



Istituto per lo Sviluppo della Formazione
Professionale dei Lavoratori

ISFOL - STRUTTURA DI VALUTAZIONE FSE

IL CONTRIBUTO DELL'OBBIETTIVO 4 ALLA COSTRUZIONE DEL SISTEMA DI FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA

SINTESI

A poco meno di un anno dalla chiusura di questo periodo di programmazione dell'ob. 4 possiamo sintetizzarne i risultati e da questi individuare le questioni chiave per la costruzione, ancora in atto, del sistema di formazione continua in Italia e del contributo che ad esso potrà fornire la programmazione Fse 2000-2006.

I risultati

Al 31/12/1998 la situazione rilevata evidenzia un soddisfacente livello degli impegni ma, soprattutto, ragionando in termini di andamenti, un notevole trend di crescita della spesa; questa, in particolare, è quasi raddoppiata rispetto al 1997. Tale accelerazione prodottasi negli ultimi mesi nella capacità di impegno e di pagamento, è tanto più da rimarcare se si considera il ritardato avvio dell'obiettivo 4 in Italia¹.

Nei primi 4 anni di attuazione (1994-99) sono state offerte 20.119 azioni di formazione continua per un target di lavoratori occupati pari a 404.888 unità. Il grado di copertura della popolazione di riferimento (occupati del settore privato) varia dall'1,3% al 3,6% a seconda che si ipotizzi che la formazione continua sia un'azione annuale ricorrente oppure un'opportunità "una tantum". Il costo unitario (costo ora allievo) è di 25.000 lire.

La brevità delle durate medie (117 ore), così come le caratteristiche e i contenuti dei corsi (azioni "su misura" di specifici bisogni d'impresa prevalentemente legati all'innovazione di sistemi informativi aziendali, dei comportamenti organizzativi, della produzione e delle vendite) evidenziano come la formazione per occupati cofinanziata non abbia interessato fenomeni consistenti di riqualificazione radicale di segmenti specifici di lavoratori non qualificati o in possesso di qualifiche inadeguate alle trasformazioni in atto nelle imprese. Essa è stata invece interpretata e utilizzata come azione di sostegno e di sviluppo delle piccole e medie imprese in espansione. Sia le analisi di realizzazione che quelle di impatto sviluppate in questa valutazione finale rilevano come i) la formazione abbia interessato i lavoratori con inquadramenti medio-alti ii) tale scelta abbia avuto effetti rilevanti e positivi nelle organizzazioni di riferimento.

In generale, tutte le attività previste dal Docup di obiettivo finalizzate alla costruzione del sistema nazionale di formazione continua (nonché quelle che sono state identificate come *esterne al Docup ma comunque rilevanti*), appaiono, allo stato attuale, caratterizzate in un doppio senso:

¹ Vedi al riguardo: Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Rapporto nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo*, FrancoAngeli, Milano, 1997.

- ✓ da un lato, ciascuna di esse può contare su un numero significativo di esperienze le quali, dopo un avvio non facile² che ha di fatto comportato una *divergenza* tra l’attuazione dell’asse 2 e gli altri due assi, hanno dato concreta realizzazione alle linee di azione individuate in sede di programmazione e rappresentano un patrimonio disponibile e da diffondere per il complesso dei policy maker;
- ✓ dall’altro, tutte le attività appaiono ancora ad uno stadio *sperimentale ed in progress* ed il panorama è caratterizzato dalla coesistenza, semplificando, di titolari di PO che hanno realizzato volumi rilevanti di interventi a scapito del perseguimento di una logica di sistema e, all’opposto, titolari che hanno adottato un approccio di sistema sacrificando il perseguimento di obiettivi di quantità³.

I punti di forza

Appaiono evidenti, quindi, le potenzialità di questa situazione la quale rilancia, non solo sulla nuova programmazione Fse, ma nell’immediatezza rappresentata, ad esempio, dall’attuazione del Patto per lo Sviluppo e l’occupazione del dicembre scorso, il tema della costruzione del *sistema nazionale*, del suo significato, della sua compatibilità con i processi di mutamento che, anche su canali diversi dal Fse, stanno interessando l’offerta di formazione per occupati.

