

Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione

Marco Biagi ()*

Sommario

1. La qualità della formazione: dalla conoscenza alla competenza. **2.** Formazione continua: dalle qualifiche alle competenze. **3.** Una migliore formazione per politiche occupazionali di qualità. **4.** Trasparenza del mercato del lavoro e delle certificazioni formative. **5.** Qualificare la spesa pubblica per la formazione: gli indicatori di qualità. **6.** Recensire la qualità dell'offerta formativa: necessità di una valutazione indipendente. **7.** La qualità delle azioni formative a sostegno delle pari opportunità fra uomo e donna. **8.** Qualità del processo e del prodotto formativo: la certificazione. **9.** I livelli della valutazione. **10.** L'intervento comunitario sulla qualità certificata della formazione: tecniche e strumenti. **11.** Flessibilità e formazione orientata alla qualità. **12.** Dialogo sociale per una formazione di qualità.

1. La qualità della formazione: dalla conoscenza alla competenza.

Il Libro Bianco della Commissione sull'educazione e la formazione (Commissione delle Comunità Europee, 1995a) rappresenta il programma per il lancio nel 1996 dell'Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto il corso della vita. Esso considera in modo assai puntuale il ruolo dell'istruzione e della formazione nel contesto delle politiche per l'impiego. Si afferma infatti che l'intervento delle azioni formative non può ridursi ad un'offerta di qualifiche. La formazione ha come missione strategica l'integrazione sociale e lo sviluppo della persona, cioè finalità che non possono essere perseguite se non realizzando con creatività investimenti in capitale umano. Invece, rileva ancora il Libro Bianco, in quasi tutti i Paesi la classificazione dei lavoratori è largamente collegata al livello del diploma posseduto, una connessione che crea non poche rigidità interne allo stesso mercato del lavoro.

In realtà il nesso fra qualifiche ed occupazione è assai difficile da decifrare. Una bassa qualifica professionale non sempre equivale ad una condanna alla disoccupazione e, correlativamente, alte qualifiche non danno affatto garanzia di impiego. Anzi, per certi profili un'intensa formazione che abbia prodotto un consistente incremento delle competenze può addirittura tradursi in un ostacolo in quanto può finire per restringere la capacità dell'offerta di lavoro del soggetto interessato.

Non è infrequente che le imprese, al fine di aumentare la produttività, cerchino proprio di superare le demarcazioni di inquadramento basate sulle qualifiche professionali, più che continuare ad inviare i propri dipendenti a frequentare ad oltranza corsi di formazione. Ed in ogni caso, come viene opportunamente sottolineato in Francia nel rapporto Boissonnat (Commissariat général du Plan, 1995), le politiche retributive non possono essere determi-

note

(*) Il presente studio è stato realizzato dall'Autore per il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale nel quadro delle attività relative al semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea. Esso è destinato anche agli Studi in onore di Koichiro Yamaguchi di imminente pubblicazione per i tipi di Giuffrè, a cura di Yasuo Suwa e dell'Autore.

Formazione e qualità

Marco Biagi

nate sulla base di un improbabile rapporto fra l'attività lavorativa prestata e la natura del diploma o del titolo di studio posseduto. In più, non va dimenticato che già il Rapporto Delors (Commissione delle Comunità Europee, 1993, p. 125) aveva segnalato fra i fattori principali di debolezza dei sistemi educativi e formativi l'assenza di un autentico mercato europeo delle qualifiche delle professioni, oltre ad una mancanza di trasparenza reciproca ed un riconoscimento limitato dei titoli e delle competenze su scala comunitaria.

Giustamente il recente Libro Bianco sull'istruzione e la formazione dichiara di non voler mettere in discussione il sistema dei diplomi. Esso sottolinea piuttosto la necessità di verificarne la qualità, a cominciare da un sistema di certificazione affidabile. Non a caso nel Parere comune sull'istruzione di base, la formazione iniziale e la formazione professionale del 19 giugno 1990 (Commissione delle Comunità Europee, 1991) le parti sociali si erano da tempo dichiarate concordi nell'auspicare che "l'istruzione di base e la formazione professionale siano di alto livello qualitativo" (lett. a) del Preambolo) per consentire il conseguimento di qualificazioni più ampie e complementari nel quadro di corsi di formazione di breve durata (punto 5 del Parere).

In quella che lo stesso Libro Bianco definisce società cognitiva, il singolo deve poter ottenere una validazione delle proprie competenze, tecniche o professionali, indipendentemente dal fatto che abbia beneficiato di un'istruzione sfociata nel rilascio di un diploma. Chiunque si presenti ad un colloquio in vista di un'eventuale assunzione deve poter giustificare le competenze dichiarate. Di qui nasce l'esigenza di sviluppare o perfezionare sistemi volontari di accreditamento delle competenze, con nuove modalità di validazione internazionalmente riconosciute che tengano conto di significative esperienze già in atto (es. il sistema TEFL per la lingua inglese).

