

VII CONGRESSO NAZIONALE
DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DI VALUTAZIONE

LA RETE E L'ARCIPELAGO: VIAGGIO TRA LE PRATICHE DELLA VALUTAZIONE
ITALIANA

Milano 25-26 marzo 2004

*Workshop: Il monitoraggio e la valutazione degli investimenti pubblici e privati in
formazione continua*

Contributo alla discussione

QUALE MONITORAGGIO PER LA VALUTAZIONE DELLA FORMAZIONE CONTINUA:
ALCUNE LEZIONI DALL'ESPERIENZA

Alessandra De Lellis, Cristina Lion, Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse

Introduzione

1. Monitoraggio e valutazione

2. Formazione continua: quale oggetto per il monitoraggio e la valutazione

3. Quale monitoraggio e quale valutazione della formazione continua

4. Le esperienze del Fse e dei Fondi interprofessionali

4.1 Il monitoraggio e la valutazione della formazione continua nel Fse

4.2 Il monitoraggio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua: l'esperienza
in fieri e le prospettive per la valutazione

Conclusioni

Introduzione

Negli ultimi dieci anni la formazione continua a finanziamento pubblico ha acquistato un rilievo sempre maggiore nel panorama delle politiche di investimento in capitale umano, grazie al contributo fornito dai Fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo, ma anche dalla normativa nazionale che, più recentemente, con l'avvio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, ha dato un impulso definitivo alla costruzione di un vero e proprio sistema.

I diversi strumenti messi in campo pongono sfide importanti per i policy makers, non solo in termini di programmazione e di disegno della politica, ma anche in termini di monitoraggio e di valutazione della politica complessiva di formazione continua, i cui contorni appaiono non sempre definiti ed univocamente condivisi.

Il presente contributo intende sviluppare le problematiche connesse al monitoraggio e quindi alla valutazione degli interventi di formazione continua, alla luce dell'esperienza maturata nell'ambito dei Fondi strutturali e dei Fondi interprofessionali per la formazione continua. In particolare si vuole proporre una riflessione sugli aspetti concettuali e metodologici legati alla messa a punto di un sistema di monitoraggio che, data la natura degli interventi sotto osservazione, si trova a dover rispondere a bisogni conoscitivi molteplici e a finalità valutative complesse.

1. Monitoraggio e valutazione

Il concetto di monitoraggio prevede la costruzione di un sistema di raccolta delle informazioni utili a verificare che l'intervento/politica/programma si realizzi in modo coerente ai loro obiettivi. Ciò richiama evidentemente l'analisi di questi ultimi e la costruzione di indicatori in grado di informare sull'andamento dell'intervento/politica/programma.

A tale "versione semplificata" del monitoraggio se affiancano "versioni" più complesse che chiamano in causa ulteriori attività e informazioni. Una recente definizione Oece¹ definisce il monitoraggio come "una funzione costante che utilizza la collezione sistematica di dati su specifici indicatori per fornire indicazioni della dimensione del progresso, del raggiungimento degli obiettivi e dell'avanzamento nell'uso dei fondi allocati, ai gestori ed ai principali stakeholders di un intervento in corso di sviluppo". Di tale definizione pare opportuno sottolineare due aspetti richiamati in modo più esplicito rispetto a quanto fatto nella prima definizione riportata: il primo riguarda il fatto che il monitoraggio viene a configurarsi come un'attività basata su informazioni, piuttosto che sull'insieme delle informazioni; il secondo aspetto consiste nell'inglobare in tale attività anche la verifica degli obiettivi dell'intervento/politica/programma, ovvero l'attività viene svolta considerando anche informazioni relative alla verifica dell'efficacia. Quest'ultima caratteristica rende il monitoraggio un'azione complessa basata anche sulle informazioni derivanti

¹ Oece, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2002.

dalla valutazione, la cui realizzazione, soprattutto in relazione agli effetti, può richiedere, tuttavia, tempi non compatibili con le necessità informative cui generalmente il monitoraggio viene chiamato a rispondere². Il tipo di informazioni, la periodicità della raccolta e le modalità di organizzazione delle informazioni stesse sono evidentemente funzionali ai momenti di feed-back predisposti nella gestione dell'intervento. E' evidente, infatti, che il monitoraggio sarà tanto più frequente quanto più spesso siano previsti momenti di revisione degli interventi e che le informazioni per il monitoraggio saranno quelle utili ad una ridefinizione dell'intervento. Diversamente il rischio che si corre è quello di sovrapproduzione di informazioni che rendono l'attività onerosa e quindi ricca di disincentivi per i produttori di informazioni.

