

Nuovo modello di accreditamento: stato dell'arte e prospettive

ANDREA CARLINI¹

Nel corso di questi ultimi anni il sistema nazionale di accreditamento delle strutture formative è stato al centro di un'intensa attività di discussione da parte di tutti gli stakeholder, istituzionali e non, del sistema stesso. In particolare Ministero del Lavoro e Coordinamento delle Regioni, con le rispettive assistenze tecniche (ISFOL e Tecnostruttura), hanno dato vita ad un interessante dibattito di natura scientifico-amministrativa sui temi legati alla qualità dei servizi formativi, formalizzato all'interno di un Tavolo Tecnico interistituzionale dedicato.

Come noto, esito del lavoro del Tavolo Interistituzionale è stata, nel marzo del 2008, l'approvazione dell'Intesa Stato Regioni del "Nuovo modello di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi formativi". Il presente articolo intende offrire una sintesi sulle sue peculiarità, soffermandosi in modo particolare sui principi generali che lo hanno ispirato e tracciando, a poco meno di due anni dall'approvazione dello stesso, alcune prime tendenze sull'implementazione, a livello regionale e provinciale, di quanto stabilito in sede nazionale.

Premessa

Il nuovo modello di accreditamento, pur partendo da una struttura logica organizzata per criteri simile al precedente (A. risorse strutturali e logistiche; B. affidabilità economica e finanziaria; C. capacità gestionali e risorse professionali; D. efficacia ed efficienza; E. relazioni con il territorio), ha tuttavia introdotto, all'in-

¹ Ricercatore ISFOL (Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi). L'autore fa parte del gruppo di ricerca Isfol che si occupa delle attività di ricerca e assistenza tecnica al *Progetto Accreditamento - FSE PON CONV CRO 2007-2013*. Sull'accREDITAMENTO nella formazione professionale, si veda: ISFOL, *La prima generazione dell'accREDITAMENTO: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate*, Roma, Isfol, 2009 (I libri del FSE).

terno della propria struttura, una serie di principi generali innovativi in grado di contribuire all'innalzamento complessivo della qualità dei servizi formativi erogati dalle strutture accreditate e al tempo stesso di mettere in coerenza il modello italiano alle istanze provenienti in ambito comunitario².

Sinteticamente i principi generali che connotano il nuovo modello possono essere così sintetizzati:

- il superamento della strutturazione dell'accREDITAMENTO in macrotipologie distinte (diritto/dovere, formazione continua, superiore...) in favore di un approccio complessivamente tarato sul *lifelong learning*, e quindi più aperto e rispondente alle esigenze dell'utenza;
- una maggiore semplificazione delle procedure di accREDITAMENTO attraverso l'implementazione di sistemi informativi dedicati alla gestione dell'intero processo di accREDITAMENTO. A tal proposito è bene sottolineare che nel nuovo modello il concetto di semplificazione è strettamente coniugato ad una sistematicità dei controlli in fase di verifica documentale, in loco e con un forte investimento nella fase di monitoraggio da parte delle Regioni e delle PP.AA. e di mantenimento dei requisiti;
- una generale evoluzione del modello che, almeno in termini di obiettivi, pone al centro del proprio interesse la qualità del servizio formativo erogato e non più, o meglio non solo, aspetti di natura strutturale – amministrativa. In tal senso è opportuno sottolineare una maggiore attenzione del nuovo accREDITAMENTO ai processi organizzativi del soggetto accREDITATO, alla valutazione delle *performances*, alle risorse umane quale reale fattore strategico per la qualità del servizio formativo.

La promozione dei principi sopra sintetizzati ha avuto un impatto concreto nella declinazione operativa dei criteri in requisiti e nelle linee d'indirizzo che, di fatto, compongono la struttura del nuovo modello di accREDITAMENTO. Senza entrare specificamente nella descrizione di tali elementi, possiamo dire che nel nuovo modello per requisito si intende un descrittore sintetico di una delle condizioni minime necessarie all'accREDITAMENTO. Caratteristica del requisito è quella di essere cogente e obbligatorio per il soggetto accREDITANDO; diversamente, sul piano concettuale, le linee di indirizzo, pur essendo cogenti al pari dei requisiti, non prevedono standard minimi obbligatori e consentono quindi una maggiore autonomia ed interpretazione nell'applicazione operativa da parte delle Regioni e delle PP.AA, in funzione delle caratteristiche socio-economiche dei territori di riferimento; è questo il caso, ad esempio, del Criterio D. *Efficacia ed Efficienza*, laddove sono previsti requisiti tarati sulle *performances* delle strutture accreditate e quindi maggiormente esposte alle specificità dei territori presso cui operano.

