

Storia e analisi dell'accreditamento in Italia

di Massimo De Minicis

L'inizio del fenomeno

Il miglioramento della qualità dei sistemi di erogazione dei servizi (di istruzione, di formazione, di orientamento, di incontro tra domanda e offerta di lavoro) rappresenta, nell'ambito della sfida complessiva posta dalla *strategia di Lisbona* e dal programma di lavoro *Istruzione & Formazione 2010*, uno degli obiettivi più rilevanti, che ciascun paese si impegna a perseguire sulla base delle rispettive specificità, inquadrandolo nell'ambito degli obiettivi di coesione ed equità sociale che l'Unione europea si è data.

Il concetto di qualità nella formazione richiede particolare attenzione, date le specificità del servizio formativo, che, proprio in quanto servizio, si configura come attività immateriale, a forte contenuto relazionale, inserita in un complesso sistema di aspettative che spesso affondano le proprie radici nel tessuto territoriale di appartenenza con una valenza di carattere pubblico¹.

In tale ambito è stato per la prima volta trasferito il consolidato sistema di teorie, metodi e strumenti di applicazione della qualità, mutuato dal mondo della produzione e definibile come metodologia finalizzata ad assicurare al cliente - cittadino la soddisfazione di fabbisogni impliciti ed espliciti. Oggi l'assicurazione della qualità da strumento volontario messo in atto dagli enti di formazione è divenuta di fatto dispositivo cogente regolamentato e controllato dalla pubblica amministrazione. È questo l'ambito di applicazione dei criteri di qualità, relativa alla creazione di un sistema di accreditamento delle sedi formative, in attuazione degli impegni assunti dallo Stato italiano con la Commissione europea.

— **Massimo De Minicis** *Esperto presso la struttura per l'accreditamento dell'Isfol*

Almeno nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione professionale, il tema dell'accreditamento delle strutture che intendono ottenere finanziamenti con risorse pubbliche, è stato introdotto nel quadro normativo italiano con la legge n. 196 del 1997 "Norme in materia di promozione dell'occupazione". L'articolo 17 di tale legge, nel quadro della valorizzazione della formazione professionale quale strumento per migliorare la qualità dell'offerta di lavoro, introduceva il principio secondo cui gli enti che operano nella formazione professionale utilizzando fondi pubblici (comunitari, nazionali, regionali) dovevano possedere requisiti predeterminati con l'obiettivo di garantire agli utenti adeguate ed efficaci opportunità formative.

Nel 2000 il Ministero del Lavoro ha quindi nominato una Commissione (costituita da alcune Regioni oltre che dal Ministero stesso) che, con il supporto dell'Isfol e di Tecnostruttura, ha prodotto un impianto regolamentare e un modello operativo approvati con Decreto del Ministero del Lavoro nel maggio del 2001 (Dm 166/2001).

Tale Decreto ha definito nella parte regolamentare gli ambiti dell'accreditamento, l'oggetto, i soggetti responsabili e i soggetti destinatari di tali procedure di verifica, le filiere formative su cui richiedere l'accreditamento, il rapporto tra accreditamento e certificazione di qualità Iso, le procedure per ottenere l'accreditamento, la sua durata e validità; nel dispositivo operativo sono stati individuati i requisiti di natura quantitativa e qualitativa che le agenzie formative operanti con fondi pubblici dovevano possedere e dimostrare in merito alle risorse strutturali, gestionali amministrative ed umane, ai livelli di efficacia ed efficienza degli interventi, alla capacità di stabilire reti con il sistema sociale e produttivo locale.

La rilevazione effettuata dall'Isfol nel febbraio 2007 indica la presenza di un quadro composito disegnato dal processo di accreditamento: le sedi accreditate sul territorio nazionale di differente natura giuridica risultano pari a 8.454 su un totale di 14.000 sedi richiedenti.

Già nel 2003, nella parte finale della fase sperimentale di attuazione dei dispositivi, nelle aree tradizionalmente dinamiche ricomprese nell'Obiettivo 3 della precedente programmazione circa il 50% delle sedi operative risultava accreditata, e una quota maggiore possedeva la certificazione Iso. Nelle regioni meridionali la situazione appariva visibilmente più arretrata, con tassi di diffusione dell'accreditamento (e della certificazione) notevolmente inferiori. Il 30% delle sedi possedeva l'accreditamento e circa il 32% la certificazione Iso.

La corrispondenza dei due fenomeni qualitativi (Accreditamento e Certificazione Iso), ha successivamente perso di intensità, soprattutto nelle re-

gioni meridionali. Quando, infatti, la certificazione Iso ha perso il suo ruolo di elemento cogente per l'accreditamento o in grado di soddisfarne alcuni requisiti, il divario tra sedi accreditate e certificate si è notevolmente ingrandito arrivando nel 2006 al 94,7% delle sedi accreditate contro il 56,7 di quelle certificate. Tale fenomeno, testimonia spesso da parte degli organismi un approccio burocratico o pragmatico verso processi di innalzamento della qualità, fortemente considerati solo se ricompresi all'interno di dispositivi aventi cogenza normativa.

Alla luce di questi dati c'è da chiedersi quanto l'introduzione dell'accREDITAMENTO possa aver storicamente coinciso con una significativa ridefinizione del panorama dei soggetti erogatori soprattutto in termini di crescita qualitativa del sistema².

Ora, se è necessario mantenere un certo scetticismo circa la capacità effettiva dei cosiddetti fenomeni "pragmatisti" di valutazione della qualità (che determinano la necessità di conformarsi a requisiti di carattere qualitativo e quantitativo³) di promuovere, anche nel campo dei servizi di pubblica utilità alla persona⁴, il miglioramento auspicato negli standard di processo/prodotto – soprattutto se si pensa all'attuazione "monca" del dispositivo⁵ –, una valutazione generale di questi processi dovrebbe tener conto degli effetti di crescita virtuosa, quanto meno in termini culturali e di sensibilizzazione verso il tema della qualità. Si passa, infatti, da meno della metà di enti accreditati e certificati nel 2002 (ad un anno dal varo del Dm 166/01), ad una disponibilità tendenzialmente generalizzata ai giorni nostri, quando cioè il requisito è divenuto ovunque una "condicio sine qua non per operare nel mercato della formazione a finanziamento pubblico". I dati disponibili, in definitiva, sembrano confermare che attualmente tutti i soggetti erogatori di servizi formativi finanziati con risorse pubbliche dispongano del requisito dell'accREDITAMENTO, ed una quota largamente maggioritaria della certificazione Iso.

È, infatti, nella stessa natura di tale fenomeno – che sostanzialmente pone soglie di accesso al sistema – determinare un processo selettivo in relazione alla capacità di soddisfare requisiti e standard previsti. Ma se qui sta la particolarità e anche forse la paradossalità del processo –, l'impatto dell'accREDITAMENTO sui soggetti attuatori sembra aver determinato non tanto e non solo processi di selezione in termini di esclusione, quanto piuttosto fenomeni di ingresso di "nuovi soggetti attuatori" con attività prevalenti in altri settori del sistema dell'educazione o del welfare.

In particolare, mediamente nelle regioni settentrionali la presenza di nuovi soggetti risulta intorno al 37% con una contrazione degli organismi sto-

rici intorno al 20% rispetto all'inizio della programmazione, nelle regioni meridionali il dato dei nuovi ingressi sale a circa il 50% del panorama complessivo dell'offerta, con un decremento di circa l'8% di un consolidato che già presentava dati quantitativamente meno pesanti.