La visione di un'attività di monitoraggio comprensiva di informazioni derivante dalla valutazione, tuttavia, non è né universalmente condivisa, né, tanto meno, universalmente praticata. Più spesso, infatti al monitoraggio viene assegnata la funzione di "accertamento di uno stato di fatto"³ utile al miglioramento dell'intervento e, a motivo del suo patrimonio informativo, considerato spesso propedeutico alla valutazione che di quel patrimonio si serve.

Maggiore condivisione esiste, invece, relativamente alla valutazione chiamata ad analizzare le cause, discutere le conseguenze, ricercare le alternative, verificare l'efficacia e identificare altri effetti dell'intervento. Su tali scopi della valutazione vi è, infatti, una quasi unanimità ed ad essi, nei vari manuali, se ne aggiungono spesso altri specifici rispetto al disegno dell'intervento. (es. la valutazione dell'efficacia dei meccanismi decisionali, del processo di implementazione, etc.). Nel caso della valutazione, inoltre, altrettanta unanimità si registra sulla necessità di ricostruire la logica dell'intervento e di fare chiarezza sugli obiettivi e, come si vedrà in seguito, tali operazioni risultano spesso particolarmente complesse.

2. Formazione continua: quale oggetto per il monitoraggio e la valutazione

Proporre una definizione di formazione continua si presenta indubbiamente come un'operazione piuttosto complessa, non tanto perché risulti difficile attribuirne un qualche significato, quanto piuttosto perché appare complicato individuare un significato univoco e condiviso, poiché all'interno di questo termine ricadono una molteplicità di definizioni e di prassi che si sono andate via via strutturando nel corso degli anni. Infatti più che in altri segmenti formativi, in quello della formazione continua è proprio la prassi che acquista un peso rilevante nella definizione e nella delimitazione del suo significato.

Le diverse prassi hanno contribuito a fare della formazione continua un contenitore in cui hanno trovato spazio esperienze diverse, riconducibili alla generica definizione che individua la formazione continua come "la formazione ulteriore intrapresa da coloro che hanno già

² L'esempio dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali è, a tale proposito, particolarmente illuminante. La verifica degli effetti dei programmi sullo sviluppo socio-economico dei territori beneficiari non è assolutamente possibile prima di un periodo di attuazione sufficientemente lungo e per il quale, invece, il monitoraggio è essenziale.

³ Masoni V., *Mc&V. Monitoraggio e valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*, Franco Angeli, 1997.

completato la formazione iniziale al fine di acquisire competenze e conoscenze ulteriori”⁴. Tale definizione appare sufficientemente ampia da ricomprendere al suo interno target-group diversi, ovvero lavoratori occupati, ma anche disoccupati e adulti in generale, e comunque chiunque voglia aggiornare e migliorare le proprie conoscenze in qualunque momento della propria vita. In questa ottica la formazione continua sembra più palesarsi come un segmento del *life long learning*.

Tuttavia il target rappresentato genericamente dalla popolazione adulta non accede alla formazione in maniera indifferenziata, ma tende a distribuirsi in due grossi filoni: quello della “formazione continua, in cui le competenze tecnico-professionali e quelle trasversali vengono acquisite sul posto di lavoro”, e quello dell’”educazione o apprendimento degli adulti, in cui le competenze di base e quelle che, genericamente, afferiscono alla cittadinanza attiva, vengono acquisite in situazioni non lavorative o di tipo formale (Centri territoriali permanenti e corsi serali presso gli istituti scolastici di II grado) o di tipo non formale (ad esempio le università popolari e della terza età)”⁵.

Se si accoglie tale distinzione la formazione continua si configura in maniera univoca e senza ambiguità come formazione rivolta ai lavoratori occupati e non genericamente ad un target adulto che può avvicinarsi alla formazione nell’arco della vita indipendentemente dalla condizione occupazionale, benché rimanga da discutere se appartenga o meno alla formazione continua così concepita la formazione erogata ai lavoratori all’interno dei centri di formazione per l’accrescimento delle competenze utilizzate sul lavoro.

