

La formazione continua.

Evidenze e criticità

I dati offerti dall'Ocse (cfr. "Education at a glance" 2011) mostrano per l'Italia un quadro impietoso con riferimento alla formazione continua: per un verso l'Italia è in fondo alla classifica per il numero di ore *pro capite* di "non-formal education" e "job-related non-formal education", per un altro verso vi è il pesantissimo dato, riscontrato anche nei progetti di ricerca svolti da OSR, per il quale gli adulti con livelli d'istruzione più elevati hanno maggiori probabilità di avere esperienze di apprendimento formali e non formali rispetto a quelli in possesso di livelli di istruzione più bassi. Dunque il principio della spirale positiva dell'empowerment sembra essere vero solo per chi è già "empowered" (ovvero individui già dotati di un ricco bagaglio culturale e probabilmente più motivati verso la manutenzione o l'aggiornamento delle proprie competenze). Quest'ultima evidenza richiama un problema già illustrato (cfr. "Contro la logica meccanicistica della spesa in istruzione e formazione", 13 Febbraio 2013 su questo stesso sito): il sistema di life long learning non può (e non deve, poiché non è tale la sua finalità) sopperire alle carenze di equità nell'accesso e nel conseguimento dei titoli di studio nel sistema educativo/scolastico. Il sistema di formazione continua (se di sistema si può parlare in Italia) non può svolgere la funzione di *compensatory education* perché le sue finalità, i suoi tempi, i suoi canali di finanziamento e le caratteristiche socio-demografiche dei fruitori sono diverse da quelle del sistema di istruzione.

Accanto a quanto fino ad ora illustrato vi è però un altro dato di fondamentale importanza: secondo quanto riportato dall'ISFOL "l'ammontare finanziario mobilitato per la formazione continua dei lavoratori in Italia è stimabile in poco più di 5 miliardi di euro l'anno" (cfr. Isfol, 2012¹). Detto questo, per quanto il valore assoluto possa essere più alto o più basso di altri paesi in un'ottica comparativa (tenuto conto che l'ammontare andrebbe depurato dall'effetto "potere d'acquisto"), il punto è che l'ammontare annuo in questione non è una cifra irrisoria. Ma occorre a questo punto ragionare e chiedersi quali sono le culture della programmazione (e della valutazione degli effetti) che sono dietro alle politiche di spesa, di decision making, di indirizzo contenutistico e di gestione di quest' ammontare.

Per quanto riguarda la spesa in istruzione, programmi di ricerca ad hoc (come il programma Aspis) hanno per esempio illustrato quanto una fetta importante sia assorbita dall'edilizia a discapito del potenziamento didattico o di altre politiche di intervento. Per la formazione continua/professionale, a causa della sua frammentazione in molteplici livelli (formazione regionale, formazione attraverso i Fondi Paritetici Interprofessionali, dai tanti e diversi usi delle risorse provenienti dal Fondo sociale europeo etc.), è difficile capire da dove vengano le meso (o micro) politiche di indirizzo, gli effetti della spesa e la scomposizione in singole voci della spesa stessa.

Possiamo azzardare un'ipotesi interpretativa, che però ha anche diversi dati a supporto: esistono tre culture dell'indirizzo della spesa in formazione (alle quali si legano tre culture della valutazione).

Una prima cultura è quella "dell'intervento occasionale" tipica della Regioni che, ricevendo un certo ammontare di risorse, creano cataloghi formativi per enti

Autore Articolo:

Orazio Giancola

¹ http://www.uil.it/polformazione/Rapporto_Isfol_2012.pdf

“accreditati” sulla base di vaghe analisi dei fabbisogni (accreditamento quasi sempre basato su criteri di idoneità delle strutture e del fatturato precedente, ma quasi mai su analisi della qualità dell’offerta formativa). La cultura degli interventi occasionali sfugge alla logica di programmazione integrata a più livelli (se non per i classici riferimenti, in fase di progettazione, ai vari documenti UE) e sfugge anche alla logica della valutazione, la quale si esplica sotto la forma dell’adeguatezza ai requisiti formali, al controllo burocratico e alla rendicontazione economica. Tutt’al più, per un puro colpo di fortuna, si può trovare traccia di questionari di gradimento di fine corso. Spesso le iniziative formative non hanno seguito e le loro tracce si perdono nei faldoni di qualche ufficio regionale e ministeriale. La cultura dell’intervento occasionale sembrerebbe quindi dare ragione alla teoria del “Garbage Can” sul decision-making (il processo decisionale è confuso, le preferenze sono incerte, problemi e soluzioni vengono estratti dal contenitore – il Garbage Can, appunto - in maniera del tutto casuale o e con una struttura poco chiara e una politica fallimentare in merito alle decisioni di obiettivi).