Anche i dati riportati nella Tabella 1 evidenziano come tale processo di inclusione di nuovi soggetti, che l'accreditamento non ha limitato ma ha forse accelerato, si sia sviluppato soprattutto nelle regioni Obiettivo 1 (il dato della Sicilia in questo caso appare estremamente significativo).

L'analisi di alcuni dati in riferimento al forte differenziale nelle richieste di accreditamento evidenzia una generale incapacità del sistema di produrre selezione perché non in grado in tempi certi e prestabiliti, soprattutto relativi all'emanazione dei bandi e all'inizio delle attività, di concludere i processi di verifica e valutazione previsti dal dispositivo, per cui si è registrato un ingresso nel sistema della Formazione professionale di un elevato numero di soggetti con un accreditamento non riconosciuto e non formalmente rilasciato. In tali casi il dato delle sedi accreditande si avvicina più di quello delle sedi accreditate al numero di soggetti che accedono ai bandi e/o ai finanziamenti. Tale situazione si è verificata in molte regioni Obiettivo 1 e in alcune realtà Obiettivo 3 (Tabella 1 e 2).

Tabella 1

Totale soggetti attuatori e sedi accreditate nelle Regioni dell'Ob. 1 (dati al 30 Aprile 2005)

Regioni	Tipologia dei soggetti attuatori	N. sedi che hanno presentato domanda	Processo di verifica				Sedi accreditate
			Documentale		Audit in loco		
			Esaminate	Positive	Esaminate	Positive	
Basilicata	Pubblici	8	8	8	8	8	8
	Privati	152	152	118	129	118	118
	Totale	160	160	126	137	126	126
Calabria	Pubblici	164	164	154	154	100	100
	Privati	885	885	501	501	304	304
	Totale	1.049	1.049	655	655	404	404
Campania	Pubblici	286	286	78		6	6
	Privati	807	807	317		216	216
	Totale	1.093	1.093	395	272	222	222
Molise	Pubblici	9	9	4	4	4	4
	Privati	45	45	28	28	28	28
	Totale	54	54	32	32	32	32
Puglia ¹	Pubblici	233	233	146	2	1	146
	Privati	394	394	235	30	16	235
	Totale	627	627	381	32	17	381
Sardegna	Pubblici	32		32	32	32	32
	Privati	925		925	925	280	280
	Totale	957	0	957	957	312	312
Sicilia ²	Pubblici	725	725	561			
	Privati	2.500	2.500	2.020			
	Totale	3.225	3.225	2.581	0	0	2.581
Totale Ob.1	Pubblici	1.457	1.425	983	200	151	296
	Privati	5.708	4.783	4.144	1.613	962	1.181
	Totale	7.165	6.208	5.127	2.085	1.113	4.058

Tabella 2

Totale soggetti attuatori e sedi accreditate nelle Regioni e Province Autonome dell'Ob. 3 (dati al 30 Aprile 2005)

Regioni	Tipologia dei soggetti attuatori	N. sedi che hanno presentato domanda	Processo di verifica				Sedi accreditate
			Documentale		Audit in loco		
			Esaminate	Positive	Esaminate	Positive	
Abruzzo	Pubblici	26	26	12			12
	Privati	152	193	160			160
	Totale	219	219	172	0	0	172
Emilia R.	Pubblici						
	Privati						
	Totale	181	0	0	0	0	152
Friuli V.G.	Pubblici	6	6	3	3	3	3
	Privati	87	87	54	54	53	53
	Totale	93	93	57	57	56	56
Lazio	Pubblici	262		193			
	Privati	821		593			
	Totale	1.083	0	786	0	0	786
Liguria	Pubblici	47	41	38	41	38	38
	Privati	130	111	78	104	78	78
	Totale	177	152	116	145	116	116
Lombardia	Pubblici	497					435
	Privati	213	212	185	13	13	185
	Totale	1.788	0	0	0	0	1.597
Marche	Pubblici	140	140	136	5	5	136
	Privati	2.500	2.500	2.020			
	Totale	353	352	321	18	18	321
P.a Bolzano	Pubblici	49	49	49	49	43	43
	Privati	109	109	109	109	78	78
	Totale	158	158	158	158	121	121
P.a Trento	Pubblici	54	54	45	5	5	45
	Privati	114	114	99	25	25	99
	Totale	168	168	144	30	30	144
Piemonte	Pubblici	241				233	233
	Privati	627				571	571
	Totale	868	0	0	0	804	804

Regioni	Tipologia dei soggetti attuatori	N. sedi che hanno presentato domanda	Processo di verifica				Sedi accreditate
			Documentale		Audit in loco		
			Esaminate	Positive	Esaminate	Positive	
Toscana	Pubblici	672	672	504	496	466	466
	Privati	787	787	699	680	614	614
	Totale	1.459	1.459	1.203	1.176	1.080	1.080
Umbria	Pubblici	69		67	67	63	63
	Privati	290		271	269	230	230
	Totale	359	0	338	336	293	293
Valle d'Aosta	Pubblici	8	8	8	7	6	8
	Privati	22	22	21	15	12	21
	Totale	30	30	29	22	18	29
Veneto	Pubblici	215	205	131	131	123	123
	Privati	498	466	326	326	306	306
	Totale	713	671	457	457	429	429
Totale Ob. 3	Pubblici	2.286	1.201	1.186	804	985	1.605
	Privati	5.182	2.101	2.595	1.595	1.980	3.499
	Totale	7.649	3.302	3.781	2.399	2.965	6.100

Alla luce di questi dati è d'obbligo evidentemente chiedersi se l'accREDITamento sia stato effettivamente in grado di realizzare una regolazione del sistema in termini qualitativi andando al di là di mero fenomeno burocratico di controllo di aspetti amministrativi e logistici.

L'implementazione dei dispositivi, permettendo di monitorare per la prima volta in molte realtà territoriali la consistenza dell'offerta formativa, probabilmente non è riuscita a produrre nient'altro che l'immagine di un processo già in atto: l'accesso spesso non regolato e non qualificato di altre soggettività, non appartenenti al nucleo storico e consolidato di organismi ed enti, al mercato della formazione professionale finanziata.

C'è anche da dire che tale fenomeno rientra in una tendenza all'integrazione della formazione, dell'istruzione e del *Welfare* che è stata incoraggiata e auspicata da varie posizioni culturali e politiche nel dibattito degli ultimi anni.

Ma tale tumultuosa moltiplicazione dei soggetti attuatori, non accompagnata da reali e completi processi di verifica qualitativa in termini di mancato controllo dei requisiti relativi sia alle risorse umane sia all'efficacia degli interventi, ha determinato le condizioni per una sempre maggiore despecializzazione, in termini di qualità del servizio e di efficacia formativa, degli organismi formativi, che considerano spesso le risorse destinate alla formazione professionale in modo meramente strumentale.

D'altro canto, come appare evidente dai dati quantitativi i sistemi regionali maggiormente strutturati da un punto di vista qualitativo – che pure, in alcuni casi, hanno incluso nei dispositivi di accreditamento requisiti funzionali all'apertura del mercato della formazione territoriale, come l'accreditamento dell'Organismo, o l'accreditamento post-bando – hanno saputo garantire un forte equilibrio tra il consolidato, i soggetti formativi storici e i nuovi organismi provenienti da altri settori o di nuova costituzione, preservando l'identità e consentendo l'inclusione di nuovi soggetti *realmente* qualificati nel campo dei servizi formativi.