Inoltre, anche nel caso in cui si assuma l’accezione di formazione continua proposta dal Mlps permangono degli elementi di complessità riconducibili alla individuazione della sfera decisionale: a differenza degli individui disoccupati o degli adulti in generale, nelle iniziative di formazione in cui i beneficiari sono i lavoratori la decisione di fare formazione può essere presa infatti sia dall’individuo-lavoratore, che dall’impresa, o, come terza ipotesi, da entrambi. In altre parole la scelta non è necessariamente autonoma e imputabile all’individuo, ma può essere legata piuttosto alle strategie dell’organizzazione di appartenenza, ovvero dell’impresa e in quest’ultimo caso si parla normalmente di formazione aziendale.

Secondo questa logica il discrimine tra la formazione continua in generale e la formazione aziendale, è rappresentato dunque dal tipo di soggetto che decide di effettuare l’investimento in formazione, se l’impresa o il lavoratore. La discussione su tale punto è strettamente connessa al disegno della politica di incentivazione della formazione continua, oltre che, evidentemente agli obiettivi della politica stessa: incentivo all’impresa affinché attraverso le risorse umane utilizzate esse possano intraprendere processi di miglioramento della produzione offerta sul mercato (con tutti i problemi di appropriabilità dei rendimenti che derivano dalla mobilità dei lavoratori) oppure incentivare le persone affinché possano difendere o migliorare il loro lavoro, rendendo gli

⁴ ILO, *Vocational Training. Glossary of selected terms*.

⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, *Follow up della risoluzione del Consiglio dell’Unione europea sul Lifelong learning*, Giugno 2003.

individui totalmente responsabili e “paganti” (in termini finanziari e di tempo) dell’investimento sulle proprie competenze⁶.

A fronte delle questioni meramente definitorie esiste tuttavia un approccio alla formazione continua sviluppato nell’ambito della programmazione dei Fondi strutturali che ha contribuito a definire il quadro di riferimento per il nostro paese in tema appunto di formazione continua. La programmazione del Fondo sociale europeo 1994-1999 con l’obiettivo 4, introducendo per la prima volta come target group i lavoratori occupati, ha delimitato i contorni della formazione continua, in un contesto quale quello italiano in cui tale segmento formativo non risultava coperto dall’intervento pubblico. L’obiettivo 4 si indirizzava espressamente al finanziamento di interventi di formazione continua intesi come iniziative rivolte agli occupati, finalizzati principalmente all’adeguamento delle conoscenze e competenze rese obsolete e inadeguate dai mutamenti tecnologici e dai nuovi scenari di competitività dell’economia internazionale, in un’ottica di adattabilità e di rafforzamento del posto di lavoro. Se la programmazione lasciava un margine di ambiguità su chi dovesse essere il soggetto promotore della formazione, nella prassi la formazione continua dell’obiettivo 4 si è andata strutturando essenzialmente come formazione aziendale, ossia come formazione decisa dall’impresa⁷.

La nuova programmazione di Fse 2000-2006-Obiettivo 3 ha definito uno scenario complessivo di intervento a favore dei lavoratori occupati piuttosto ampio. In particolare la sua interdipendenza con la Strategia europea per l’occupazione ha contribuito a rafforzare il legame tra formazione continua e *life long learning*, lasciando tuttavia molti margini di ambiguità tra un concetto di formazione continua, intesa come formazione aziendale finalizzata a rispondere ad un bisogno contingente di manutenzione delle competenze dei lavoratori inseriti in un contesto di impresa, e più genericamente l’obiettivo di dare un’opportunità di aggiornamento e di formazione ai lavoratori in qualsiasi momento della loro vita lavorativa in un’ottica più spinta di *life long learning*, nonostante la previsione a monte di specifiche misure destinate alla formazione permanente (misura C4) e alla formazione continua (misura D1).

Nella prassi regionale e provinciale, definita attraverso la programmazione attuativa (bandi, avvisi e circolari), il panorama della formazione continua è risultato variegato e a volte frammentato: azioni di formazione continua sono presenti, in varie forme, in diversi assi e misure dei Programmi Operativi. La maggior parte degli interventi si sono concentrati, comunque, nella specifica misura D1 relativa allo "sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro, della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle Pmi", ma non sempre ciò ha contribuito a definire un discrimine netto tra la formazione continua in senso più aziendale, e quella nata su iniziativa individuale del lavoratore⁸.