Questo passaggio risulta fondamentale; consente infatti di sottolineare come il nuovo modello di accREDITAMENTO sia un accordo quadro nazionale sottoscritto dal Ministero del Lavoro, dalle Regioni e delle PP.AA. e dalle parti sociali e di ribadire quindi che la gestione dell'accREDITAMENTO sia delegata, in funzione della riforma

² Cfr. Raccomandazione europea sulla Qualità dell'istruzione e formazione professionale del 18/06/2009.

in senso federale dell'Articolo V della Costituzione, alle amministrazioni regionali, il cui ruolo sarà quindi determinante nella reale applicazione del nuovo modello di accreditamento e dei principi e criteri di qualità a cui esso è ispirato.

1. Evoluzione regionale dei dispositivi regionali di Accreditamento

A poco meno di due anni dall'approvazione del nuovo modello di accreditamento è possibile tracciare alcune prime tendenze sull'implementazione a livello regionale e provinciale di quanto stabilito in sede nazionale; ciò permetterà quindi di testare l'impatto che il nuovo modello di accreditamento ha determinato nei contesti regionali e provinciali, in termini di revisioni, modifiche o aggiornamento dei propri dispositivi di accreditamento.

Come prevedibile, una prima analisi dei dispositivi regionali ha evidenziato come l'applicazione territoriale del nuovo modello abbia determinato comportamenti anche sensibilmente diversi; in estrema sintesi, tali comportamenti possono essere raggruppati in tre tipologie, sulla base della coerenza con il nuovo modello di accreditamento:

- *'revisione'* del dispositivo regionale/provinciale di accreditamento a partire dai riferimenti del nuovo sistema nazionale del 2008. Le amministrazioni locali che ricadono in questo gruppo (Abruzzo, Lazio, Liguria, Molise, P.A.Trento, Toscana, Valle d'Aosta) hanno rivisto il proprio dispositivo, anche con requisiti innovativi, e, attraverso un atto formale dell'amministrazione regionale/provinciale (delibere, nuovi regolamenti, ecc.) hanno definito un modello coerente con il nuovo dispositivo di accreditamento;
- *'coerenza'* con i requisiti introdotti nel 2008, a partire da un dispositivo regionale innovativo sviluppato ai sensi del DM 166/01 ed aggiornato nel tempo. Sono strumenti che, in modo parziale/totale oppure semplificato, presentano già principi e indicatori del nuovo modello; operativamente queste regioni non hanno definito ad oggi un nuovo sistema regionale di accreditamento, in quanto già coerente con gli standard del modello nazionale. È questo il caso di Campania, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, P.A.Bolzano, Piemonte, Sardegna, Umbria, Veneto;
- *'persistenza'* del dispositivo regionale sviluppato ai sensi del DM 166/01, spesso approvato alla fine del triennio (2004-2007) della precedente programmazione del FSE. Le regioni che ricadono in questo gruppo (Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia) hanno trovato difficoltà nel recepire le innovazioni presenti nel nuovo modello e pertanto agiscono in funzione di una concezione dell'accREDITamento ormai superata.

Ciò che sembra emergere, e del resto ampiamente ipotizzabile, è una diversa modalità di approccio da parte delle Regioni nella capacità di recepire l'accordo nazionale e produrre atti di concreta applicazione dello stesso. Si confermano quindi alcune tendenze già rilevate negli anni passati: da un lato, la maggior parte delle regioni del Nord e del Centro presentano sistemi di accreditamento speri-

mentati e significativamente aggiornati nel tempo, dall'altro le regioni del Sud con maggiori difficoltà nel ri-orientare i propri dispositivi tecnici in un'ottica di qualità, coerente con gli indirizzi comunitari e i riferimenti normativi nazionali.

È importante sottolineare che il contributo costituisce una prima analisi, non esaustiva, dello stato dell'arte in alcuni contesti regionali, laddove l'implementazione operativa di un modello, come è appunto l'accreditamento, risente di fattori locali specifici che ne condizionano l'effettiva applicazione.

In questo quadro di analisi vale la pena ribadire la necessità di una presenza non formale ma sostanziale degli attori istituzionali di carattere nazionale, Ministero del lavoro in primis e Isfol, che con diversi compiti, sono chiamati a monitorare il processo dell'accreditamento da un punto di vista sia quantitativo (numero delle strutture accreditate, caratteristiche tipologiche, ecc.) sia qualitativo (valutazione dei sistemi, efficacia delle *performances*).

Tale presenza potrebbe risultare strategica proprio per far sì che il nuovo modello di accreditamento non fallisca uno degli obiettivi per cui è stato approvato, ovvero ridurre la frammentazione regionale, in termini di qualità dell'offerta formativa accreditata, ma anche di capacità delle istituzioni di rispondere alle esigenze del cittadino, fruitore di servizi costituzionalmente garantiti quali l'istruzione e la formazione.