La completa verifica e l'attivazione di processi di mantenimento dei requisiti hanno garantito, quindi, un ingresso e un dimensionamento controllato del mercato dell'offerta equilibrato.

Viceversa, i sistemi regionali in cui l'attenzione si è incentrata essenzialmente sugli aspetti logistici, amministrativi, burocratici, e che hanno accumulato forti ritardi nel completamento delle operazioni di verifica e nel controllo in loco dei requisiti previsti hanno invece visto un enorme incremento di organismi accreditandi, con una riduzione del peso dei sodalizi storici.

Si è verificato paradossalmente un fenomeno per cui sistemi che presentavano una domanda istituzionale maggiormente orientata a tutelare gli Enti storici dell'offerta mediante un accreditamento che considerava come oggetto la sede operativa, che garantiva l'accesso soltanto ad organismi *non profit*, che doveva obbligatoriamente realizzarsi in una fase pre-bando limitando accesso e presenza di soggettività che non operavano in maniera continuativa, con una forte attenzione per requisiti di carattere logistico-strutturale, hanno in realtà determinato una contrazione maggiore del consolidato. Sistemi, invece, più aperti da un punto di vista contenutistico, ma maggiormente orientati a valutare i risultati relativi agli *outcome* dei singoli utenti (competenze, lavoro, soddisfazione, ecc.), risultati relativi al rispetto di impegni assunti dall'organismo nei confronti dell'istituzione riguardo a tempi, costi e modalità di svolgimento dell'attività, hanno garantito una crescita certamente più equilibrata tra consolidato e nuove soggettività formative.

È facile verificare come tale distinzione riprende in generale la differenziazione rilevabile a livello socio-economico fra regioni centro-settentrionali e meridionali del paese⁶.

Queste ultime, com'è noto, sono Regioni tradizionalmente deboli, che in genere sembrano confermare scarsa efficienza (in fase di avvio e di gestione del percorso) cui probabilmente si associa una ridotta conte-

stualizzazione contenutistica del Dm. Si viene a confermare così una tendenza generale in cui anche l'accreditamento non può che essere frutto ed espressione specifica della storia e delle condizioni in cui si è sviluppato nel tempo il sistema della formazione professionale nei diversi territori. Ciò è dato dalla combinazione fra la qualità della governance istituzionale dei servizi e dei suoi attori, della domanda sociale ed economico-produttiva. Al di là di singole questioni di dettaglio, mi pare che i risultati evidenziati durante gli anni della programmazione trascorsa si confermino piuttosto fedelmente in questo schema esplicativo. Forte selezione e una applicazione in maniera fortemente contestualizzata di tutti i criteri previsti dal sistema con particolare attenzione al completamento degli audit in loco di verifica dei requisiti si sono avuti in quelle realtà caratterizzate da una *governance* efficiente, da un'offerta radicata (gli enti storici), da un tradizionale dinamismo socio-economico; situazioni di difficile e non completa applicazione dei processi di valutazione previsti dai dispositivi ha caratterizzato aree territoriali del mezzogiorno della *governance* debole e dell'economia dipendente, e territori del centro Italia in una difficile fase di transizione economica-sociale.

Il nuovo assetto sistemico: dallo stato standardizzatore al sistema policentrico

È importante precisare che il processo di sperimentazione e messa a regime dei sistemi di accreditamento è avvenuto all'interno di un quadro istituzionale del settore Istruzione-Formazione che si è andato a trasformare radicalmente. Infatti nel corso della Programmazione dei Fondi comunitari 2000-2006 il quadro normativo italiano ha visto l'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione a dicembre del 2001.

Secondo tale processo di riforma l'istruzione e la formazione sono state affidate alla competenza esclusiva delle Regioni, introducendo una distinzione tra "istruzione" collocata a legislazione concorrente tra Stato e Regioni e "istruzione e formazione professionale" di competenza esclusiva regionale. Alla funzione nazionale spettano due funzioni fondamentali: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni connesse con l'esercizio dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (tra i quali figurano quello alla formazione e all'orientamento professionali) e l'esercizio del potere sostitutivo, in capo allo Stato, legato al principio di sussidiarietà verticale, nel caso in cui il godimento dei diritti fondamentali non fosse garantito dalle articolazioni periferiche della Repubblica.

In tale quadro l'accreditamento ha assunto implicitamente un ruolo sistemico essenziale.

La non immediata consapevolezza, però, degli attori Istituzionali e sociali della trasformazione dello scenario su cui si è trovato ad operare tale dispositivo, ha determinato molte delle criticità che tale fenomeno ha manifestato durante la programmazione trascorsa in riferimento agli obiettivi comunitari e che ancora oggi ne frenano una sua ridefinizione in termini di contenuti e procedure.

L'ingegnerizzazione e l'attuazione di 21 dispositivi di accreditamento locali cambia la prospettiva gerarchica e la distinzione tradizionale dei concetti di *government* e *governance*. L'accreditamento con le sue modalità attuative durante la programmazione comunitaria "2000-2006" segna un «distacco dalla presunzione che un gerarchico formalmente autoritativo "government" debba essere sempre il più importante attore dei processi regolativi, rimandando all'analisi empirica la dimostrazione della superiore o inferiore potenza del governo entro networks⁷».

Il processo di accreditamento, con la sua controversa attuazione, è un fenomeno paradigmatico della orizzontalità piuttosto che della verticalità delle relazioni tra i diversi attori politici e sociali che insieme vanno a definire la *governance* del sistema educativo-formativo, con una mutevole combinazione di diversi principi regolativi.

A complicare ancora più il quadro sistemico c'è da considerare come tale fenomeno è stato ideato in una fase in cui la funzione dell'amministrazione centrale appariva come standardizzatrice, o regolativa. In tale quadro sistemico il ruolo forte dello Stato centrale si spostava dal terreno operativo-gestionale a quello criteriiale, sostituendo il cosiddetto controllo diretto con la cosiddetta "direzione a distanza".

Empiricamente nel 2001 il noto Dm 166, definiva, infatti, un insieme di standard minimi con cui venivano valutate le capacità qualitative delle sedi operative accreditande nei diversi territori regionali. Le Regioni e Province autonome potevano soltanto innalzare gli standard nazionali previsti.

Il decreto veniva definito in un quadro istituzionale del settore Istruzione-Formazione precedente alla riforma del titolo V, in una situazione di competenza concorrenziale tra Stato e regioni delle politiche di istruzione e formazione.

La sperimentazione e la relativa attuazione di tale fenomeno avveniva invece con il Titolo V riformato.

Un modello di *governance* che, a differenza del precedente, privilegia e richiede come indispensabile il coordinamento, la cooperazione e l'integra-

zione tra i diversi attori che governano la domanda e l'offerta del sistema in tutte le fasi di azione del processo.

La posta in gioco in questo cambiamento non è definibile soltanto come una redistribuzione delle competenze (o di potere) tra "centro" e "periferia", o vertice e base: questa rappresentazione unilineare o unidimensionale non tiene conto né della molteplicità delle materie che regolano il sistema e che influiscono sul suo funzionamento interagendo le une sulle altre, né della molteplicità e della eterogeneità dei soggetti e degli organismi che, a vari livelli, partecipano al funzionamento quotidiano del sistema formativo, molteplicità che peraltro tende ad aumentare fino a raggiungere un vero e proprio affollamento mano a mano che viene realizzata una politica di decentramento dei processi decisionali - gestionali - valutativi.

L'accreditamento ha, quindi, attraversato trasversalmente i due scenari sistemici di assetto, e questo percorso ha determinato una certa contraddizione, tra quanto era stato programmato e previsto e quanto si è invece andando ad affermare dopo l'attuazione della riforma costituzionale⁸.