In particolare, i punti di forza derivano, alla luce del quadro attuativo ricostruito:

- dalla nuova (nello scenario e nella storia italiana) sensibilità e interesse del mondo produttivo, in particolare delle piccole e medie imprese, alla formazione continua;
- dalla significatività quantitativa e per molti versi anche qualitativa delle esperienze realizzate in materia di *percezione* dei fabbisogni formativi anche con il supporto e la partecipazione delle Parti sociali⁴;
- dalla diffusione dei processi di riconversione e riorganizzazione delle strutture di formazione attualmente in corso;
- dalla presenza capillare, anche a livello locale, di organismi di raccordo interistituzionale e tra istituzioni e parti sociali;
- dalla rilevanza delle attività di formazione delle risorse umane di sistema realizzate dai diversi titolari⁵;

² Lo dimostrano i dati di attuazione fisica e finanziaria e le riprogrammazioni effettuate in corso di realizzazione.

³ Rimane complessivamente valida comunque la conclusione alla quale giungeva la *3a indagine sul Rafforzamento Sistemi in Italia, cit.*, p.13, la quale evidenziava come “ad esclusione di alcune interessanti esperienze regionali, (...) si deve segnalare il ritardo nell’attivazione di azioni di rafforzamento sistemi in grado di favorire l’avvio di un processo di costruzione di un sistema di formazione continua”

⁴ Si veda anche la ricostruzione del panorama nazionale contenuta nel *Rapporto Isfol*, FrancoAngeli, Milano, 1998, p.212 e segg.

- dalla rilevanza delle attività di formazione per gli occupati, che hanno visto il coinvolgimento del sistema produttivo, in particolare delle Pmi, e dalla rilevanza degli impatti che esse producono sugli individui, sulle organizzazioni e sui sistemi;
- dalla diffusione di approcci e metodologie didattiche coerenti con le caratteristiche dei destinatari degli interventi, le cui ricadute in termini di impatto risultano ampiamente significative;
- dai processi di riorganizzazione che hanno profondamente modificato negli ultimi anni le Amministrazioni regionali/provinciali responsabili della programmazione e pianificazione degli interventi sviluppandone e migliorandone le capacità complessive di governo⁶.

Le criticità

I rischi della situazione che si presenta all'inizio del 1999 riguardano, invece, innanzitutto, proprio il fatto che tutti questi processi non hanno ancora raggiunto un adeguato consolidamento in termini di risultati ottenuti e di inserimento organico nelle prassi operative dei diversi attori (istituzionali e non) interessati; essi, inoltre, non presentano neppure una omogenea diffusione territoriale nel complesso delle aree Centro-nord. Le singole linee d'azione che stanno contribuendo alla costruzione del *sistema* (o, forse, sarebbe più corretto dire dei *sistemi*?) presentano aspetti di potenziale debolezza, infatti:

- le esperienze realizzate in materia di percezione dei fabbisogni formativi devono ancora trovare, nella maggioranza dei casi, un adeguato raccordo con i processi programmatori e pianificatori agiti a livello territoriale ma, soprattutto, devono affrancarsi da una logica di episodicità che non ne favorisce il corretto utilizzo;
- la funzionalità e l'efficacia operativa degli organismi di raccordo e concertazione interistituzionale, nonché tra istituzioni e parti sociali, non appaiono sempre evidenti e gli organismi stessi sono talvolta caratterizzati da scarsa chiarezza di obiettivi e di *missione*;
- le sperimentazioni relative al riconoscimento ed alla certificazione delle competenze (pressochè assenti nelle attività formative cofinanziate dall'ob. 4) hanno ancora, soprattutto se l'obiettivo è il loro utilizzo all'interno di un sistema di valorizzazione reale dei crediti formativi, una insufficiente sistematicità e capacità di rappresentare realmente la modalità primaria di interconnessione e raccordo tra i diversi segmenti di offerta;
- la formazione per gli occupati, da una parte stenta ad assumere i connotati di un investimento continuo nelle risorse umane da parte delle aziende (anche perché scarsamente finalizzata a piani complessivi di sviluppo dell'impresa e delle risorse umane,

⁵ Si veda anche Isfol - Struttura AT Fse, *op. cit.*, p.12.

