

EDITORIALE

Il momento Storico, che stiamo vivendo, ci riserva continue sorprese e nuove iniziative.

In Italia, come nel resto dell'Europa, il discorso politico generale ha concentrato per un intero anno il suo interesse sul problema della moneta unica europea. In Italia, l'obiettivo principale dell'azione del Governo è stato, fin dal primo momento, la partecipazione all'unificazione monetaria. Su di essa si è centrata l'attenzione dei mezzi di comunicazione; i cittadini sono stati interessati, anche perché chiamati a parteciparvi finanziariamente.

Superato tale avvenimento, sono rispuntati alcuni gravi problemi dell'Italia di sempre: lavoro e disoccupazione, riforme costituzionali, giustizia, scuola e formazione.

Il governo, fin dal suo nascere, aveva nel suo programma l'avvio a soluzione dei problemi della scuola e della disoccupazione.

L'«Accordo per il lavoro» del settembre '96 aveva posto dei principi per la soluzione dei problemi del lavoro e della disoccupazione, a partire dal rinnovamento della scuola e della formazione professionale. Purtroppo alcune delle politiche intraprese sono rivolte maggiormente

alla soluzione d'immediati problemi occupazionali che ad un progetto d'ampio respiro. Una vera politica del lavoro trova la sua base di partenza nella preparazione culturale e professionale delle persone, che si realizza attraverso il rinnovamento della scuola e della formazione professionale.

La legge 196/97 (Pacchetto Treu) ha cercato d'impostare in modo nuovo alcuni strumenti, per favorire la soluzione dei problemi del lavoro. La decretazione e regolamentazione hanno provveduto a fissare alcuni capisaldi di un rinnovamento, che potrà essere importante. I Regolamenti dell'apprendistato (art. 16 della 196) e dei tirocini formativi (art. 18) sono stati definitivamente emanati; sono in fase di completamento i Regolamenti dell'art. 17, che riguardano il riordino della Formazione professionale.

Inoltre, l'approvazione della Legge 53/97 "Bassanini" ha portato a realizzazione i principi del decentramento amministrativo, anche per quanto concerne i servizi al mondo del lavoro.

Sul lato delle riforme scolastiche, la Bassanini ha stabilito nell'art. 21 i principi dell'autonomia scolastica e del decentramento. Fatica però molto a giungere a realizzazione la decretazione di quest'articolo. È stata anche attuata la riforma degli esami di maturità, ma si tratta di un piccolo tassello che non incide molto in una riforma generale del sistema educativo italiano.

Il centro dei cambiamenti istituzionali del sistema scolastico italiano aveva il suo perno centrale nel riordino dei cicli scolastici, accompagnato dalla creazione di un sistema pubblico integrato di scuola, attraverso l'approvazione della legge sulla parità scolastica. Il disegno di legge sul riordino dei cicli langue alla Camera dei deputati; quello sulla parità scolastica, in Senato, non procede, a causa del dissenso tra le parti politiche.

Quasi un sasso buttato nelle acque stagnanti delle riforme scolastiche, il Governo ha presentato il 28 maggio 1998 un disegno di legge urgente sul prolungamento dell'obbligo d'istruzione. Il disegno di legge n. 4917 risponde più ad esigenze di facciata e d'immagine, che ad una vera necessità. Infatti oltre il 90% dei giovani che termina positivamente la terza media si iscrive a percorsi scolastici e un'altra più piccola, ma significativa, percentuale ai corsi di formazione professionale iniziale. Non basterà una legge per fare diminuire la dispersione scolastica. Oggi infatti l'abbandono della scuola avviene ancora prima del terzo anno della media inferiore ed è causato maggiormente dalla non congruenza dei percorsi scolastici proposti con le aspettative dei giovani che dalla volontà di questi di non istruirsi. Inoltre il Disegno di Legge n. 4917, nonostante le dichiarazioni di congruenza con il Disegno di Legge sul riordino dei Cicli, ne segna un effettivo superamento e, attraverso la valorizzazione e la trasformazione del primo biennio della secondaria superiore, stabilisce l'abbandono della filosofia su cui era costruito. La riforma dei cicli aveva come presupposto che l'organizzazione della scuola, così come è oggi, non era né orientante né professionalizzante, ma creava un gran numero di dispersioni: la logica del DDL sul prolungamento va esattamente in direzione inversa.