Pur, infatti, ribadendo con l'accordo Stato-Regioni del 2002 un riferimento funzionale e non più normativo agli standard del Dm 166, in realtà si è creata una fase di totale mancanza di chiarezza sulla nuova funzione regolatrice del livello centrale.

Considerando poi che il Dm andava a definire anche gli oggetti, le macrotipologie e le procedure dell'accreditamento, la sua perdita di coerenza normativa ha dato spazio a diverse e molteplici differenziazioni territoriali di questi aspetti, soprattutto tra i dispositivi di accreditamento delle regioni con una maggiore consistenza qualitativa del sistema di formazione-professionale.

Questo dato ha determinato una evidente frammentazione dei dispositivi di accreditamento e più in generale del sistema complessivo di offerta di formazione professionale. Con delle disparità sempre più evidenti, nonostante le azioni regionali e nazionali di supporto implementate dalla programmazione, tra le Regioni del centro-nord e le Regioni del sud Italia.

Se da un lato l'attuazione dell'accreditamento si è svolta in maniera frammentata anche per le particolari modifiche Istituzionali intercorse, è innegabile che una non chiara e completa definizione politica del nuovo quadro Istituzionale abbia facilitato lo sviluppo di numerose criticità relative all'efficacia della sua azione per la crescita qualitativa del sistema formativo nazionale.

L'accreditamento, in tal modo, si è spesso presentato come un processo di verifica logistico - amministrativo, lontano dalla funzione di reale strumento per la qualità del sistema formativo a finanziamento pubblico, correndo

così un rischio: quello di riproporsi come defintore di criteri e di requisiti di natura meramente formale e burocratica che determinano il moltiplicarsi di procedure di standardizzazione e di valutazione, fino a veder riaffiorare, tra le pieghe dei processi di accreditamento, il vecchio modello burocratico-amministrativo, eventualmente in una versione aggiornata e modernizzata con una luccicante patina managerialista.

Rischio peraltro evidenziato da un filone di studi sempre più cospicuo ed autorevole, che tende a mettere in guardia dal prefigurare necessariamente automatismi progressivi sulla qualità in ragione della “mera” acquisizione di requisiti di riconoscimento formale (accreditamento o certificazione⁹). Tali studi, al contrario, non escludono neppure l’eventualità paradossale che siffatti strumenti possano essere talvolta responsabili di peculiari effetti indesiderati sulla qualità del servizio¹⁰.

L’articolazione, poi, nel periodo programmatico trascorso, sia per indicazioni comunitarie che per riforme nazionali, delle funzioni attribuite alla formazione professionale, (strumento di politica economica, di promozione di cittadinanza, di lotta all’emarginazione sociale, di crescita dei livelli di partecipazione, di strumento per la realizzazione di politiche attive del lavoro), non solo ha determinato notevoli difficoltà nella ridefinizione degli obiettivi dell’accreditamento, ma in un sistema di *workfare* frammentato come quello italiano ha ostacolato per diverso tempo la realizzazione di standard minimi condivisi tra i diversi attori istituzionali e sociali interessati.

L’accreditamento di II generazione: uno strumento di qualità e garanzia nel sistema policentrico

Già negli ultimi anni della programmazione trascorsa i vari livelli Istituzionali e sociali hanno iniziato una seria riflessione tecnica-politica sui limiti e le criticità evidenziate del fenomeno accreditamento.

Sviluppando una riflessione empiricamente fondata su profili e impatto dei dispositivi indispensabile per elevarne efficienza ed efficacia in un prossimo ciclo attuativo, nonché per controllarne possibili effetti indesiderati, identificando con precisione alcuni nodi critici, che dovrebbero ispirare l’agenda programmatica a venire.

L’approccio burocratico, la verifica essenzialmente di requisiti di carattere logistico ed amministrativo, la mancanza di una seria valutazione delle risultati didattici e occupazionali degli interventi, hanno determinato spesso l’impossibilità per i processi di accreditamento di trasformarsi da semplici strumenti di accesso amministrativo ai bandi, ad un fenomeno di carattere nazionale capace di spingere il sistema dell’offerta di formazione verso la

crescita qualitativa e la garanzia dell'effettivo godimento da parte di ogni cittadino dei suoi diritti formativi.

Ciò si è concretizzato in una sostanziale rimozione dei contenuti, anche di natura culturale, del Dm 166, che intendeva identificare prevalentemente in una concezione processuale la qualità dei servizi formativi, di fatto trascurata a vantaggio di dimensioni strettamente strutturali.

Anche l'individuazione delle filiere formative rispetto alle quali verificare la qualità dei servizi si è rilevata poco articolata rispetto all'evoluzione dell'attività educativa-formativa che la formazione professionale alla luce delle trasformazioni sociali, normative, ed economiche di questi anni è chiamata a svolgere. Queste consistono solitamente in un'interpretazione troppo statica e formale della qualità nel campo dei servizi alle persone, che tende a non considerare adeguatamente la valenza del fattore umano per ciò che concerne soprattutto i valori e la struttura "concreta" del processo decisionale, nonché il ruolo attivo e cruciale del cittadino-fruttore¹¹.

È possibile rappresentare lo spettro di attività su cui misurare la qualità di un soggetto attuatore soltanto mediante le macrotipologie dell'obbligo, della formazione superiore, della formazione continua, quando la necessità di implementare sistemi di *lifelong learning* impongono una enorme articolazione e differenziazione dell'offerta formativa partendo dalle caratteristiche sociali, professionali, culturali, civiche del cittadino in formazione?

È possibile considerare ancora l'accreditamento come un adempimento per l'accesso ai bandi, quando le indicazioni comunitarie ci invitano a considerarlo sempre più un fenomeno di garanzia qualitativa prima dell'inizio delle attività, in modo da non ledere la libertà di concorrenza tra soggetti presenti stabilmente o meno nei diversi territori regionali?

È possibile considerare ancora prioritaria la discussione sull'oggetto dell'accREDITAMENTO quando i dati descrivono un universo dei soggetti accreditandi in cui più dell'80% degli Organismi accreditati risulta monosede? (Tabella 3).

Tabella 3

Organismi accreditati per numero di sedi operative e area Obiettivo

	Ob. 3 (v.a.)	Ob. 1 (v.a.)	Totale (v.a.)	Totale (%)
Organismi monosede	3.814	1.734	5.548	87.6
Organismi con 2 sedi	258	179	437	6.9
Organismi con più di 2 sedi	206	145	351	5.5
Totale generale	4.278	2.058	6.336	100

Fonte Isfol su fonte regionale e Pa

Appare necessario imprimere una svolta e procedere ad una rivoluzione culturale sul carattere e la funzione dell'accreditamento.

Più in generale appare indispensabile ripensarlo in una più ampia discussione sul ruolo e sulla funzione nel nostro paese della Formazione professionale.

La concezione e l'attuazione di modelli di accreditamento nazionali e regionali non può prescindere da una riflessione più generale sulla natura della formazione professionale, sulla sua funzione nel più ampio spettro delle politiche del *workfare*.

Solo in tal senso l'accreditamento può contribuire a determinare il concreto esercizio dei diritti all'educazione e alla formazione di qualità per tutti i cittadini del nostro Paese, sia che usufruiscono di servizi formativi in Emilia Romagna sia che li utilizzino in Calabria.