Sarà proprio lo sviluppo di sistemi di validazione delle competenze che potrà incoraggiare l'indispensabile continua acquisizione di nuove conoscenze. Ed in questo senso è necessario mettere a punto meccanismi più affidabili per il riconoscimento delle competenze assai più che delle tradizionali qualifiche professionali (Biagi, 1993, p. 261).

Da tempo per la verità si parla di una "carta personale delle competenze", una sorta di "portafoglio individuale" che sintetizzi l'esperienza e la professionalità dei lavoratori consentendo ai potenziali datori di lavoro di comprendere la effettiva qualità dell'offerta. I dipendenti potrebbero cioè disporre, a richiesta, di una valutazione delle loro competenze (ma anche dei loro bisogni formativi), ottenendo un documento di loro proprietà ed a carattere riservato, rilasciato dall'impresa/datore di lavoro in collaborazione con enti di formazione specializzati, preferibilmente abilitati alla certificazione. Non perché si tratti di concepire o di imporre in Europa una carta unica, ma in quanto occorre in ogni caso contribuire allo sviluppo di un sistema per individuare *standards* comuni di validazione delle competenze, anche in una logica transprofessionale.

2. Formazione continua: dalle qualifiche alle competenze.

In sostanza si tratta dunque di passare da un sistema educativo di trasmissione delle conoscenze ad una formazione basata sulle competenze, superando la semplice logica di apprendimento in vista di una crescita cognitiva continua nell'ambito di processi di innovazione inaugurati dalle organizzazioni produttive. La disponibilità e capacità di ogni soggetto di realizzare il proprio adattamento per costruire e aggiornare la propria qualificazione richiede inoltre un processo formativo che si proietti lungo tutto l'arco della vita. Un'educazione permanente attuata sulla base di un policentrismo dell'offerta formativa, superando la concentrazione dell'offerta stessa nel momento iniziale dell'esistenza, anche per favorire una ricomposizione di conoscenze acquisite ma disperse in varie occasioni lavorative. Ciò che implica a sua volta il superamento della distinzione stessa fra istruzione/scolarizzazione e formazione, a favore di una prospettiva dove il singolo attenda sempre alla costruzione delle proprie competenze.

Numerose sono tuttora le ragioni che postulano un consistente investimento immateriale in formazione. Occorre far fronte infatti alla perdurante inadeguatezza fra domanda e offerta di qualifiche, tenendo conto dei consistenti cambiamenti demografici in atto, dello sviluppo dei servizi e della trasformazione dell'organizzazione e dei contenuti dell'attività lavorativa. Necessità di carattere economico che non devono oscurare un obiettivo sociale di carattere prioritario, quello di evitare una sorta di frattura sociale determinata dall'allargamento dell'area degli esclusi (fra cui giovani e disoccupati di lunga durata).

Di più, occorre assicurare priorità alla qualità dell'educazione e della formazione in un

contesto di globalizzazione di rapporti in cui l'Unione Europea deve coniugare la propria crescita economica competitiva con il suo modello sociale. Anche se non deve essere sopravvalutato il rischio, segnalato dal Libro Bianco più volte citato, di una "diluizione" della società europea in questo contesto di mondializzazione.

Investimenti in capitale umano, peraltro talvolta invocati con ritardo, non possono da soli risolvere la questione dell'occupazione. Ed in ogni caso occorre non sovrastimare la capacità della formazione di agire, specialmente contro la disoccupazione di lunga durata. In molti casi non è tanto infatti una questione di mancanza di specifiche professionalità, quanto, ad esempio, di un deficit personale di autodisciplina, di assenza di fiducia in se stessi e finanche di una lacunosità dell'istruzione di base.

Al punto che piuttosto di investire in ultraquarantenni che necessitino di cospicui interventi formativi, molte imprese preferiscono addestrare giovani sotto i trent'anni, in quanto più malleabili ed aperti all'apprendimento, con maggiori probabilità di acclimatarsi nel contesto aziendale. Certo l'elevazione dei livelli medi di istruzione è necessaria, ma purtroppo risulta sovente non sufficiente per conseguire un'occupazione coerente con le attese dei Governi o delle parti sociali.

Formazione e qualità
Marco Biagi

3. Una migliore formazione per politiche occupazionali di qualità.

Non c'è dubbio quindi che la formazione rimanga uno degli strumenti più rilevanti per migliorare le opportunità dei singoli di trovare un'occupazione. Essa assolve infatti tradizionalmente alla funzione di rendere il più possibile coerente, nel breve-medio periodo almeno, l'offerta di lavoro con la domanda. Anche se frequentemente si riscontra come la programmazione dei piani formativi (specialmente dove intervenga un sostegno finanziario pubblico) venga costruita prevalentemente sulla base delle esigenze dell'offerta (i centri, il personale docente, le disponibilità di competenze), prescindendo di fatto dalle richieste di mercato.