Il rischio è dunque che senza un'adeguata azione di accompagnamento, necessaria a nostro avviso sia nei contesti territoriali caratterizzati da sistemi più evoluti sia in quelli con maggiori difficoltà, il nuovo modello di accreditamento non sia un effettivo snodo di sistema in grado di promuovere la qualità dei servizi formativi e di incidere laddove è più necessario, ma al contrario riproponga schemi già ampiamente riscontrabili nel nostro territorio contrassegnati da un evidente squilibrio tra i diversi territori.

2. L'Accreditamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere

Come già sottolineato in precedenza, il nuovo modello di accreditamento si pone come quadro di riferimento nazionale per l'innalzamento della qualità dei servizi formativi. Il tentativo esercitato dal Tavolo Tecnico Interistituzionale, di cui si è già detto all'inizio del contributo, è stato quello di definire uno strumento in grado di intercettare la domanda istituzionale di qualità e la complessità dei servizi formativi di cui le amministrazioni locali sono promotrici; in termini operativi ciò ha significato superare lo schema relativo al primo modello di accreditamento regolamentato attraverso il DM166/2001 e la rigida frammentazione dell'offerta formativa di cui esso era in qualche modo promotore. Un elemento di particolare interesse del nuovo modello, direttamente collegato a questa nuova impostazione sopra descritta, è costituito dall'allegato n. 5³ dell'Intesa Stato Regioni sull'accreditamento, ovvero il Decreto Interministeriale (sottoscritto congiuntamente da Mini-

³ Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale del 29 novembre 2007 recante criteri di accreditamento delle strutture formative per la prima attuazione dell'obbligo di istruzione.

stero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Ministero del Lavoro), inerente l'accreditamento delle strutture formative per l'attuazione dell'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere.

Il suddetto decreto definisce 7 criteri di qualità che le strutture formative devono rispettare qualora volessero accreditarsi per erogare servizi formativi connessi all'assolvimento dell'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere. In sintesi, i sette criteri previsti sono:

1. Appartenenza ad un Organismo senza fini di lucro;
2. Avere un progetto educativo capace di fare acquisire livelli di saperi e competenze istituzionalmente definite;
3. Applicare il contratto CCNL per la FP;
4. Abilitazione all'insegnamento dei docenti;
5. Presenza di una rete di relazioni con il territorio di riferimento;
6. Collegialità nella progettazione e nella gestione delle attività didattiche e formative, assicurando la certificazione periodica e finale dei risultati;
7. Adeguatezza strutturale.

La definizione dei criteri è stata caratterizzata da un'attenzione specifica, dovuta alla particolare tipologia di utenza che intercettano, ovvero i giovani ancora in età scolare. Pertanto l'interesse del legislatore è stato garantire quanto più possibile l'utenza attraverso criteri di qualità selettivi, che tentano di massimizzare l'integrazione tra la qualità delle risorse umane che erogano il servizio formativo e gli aspetti di natura strutturale dell'organismo accreditato.

A un primo esame/ricognizione sullo stato di applicazione da parte delle Regioni/PA dei criteri di accreditamento previsti dall'Obbligo di Istruzione per le strutture formative, nel periodo gennaio-novembre 2008, si rileva un elemento significativo: tutte le amministrazioni regionali – ad eccezione della Toscana e della PA di Bolzano⁴ – hanno contemplato in forme diverse l'attuazione dei sette criteri generali previsti.

I criteri riguardanti gli aspetti organizzativi, gestionali e strutturali risultavano recepiti prevalentemente all'interno dei dispositivi regionali di accreditamento, viceversa, i criteri centrati sulla valutazione dell'insegnamento e sulla selezione del personale interno risultano in alcuni casi regolamentati all'interno dei dispositivi di accreditamento territoriali, mentre in altri casi l'assolvimento di tali requisiti è previsto specificatamente all'interno dei bandi regionali.

Così come precedentemente affermato, anche per questo specifico ambito si considera fondamentale la presenza di un'attività di osservazione e di monitoraggio sostanziale da parte delle istituzioni nazionali preposte (Ministero del Lavoro e Istruzione). Tale attività consentirebbe da un lato la reale tutela di servizi formativi orientati alla qualità, tanto più necessari in considerazione della particolare utenza di riferimento, dall'altro la possibilità di contenere la tendenza alla frammentazione del sistema dell'offerta tra i diversi contesti locali.

⁴ In queste due realtà non è prevista la possibilità per le agenzie formative alternative alla scuola di realizzare percorsi di obbligo di istruzione.