Tale processo dovrebbe inserirsi all'interno di una nuova strategia politica Istituzionale per la realizzazione di un sistema nazionale efficace di apprendimento lungo tutto l'arco della vita dell'individuo che tenga conto di due elementi fondamentali:

1. il nuovo scenario istituzionale e politico-gestionale dell'Istruzione-Formazione, che si è determinato per il combinato disposto costituito dalla riconferma – dopo il referendum del giugno 2006 sul progetto di riforma varato nella scorsa legislatura – dell'impianto costituzionale disegnato nel 2001 dal titolo V riformato (Legge costituzionale 3/01);
2. l'avvio del nuovo periodo programmatico (2007-2013) delle politiche di coesione dell'Unione Europea.

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita poggia su una *logica istituzionale multilivello*, coinvolge più soggetti istituzionali e diversi soggetti formativi organizzatori ed erogatori di servizi di apprendimento (università e scuole con la realizzazione dei centri di apprendimento permanente, agenzie formative, società di consulenza, imprese ecc.). In questa situazione, assume rilievo la capacità dei diversi attori socio-istituzionali non solo di interagire, ma anche di creare una vera e propria rete comune per definire principi, criteri e standard del sistema.

È evidente che per attuare un'azione a rete per l'implementazione di tale sistema multipolare acquisiscono centralità la definizione e la condivisione dei momenti di costruzione degli *snodi di sistema*: tra cui è essenziale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dell'offerta per l'accREDITAMENTO delle strutture.

I livelli richiesti di interazione e di condivisione tra i diversi soggetti socio-istituzionali interessati sono consistenti sia per rispondere alle indicazioni

di contesto normativo e costituzionale sia perché lo stesso concetto di *lifelong learning* impone una rivoluzione culturale anche nella definizione e nella interpretazione dei percorsi di apprendimento individuale. Quest'ultimo, infatti, non è più limitato ad una o più fasi sequenziali della vita delle persone, non è più finalizzato soltanto all'acquisizione di competenze per una specifica attività professionale, ma risponde, in una logica continuativa, alle esigenze di ciascun cittadino nel suo rapporto con la società globalizzata lungo tutto l'arco della sua esistenza. In tale prospettiva, le fasi formative non terminano a seguito dell'inizio della fase lavorativa, ma accompagnano in maniera diversa l'utente, a seconda delle proprie caratteristiche, nella sua crescita umana e professionale.

Ciò implica non più e non solo una formazione sequenziale e gerarchizzata, con fasi predefinite a cui corrispondono soggetti erogatori specifici che si rapportano ad un unico livello istituzionale, ma la composizione di un sistema integrato di servizi. La realizzazione di questo sistema, chiama nuovamente in causa efficienti e moderni sistemi di accreditamento, che insieme agli altri snodi di sistema (la definizione di un sistema nazionale di osservazione permanente dei fabbisogni professionali e formativi; la definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze e, dunque, di riferimenti minimi, comuni e cogenti in tema di standard professionali, standard di riconoscimento e certificazione e standard formativi) in un sistema multiattore e multilivello, sul piano sociale e istituzionale, possono garantire il rispetto di livelli minimi essenziali per tutti i cittadini nei diversi contesti territoriali, linguaggio e *performance* comuni tra i diversi soggetti erogatori ed una reale integrazione e condivisione nella definizione della *mission* e dei principi guida da implementare tra i diversi attori coinvolti (Regioni e Province autonome, Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Ministero dell'università e della ricerca, Ministero della Pubblica Istruzione, ...).

Le potenzialità di azione dell'accreditamento nella ridefinizione delle politiche educative e formative nel nostro paese appaiono, dunque, enormi, a patto che si riesca a realizzare quel salto culturale precedentemente evidenziato.

Il superamento del Dm 166 e il difficile cammino del nuovo accreditamento nazionale

Allo stato attuale vi è un processo in corso di definizione di un nuovo sistema di accreditamento nazionale, che tra numerose difficoltà tecnico-politiche tenta di rispondere alle numerose esigenze e criticità precedente-

mente descritte. Il tentativo è quello di ridefinire un sistema di standard minimi per la definizione a livello regionale di dispositivi di accreditamento di II generazione.

Un Gruppo tecnico interregionale, supportato scientificamente dall'Isfol, ha quindi predisposto una proposta tecnica per una revisione dell'intero impianto di accreditamento.

Il percorso a livello procedurale si è pienamente adattato al nuovo contesto istituzionale.

Ogni singolo standard è stato definito sotto la regia tecnica dell'Isfol, in collaborazione con tutte le Regioni e Province autonome. Il gruppo tecnico si è trasformato in un vero e proprio laboratorio per l'ingegnerizzazione del nuovo modello operativo nazionale.

La proposta definisce così nuovi requisiti minimi di carattere nazionale come struttura base di un modello di accreditamento che garantisca:

- il completamento del fenomeno mediante la realizzazione di nuovi dispositivi con un set di linee di indirizzo/requisiti minimi maggiormente orientati allo sviluppo della qualità degli interventi formativi, alla loro efficacia occupazionale nella logica del *lifelong learning*;
- criteri e standard minimi nazionali che assicurando la qualità dei servizi formativi determinino quei livelli minimi essenziali delle prestazioni a garanzia dell'utenza che il nuovo quadro istituzionale richiede;
- il superamento della tendenza dei sistemi della scorsa programmazione ad orientarsi soprattutto su dimensioni qualitative relative ad aspetti di natura logistico/strutturale ed economico/amministrativa, piuttosto che su elementi riguardanti la qualità delle performance e dei risultati e quindi determinanti la centralità del capitale umano operante all'interno delle strutture formative.

Si è in tal modo cercato di dare attuazione anche ai nuovi obiettivi del Quadro Strategico Nazionale (Qsn) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, all'interno del quale si afferma che «l'accREDITAMENTO delle strutture formative deve evolvere in direzione di una maggiore attenzione ad indicatori sulla qualità del servizio fornito con un modello rispondente a standard minimi comuni a livello nazionale e che eviti la frammentazione dell'offerta in sistemi solo regionali e assicuri un'effettiva apertura del mercato¹²».

Le linee strategiche evidenziate sono state tradotte nel nuovo modello nazionale di accreditamento approvato per ora soltanto da un livello istituzionale, la IX commissione della Conferenza delle regioni e Province autonome. Quattro sono i principi guida che costituiscono quegli orientamenti generali volti a far convergere i singoli dispositivi regionali verso una stra-

tegia nazionale di innalzamento della qualità e di definizione di un moderno sistema di apprendimento permanente.

L'individuazione come principio guida del concetto del *lifelong learning*, predisponendo sistemi di accreditamento quanto più possibile rispondenti all'attuale articolazione dei sistemi formativi che non solo si avvalgono della partecipazione di nuovi soggetti in una logica di *lifewide learning* (es. imprese, università, scuole, associazioni) ma anche di percorsi nuovi o rinnovati, utili al soddisfacimento di specifiche esigenze del mercato del lavoro (es. apprendistato ai sensi del D.lgs. 276/03, formazione per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro, educazione degli adulti), riporta al centro dell'offerta formativa il cittadino, fruitore di servizi formativi e orientativi lungo tutto l'arco della sua esistenza, superando la logica di interventi formativi gerarchizzati, sequenziali e standardizzati, orientati soltanto alla tradizionale distinzione duale tra interventi per l'emergenza educativa e quelli per l'inserimento al lavoro.

Ciò implica non più e non solo una formazione piramidale, con fasi predefinite a cui corrispondono soggetti erogatori specifici che si rapportano ad un unico livello istituzionale, ma la composizione di un sistema integrato di servizi.