A tale problema non può tuttavia essere offerta la soluzione di invertire drasticamente il processo. In altri termini l'idea di subordinare la programmazione dell'offerta formativa agli andamenti del mercato del lavoro appare di difficile attuazione e non sempre raccomandabile, vuoi per le incertezze dinamiche dello stesso mercato del lavoro, vuoi per il fatto che tale impostazione potrebbe ostacolare lo sviluppo economico, specie nelle aree meno forti. La formazione deve precedere i problemi, non inseguirli. La sua funzione strategica è quella di raccordarsi utilmente alle opzioni adottate in contesti locali (settori in declino, in crisi, o su cui si punta per lo sviluppo), alle scelte in termini organizzativi che le stesse imprese stanno adottando, ai bisogni formativi dei destinatari degli interventi. Deve essere comunque confermato il principio secondo cui spetta agli Stati membri fissare obiettivi di qualificazione, come indicatori dei livelli di competenza dei singoli, in relazione ai quali valutare l'eventuale miglioramento delle prospettive dell'occupazione. Come ha affermato la Commissione in una recente comunicazione sulle tendenze e l'evoluzione dei sistemi occupazionali nell'Unione Europea (Commissione delle Comunità Europee, 1995b), in questo modo si contribuirà a rendere più trasparente il mercato.

4. Trasparenza del mercato del lavoro e delle certificazioni formative.

La trasparenza delle certificazioni formative diventa dunque in questa luce un tema centrale, presupposto essenziale della stessa integrazione europea, anche al fine dell'effettività della libera circolazione dei lavoratori. È appunto sviluppando idonei sistemi certificativi che si potrà operare più efficacemente sul piano del raccordo tra formazione (scolastica e professionale) e mondo del lavoro. Proprio la trasparenza nella comparazione tra criteri di redazione delle certificazioni formative acquisite in diversi Stati membri è prerequisite imprescindibile per la libertà di circolazione.

Del resto il perdurare in Europa di consistenti tassi di disoccupazione, pur assai differenziati geograficamente, in un contesto di crescita economica, deve orientare verso un deciso miglioramento dei sistemi di formazione oggi esistenti. Non è solo questione di aumentare per quanto possibile gli investimenti da parte di autorità pubbliche comunque soggette a forti limitazioni di bilancio, ma soprattutto di migliorare nettamente la qualità dell'offerta formativa. Non tanto (o non solo), spendere di più, ma innanzitutto spendere meglio, anche sviluppando idonei meccanismi certificativi. Un'impostazione in termini di qualità che superi la

Formazione e qualità

Marco Biagi

semplice distinzione tra validazione (valutare cioè se la azione formativa ha raggiunto gli obiettivi dichiarati e prefissati) e la valutazione vera e propria (ovvero una determinazione di tutti gli effetti globalmente collegati al programma/intervento di formazione).

Le ragioni per mettere a punto uno strumento di intervento comunitario sulla qualità della formazione sono per la verità molteplici (Vistarini, 1995, p. 39). In primo luogo occorre sottolineare il fatto che la crescita quantitativa dei sistemi formativi non è avvenuta in sintonia con un'identico miglioramento di natura qualitativa. Inoltre esiste un riconoscimento pressoché universale circa la centralità assunta dai processi formativi in relazione all'accresciuta internazionalizzazione della competizione, nonché collegata all'introduzione di nuove tecnologie all'interno dei processi produttivi.

Da quanto detto discende in misura esponenziale il bisogno di aumentare la quantità di risorse economiche da destinare al sistema formativo, pur in una fase in cui le politiche sociali sono condizionate da un forte contenimento della spesa pubblica. Senza dimenticare che già il Libro Bianco di Jacques Delors aveva chiaramente evidenziato lo stretto rapporto esistente fra deficit di competitività e deficit formativo nei Paesi dell'Unione Europea.

Già nella risoluzione del Consiglio relativa alla formazione professionale per gli anni '90 (adottata l'11 giugno 1993) si era convenuto di "migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale, soprattutto formando i docenti ed aumentando le capacità amministrative e organizzative". Orientamento formalizzato un paio di settimane dopo in una raccomandazione (Consiglio, 1993), dove gli Stati membri vennero incoraggiati a favorire all'interno delle imprese la consapevolezza della coerenza tra competenze dei lavoratori e capacità concorrenziale delle imprese per incentivare queste ultime ad accordare priorità allo sviluppo della qualità e delle competenze dei lavoratori loro dipendenti. Dunque la qualificazione dell'offerta formativa deve essere realizzata anche in vista del perseguimento di obiettivi di qualità da parte delle imprese: una formazione di qualità per costruire una formazione orientata ad obiettivi di qualità. In questo è ravvisabile l'indispensabile coerenza tra politiche del mercato del lavoro e politiche di miglioramento della produttività, accolta nel documento congiunto ECOFIN e dei Ministri del Lavoro e Affari Sociali approvato al vertice di Madrid del 16 dicembre 1995.