⁶ Esempio è, a questo proposito, il progetto di supporto al decentramento alle Province di compiti e funzioni in materia di formazione professionale finanziato dalla Regione Piemonte sull'asse 3.

ma diretta a bisogni prevalentemente contingenti) né sembra rispondere ad obiettivi di equità così come individuati nel Docup; dall'altra risente dell'assenza di una chiara visione di cosa si debba intendere per sistema di formazione permanente in cui collocare la formazione dei lavoratori dipendenti, non necessariamente legata ai bisogni delle aziende di appartenenza;

- il ricorso ad approcci e metodologie didattiche *non scolastiche* quali quelli indicati nel Docup (strumenti multimediali, Fad e tutoraggio personalizzato) presenta ancora numerose incognite dal punto di vista metodologico e dell'efficacia reale, il riferimento è soprattutto alla multimedialità ed alla Fad, nonché da quello della effettiva praticabilità formale e sostanziale (e qui il riferimento è a tutto il fronte delle individualizzazioni, in senso lato, dei percorsi formativi la quale, salvo eccezioni, sta trovando qualche sperimentazione solo dalla fine del 1998);

I vincoli

Rispetto agli interventi di *policy* che dovevano accompagnare l'attuazione del Docup, molto è stato prodotto; qui preme sottolineare però la battuta d'arresto subita dalla regolamentazione dell'articolo 17 della legge 196/97, che prevede, tra l'altro, l'istituzione del Fondo interprofessionale per la formazione continua e la relativa Fondazione, e la non completa realizzazione delle "condizioni di successo" previste dal Docup.

Fra di esse il documento di programmazione individuava, in particolare, il sostegno del dialogo sociale ed auspicava che gli organismi bilaterali diventassero "strumenti credibili di ricerca e concertazione". Rispetto a questo va sottolineato come il coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione e gestione degli interventi formativi appare ancora molto debole: nel 72,1% dei progetti rilevati nel corso del 1998 la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali era assente o neppure richiesta dalle amministrazioni.

Al quadro che si sta delineando si deve aggiungere la "complicazione" rappresentata dall'attuazione dell'articolo 9 della legge 236: le azioni poste in essere (anche sul versante delle azioni di sistema) si sono infatti sviluppate in una logica di concorrenzialità piuttosto che di complementarità/sinergia con l'obiettivo 4.

Alcune questioni chiave

Le opportunità

Pur tenendo presente che la programmazione 2000-2006 del Fse si colloca in discontinuità (per priorità di *policy* e per tipologia di interventi ammissibili) con quella considerata nel rapporto di valutazione e che avrà come riferimento la strategia europea per l'occupazione ed i Piani nazionali d'azione, può essere comunque opportuno richiamare le principali questioni desumibili dai risultati della programmazione in atto e dalla valutazione realizzata. E' chiaro che, dal momento in cui riflettiamo sull'esperienza dell'ob.4, ci limitiamo alle politiche di formazione continua e non a tutte quelle che potranno essere sviluppate negli assi C e D del futuro ob.3.

Una programmazione adeguata agli obiettivi assunti chiede che questi siano perseguiti assegnando una caratterizzazione chiara al target di riferimento, in questo caso al Fse-occupati. E' indispensabile che le politiche per la realizzazione del programma siano chiare ed univoche in merito, almeno, a: i) popolazione di riferimento, ii) tipologia di interventi formativi e di azioni a livello di sistema da finanziare; iii) gli attori.