Proprio per garantire tale integrazione il nuovo sistema definisce principi guida relativi alla centralità della fase di mantenimento dei requisiti, all'efficacia e alla sinergia dei controlli, alla interazione dell'accREDITAMENTO delle strutture formative con gli altri strumenti di verifica qualitativa (es., l'accREDITAMENTO dei servizi per l'impiego), caratterizzando così il nuovo accREDITAMENTO come un processo non limitato nel tempo, che non esaurisce la sua funzione nella fase di verifica in ingresso delle capacità e dell'affidabilità del soggetto attuatore, ma che riguarda tutte le fasi dell'agire dell'organismo, intercettando, quindi, l'attività di più uffici dell'amministrazione regionale/provinciale concorrenti alla gestione e al controllo di tale servizio¹³. Tale approccio comporta un progressivo superamento del controllo relativo ad adempimenti formali e rilancia il ruolo della pubblica amministrazione quale garante dei livelli delle prestazioni da assicurare ai cittadini che fruiscono dei servizi erogati da soggetti accreditati in una logica di integrazione dei servizi.

Il concetto del *lifelong learning*, con cui vengono racchiuse e superate le vecchie macrotipologie formative, dà coerenza e organicità alla pluralità di offerta formativa, la cui crescita qualitativa è garantita da una parte rafforzando l'efficacia dell'azione istituzionale a livello locale, più vicina a quel cittadino/utente oggetto dell'azione di tutela e protagonista del sistema di for-

mazione permanente, dall'altra individuando i fattori di presidio e salvaguardia del quadro nazionale di sistema.

Tale principio, ponendo al centro del sistema di offerta formativa l'individuo nelle sue diverse fasi di crescita umana, formativa e lavorativa, supera il vecchio approccio del Dm 166/2001 che individuava a livello di sistema (strutture) l'offerta formativa accreditabile. In tal modo viene introdotta una metodologia di individuazione delle categorie formative accreditabili più ampia, capace di intercettare in maniera più specifica le esigenze di apprendimento dell'individuo. È evidente che l'individuazione della categoria formativa cui ascrivere l'organismo accreditato si basa sulle esigenze formative diversificate della persona e può avvenire soltanto a livello locale e in momenti successivi all'accREDITAMENTO.

La dimensione locale, se assunta operativamente per l'individuazione di particolari e diversificate caratteristiche qualitative di attività formative, contrasta la frammentazione e l'astrattezza dei progetti e delle filiere formative definite nelle loro caratteristiche solo in chiave sistemica, e si configura come luogo di riunificazione e ricomposizione dei processi formativi. Il sistema educativo e formativo è spesso caratterizzato dalla separazione: separazione dal lavoro, dalla vita, dall'ambiente; separazione delle attività formative da quelle culturali, e di entrambe dal territorio.

Il livello locale della territorialità non può non essere preso a riferimento come luogo di specificazione e di individuazione di particolari standard e requisiti dell'azione educativa e formativa.

È evidente che i problemi a cui una formazione pubblica di qualità deve rispondere sono quelli che si pongono nel territorio in cui la persona vive, è il territorio che, come "luogo della vita produttiva e residenziale", diventa l'oggetto se non il contenuto della formazione.

Massima articolazione di filiere e possibilità formative per garantire a tutti le stesse opportunità (quali che siano le attività lavorative, i livelli di Istruzione, il sesso, la nazionalità) può portare ad avvicinarsi a quello che è uno dei principali obiettivi della formazione professionale nelle sue diverse forme: garantire l'eguaglianza delle opportunità.

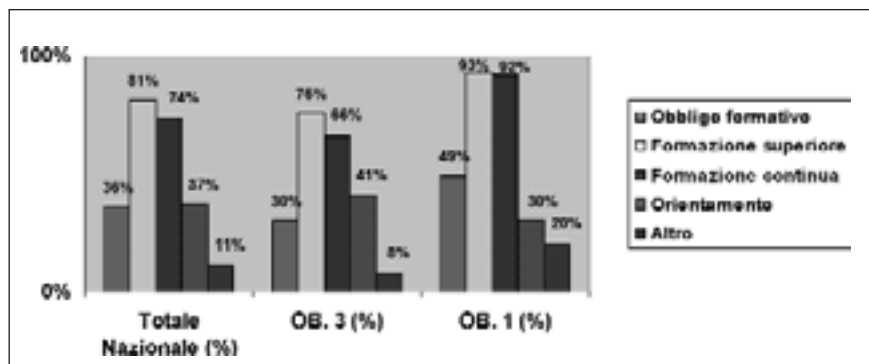
Tale innovazione prefigura un sistema pienamente inserito nell'assetto istituzionale dell'Istruzione e della formazione delineato dalla riforma del titolo V, definendo a livello sistemico centrale principi e standard qualitativi di base, condivisi e reciprocamente riconosciuti da tutte le regioni e Province autonome, (modello di accREDITAMENTO base), evitando la diversificazione dei sistemi di accREDITAMENTO e la conseguente frammentazione e dell'offerta.

Operativamente tale impostazione si traduce in un sistema di accreditamento “di base” che garantisce la possibilità di accreditarsi solo ad organismi che operano in qualità indipendentemente dalle macrotipologie formative in cui agiscono. I requisiti specifici per filiera e soprattutto quelli che garantiscono la capacità di un ente di soddisfare le specifiche e diverse esigenze dell’utenza locale vengono rimandati ad un momento diverso dall’accredimento, per esempio nei bandi.

Questa scelta prende in considerazione anche i risultati del monitoraggio quantitativo svolto in questi sei anni dall’Isfol, dove si evidenzia come la diversificazione delle filiere formative a livello sistemico (centrale) non sia stata in grado di differenziare l’offerta in riferimento alle ampie e diversificate esigenze dell’utente. Sostanzialmente gli enti accreditati in formazione superiore sono gli stessi accreditati per la continua, due macrotipologie che non hanno garantito nessun tipo di differenziazione e specializzazione dell’offerta e dei percorsi formativi (Grafico 1).

Grafico 1

Sedi accreditate con disaggregazione per area obiettivo, ambito e macrotipologia¹⁴



Fonte: Elaborazione Isfol su fonte regionale e Pa

Nella proposta di nuovo accreditamento viene garantito anche il superamento di criticità dei dispositivi regionali emerse nella scorsa programmazione, relative alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento delle imprese, e all’utilizzo efficace ed efficiente delle risorse pubbliche destinate alla formazione professionale e alla qualità degli interventi erogati.

La nuova proposta di modello di accreditamento nazionale, revisione degli standard minimi e dell'impianto culturale e procedurale previsto nel Dm 166 del 2001, individua di fatto l'accreditamento come un possibile snodo di sistema essenziale per la realizzazione anche nel nostro paese di un moderno sistema di *Welfare to Work*, che realizzi forme efficaci di apprendimento lungo tutto l'arco della vita degli individui, garantendone livelli minimi essenziali per tutti i cittadini nei diversi contesti territoriali.

È opportuno evidenziare però, come già in questa prima fase l'approvazione del nuovo accreditamento ha evidenziato delle difficoltà.