⁶ In alcuni dibattiti di origine anglosassone si sta facendo spazio il tema del dovere alla formazione da parte dei lavoratori, probabilmente anche a seguito del venire meno nella società europea di quella caratteristica di continuità del posto di lavoro che l’aveva distinta da quella americana (cfr. ...).

⁷ Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse, *Valutazione finale dell’obiettivo 4*, Franco Angeli, Milano, 2000.

⁸ Isfol-Struttura nazionale di valutazione Fse, *Rapporto di valutazione intermedia dell’obiettivo 3*. ottobre 2003.

Sul versante della normativa nazionale in concomitanza con l'obiettivo 4, l'avvio della l. 236/93 ha determinato un ulteriore passo avanti nella prassi della formazione continua. Gli avvisi e le circolari della legge 236, che ne hanno dato attuazione, hanno configurato per la prima volta una forma di intervento pubblico a livello nazionale a sostegno dello sviluppo di pratiche formative indirizzate esclusivamente ai lavoratori occupati, ponendo le basi per la costruzione di un sistema di formazione continua. In tale ambito la formazione continua si è strutturata in una duplice dimensione: da una parte esplicitamente concepita come formazione aziendale, ossia come formazione scelta e programmata dall'impresa; dall'altra, attraverso la modalità della formazione individuale, come strumento di aggiornamento delle competenze del singolo non necessariamente riconducibili a bisogni aziendali. Tuttavia nella pratica la linea di demarcazione non è apparsa sempre così netta e si sono realizzate forme "miste" che hanno fatto della formazione individuale uno strumento a più facce⁹.

Dal punto di vista delle tipologie di formazione continua finanziabili, con la Circolare 92/00, è stato introdotto il finanziamento dei piani formativi aziendali settoriali e territoriali, ossia di "iniziative formative complesse da legare a specifiche realtà di sviluppo territoriale o settoriale, in cui le parti sociali rivestono un ruolo centrale nella fase di pianificazione, programmazione e realizzazione dell'intervento"¹⁰.

Quest'ultima esperienza è transitata nei Fondi interprofessionali per la formazione continua, recentemente avviati¹¹, i quali prospettano una nuova fase nella prassi della formazione continua a finanziamento pubblico in cui il ruolo delle Parti sociali nella loro espressione bilaterale¹², diventa ancor più definito in termini di programmazione e di negoziazione, ma anche di gestione delle risorse. La tipologia delle azioni finanziabili potrà avere delle ricadute nella definizione di un modello nuovo di formazione continua: la programmazione per Piani formativi mira infatti a fare della formazione dei lavoratori una prassi continuativa e non occasionale all'interno delle imprese, incardinando dunque la formazione continua nella strategia aziendale in un'ottica di competitività delle imprese, ma anche di garanzia di occupabilità per i lavoratori.

3. Quale monitoraggio e quale valutazione della formazione continua

Alla luce delle riflessioni sopra esposte, il monitoraggio e la valutazione della formazione continua si trovano a doversi confrontare con un panorama non necessariamente condiviso di definizioni e di prassi che ne delimitino univocamente l'oggetto e gli obiettivi.

⁹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *La formazione continua in Italia. Rapporto 2003*.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Art. 118 della l. 388/2000 (come modificato dall'art. 48 della l. 289/2002). I datori di lavoro che aderiscono ai Fondi effettuano il versamento del contributo integrativo, di cui all'articolo 25 della l. 845/78, all'INPS, che provvede a trasferirlo al Fondo prescelto dal datore di lavoro.

¹² I Fondi paritetici interprofessionali nazionali sono stati costituiti attraverso accordi interconfederali, stipulati tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Tuttavia un primo elemento caratterizzante la formazione continua, così come emerso dalle considerazioni fatte e dalle esperienze riportate, sembra essere la presenza di due i soggetti interessati dalla formazione, ossia l'impresa da una parte e il lavoratore/i lavoratori dall'altra. Il secondo elemento è ovviamente la formazione e i suoi contenuti, che identificano gli obiettivi di apprendimento.