5. Qualificare la spesa pubblica per la formazione: gli indicatori di qualità.

La valutazione della produttività della spesa pubblica per la formazione è ormai una questione centrale. Una maggiore attenzione ai costi e benefici di questo tipo di investimento appare indispensabile, anche in vista della definizione di *standards* o principi comuni per ridurre gradualmente il livello di intermediazione delle pubbliche amministrazioni, a favore di iniziative realizzate dalle imprese, specie se di piccole o medie dimensioni. Orientamento già condiviso in sede comunitaria (Commissione, 1995b) dove si sottolinea la necessità del controllo e della valutazione degli investimenti in formazione e del loro impatto. Come criteri per misurare gli effetti delle azioni formative si suggeriscono tassi di partecipazione, livelli di qualificazione, miglioramento della produttività, tassi di occupazione più elevati. La Commissione suggerisce anche la predisposizione di indicatori quantitativi e qualitativi misurabili riferita agli obiettivi per la qualificazione di varie classi di età (18-24 anni; 25-50 anni; più di 50 anni).

La riqualificazione del prodotto formativo è realizzabile innanzitutto attraverso l'adozione di tecniche diverse da quelle abitualmente utilizzate, se non addirittura sperimentali. Da un lato si tratta di superare la tradizionale corsualità, puntando sulla brevità degli interventi e sulle potenzialità offerte dai percorsi formativi centrati sulle diverse modalità di autoistruzione, anche a distanza, utilizzando le tecnologie dell'informazione con l'apporto di elementi di modularità ed interattività. Dall'altro conviene sperimentare una sorta di "formazione liquida" (Vistarini, 1995), capace cioè di raggiungere con fluidità le nicchie dei fabbisogni più impellenti, rispondendo con prodotti "su misura" a domande formative diversamente evolute e collocate, sia sul territorio sia nelle imprese.

6. Recensire la qualità dell'offerta formativa: necessità di una valutazione indipendente.

Naturalmente per progredire verso una formazione migliore occorre preliminarmente, come sottolineato nel Libro Bianco sull'educazione e la formazione (Commissione, 1995a), disporre di capacità di recensire l'offerta formativa.

È del tutto imprescindibile a tal proposito disporre di informazioni che rendano possibile la formulazione di indicatori di qualità adeguati e significativi rispetto alla realtà. Ciò che a sua volta coinvolge due aspetti essenziali: la qualità dei dati e delle informazioni possibili (dove il termine qualità allude alla correttezza e al grado di aggiornamento delle informazioni stesse), da un lato, e, dall'altro, le modalità di raccolta e circolazione dei dati e delle informazioni (il flusso di raccolta e organizzazione dei dati deve essere del tipo *bottom-up*, mentre quello di trasmissione può anche essere *top-down*).

Pertanto il sistema di valutazione dovrà essere indipendente, costituito all'esterno degli stessi sistemi educativi. Si deve comunque trattare di una valutazione semplice, in grado di ordinare gerarchicamente e confrontare chiaramente i prodotti offerti, consentendo nel contempo di conoscere il contributo reale dell'intervento formativo all'argomento della base occupazionale.

7. La qualità delle azioni formative a sostegno delle pari opportunità fra uomo e donna.

È prioritariamente importante valutare come la formazione contribuisca a diminuire la segmentazione del mercato del lavoro, promuovendo l'inserimento delle donne nelle professioni tradizionalmente occupate dagli uomini con politiche che ne assicurino pari opportunità. Il sistema educativo è infatti parte essenziale dell'emancipazione, per la promozione sociale e professionale delle donne. Le difficoltà incontrate dalle lavoratrici per quanto concerne l'accesso all'occupazione sono dovute in gran parte ad un minore accesso alla formazione professionale.

Varie sono di conseguenza le misure che potrebbero essere attivate per migliorare la qualità della formazione riferita alle lavoratrici (Battistoni, 1995). Innanzitutto si può pensare all'attivazione di strumenti di monitoraggio comuni da parte delle diverse strutture di assistenza tecnica, nazionali e locali, per individuare punti di forza e di debolezza delle varie iniziative finanziate a livello europeo e rivolte ad una utenza femminile.

Potrebbero in questo senso essere messe a punto metodologie e tecniche di valutazione comuni a livello europeo delle attività di formazione al femminile, per valutare efficacia ed efficienza non solo in base ai risultati occupazionali, ma tenendo conto dell'effettivo apprendimento dell'utenza. Ciò sarà possibile rafforzando il ruolo del gruppo di coordinamento comunitario sulla formazione femminile, giungendo in ipotesi all'attivazione di un Osservatorio comunitario delle iniziative formative femminili finalizzato allo sviluppo di attività nazionali di monitoraggio e di analisi di impatto dei diversi sistemi formativi. Fra l'altro occorrerà considerare l'opportunità di realizzare un Libro Bianco sulla formazione femminile per lanciare un progetto di finanziamento di un fondo comunitario di formazione continua femminile.

