

FULVIO
GHERGO

L'accreditamento delle strutture formative

*Percorrendo le varie tappe
e i vari modi con cui sono
state fissate negli anni
le condizioni richieste
per effettuare interventi
di formazione professionale
con fondi pubblici,
l'articolo giunge a
descrivere la filosofia
sottostante
all'accreditamento della
strutture di FP
e l'architettura
del modello elaborato
per rispondere alle
richieste dell'accordo
Stato-Regioni.*

Il problema e la sua storia

Il problema delle condizioni richieste ai soggetti che propongono e intendono realizzare, con fondi pubblici, interventi di formazione professionale è sempre stato presente nel dibattito della formazione professionale.

È un problema, infatti, di rilevante portata, la cui soluzione rappresenta una risposta a due esigenze fondamentali, tra loro connesse:

- assicurare agli utenti la qualità del servizio formativo
- garantire "ex-ante" le pubbliche amministrazioni sulla affidabilità gestionale degli attori.

La questione (fino a qualche tempo dibattuta come "problema dei requisiti") oggi si ripropone con motivi di attualità particolari come problema dell'"accreditamento".

Per comprendere i motivi di attualità e di specificità rispetto al passato è opportuno effettuare una ricostruzione storica delle soluzioni normative date al problema, ricorrendo ad una

macro-periodizzazione della evoluzione della formazione professionale negli ultimi decenni.

1. Prima fase (fine anni quaranta): *l'emergenza postbellica*. La preoccupazione prima della formazione professionale extrascolastica (l'addestramento professionale, questa è la locuzione utilizzata dal titolo IV della L. 264/1949 "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati") è recuperare i disoccupati o i minacciati di disoccupazione, prodotti dalla guerra, mediante iniziative di rapida qualificazione o riqualificazione. I primi potevano essere realizzati da "enti o associazioni" ai quali si richiedevano due soli requisiti: avere come fine statutario la formazione professionale dei lavoratori (art. 47) e preventivamente dimostrare di disporre di attrezzature idonee (art. 48). I secondi venivano direttamente realizzati dalle imprese industriali.
2. Seconda fase (anni 50-60): *la creazione di un sistema di formazione professionale post-obbligo*. Cambia lo scenario economico-produttivo (espansione del mercato del lavoro industriale e terziario e accelerazione dei processi di trasformazione ed ammodernamento dei mezzi di produzione) e il sistema formativo-professionale, di cui ha competenza il Ministero del Lavoro, cambia target e mission. Obiettivo è quello di qualificare una potenziale manodopera quasi esclusivamente giovanile, precocemente avviata al lavoro, sprovvista non solo di educazione e cultura tecnologica, ma addirittura con una formazione di base molto precaria (la scuola dell'obbligo terminava con il quinquennio delle elementari). Tale qualificazione è rivolta ai ruoli e livelli gerarchico-professionali più bassi e di carattere mansionistico. Il basso standard di condizioni strutturali per potere realizzare tali interventi (sono rimasti quelli previsti dalla L. 264/49) e la nuova tipologia di formazione (qualificazione giovani) attivano tutta una serie di forze disponibili a impegnarsi in questo servizio o per tradizionale e vocazionale tendenza a gestire iniziative educative (enti di ispirazione religiosa) o per una naturale vicinanza ai problemi del lavoro (associazioni sindacali o sociali dei lavoratori). È in questo periodo che si sviluppa quell'articolato sistema gestionale che definiremo "pluralistico" per designare sia la molteplicità dei soggetti che promuovono ed organizzano interventi formativi sia anche la diversa matrice culturale che li connota.
3. Terza fase (anni '70): *la razionalizzazione del sistema*. Con il trasferimento della formazione professionale alle Regioni inizia un dibattito sulla riforma del sistema che sfocerà nella legge quadro. Al centro di tale dibattito si colloca il problema della "natura" della gestione, che taluni vorrebbero solo pubblica altri "pluralistica".
La legge quadro, all'art. 5, sanziona, accanto alla presenza pubblica, il pluralismo, ma parametrato sotto il profilo:

- “*culturale*” (struttura di ente emanazioni di associazioni sindacali di datori di lavoro e di lavoratori, del movimento cooperativo, di imprese e loro consorzi, di associazioni sociali e culturali);
- “*giuridico*” (la formazione professionale come finalità statutaria e il non scopo di lucro);
- “*tecnico*” (capacità organizzative, strutture e dotazioni adeguate, pubblicità dei bilanci, controllo regionale, rispetto del CCNL).

Per comprendere la norma occorre ricordare che lo scenario della formazione professionale è rappresentato ancora, quasi esclusivamente, dal mondo dei giovani post-obbligo, per i quali maggiori sono le esigenze di carattere educativo.