Dal punto di vista strettamente legato al monitoraggio ai fini della programmazione e di una gestione efficiente delle politiche di formazione continua un sistema di monitoraggio deve essere in grado di produrre informazioni puntuali su questi tre oggetti. Ma, se appare tutto sommato facile circoscrivere le caratteristiche individuali e di impresa che debbono essere rilevate, più complicato è individuare in maniera univoca l'oggetto "formazione" in un contesto caratterizzato da una forte presenza di formazione "informale" e di "learning by doing". D'altra parte le modalità di realizzazione della politica portano ad eliminare naturalmente alcune di queste forme di apprendimento che si realizzano sul luogo di lavoro, circoscrivendo l'interesse a quelle che sono oggetto di spesa pubblica, più tradizionalmente legate alla formalizzazione dell'apprendimento.

Da un punto di vista valutativo la ricostruzione della teoria e della prassi della formazione continua sopra delineata porta ad un bivio: da un lato la strada indicata dalla letteratura microeconomica nella quale la formazione aziendale è considerata un investimento in R&S (e come tale è anche contabilizzato nei bilanci aziendali); tale ottica condurrebbe ad una valutazione legata al suo rendimento in termini di performance, di capacità innovativa e di tutto ciò che possa essere considerato effetto di un investimento. La necessità di una politica di sostegno alla formazione continua è legata, nella teoria economica, alla correzione di un comportamento delle imprese che tendono a investire in formazione meno della dimensione "socialmente ottimale", a causa di una non appropriabilità dell'investimento (ovvero i benefici potrebbero non essere dell'impresa che ha sostenuto i costi, ma del lavoratore che potrebbe offrire le sue accresciute competenze ad altra impresa ricevendo un maggiore salario). In tale contesto le politiche di formazione continua si propongono come politiche per la competitività delle imprese che incentivano l'acquisizione di capacità innovativa lasciando a queste ultime la decisione sugli investimenti in risorse umane e tecnologiche da effettuare.

La valutazione della policy richiederebbe dunque un'analisi dal punto di vista delle imprese, ovvero dei soggetti che hanno la facoltà di prendere decisioni in tal senso rendendo più o meno efficaci le azioni di incentivazione pubblica. In questa ottica una politica pubblica per la formazione continua è da inquadrarsi come politica industriale e questo sembra essere lo spirito che ha animato la programmazione del Fse degli "assi settoriali" nelle due ultime programmazioni¹³.

L'altra direzione è quella che si ritrova (accanto e in parziale contrasto con la prima) nella programmazione dell'ob.4 del Fse 1994-99 e della misura D1 degli attuali ob.3 e ob.1: l'impresa è

¹³ Gli assi settoriali del Fse ob. 1 1994-99 e gli assi settoriali e il Pon sviluppo locale del Fse ob. 1 2000-2006, in particolare nell'ambito di questo ultimo programma lo strumento denominato "PIA formazione (progetto integrato di agevolazioni, comprensivo di formazione)".

considerata un intermediario corresponsabile e cofinanziatore (con il soggetto pubblico) dell'aumento di capitale umano attraverso "la manutenzione" e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori. Tra gli input politici dei Regolamenti del Fse, infatti, accanto all'adattabilità delle imprese vi è anche l'adattabilità dei lavoratori, in particolare, di quelli poco qualificati e con età avanzata¹⁴. Molti studi hanno mostrato la preferenza delle imprese al coinvolgimento dei lavoratori con titoli di studio più alti, sia perché essi rivestono ruoli chiave all'interno dell'impresa, sia perché essi presentano un maggior rendimento dell'apprendimento formalizzato (hanno imparato ad imparare). A parziale compensazione di tale tendenza, e in accordo all'obiettivo di equità e coesione sociale, la politica sostenuta dal Fse aveva previsto di incentivare la formazione del personale con ridotte *chance* formative.

Questa politica di sostegno alla formazione continua viene dunque a configurarsi come politica del lavoro e la relativa valutazione degli effetti dovrà dunque verificare i benefici ottenuti dai lavoratori in termini di accrescimento delle competenze e migliori performance sul mercato del lavoro.

4. Le esperienze del Fse e dei Fondi interprofessionali

4.1 Il monitoraggio e la valutazione della formazione continua del Fse

Nell'ambito dei fondi strutturali al monitoraggio ed alla valutazione è assegnato il compito di fornire le informazioni necessarie al riorientamento dei programmi, oltre che quello del rendere visibile e accessibile l'informazione sull'utilizzo dei finanziamenti. Per rispondere a tali finalità il monitoraggio e la valutazione dei fondi strutturali sono disegnati come due attività, di cui la prima funzionale alla gestione ed anche alla valutazione. Il primo problema con cui il monitoraggio dei programmi cofinanziati deve confrontarsi è quello della descrizione della realizzazione di questi ultimi. Il livello programmatico della misura, che di fatto corrisponde ad uno o più obiettivi a cui sono dedicate specifiche risorse finanziarie, lascia assolutamente sconosciuti gli strumenti che vengono utilizzati.