8. Qualità del processo e del prodotto formativo: la certificazione.

Si può affermare in termini generali che la formazione di qualità è quella che massimizza il raggiungimento degli obiettivi esplicitati dalla molteplicità dei soggetti interessati (Del Santo, Forlani, 1995). Tali obiettivi possono essere riferiti (in modo non alternativo) all'*output* (o prodotto) della formazione, ed al processo di produzione della formazione (cioè alla produzione formativa). Più precisamente è possibile valutare una singola azione od un sistema formativo analizzando la qualità dell'*output* dell'azione, della struttura o del sistema stesso. Ed in ogni caso gli obiettivi possono essere obiettivi occupazionali, di apprendimento (di conoscenze, capacità, ecc.), formativi, di soddisfazione, di costo. Questa valutazione rispetto a parametri di riferimento prefissati potrebbe sfociare in un'opera di certificazione, cioè di verifica rispetto a *standards*.

Una valutazione complementare rispetto a quella appena delineata è costituita dalla verifica della qualità del processo di produzione formativa. Essa a sua volta può essere distinta in due aspetti: la qualità potenziale e quella effettiva. La prima fa riferimento all'esistenza di una serie di precondizioni che nell'ambito di un sistema, o di una struttura o di una singola azione, possono favorire la qualità della formazione. La seconda verifica invece, in itinere o *ex-post*, se l'effettivo svolgimento delle attività formative avviene o è avvenuto nel rispetto di una serie di condizioni ritenute necessarie per garantire la qualità delle azioni, delle strutture o dei sistemi.

Anche l'analisi valutativa centrata sul processo richiede la preliminare esplicitazione delle

Formazione e qualità

Marco Biagi

caratteristiche individuate in anticipo come garanzie o, quantomeno, come indicatori della qualità. Ad esempio, a proposito delle risorse umane impegnate come docenti nelle azioni o nelle strutture si possono identificare requisiti come il titolo di studio, la frequenza di iniziative di aggiornamento, l'esperienza aziendale precedente all'attività di insegnamento, l'anzianità professionale in campo formativo, ed infine le pubblicazioni.

La scelta delle aree di analisi da attivare nelle varie occasioni valutative dovrebbe tener conto almeno dei seguenti quattro elementi. Innanzitutto della dimensione temporale: la valutazione può essere effettuata prima, durante o dopo l'azione formativa o l'attività della struttura formativa. In secondo luogo del soggetto dalla cui prospettiva si effettua la valutazione: quella degli utenti, del personale docente, delle strutture formative globalmente intese, delle istituzioni o dei datori di lavoro. In terzo luogo del livello di analisi: dalla singola azione formativa, alla tipologia formativa (di base, ecc.), da una struttura formativa al sistema formativo nel suo complesso (in ambito nazionale, regionale, locale, ecc.).

Infine c'è da considerare la già richiamata opzione per l'attenzione al prodotto ovvero al processo, a seconda degli aspetti da analizzare, così sommariamente schematizzabili: gli apprendimenti, gli esiti occupazionali, la soddisfazione, i comportamenti sul lavoro, i contenuti e le metodologie, le strutture e le attrezzature impiegate, le risorse umane utilizzate, i processi decisionali e operativi, la capacità programmatoria, l'impiego delle risorse finanziarie.

9. I livelli della valutazione.

Da quanto fin qui esposto sembra discendere che la valutazione della formazione non possa semplicemente risolversi nella "customer satisfaction". Infatti la valutazione persegue due scopi ben distinti. In primo luogo essa deve essere utilizzata per valutare l'efficacia della formazione, intesa come capacità di raggiungimento dei risultati finali e di misurazione degli effetti globali ottenuti.

Inoltre essa può e deve essere usata come aiuto alla formazione stessa. Questa distinzione è importante in quanto la prima utilizzazione pratica della valutazione è normalmente quella di migliorare il processo di formazione scoprendo quali processi abbiano avuto successo nel raggiungimento degli obiettivi. Occorre a tal proposito la massima cautela, in quanto molti formatori pretendono di ottenere informazioni completamente oggettive sui risultati del progetto formativo. In realtà questo processo di misurazione e quindi di valutazione riproduce esattamente la natura delle situazioni reali.

La precedente osservazione conduce al secondo e forse meno dibattuto scopo della valutazione, quello della misura degli effetti della formazione. Poiché, come si è detto più sopra, la valutazione degli effetti globali della formazione può essere usata come aiuto alla formazione stessa, la valutazione dei suoi effetti è al di là di ogni evidenza un punto di forza motivazionale importante. È infatti ben noto nell'ambito della psicologia dell'apprendimento il principio secondo cui la conoscenza dei risultati facilita per se stessa il processo di apprendimento. In pratica la conoscenza dei risultati finali attesi può contribuire ad apprendere più efficacemente. Ecco perché è davvero rilevante definire subito i risultati globali attesi dal processo formativo.