4. Quarta fase (anni '80-'90): *l'espansione delle tipologie formative*. Negli ultimi quindici anni la formazione professionale regionale - grazie soprattutto all'apporto finanziario del FSE - amplia, attraverso sedimentazioni successive, i suoi target di riferimento: prima i giovani con titolo formativo elevato (interventi di secondo livello), successivamente utenti emarginati dal mercato del lavoro per la loro condizione.

Ciascuna di queste categorie rappresenta un'emergenza dei tempi: ai primi anni '80, la scoperta della risorsa umana come fattore strategico di produzione in un'epoca in cui la risorsa chiave dei sistemi produttivi è divenuta l'informazione e crescente è la produzione di beni immateriali e servizi; alla fine del decennio la scoperta delle nuove povertà e dei soggetti in difficoltà in una società in competizione; agli inizi degli anni '90 si fa i conti con una disoccupazione che si connota sempre più di lunga durata e contemporaneamente, nell'epoca della qualità, si scopre la necessità di una revisione e manutenzione costante della professionalità (formazione continua).

Il soggetto attuatore previsto dalla legge quadro - l'ente di formazione non profit emanato da realtà sociale e produttive - appare come “una” soluzione non più come “la” soluzione gestionale.

Per questo alcune leggi regionali già fin dagli ultimi anni '80 (facendo propria la visione comunitaria che mette l'accento non sul soggetto ma sull'azione non profit) hanno cominciato ad allargare la tipologia di soggetti attuatori prevista dalla L. 845/78.

In anni recenti, inoltre, l'adozione di procedure concorsuali per l'affidamento di attività formativa ha spostato l'attenzione dal soggetto all'azione, dal proponente-attuatore al progetto proposto e da attuare. In sede di valutazione ex-ante, infatti, ciò che contava era il progetto, a prescindere dal suo proponente.

Questa impostazione ha avuto il merito:

- di far nascere una riflessione seria sulla filosofia e la struttura di un progetto di formazione professionale e sul suo ruolo nell'economia generale del ciclo produttivo della formazione professionale,
- di produrre un'adeguata strumentazione operativa (formulari e griglie tecniche per le operazioni di misurazione e valutazione),
- di alzare, comunque, il livello progettuale-ideativo degli interventi.

Tale visione, però, era troppo unilateralmente sbilanciata sul momento ideativo a scapito di quello realizzativo.

La consapevolezza progressiva che un buon progetto non si traduce automaticamente in un buon intervento se non è sorretto da capacità gestionali, ha contribuito (anche in sede di valutazione ex-ante) a ridare la giusta considerazione e valore al soggetto.

La recuperata centralità dell'attuatore, in una situazione in cui il ricorso alla formula concorsuale per l'affidamento delle attività è diventato prassi ordinaria, rilancia il problema delle garanzie preventive (prima cioè della realizzazione dell'intervento) sulle effettive capacità gestionali dei soggetti che si candidano.

È in questo contesto che sorge e si sviluppa - analogamente a quanto avviene per altri servizi pubblici - l'idea di accreditamento, inteso come atto con cui una pubblica amministrazione riconosce ad un potenziale soggetto attuatore la possibilità di proporre e gestire interventi, dopo averne verificato il possesso di requisiti secondo standard predefiniti.

L'accreditamento delle strutture

La Proposta di Regolamento per l'attuazione dell'art. 17 della L. 196/97 offre una prima normativa in materia.

Come è noto, dopo i rilievi mossi dalla Corte dei Conti e la decisione di ricorrere alla Corte Costituzionale il testo del Regolamento è stato recuperato dall'Accordo Stato - Regioni del 18.2.2000, di cui costituisce l'allegato A.

L'accordo Stato - Regioni del 18 febbraio 2000 nell'allegato A "Accreditamento delle strutture formative" definisce

- l'area dell'accreditamento: *attività d'orientamento e formazione professionale*
- il soggetto da accreditare: *la sede operativa delle strutture formative*
- il soggetto responsabile dell'accreditamento: *Regioni e Province autonome*
- i criteri sulla base dei quali costruire gli standard: *"capacità gestionali e logistiche, situazione economica, disponibilità di competenze professionali in specifiche funzioni, livelli di efficacia ed efficienza in attività pregresse e interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio"*
- l'ampiezza dello standard: *requisiti e criteri minimi*
- il soggetto al quale compete la definizione dello standard, *il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.*

Per la definizione di tale standard il Ministro del Lavoro si è avvalso di una Commissione di lavoro che ha visto la partecipazione delle Regioni: Emilia - Romagna, Calabria, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana - designate dal Coordinamento delle Regioni - e dell'assistenza tecnica dell'ISFOL.