L'impostazione del monitoraggio del Fse aveva dunque seguito la strada della distinzione fra la formazione permanente, come formazione connotata dalla scelta individuale (e comprendente la formazione dei lavoratori autonomi) e quella definita come continua individuata dalla scelta aziendale.

Allo sviluppo della formazione continua è dedicata una specifica misura (D1) dell'attuale programmazione del Fse che insieme a quella dedicata alla formazione del personale della pubblica amministrazione (D2) concorre a perseguire l'obiettivo specifico "sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro, e sviluppare la

¹⁴ Vale la pena di ricordare che il flusso di nuovi occupati è composto per il 43% da individui che non possiedono un titolo di studio superiore alla licenza media (dato sui flussi Istat aprile 2001-aprile 2002, ricostruzione dai microdati dell'indagine Rilevazione delle forze di lavoro).

formazione continua con priorità alle piccole e medie imprese e alla pubblica amministrazione”. Nell’ambito di tale obiettivo il Fse sostiene gli interventi nazionali sulle seguenti questioni:

- “aiutare le imprese, in particolare le Pmi, ad individuare gli strumenti di flessibilizzazione più idonei a conciliare esigenze produttive e garanzie dei lavoratori;
- stimolare l’adozione dei vari strumenti nel quadro di una finalità di incremento dell’occupazione su base locale;
- tenere conto delle esigenze dei gruppi potenzialmente più deboli sul mercato del lavoro, anche in un’ottica preventiva della disoccupazione di lunga durata;
- facilitare la conciliazione tra lavoro per il mercato e lavoro di cura;
- stimolare la capacità di adattamento e l’adozione di un ruolo propulsivo della PA rispetto ai processi di riorganizzazione e modernizzazione del sistema, anche attraverso interventi di formazione continua;
- promuovere lo sviluppo e la diffusione della formazione continua, in particolare nelle Pmi e nella PA”.

La misura D1, insieme alla misura C4 (formazione permanente), con la quale condivide l’obiettivo di accrescimento delle competenze dei lavoratori, risponde agli orientamenti della Strategia europea per l’occupazione (di cui il Fse costituisce il principale strumento finanziario comunitario) in quanto finalizzata all’adattabilità delle imprese e dei lavoratori. Nelle linee guida della “nuova Seo”, tuttavia, la formazione continua acquista in modo più chiaro la funzione di supporto alla complessiva strategia di apprendimento lungo tutto il corso della vita che vede come soggetto destinatario principale l’individuo. Le imprese sono quindi chiamate ad offrire opportunità formative ai lavoratori, in particolare a quelli più svantaggiati.

Tale compartecipazione delle imprese alla realizzazione di un “momento” del *life long learning* per i soggetti più deboli è tuttavia da incentivare data la contraddittorietà di tale obiettivo rispetto a quelli tipicamente aziendali (che conducono a formare soprattutto i più giovani e quelli con un più alto livello di istruzione). Il supporto della misura D1 alla Seo dovrebbe dunque comportare, alla luce di tali più marcati obiettivi della strategia, una sua maggiore focalizzazione su utenze “poco servite” dalle prassi formative delle imprese (che pure si ricordano essere in sé poco diffuse in Italia). In tal senso il monitoraggio si basa su un set informativo riguardante:

- i lavoratori (di cui si considerano sesso, età, titolo di studio e condizione sul mercato del lavoro che espliciti la modalità contrattuale lavorativa),
- le imprese (di cui si considerano natura giuridica, classe dimensionale dei dipendenti, natura pubblica o privata e settore economico),
- i progetti (con alcune informazioni di base riguardanti il costo, le ore di formazione, il soggetto erogatore e la localizzazione).