I procedimenti necessari per valutare il risultato di un programma formativo efficace possono essere articolati su quattro livelli. Il primo è quello delle reazioni immediate. Si tratta cioè della reazione dei destinatari della formazione (es. osservazioni circa il metodo di presentazione dei contenuti, sull'interesse dell'argomento trattato e sua utilità, il coinvolgimento emotivo sviluppato, la partecipazione attiva determinatasi, ecc.). Valutare questo livello comporta una serie di possibili azioni. Certo una valutazione soggettiva a breve termine (definibile "a caldo") delle reazioni immediate dei destinatari dell'intervento, ma anche l'individuazione di quelle parti o argomenti che necessitano di modifiche che si possono apportare durante l'erogazione stessa dell'intervento formativo.

Il secondo è il livello di apprendimento cognitivo inteso quale acquisizione di conoscenze, abilità ed atteggiamenti nei confronti dell'argomento oggetto dell'intervento di formazione. La valutazione tende ad accertare in questo caso l'incremento dettagliato delle conoscenze e dei comportamenti finali. Tale verifica viene per lo più effettuata attraverso esercitazioni, prove o sistemi di test a fini cognitivi. Ha certamente vantaggi pratici, consentendo ad esempio al formatore di identificare i prerequisiti formativi propedeutici. Anche i destinatari sono aiutati dalla conoscenza dei risultati di apprendimento ottenuti, risultati che li aiutano ad identificare ulteriormente la propria area di bisogni cognitivi. Non c'è bisogno di dire che

questo tipo di valutazione ha limiti molto evidenti: la sola misura dell'aumento di conoscenze cognitive è insufficiente. Essa non verifica infatti la capacità reale di utilizzare concretamente la nuove conoscenze acquisite.

Il terzo è il livello del comportamento finale, cioè la valutazione del comportamento sul lavoro. Si tratta di una tecnica molto più complessa, anche perché implica una valutazione comportamentale effettuata sulle precedenti e sulle successive prestazioni lavorative, ovviamente rispetto all'intervento formativo. In termini di azioni essa può essere realizzata per mezzo di osservazioni dirette del formatore o del valutatore attraverso il suo coinvolgimento in situazioni lavorative reali (osservazioni statistiche campionate, interviste mirate, verifica degli atteggiamenti e comportamenti in *field*). Si tratta di un livello valutativo essenziale, in quanto può indicare se il progetto formativo in generale ed il programma attuativo specifico di trasferimento dei contenuti siano stati validi.

Il quarto è il livello di funzionalità in termini di efficienza e costi/benefici. Si tratta di una ulteriore forma di cambiamento che riguarda il funzionamento reale di una parte dell'impresa. La valutazione del livello funzionale si pone l'obiettivo di misurare gli effetti globali, in termini di produttività, redditività o efficienza. Ogni indice di funzionamento aziendale che sia correlato agli obiettivi della formazione può e deve essere utilizzato. La maggiore difficoltà a questo livello è quella di determinare in che misura i cambiamenti globali osservati siano il risultato diretto o indiretto del processo di formazione piuttosto che di altri fattori complessi ed interagenti tra loro.

In ogni caso la valutazione della qualità della formazione non sembra poter prescindere dall'uso combinato di una varietà di indicatori, assai ampia a seconda dei contesti nazionali, locali e settoriali. Fra essi conviene ricordare almeno quelli più ricorrentemente menzionati: la flessibilità dell'intervento formativo, la sensibilità al mercato del lavoro, il numero chiuso, il tempo pieno, l'ampio ricorso a docenti non istituzionali con lunga esperienza formativa, l'esistenza di un sistema modulare di certificazione dei titoli, il coinvolgimento in forma di *joint venture* degli organismi potenziali futuri datori di lavoro, la didattica basata sul *problem solving*, la transnazionalità.

10. L'intervento comunitario sulla qualità certificata della formazione: tecniche e strumenti.

Il più volte menzionato Libro Bianco sull'educazione e formazione (Commissione, 1995a) propone un duplice ordine di azioni conseguente all'analisi richiamata anche in questa sede. Esso suggerisce da un lato di misurare l'investimento in educazione e formazione, mentre dall'altro sostiene la necessità comunque di promuovere l'investimento in risorse umane. La prima proposta è in sintesi quella della qualità della formazione. Non si può non convenire a riguardo con l'esigenza di dare piena attuazione agli stessi artt. 126 e 127 del Trattato. In tali disposti è infatti rinvenibile il progetto della Comunità di contribuire allo sviluppo di una educazione di qualità, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione. Un progetto da realizzare in omaggio al principio di sussidiarietà, quindi escludendo ogni armonizzazione di leggi e regolamenti degli stessi Stati membri.