L'architettura del modello elaborato può essere così sommariamente descritta.

1. L'accreditamento viene rilasciato a sedi che erogano servizi orientativi e a sedi che erogano servizi formativi. L'una e l'altra viene accreditata in relazione a una o più macrotipologie formative: a) obbligo formativo, b) formazione superiore, c) formazione continua.

La sede formativa eroga:

- a. **servizi formativi**, che comprendono
 - sia l'intervento "*corsuale*", ma anche la *formazione individualizzata* e a *distanza*
 - sia la funzione della *erogazione del servizio*, ma anche le funzioni che
 - precedono (analisi del fabbisogno, progettazione)
 - accompagnano (monitoraggio) e
 - seguono (valutazione)la gestione dell'intervento.

L'erogazione del servizio formativo nella sua articolazione più complessa (ad es. nelle tipologie di formazione al lavoro) si articola in tre momenti:

- accoglienza, (azioni informative, di rimotivazione, di bilancio di competenze...)
- formazione, (aula, laboratorio e stage)
- formazione per l'inserimento (azioni formative finalizzate all'acquisizione di competenze metodologiche per attivare strategie di entrata nel mondo del lavoro o come lavoratore dipendente o come lavoratore autonomo).

- b. **servizi connessi all'inserimento lavorativo** che comprendono il sostegno nella ricerca e nell'entrata nella vita attiva (come dipendente o nelle diverse forme di job creation).

La sede accreditata per i servizi orientativi eroga azioni d'informazione, di formazione orientativa e di consulenza orientativa, finalizzate a promuovere l'auto orientamento e a supportare la definizione di percorsi personali di formazione e lavoro.

2. I requisiti che le sedi devono possedere sono quelli previsti dall'Allegato A dell'Accordo (lett. c punto 3) precedentemente elencati.
3. Per ciascuno di questi cinque criteri sono stati definiti, in altrettante schede,
 - gli *indicatori* (individuano il set di fenomeni quantitativi e qualitativi che sono sottoposti a misurazione o verifica),
 - i *parametri* (specificano la misura dei fenomeni).
4. All'interno degli indici sono stati precisati dei *parametri* (definiscono i valori di soglia, per gli indici di natura quantitativa, o specificano requisiti e condizioni, per gli indici di natura qualitativa), che naturalmente possono variare rispetto alle tre macrotipologie formative.

5. Per ciascun indicatore, infine, sono state identificate le modalità di verifica dei parametri, riconducibili essenzialmente a tre tipologie: esame di documenti, audit in loco, esame di dati raccolti con specifica attività di ricerca da parte della sede che richiede l'accreditamento.

Il focus del modello è rappresentato dalle declaratorie delle aree operative delle funzioni esplicitamente previste dall'Allegato A dell'Accordo Stato Regioni.

Da tali aree operative sono state individuate le competenze.

Le caratteristiche di fondo del modello operativo prodotto possono essere individuate

1. in rapporto al sistema di accreditamento
2. in relazione alla certificazione ISO 9001
3. rispetto alla tipologia di sede formativa assunta.

1. Rapporto tra modello operativo e sistema di accreditamento

L'insieme di requisiti e parametri rappresenta la soglia minima del sistema di accreditamento; soglia che non può essere né disattesa né modificata ma solo incrementata ed integrata.

Regioni e Province autonome, infatti, hanno oltre alla possibilità di introdurre ulteriori indicatori rispetto a quelli previsti dall'Accordo Stato-regioni, anche la possibilità di individuare requisiti aggiuntivi, alzare i valori degli indici quantitativi e prevedere ulteriori condizioni per quelli qualitativi, rispetto a quelli del modello elaborato.

Quello che viene proposto, quindi, non si configura come il sistema di accreditamento, ma la *base comune* di tutti i sistemi di accreditamento delle Regioni e Province autonome.

In considerazione delle finalità dell'accreditamento (alzare i livelli della qualità gestionale) e la sua struttura (sistemi regionali con una base comune) il modello è stato realizzato cercando di coniugare due istanze:

- definire un set di requisiti *discriminanti* per consentire una reale selezione qualitativa tra le sedi che richiedono l'accreditamento,
- individuare un set *minimo* di requisiti con parametri su valori e condizioni *minime* per consentire le eventuali operazioni di integrazione ed ampliamento da parte delle Regioni.

2.- Rapporto tra Accredimento e Certificazione ISO 9001

L'Allegato A all'Accordo Stato-Regioni prevede che le sedi operative certificate ISO 9001 al fine di ottenere l'accreditamento sono esentate dal controllo regionale per quanto riguarda i primi tre indicatori previsti (capacità gestionali e logistiche, situazione economica, disponibilità di specifiche competenze professionali).