Il sistema di formazione professionale regionale, attraverso la Legge 196/97 e i suoi Regolamenti, sta cambiando profondamente. Dall'altra parte il sistema

scolastico e le imprese sembrano volere entrare come protagonisti in tutti i segmenti della formazione professionale. Sembra perciò utile cercare di delineare quali sono gli scenari futuri che si potrebbero realizzare.

Per un sistema di Formazione professionale

La formazione professionale, come seconda gamba del sistema educativo e formativo italiano accanto al canale dell'istruzione scolastica e universitaria, dovrà attivarsi in ambiti molteplici d'intervento.

Tenendo come riferimento i settori d'intervento della UE tramite il FSE, le parti integranti del sistema di formazione professionale risultano essere:

- *la formazione professionale iniziale, rivolta ai giovani che vogliono acquisire una qualifica spendibile sul mercato del lavoro;*
- *la formazione professionale in alternanza, che valorizza il lavoro come strumento di formazione accanto agli interventi formativi realizzati fuori dalle strutture lavorative; questo si realizza in modo particolare con il contratto di apprendistato come previsto dalla Legge 196/97;*
- *la formazione continua, rivolta a soggetti occupati per una "manutenzione" della loro professionalità o per superare situazioni di difficoltà durante i momenti di trasformazione tecnologica ed organizzativa;*
- *la formazione professionale superiore, prevista dall'Accordo per il lavoro, da attivare dopo la scuola media superiore, non in continuità con la stessa e come canale distinto da quello universitario;*
- *la formazione dei soggetti svantaggiati, dai carcerati agli handicappati, dai drogati alle fasce deboli, dai disoccupati di lunga durata ad altre situazioni difficili, in vista di un inserimento lavorativo, che porti a soluzione anche i problemi sociali.*

A questi interventi destinati alla formazione, le agenzie formative devono saper affiancare quelli che hanno di mira l'orientamento professionale delle persone, giovani e meno giovani, specialmente nei momenti di transizione dalla scuola al lavoro e da un tipo di lavoro ad un altro.

Di fronte ad un sistema complesso, per buona parte da inventare, la domanda può essere "chi fa che cosa". Tracciamo un quadro di quanto si sta prefigurando a partire dagli interventi attivati avvenendo sotto il profilo legislativo e normativo.

La formazione iniziale postobbligo

I giovani che, al termine dell'obbligo, si rivolgono al sistema della formazione professionale regionale, sono, stando ai dati ISFOL del 1997, circa cinquantamila ogni anno, di età compresa tra i quattordici e i sedici anni. Scelgono tale percorso in quanto adatto alle loro aspirazioni, breve e capace di dare una professionalità spendibile sul mercato del lavoro. La previsione dell'in-

nalzamento dell'obbligo nel solo biennio della scuola media superiore, secondo il disegno di legge governativo, crea, oltre che sconcerto per gli Enti che tradizionalmente si occupano di questo segmento della formazione professionale, gravi problemi anche a famiglie e giovani, che verranno privati di tale possibilità di scelta. Diviene facilmente prevedibile, nella fase di passaggio, un momento di grave crisi nei Centri, che sono maggiormente impegnati nell'ambito della formazione iniziale. Se il Parlamento approvasse il DDL sul prolungamento dell'obbligo con i contenuti proposti dal governo, la formazione professionale iniziale dovrebbe avviarsi dopo il sedicesimo anno dei giovani. Le strutture di formazione iniziale dovrebbero cambiare improvvisamente l'utenza, con gravi ripercussioni sul personale, ma anche sulla possibilità di potere, a regime, riprendere ad interessarsi di questo settore. La legge imporrebbe a tutti i giovani un solo tipo di frequenza scolastica, anche quando indesiderato. La previsione che si può fare, per questo settore d'intervento formativo, in ogni caso, è una sua riduzione notevole e immediata, con molta difficoltà ad acquisire possibilità di attività per i giovani in uscita dal nuovo obbligo scolastico. Gli Istituti scolastici potrebbero programmare di affidare agli Enti che operano per gli allievi nella fascia dell'obbligo qualche modulo d'intervento individualizzato. Questi interventi sarebbero possibili se si potesse contare su una struttura sempre funzionante di formazione professionale iniziale, ma questi soli non permetterebbero certamente di creare un sistema non scolastico di F.P. iniziale.