In quest'ottica si potrebbero innanzitutto identificare le linee di azione per la promozione e l'adozione di una raccomandazione comunitaria (o, meglio, di una direttiva) sulla trasparenza delle certificazioni, al fine di individuare quali elementi debbano necessariamente comparire in un *curriculum vitae* affinché il percorso di apprendimento sia esplicitato e chiaramente riconoscibile. Tale soluzione dovrebbe non soltanto consentire la leggibilità ed utilizzabilità del documento in un contesto di mobilità europea. Essa dovrebbe anche agire a tutela stessa dei "consumatori dei servizi formativi" perché essi possano disporre di chiari elementi di informazione e di orientamento per effettuare le proprie scelte.

Naturalmente in materia si potrà trarre vantaggio dall'esperienza del CEDEFOP, individuando poi un quadro di riferimento comprensivo di indicatori di qualità che consentano ad un sistema di organismi indipendenti di valutazione (istituiti a livello dei singoli Stati membri) di attuare l'indispensabile sistema certificativo che qualifichi meglio la spesa in formazione nei termini delineati nel corso di queste osservazioni.

La seconda proposta, del pari avanzata dal Libro Bianco (Commissione, 1995a), è in sostanza quella della formazione per la qualità. Si tratta cioè di individuare le modalità con cui promuovere l'investimento formativo nel miglioramento della qualità delle risorse umane, al fine di realizzare l'eccellenza nella *humanware technology*. Stimolare l'investimento in risorse umane è possibile identificando le diverse modalità di trattamento fiscale

Formazione e qualità

Marco Biagi

e contabile delle spese di formazione delle imprese e dei singoli, individuando soluzioni tecniche che con modalità differenziate consentano di inquadrare le spese di formazione come investimento, sia per le imprese, sia per i singoli.

Soluzioni di tipo promozionale che comprendono incentivi tanto di natura fiscale (deduzioni, ecc.), quanto di tipo finanziario (prestiti, ecc.) o contributivo (es. alleggerimento degli oneri sociali per le imprese impegnate in attività formative). Si tratta di soluzioni che hanno un minor impatto sui bilanci pubblici rispetto al finanziamento diretto di attività formative, sempre che tali agevolazioni (fiscali, finanziarie, contributive) siano collegate a spese in formazione adeguatamente certificate nei termini precedentemente delineati.

11. Flessibilità e formazione orientata alla qualità.

Occorre nella stessa logica tener presente nuove modalità di organizzazione del tempo di lavoro e di formazione (superando la distinzione tra lavoro effettivo ed attività di formazione professionale), nella crescente diffusione di forme di attività lavorativa che non sono inquadrabili nella tradizionale tipologia giuridica dei contratti di lavoro subordinato.

Di particolare interesse a riguardo è la proposta della Commissione Boissonnat del *contract d'activité*, schema nel quale si cerca di promuovere un ravvicinamento della condizione di lavoratore dipendente ed autonomo anche per incoraggiare iniziative di creazione di impresa (Priestley, 1995, p. 955). L'idea è quella di stabilire un rapporto contrattuale fra i soggetti interessati (o loro rappresentanti), da un lato, e, dall'altro, un collettivo di responsabili economici e sociali composto da una pluralità di imprenditori, ma anche da attori pubblici o privati che assumano responsabilità economiche, finanziarie o sociali relativamente a certi aspetti del contratto, fra cui di tutto rilievo è il momento formativo. Si tratta in altri termini di rendere compatibile una gestione flessibile dell'occupazione con la costruzione di un itinerario professionale che alterni diverse forme di attività (lavoro subordinato, autonomo e formazione). Non è (ancora) il superamento del rapporto di lavoro subordinato a durata indeterminata, archetipo tuttavia in declino e comunque non sempre compatibile con una formazione di qualità. Si è tuttavia in presenza, secondo tale prospettiva, di un consistente allargamento dell'oggetto dedotto contrattualmente, individuato in varie forme di attività utili all'organizzazione produttiva.

Flessibilità dell'occupazione e qualità del capitale umano sono termini non sempre conciliabili con facilità. Una forza lavoro più insicura o precaria rischia infatti di essere meno preparata professionalmente e quindi caratterizzata da una produttività inferiore. È verosimile a tal proposito che gli imprenditori siano meno incentivati ad investire in formazione, tenuto conto della supposta brevità del rapporto di lavoro.

Fra l'altro uno dei problemi meno discussi (ma non per questo di inferiore rilevanza) nello studio delle tecniche di incentivazione all'investimento in formazione è proprio quello della tutela del datore di lavoro contro il rischio di dimissioni che provocherebbero un ingiusto impoverimento del patrimonio di risorse umane realizzato mediante l'investimento formativo. Al punto che viene avanzata la proposta di esplorare la possibilità di un risarcimento (almeno parziale) delle spese sostenute dall'imprenditore nel caso in cui il dipendente si dimetta entro un certo arco di tempo dopo l'effettuazione dell'ultimo modulo formativo. Certo è che in molti casi si determina un circolo vizioso: i dipendenti su cui non si investe in termini di formazione dimostrano un inferiore impegno e lealtà nei confronti dell'imprenditore, meno stimolato a spendere nella loro educazione, e quindi si incentiva il fenomeno del *job hopping*, talvolta esasperandolo.