Il target della formazione continua

Soltanto una precisa e maggiore definizione della popolazione di riferimento può consentire il raggiungimento degli obiettivi, siano essi di:

- **equità sociale** (formazione per lavoratori deboli, per caratteristiche individuali di dotazione di capitale umano e professionale, a rischio di emarginazione dai processi produttivi);
- **competitività delle aziende** (formazione relativa a specifici bisogni aziendali);
- **sviluppo del territorio** (formazione di risorse umane coerenti a bisogni di specifici settori o imprese interessati a progetti di sviluppo territoriale, in particolare in contesti di programmazione negoziata e in aree ob.1 e 2);
- **diritto individuale alla crescita permanente delle proprie competenze** (formazione permanente su base di *vouchers* individuali)

Gli effetti della mancata chiarezza di questo ciclo di programmazione si sono visti nelle analisi circa i destinatari dei progetti di formazione aziendale: il non aver definito in modo chiaro, appunto, quali occupati avrebbero potuto utilizzare le risorse del Fse si è tradotto in un

processo guidato dal basso che ha visto una rilevante partecipazione delle imprese in espansione interessate alla formazione delle figure più forti dei mercati del lavoro interni.

La tipologia degli interventi formativi

E' opportuno individuare in modo chiaro le tipologie di interventi formativi da finanziare. L'aver ammesso a finanziamento sia quelle derivanti da domanda delle aziende che quelle provenienti da domanda individuale ha spinto verso la soluzione più facile, come dimostrano i dati riferiti alla formazione individuale proposti al capitolo 4.

Di fatto non si è ancora sviluppata (tranne alcune sperimentazioni in atto) un'offerta di formazione permanente rivolta agli individui occupati che esprimono bisogni conoscitivi/formativi propri.

Le azioni a livello di sistema

Certe criticità riscontrate nell'attuazione dell'obiettivo 4 così come il mancato sviluppo dei *vouchers* formativi individuali rivolti ai lavoratori sono anche ascrivibili a problemi risolvibili solo a livello di sistema.

Sia la formazione come diritto individuale alla crescita permanente delle proprie competenze che la formazione aziendale come occasione di accrescimento di competenze del singolo lavoratore, vanno riconosciute e certificate da istanze esterne. Sembra opportuno, cioè, che già in fase di programmazione, vengano identificati e finanziati quegli interventi che portino alla certificazione delle competenze acquisite sia come garanzia di qualità del percorso di apprendimento che come strumento di ulteriore occupabilità dei soggetti (anche se già occupati).

La certificazione delle competenze così come la definizione dei crediti formativi costituiscono uno snodo cruciale da risolvere a livello di sistema.

Nel contesto della formazione aziendale, la valutazione finale ha evidenziato come i singoli interventi siano poco legati a logiche di programmazione dello sviluppo delle risorse umane come fattore di sviluppo d'impresa. Ciò è anche dovuto alle difficoltà di capacità programmatoria delle Pmi. Alcune amministrazioni regionali e provinciali hanno attivato, con risultati positivi, servizi di sensibilizzazione e assistenza alle imprese per l'identificazione dei

propri fabbisogni, la definizione di piani aziendali di sviluppo delle risorse umane e di fattibilità, etc.

Lo sviluppo del sistema nazionale di formazione continua necessita ancora di interventi territoriali di sensibilizzazione e sostegno alla programmazione delle risorse umane delle imprese.

Attori e concertazione.

Va chiarito il ruolo assegnato alle parti economiche e sociali evitando confusioni improprie di ruoli. L'attuazione di questo ciclo di programmazione ha beneficiato di una forte azione concertativa tra gli attori pubblici economici e sociali; l'analisi dell'attuazione, di contro, ha evidenziato una presenza degli enti bilaterali debole a fronte di vie d'accesso privilegiate.

In generale, obiettivi e attori futuri della nuova programmazione Fse agiranno in contesti diversi da quelli della programmazione in corso: l'obiettivo 4 è nato ed è stato attuato in un contesto di assenza di un sistema e di politiche nazionali di formazione continua; il nuovo obiettivo 3 della programmazione 2000-2006 si realizzerà in parallelo agli interventi nazionali finanziati dal Fondo interprofessionale per la formazione continua che verrà gestito direttamente dalle parti sociali. Questo scenario dovrebbe poter permettere, oggi, una programmazione complessiva che definisca la specificità e la specializzazione dei diversi strumenti di *policy* in una logica di complementarità piuttosto che di concorrenza fra strumenti e attori.