Per quanto riguarda la valutazione di efficacia della formazione continua non vi sono ancora esperienze consolidate, ma alcuni tentativi sono stati condotti a livello regionale ed è in corso un lavoro di promozione e coordinamento di indagini regionali condotte sugli individui beneficiari di interventi cofinanziati¹⁵. All’interno di questo lavoro vi è il proposito di coniugare una valutazione

¹⁵ Si tratta di un’attività nata dall’iniziativa del gruppo di lavoro Regioni-Ministeri che con il coordinamento metodologico della Struttura nazionale di valutazione del Fse aveva finora lavorato alle

di tipo standard sugli effetti della formazione continua, con quella resa necessaria dagli obiettivi cui il Fse tenta di fornire strumenti di realizzazione.

4.2 Il monitoraggio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua: l'esperienza in fieri e le prospettive per la valutazione

Come già osservato con l'avvio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua si è inaugurato nel nostro paese un vero e proprio sistema di formazione continua stabile a finanziamento pubblico, in cui il monitoraggio e la valutazione rappresentano elementi costitutivi per l'implementazione della politica di formazione continua. L'art. 48 della legge 289/2002 attribuisce infatti espressamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di monitorare le attività finanziate e di effettuare quindi la valutazione dei risultati conseguiti.

L'implementazione di un sistema di monitoraggio dei Fondi interprofessionali, concomitante con l'avvio dei Fondi stessi, risponde alla finalità generale di assicurare un sistema trasparente di conoscenza e di raccolta delle informazioni su ciò che si sta realizzando, in un'ottica di fruibilità da parte di tutti gli attori coinvolti (dai Fondi al singolo lavoratore)¹⁶. L'impostazione del sistema di monitoraggio, così come delineato nella circolare, mira inoltre a garantire un flusso di informazioni compatibile con le informazioni derivanti da altri sistemi di monitoraggio che hanno per oggetto strumenti che insistono sulla stessa platea di destinatari, capitalizzando e implementando le esperienze già fatte nell'ambito dei Fondi strutturali, in particolare del Fse (come evidenziato nel paragrafo precedente).

Tuttavia il sistema di monitoraggio dei Fondi si trova a dover rispondere a delle specificità che, nell'impostazione programmatica data dalla legge, fanno capo da una parte, al sistema degli attori coinvolti, dall'altra alla natura delle azioni finanziabili. Con riferimento a questo ultimo aspetto, come già sottolineato in precedenza, va evidenziato come i Fondi siano chiamati a finanziare non i singoli progetti di formazione, ma piani formativi complessi finalizzati a rendere la formazione continua dei lavoratori una prassi strutturata e non contingente nei contesti aziendali, spesso a valenza settoriale o territoriale. La seconda specificità è rappresentata dal sistema degli attori chiamati ad implementare questa politica: in primo luogo i Fondi stessi che gestiscono le risorse finanziarie, ma anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, insieme all'Osservatorio Nazionale della Formazione Continua, è chiamato a svolgere compiti di indirizzo e valutazione in ordine alle attività svolte dai Fondi.

L'esistenza di questa pluralità di attori rende necessari la definizione di un quadro di riferimento condiviso in cui realizzare la raccolta delle informazioni relative alle attività finanziate in grado di garantire la comparabilità e l'omogeneità dei dati prodotti ai diversi livelli e dai diversi soggetti.

indagini per l'efficacia degli interventi formativi finalizzati all'inserimento lavorativo. Alcune delle riflessioni qui riportate sono in parte frutto del lavoro svolto nell'ambito di tale attività.

¹⁶ Si veda la circolare n. 36 del 18 novembre 2003 avente per oggetto: Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Criteri e modalità per la gestione delle risorse finanziarie di cui ai commi 10 e 12 della legge 23 dicembre 2003 n. 388 (legge finanziaria 2001) e successive modificazioni.

Tale esigenza appare imprescindibile nel momento in cui si voglia ragionare della formazione continua in maniera complessiva e non semplicemente disaggregata per Fondi e quindi per comparti.

In generale il sistema di monitoraggio prefigurato consente in primo luogo di raccogliere in maniera ricorrente, sistematica e processuale le informazioni relative all'attuazione degli interventi per rispondere alle seguenti domande:

- Quante risorse vengono mobilitate per il finanziamento dei Piani formativi?
- Quali sono le attività realizzate attraverso i Piani formativi?
- Quali sono i destinatari diretti e indiretti della formazione (lavoratori e imprese)

Con riferimento a questo ultimo aspetto il sistema di monitoraggio risponde alla logica di individuare e descrivere i beneficiari della formazione, consentendo di rilevare le informazioni relative ai target coinvolti negli interventi formativi, ossia ai lavoratori e alle loro caratteristiche anagrafico-professionali, nonché alle imprese in cui i lavoratori sono inseriti, in termini di elementi strutturali. Impresa e lavoratori sono dunque i due soggetti di analisi del sistema.