Una seconda cultura è quella “dell’intervento opportunistico” (e occasionale). Vi sono Regioni o aree (geografiche, distretti produttivi) capaci di intercettare risorse di vario tipo finalizzandole sulla base di un reale bisogno formativo. In questo caso si mobilitano risorse politiche, di rappresentanza, imprenditoriali etc., con il fine di raggiungere un obiettivo di breve-medio termine rispetto al quale c’è una minima concordanza. Non è detto che la cultura dell’intervento opportunistico produca risultati negativi anzi, potrebbe produrre anche effetti positivi, ma a tal proposito mancano dati a supporto. Il punto è che una cultura di questo tipo risulta essere occasionale, sporadica e scarsamente prevedibile. Difficilmente infatti si possono mettere a sistema le politiche e i risultati. Infine, visto il carattere opportunistico che la contraddistingue, è probabile che vi sia qualche ritorno positivo dell’intervento ma, anche in questo caso, una valutazione vera è propria, pubblica e affidabile metodologicamente è difficilmente rintracciabile se non nei limiti imposti dall’eventuale bando o dalle regole di finanziamento.

Una terza e ultima cultura è quella del “mosaico”. La metafora del “mosaico” viene spesso utilizzata per indicare la congruenza di parti che compongono un insieme sufficientemente armonico. In questo caso la metafora indica un insieme disorganico dove alcune sue parti anche se dotate di coerenza danno un’immagine complessiva disorganica e disordinata. Il sistema della formazione continua in Italia a livello macro (ripeto, ammesso che esista) è esattamente un mosaico di questo tipo: è difficile trovare una coerenza programmatoria (laddove per programmazione non intendiamo un processo esclusivamente top-down ma una chiara linea di indirizzo accompagnata da linee di valutazione d’impatto altrettanto chiare) tra le azioni dei diversi Fondi Paritetici Interprofessionali e tra le diverse macro azioni formative finanziate tramite il FSE (che a detta dell’ISFOL mobilitano la parte più consistente delle risorse economiche per la formazione continua). A un quadro di programmazione non integrata (la tanto decantata collaborazione “inter-istituzionale”) corrisponde un’eterogeneità di meccanismi di rendicontazione economica e di impatto che rendono difficilmente valutabile il ROI (ritorno economico dell’investimento in formazione), gli effetti “individuali” dell’investimento in formazione, l’efficacia e l’efficienza delle azioni dei singoli macro-soggetti (e/o delle loro articolazioni settoriali/territoriali) e l’accountability sociale dell’intero processo: a logiche a “mosaico” corrispondono dunque pratiche di decisione, programmazione e valutazione altrettanto composite ed eterogenee.

Il quadro che ne emerge è quello di un sistema che nel migliore dei casi naviga “a vista”, e nel peggiore segue invece cartine vecchie o piene di errori. Di fronte a una lunga stagnazione economica come quella che l’Italia sta vivendo (certamente in buon compagnia di tanti altri Paesi), e di fronte ad un costante restringimento dei vincoli di bilancio e di investimento, la leva della formazione può – probabilmente – essere d’aiuto. Ma si deve tener presente che l’espansione della spesa in formazione non è una soluzione particolarmente efficiente se non è accompagnata da una cultura della decisione caratterizzata da analisi più puntuali degli scenari (e dalla consapevolezza della non meccanicità degli effetti), dell’articolazione delle strategie in obiettivi (che vada oltre il piano delle retoriche UE) e di una “decentralizzazione” responsabile che eviti il rischio di eterogenee implementazioni situate. Da ciò non può che discendere una cultura della valutazione reale della spesa e degli impatti e, quindi, dei dispositivi di guida sistemica e relazionale (meccanismi di restituzione veloce dei risultati ed interlocuzione effettiva in merito a questi) funzionali ad una ridefinizione costante degli obiettivi e degli strumenti al fine della massimizzazione dell’efficienza, dell’efficacia e dell’*integrazione nella differenza*.