La necessità nel nuovo quadro istituzionale di procedere alla definizione di standard nazionali con l'unanimità di consenso tecnico-politico di tutte le regioni e province autonome non ha consentito di specificare adeguatamente i nuovi requisiti minimi derivanti dai principi guida evidenziati. Essi spesso si sono tradotti in linee di indirizzo comunque vincolanti, ma la necessità di arrivare ad una condivisione della nuova proposta in un accordo Stato-Regioni mediante un tavolo nazionale con il coinvolgimento dei livelli centrali e delle parti sociali di livello nazionale presenta alcune naturali difficoltà. Anche perché il nuovo assetto di *governance* del sistema produce un ordine di definizione dei nuovi standard nazionali capovolto, prima il livello locale con l'indispensabile supporto di una assistenza tecnica nazionale, poi il livello nazionale sia istituzionale che sociale (c'è da chiedersi se tale situazione è da considerare elemento negativo o di crescita positiva del sistema).

La necessità di definire da parte del Ministero della Pubblica Istruzione forme di accreditamento per i soggetti che insieme alle scuole intendono operare nel nuovo obbligo d'istruzione complica ulteriormente la definizione di nuovi requisiti minimi per l'obbligo formativo a livello locale o nazionale, problematica che si inserisce in un più ampio, storico, complesso e non normalizzato rapporto tra scuola e formazione professionale, relativamente al pezzo di vera e propria funzione educativa di carattere quasi emergenziale che la formazione professionale ha svolto in regime di sussidiarietà orizzontale rispetto a vere e proprie carenze dell'iniziativa pubblica, e che non è stato mai integrato in un assetto stabile e definito con il sistema della scuola.

La speranza è che in tempi brevi i vari attori istituzionali e sociali riescano a superare tali difficoltà per approvare anche in chiave nazionale un nuovo sistema di standard minimi nazionali di cui il sistema della formazione ha estrema necessità.

Più in generale sia il nuovo accreditamento sia, necessariamente, tutto il si-

stema della formazione professionale, per svolgere pienamente la sua funzione in termini innovativi ha bisogno che il livello politico realizzi e concretizzi consapevolmente certezze e disposizioni attuative del nuovo assetto culturale e legislativo dell'educazione, dell'istruzione e della formazione nel nostro paese.

Una nuova legge nazionale per l'apprendimento permanente e la definizione dei livelli minimi delle prestazioni, prevista anche nelle attività dei Pon del Ministero del Lavoro, risultano indispensabili e non più rinviabili per dare funzione ed efficacia agli snodi di sistema e, più in generale, per dare ai sistemi regionali di formazione professionale una unitarietà sistemica nazionale in grado di realizzare gli interessi e le funzioni che il Paese oggi più che mai loro richiede: "Modernizzazione senza escludere".

note

¹ Gori E., Vittadini G., *La valutazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, Milano, Etas, 1999.

² Relativamente a questo aspetto va sottolineato anche che, comunque, i modelli regionali di accreditamento non si pongono (nella generalità dei casi) la finalità di regolare l'insieme del sistema pubblico della formazione (finanziato e riconosciuto), ma prevedono deroghe relative a specifiche filiere di offerta (ad es. i voucher oppure la formazione esterna nell'apprendistato o, ancora, la formazione riconosciuta e non finanziata), spesso oggetto di regolamentazione a parte. Convivono quindi nei sistemi regionali più forme di riconoscimento della qualità dell'offerta formativa, basate su criteri non completamente uniformi di valutazione. Gli effetti potenziali di tale segmentazione investono le tre dimensioni rilevanti del sistema formativo: le policy pubbliche, il sistema dell'offerta, la domanda di formazione. In particolare:

- nell'ambito delle politiche pubbliche della formazione si pone il problema di garantire standard di qualità uniformi e quindi la neutralità degli strumenti disponibili per il conseguimento degli obiettivi attesi, riducendo le discrezionalità di comportamento da parte dell'offerta formativa e ottimizzando quindi le opportunità di scelta da parte dell'utenza;
- per l'offerta, la coesistenza di più forme di riconoscimento può alterare il sistema di convenienze e indurre scelte di posizionamento sul mercato fondate non tanto sulla mission e sugli ambiti di specializzazione, quanto sulle diverse opportunità determinate dalle differenze nelle regole di accesso;
- per la domanda di formazione la segmentazione dell'offerta formativa non deve tradursi in una differenziazione dei livelli di apprendimento acquisiti, soprattutto in un'ottica di *lifelong learning* dalla quale discende la sostanziale "indifferenza" dei canali e delle filiere di acquisizione delle competenze.

³ Accreditamento e certificazione rappresentano, infatti, nel dibattito italiano sui temi formativi due approcci entrambi di natura pragmatica verso il concetto della qualità. Entrambi i sistemi tendono infatti a valutare lo scarto di soggetti operanti in riferimento a standard e regole di natura strutturale e funzionale, caratterizzanti un determinato settore. I due sistemi tendono a rilevare il divario esistente tra requisiti minimi pre-definiti e situazione organizzativa reale per innalzare la qualità complessiva del sistema verso valori soglia minimi. La differenza maggiore sta nell'approccio volontaristico della certificazione, che è comunque realizzata mediante una interazione tra due soggetti privati, e quello obbligatorio dell'accREDITAMENTO che vede tra l'altro l'intervento di un attore pubbli-

co. Per un quadro d'insieme sintetico ed efficace, si rimanda soprattutto a: N. Stame, "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare", in: M. Palumbo, *Il processo di valutazione*, Milano, Angeli, 2001, pp. 21 e segg.

⁴ Fra gli altri, si rimanda a: Franca Olivetti Manoukian, *Produrre servizi*, Bologna, Il Mulino, 1998; Aa.Vv., *Valutazione e qualità nei servizi*, Milano, Unicopli, 2000; *Spunti*, n. 7, ottobre 2003.

⁵ Più avanti nell'articolo si chiarirà in maniera dettagliata il percorso che ha portato alla mancata definizione del criterio C relativo all'attuazione di un processo di certificazione delle competenze.

⁶ Ciò, per inciso, rafforza chiavi di lettura delle dinamiche del nostro paese che tendono ad identificare nessi logici e conseguenti chiavi esplicative a fenomeni apparentemente diversi ma coevi. Ne è un esempio recente e degno di interesse l'ultimo lavoro di Roberto Cartocci sul cosiddetto "capitale sociale" (*Mappe del tesoro*, Il Mulino, 2007), che ad avviso di chi scrive può contribuire a costruire un quadro esplicativo plausibile anche dei divari territoriali riscontrabili nel settore specifico della formazione professionale.

⁷ Raab in *The Governance of Schooling. Comparatives Studies of devolved Management*, London, Routledge - Falmer.

⁸ Un chiaro esempio di tale difficoltà è rappresentato dallo specifico tema del criterio C del Dm 166 relativo alle competenze professionali.

Nell'Agosto 2002 viene siglato in Conferenza Stato Regioni un accordo fortemente caratterizzato dalla volontà di autoregolazione dei sistemi regionali in materia di formazione. Infatti, pur riconoscendo la necessità di mantenere a livello funzionale a riferimento il Dm 166, in quanto sancisce principi afferenti ai livelli essenziali delle prestazioni di competenza dello Stato (ai sensi dell'art. 117 della Costituzione), e di portare a compimento una certificazione delle competenze degli operatori come recita l'art. 1° del Dm 166, l'Accordo afferma che per effetto del mutato quadro istituzionale e dall'approvazione del Dm 174/2001 relativo alla certificazione delle competenze di tutti i lavoratori, basato su standard minimi nazionali, occorre reinterpretare in senso estensivo gli impegni del Dm 166 rimandandone la definitiva e stringente attuazione solo dopo il termine di lavoro avviato sui numerosi tavoli nazionali e locali dedicati al tema della certificazione delle competenze. La motivazione di tale "velata opposizione" al dettato normativo poggia su ragioni tanto sottili quanto pragmatiche, dimostrando come in assenza di indicazioni definitive in materia di certificazione delle competenze, e di disposizioni attuative di applicazione dei livelli minimi costituzionalmente previsti, l'attuazione di un sistema di verifica e controllo della certificazione delle competenze condizionasse in senso negativo l'attuazione complessiva dell'accreditamento.