Più complesso appare l'obiettivo di indagare il fenomeno formazione continua dal punto di vista delle attività realizzate: la formazione è infatti il terzo oggetto del sistema di monitoraggio che, come già ricordato, tende a strutturarsi in maniera "formale" attraverso il progetto, ma è incardinato in un quadro di riferimento rappresentato dal Piano formativo da cui non può prescindere. Il sistema di monitoraggio prefigurato permette di registrare le informazioni sulla dimensione e sulle caratteristiche peculiari della formazione finanziata, contribuendo a definire il profilo della formazione continua.

Tuttavia il duplice livello Piano/progetto ha comportato la necessità di fare in modo che il sistema di monitoraggio riuscisse a cogliere quella che è una specificità essenziale delle azioni finanziabili dai Fondi, ossia i Piani formativi. Se il Piano formativo può essere definito come "un programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali"¹⁷, appare estremamente rilevante cogliere le specificità dei Piani formativi che costituiscono i documenti di programmazione di riferimento delle attività di formazione.

Conclusioni

La mancanza di maturità delle esperienze considerate non permette di trarre conclusioni e valutazioni definitive ed, invece, segnalano la difficoltà di affrontare senza incertezze la

¹⁷ Circolare MLPS n. 92 del 29 dicembre 2000 "Interventi di promozione di Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali e sviluppo della prassi della formazione continua".

problematica valutativa delle politiche pubbliche di formazione continua. Nonostante la fiorente produzione recente di valutazioni dei rendimenti della formazione continua in termini salariali e di produttività delle imprese, la valutazione delle politiche di formazione continua resta un terreno ancora tutto da esplorare. In primo luogo perché essa si confronta con le finalità in parte estranee alla logica dell'investimento aziendale attribuite a tali politiche, come accade nell'ambito dei fondi strutturali, anche laddove è pur sempre l'impresa il soggetto "regolatore" della formazione per i dipendenti. In secondo luogo perché l'esiguità dei singoli progetti formativi lascia ben poco spazio all'ipotesi di effetti netti in qualche misura tangibili. Appare diversa, invece, la prospettiva della valutazione di efficacia di piani formativi o della ripetizione dell'evento formativo per il singolo individuo.

La costruzione di strumenti di indagine a scopi valutativi dovrà in questa fase essere aperta alla "cattura" di conoscenze sull'efficacia degli strumenti di incentivazione di imprese e individui, anche in ragione delle difficoltà di condurre un monitoraggio in grado di distinguere il soggetto della scelta dell'investimento in formazione. Se la programmazione 2000-2006 del Fse ha tentato di risolvere l'ambiguità fra la formazione rivolta ai lavoratori in quanto appartenenti alla società civile e la formazione rivolta ai lavoratori in quanto tali, sicuramente resta ambiguo l'obiettivo politico della promozione della formazione continua come strumento di adattabilità sia delle imprese sia dei lavoratori dichiarata negli orientamenti comunitari, dal momento che è solo sotto specifiche condizioni che non esiste un trade-off tra i due obiettivi. In altre parole gli scopi perseguiti dalle imprese attraverso investimenti in formazione continua possono non coincidere con quelli perseguiti dai lavoratori e dunque rimane ambigua la verifica da condurre in sede di valutazione di impatto delle politiche di promozione di tale investimento. Potrebbe essere interessante verificare in che misura gli accordi con le parti sociali riescano a portare ad un compromesso su questi temi.

Il disegno delle politiche, dunque, e i livelli di governo di queste ultime pongono al monitoraggio ed alla valutazione ulteriori sfide. Tra queste, vale la pena di ricordare la coesistenza di politiche nazionali e regionali (Fondi interprofessionali e Fse) con finalità in parte simili: ciò pone il problema, in particolare a livello regionale, di potersi avvalere di un monitoraggio delle politiche nazionali condotta su scala regionale.

Infine la valutazione dovrebbe poter fornire risposte su quali benefici derivano dalla formazione continua e quali sono i soggetti che se ne appropriano al fine di contribuire alle modifiche necessarie al sistema degli incentivi affinché si realizzi la strategia di *life long learning*.