L'Allegato di fatto equipara il processo d'accreditamento a quello di certificazione, che, come è noto, si muovono secondo ottiche generali diverse: di tipo strutturale, l'uno e di tipo procedurale l'altro.

Se si considera, però, che è il soggetto da certificare che stabilisce l'ambito e lo spettro di procedure sui quali il Soggetto certificatore esprimerà la sua valutazione, si deve concludere che, senza nessuna ulteriore regolamentazione, il riconoscimento formale mediante Certificazione ISO 9001, favorendo una situazione di assoluta discrezionalità, rischia di vanificare la ratio stessa di un sistema di accreditamento.

Per non creare disparità è stato previsto che chi utilizza la procedura della Certificazione ISO deve sottoporre a verifica da parte della Regione l'ambito e lo spettro di procedure su cui intende farsi certificare.

3. Spettro di attività e modello organizzativo della sede formativa

Il modello di sede formativa assunto è quello dell'"agenzia plurifunzionale" definibile come la "struttura che analizza i fabbisogni del mercato e dell'utenza, progetta, monitora, eroga e valuta servizi per lo sviluppo delle risorse umane: formativi, orientativi, connessi all'inserimento lavorativo". L'erogazione dei servizi orientativi può essere realizzata direttamente o in collegamento ad una sede di orientamento accreditata.

Dal punto di vista delle modalità di funzionamento la sede operativa assunta come modello si connota eminentemente come un *momento organizzativo* in cui si erogano servizi di qualità, in quanto

- dispone di competenze professionali certificate sulla base di standard nazionali per tutte le funzioni di governo, di processo e di prodotto,
- può contare su consistenti relazioni con il sistema socioeconomico territoriale,
- è provvisto di un sistema di feedback organico e sistematico.

Se si considera, inoltre, che le competenze professionali delle risorse umane che rappresentano la struttura portante del modello operativo, possono essere

- acquisite anche per vie informali,
- cumulate nella stessa persona,
- utilizzate da più sedi formative,
- impegnate con tipologie di rapporti di lavoro diverse e con prestazioni anche part time,

si può concludere che la tipologia di sede operativa proposta è un modello flessibile e adeguato alle più diverse scelte organizzative.

Consente, infatti, un range di soluzioni ampio e diversificato, che copre le esigenze e le opzioni gestionali più diverse: da quella di una sede operativa di dimensioni rilevanti e con forti livelli di strutturazione interna (che può fare la scelta di proprio personale a tempo indeterminato con connotazioni fortemente specialistiche e con utilizzazioni esclusive nelle diverse funzioni l'analista, il progettista, il valutatore, il docente, ecc.), a quella di una sede operativa di dimensione contenute o che comunque opta per soluzioni organizzative meno strutturate e per la possibilità, in tal caso, di utiliz-

zare personale della struttura di appartenenza, a prestazione professionale, a tempo parziale, e per una pluralità di funzioni (il progettista-formatore, l'analista-progettista...).

Si consideri, infine, che la sede operativa non rappresenta un fenomeno operativo autarchico, definita solo dal rapporto con il territorio di riferimento, ma va considerata nella sua relazione con la "struttura di appartenenza" (cfr. Allegato dell'Accordo Stato Regioni, lett. c) di cui può utilizzare consolidati culturali e professionali.

Conclusione

L'introduzione nel sistema di formazione professionale regionale dell'Accreditamento rappresenta un fenomeno così importante che non si può pensare ad una sua entrata in vigore procrastinata nel tempo (la riqualificazione della formazione professionale che passa anche attraverso la riqualificazione delle sue sedi operative non può essere rinviata in tempi lunghi).

D'altra parte non è ipotizzabile una sua introduzione nell'immediato, senza, cioè concedere tempo per consentire i necessari adeguamenti (soprattutto delle competenze delle risorse umane) ai modelli di accreditamento proposto.

Né, infine, è opportuno una sua messa a regime senza un periodo di sperimentazione su larga scala.

Per questo appare ragionevole:

- l'adozione del modello operativo in due fasi: entro il 30 giugno del 2001 le sedi potranno essere accreditate relativamente agli indicatori *"capacità gestionali e logistiche, situazione economica, livelli di efficacia ed efficienza in attività pregresse e interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio"*; entro il 30 giugno del 2002 l'accREDITamento riguarderà anche *la disponibilità di competenze professionali*;
- ed una validazione del modello operativo mediante il monitoraggio dell'applicazione del modello operativo da parte di tutte le Regioni e Province autonome. I periodi all'oggetto di sperimentazione corrispondono a quelli delle fasi. I risultati rappresenteranno la base per le eventuali modifiche e/o integrazioni del modello.