Al fine di poter rispettare gli impegni assunti con la commissione europea l'accordo propone di operare una distinzione tra due livelli fortemente connessi di definizione degli standard di competenze degli operatori della Fp:

1. Standard minimi di competenza degli operatori della Fp in quanto lavoratori;
2. Standard minimi di competenza necessari alla struttura che si deve accreditare a garanzia del presidio delle funzioni indicate nel Dm.

In altre parole si è scelta una soluzione di mediazione, constatata l'impossibilità di giungere in breve tempo anche solo ad una definizione pragmatica o negozialmente condivisa del concetto di competenza, e tanto meno ad un accordo in merito alle modalità di riconoscimento e certificazione, difficoltà dovuta anche alla complessità del fenomeno che potrebbe interessare oltre 80.000 operatori.

Si è arrivati quindi, ad una sospensione dell'allegato del Dm relativo al controllo delle competenze con la certificazione.

Tale processo non governato a livello centrale, ha provocato in molti dispositivi una generale sanatoria in cui il controllo delle credenziali non è stato realizzato, o è stato verificato soltanto formalmente con l'invio di credenziali di carattere curricolare.

⁹ In particolare, la critica principale riguarda la capacità dei cosiddetti approcci "pragmatisti alla qualità" di impattare effettivamente sulla notevole complessità dei "concreti" processi organizzativi che si sviluppano nei servizi alle persone, in particolare per ciò che concerne l'esigenza del "fattore umano" di sviluppare (e condividere) apprendimenti continui fondati sull'esperienza, e attraverso di essi di "costruire" soluzioni continue e sostanziali (non statiche o formali) di sviluppo della qualità. Per una sintesi, si veda Stame (2001, cit.). Per una presentazione più sistematica del punto di vista degli autori (Patton, Guba e Lincoln, Stake, Hirschman, ecc.) che fanno propria una visione di tipo "costruttivista" o dialogico della valutazione (e miglioramento) della qualità, si rimanda soprattutto al ricco volume collettaneo curato recentemente dalla Stame: *Classici della valutazione*, Milano, Angeli, 2007.

¹⁰ Cfr. ibidem. Si parla, da questo punto di vista, di rischi di vario genere, quali ad esempio: la possibilità che le organizzazioni di servizio possano col tempo attenuare le spinte endogene al miglioramento continuo e

adagiarsi su strategie difensive; il rischio che tali procedure possano indurre nel *management* una considerazione insufficiente della centralità strategica del fattore umano; una progressiva centratura degli aspetti connessi agli standard di processo/prodotto (*merit*) a discapito del valore effettivo per l'utilizzatore (*worth*).

¹¹ È questa la tesi sostenuta – fra gli altri – da alcuni noti studiosi italiani di servizi alle persone, quali: Orsenigo, Olivetti Manoukian, Kaneklin. Per un inquadramento del tema cruciale del “processo decisionale” si veda: M. Palumbo, 2001, cit. in part. Capp. 3 e 4. Per un riscontro ad ampio spettro afferente ai temi della formazione, si vedano, tra gli altri: M. Bruscazioni, *La gestione dei processi nella formazione degli adulti*, Milano, Angeli, 1997; D. Lipari, *Logiche di azione formativa nelle organizzazioni*, Milano, Guerini, 2002.

¹² Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione: “Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013”, pag. 34, Dicembre 2006.

¹³ Il raccordo tra le procedure di accreditamento e le fasi tipiche del “ciclo produttivo” dell’attività formativa (programmazione, selezione, gestione) costituisce un tema meritevole di una specifica riflessione.

Anche se il monitoraggio dei sistemi di accreditamento non si è spinto fino all’analisi dell’integrazione dei sistemi stessi con la funzione programmatrice e gestionale delle attività, la separazione formale delle responsabilità che emerge in diversi casi appare come un elemento di potenziale criticità se, già in sede di definizione dei modelli, non si è proceduto ad individuare i necessari raccordi. In particolare, sembrano evidenti gli impatti che i sistemi di accreditamento hanno sull’insieme delle procedure di programmazione e sulle norme di gestione che regolano le attività formative, dalla definizione degli avvisi pubblici fino alla rendicontazione degli interventi finanziati.

Nel merito si possono segnalare le seguenti aree di potenziale impatto:

- a livello di programmazione attuativa, gli avvisi pubblici rappresentano il primo momento di raccordo tra l’accreditamento e la realizzazione degli interventi formativi. Questi – oltre che includere gli aspetti che gli stessi regolamenti regionali demandano a tale livello della programmazione (ad es. l’esplicitazione del ricorso a sedi occasionali, o di requisiti aggiuntivi per specifici target di utenza) – dovranno contenere un quadro chiaro delle relazioni esistenti tra gli ambiti e macrotipologie di accreditamento, da un lato, e le linee di intervento della programmazione formativa, dall’altro. Il mancato (o parziale) raccordo in sede normativa tra le attività oggetto di accreditamento e il contenuto di quelle su cui è chiamato a progettare il sistema regionale dell’offerta formativa, potrebbe infatti generare incertezza interpretativa delle norme, discrezionalità nella loro applicazione, e conseguenti discrasie nei requisiti richiesti agli enti di formazione, soprattutto tra diverse realtà provinciali. Una completa definizione ex ante del quadro delle regole e del loro campo specifico di applicazione, aumentando il grado di trasparenza dei sistemi regionali, si presenta dunque come elemento cruciale delle relazioni tra amministrazioni pubbliche e sistema dell’offerta in fase di programmazione attuativa dei finanziamenti. Inoltre il flusso documentario che sostiene la presentazione dei progetti dovrà essere coordinato con quello previsto nella domanda di accreditamento e nelle procedure di mantenimento dei requisiti;
- nella fase di valutazione dei progetti il servizio incaricato dovrebbe avvalersi anche delle informazioni disponibili presso i responsabili dell’accreditamento (relativamente ai criteri attinenti alle caratteristiche dei soggetti), nell’ottica complessiva di non duplicare le richieste ai soggetti proponenti. Rispetto a questa fase un approfondimento opportuno potrebbe riguardare lo sviluppo dei requisiti dell’accreditamento verso un sistema di rating degli organismi, per rendere pienamente coerente la struttura della valutazione dei progetti con il sistema dei requisiti di accesso alle attività;
- nella fase di gestione il raccordo tra i responsabili dell’accreditamento e altri servizi dell’amministrazione regionale può essere individuato sia in termini di flusso informativo con i sistemi di monitoraggio, sia sotto il profilo di una semplificazione e ottimizzazione delle funzioni di controllo in itinere e finale delle attività finanziate. Più in generale si tratta di valutare i possibili effetti che l’adozione di un sistema di accreditamento può determinare sulle norme di gestione che regolano l’attività formativa o quella finanziata dal Fse, anche in termini di voci e parametri massimi di spesa, che dovrebbero essere coerenti con il contenuto e la finalità dei requisiti – soprattutto di quelli afferenti alle risorse umane e professionali – richiesti agli organismi formativi ai fini del rilascio dell’accreditamento.

¹⁴ Ciascuna sede può accreditarsi su più ambiti e macrotipologie.