Sarà proprio compito precipuo di una formazione orientata alla qualità quello di riconciliare le ragioni della flessibilità e della lealtà, dell'efficienza e della fiducia, in un disegno educativo che eviti la frammentazione del capitale umano a seconda delle condizioni di sicurezza del proprio impiego o di altri fattori (es. il lavoro femminile). Anche perché è proprio l'elemento fiduciario/partecipativo (che la formazione può rafforzare nel rapporto fra impresa e dipendenti) a rappresentare uno dei vantaggi competitivi maggiormente accreditati nel quadro della gestione delle risorse umane.

Già il Rapporto Delors (Commissione delle Comunità Europee, 1993) suggeriva la generalizzazione negli Stati membri di sistemi polivalenti di "crediti alla formazione" (o "assegni-formazione"), cioè di capitali assegnati specialmente ai giovani e spendibili in condizioni flessibili nel corso della loro vita attiva per l'acquisizione di nuove conoscenze e per l'adeguamento delle competenze, fino alla previsione (legale o contrattuale) di un diritto a congedi di formazione sostenuti con un contributo pubblico. L'impostazione di un sistema

formativo secondo la logica dei “crediti” comporta una “capitalizzazione” che deve essere gestita in vista del raggiungimento di traguardi certificati.

Formazione e qualità
Marco Biagi

12. Dialogo sociale per una formazione di qualità.

È opportuno che un impianto impostato sulla logica dei crediti formativi trovi il modo di agganciarsi ai sistemi di contrattazione collettiva. Una soluzione accolta fin dal 1990 nel Parere comune dalle parti sociali (Commissione delle Comunità Europee, 1991) che, proprio ad iniziare da questa materia, potrebbero considerare utile realizzare intese contrattuali nel quadro del dialogo sociale che possano poi essere recepite dal Consiglio con una direttiva od altro strumento di intervento comunitario.

Infatti più che pensare ad una generalizzazione di una “tassa di formazione”, prevedendo l’obbligatorietà di un investimento minimo dell’impresa in formazione (destinandolo altrimenti al prelievo fiscale ordinario), pare conveniente che le parti sociali concordino un sistema di incentivi su base consensuale, in omaggio alla *co-makership* che informa tutta la più avanzata tipologia formativa *tailor-made* orientata al cliente.

Ma più in generale l’impegno delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali su scala comunitaria potrebbe proprio essere quello di negoziare un’intesa che costituisca il presupposto per un intervento comunitario sui temi richiamati nel corso di queste note. Sul presupposto che una maggiore qualificazione di qualità dell’investimento in formazione nella valorizzazione del capitale immateriale costituito dalle risorse umane è la soluzione più convincente per aumentare la competitività globale del sistema economico comunitario, sviluppando nel contempo l’occupazione e permettendo di preservare le conquiste sociali.

Bibliografia

Battistoni (1995), *Possibili linee di intervento per la formazione al femminile*, Roma, paper ISFOL.

Biagi (1993), *Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità*, in questa rivista n. 1.

Commissione delle Comunità Europee (1991), *Dialogo sociale europeo. I pareri comuni*, Lussemburgo.

Commissione delle Comunità Europee (1993), *Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro bianco, Lussemburgo.

Commissione delle Comunità Europee (1995a), *Libro bianco sull’educazione e la formazione, Insegnare e apprendere. Verso la società cognitiva*, COM (95) 590 final.

Commissione delle Comunità Europee (1995b), *La strategia europea per l’occupazione: progressi recenti e prospettive*, COM (95) 465 def.

Consiglio (1993), *Raccomandazione del Consiglio del 30 giugno 1993 sull’accesso alla formazione professionale permanente*, 93/404/CEE, in GUCE 23.7.93, N. L 181/38.

Commissariat général du Plan (1995), *Le travail dans vingt ans, rapport de la commission présidée par Jean Boissonnat*, La Documentation française, Editions Odile Jacob.

Del Santo, Forlani (1995), *I risultati dell’indagine Istat sulla formazione continua nelle imprese*, Relazione presentata al convegno promosso dal Consiglio Nazionale delle Ricerche e dall’Istituto di Studi sulla Ricerca e Documentazione Scientifica (ISRDS), Roma 30 ottobre 1995.

Priestley (1995), *A propos du “contrat d’activité” proposé par le rapport Boissonnat*, in DS, n. 12.

Vistarini (1995), *I paradigmi innovativi del sistema formativo italiano per “traguardare” l’Europa*, in IS, luglio-agosto.