In ogni caso il sistema della formazione professionale regionale iniziale subirà cambiamenti notevoli, se potrà cominciare solo con giovani al di sopra dei sedici anni. È prevedibile non un incremento, ma la riduzione delle attività, andando in direzione opposta a quanto previsto dall'Accordo per il lavoro del settembre 1996.

Le attività di formazione iniziale postdiploma potrebbero avere una prospettiva diversa. Il sistema regionale di F.P potrebbe incrementare questo segmento di formazione. Il sistema di formazione professionale regionale trova, però, nella scuola di stato un concorrente. Gli Istituti scolastici infatti intervengono non solo nell'attuazione dei piani regionali, ma anche, al di fuori della programmazione regionale, nella realizzazione di altre attività corsuali di F.P. finanziate da fondi europei e nazionali gestiti direttamente dal Ministero della PI.

La formazione professionale in alternanza

La nascita di un sistema di formazione in alternanza è certamente una scelta positiva.

L'alternanza scuola-lavoro può avvenire tramite i tirocini in azienda per giovani in formazione: questa esperienza è già presente da anni e merita tutta l'attenzione e lo sviluppo necessari.

Invece l'alternanza che si dovrebbe realizzare per i giovani lavoratori apprendisti, costituisce una sfida nuova per il sistema delle imprese e della formazione.

Se si analizzano i modi di realizzazione dei contratti a causa mista di apprendistato e di formazione lavoro, si rileva che, almeno finora, questi appartengono essenzialmente alle politiche occupazionali e non a quelle formative. Fanno infatti più riferimento a reali sgravi contributivi per le aziende a fronte dell'assunzione di giovani che a contenuti realmente formativi dei percorsi.

Il sistema formativo italiano è di fronte alla possibilità di realizzare un grande cambiamento strutturale. Un innalzamento reale della formazione della popolazione giovanile, infatti, potrà avvenire anche attraverso il contratto di apprendistato, se, come in altre Nazioni europee, in modo speciale in Germania, questo diviene un vero contratto di formazione, attraverso il quale l'impresa investe per il suo futuro, formando i giovani sia al suo interno sia in strutture formative esterne. In Germania circa la metà dei giovani si forma attraverso l'apprendistato; molti giovani giungono ad un attestato di qualifica "non scolastico", ma di prestigio e di valore pratico molto alto, mentre in Italia si è puntato essenzialmente a diplomi scolastici.

Già ora è in fase di sperimentazione un progetto di apprendistato nell'ambito dell'industria metalmeccanica per 5.000 giovani apprendisti, e un totale di 432 corsi da svolgersi su tutto il territorio nazionale. La sperimentazione può aiutare ad impostare seriamente l'inizio generalizzato di questo tipo di attività formativa da parte delle Regioni. Alcune di esse stanno già attivandosi per iniziare l'attuazione di quanto stabilito dalla Legge 196/97 e dal rispettivo regolamento. In Italia, inoltre, i modi d'attuazione dell'apprendistato nella provincia di Bolzano possono servire da modello positivo. In tale provincia l'apprendistato, grazie alla presenza di una cultura di matrice tedesca, è già realizzato secondo modi analoghi a quelli previsti dalla legge 196/97.

Gli Enti di F.P. e le scuole, in collaborazione tra loro e con le imprese, dovrebbero diventare protagonisti competenti nella formazione degli apprendisti "fuori dell'azienda".

Nella sezione documenti, la Rivista pubblica i regolamenti applicativi della Legge 196/97 relativi all'art. 16 sull'"Apprendistato" e all'art. 18 "Tirocini Formativi".

La formazione superiore

In Italia solo l'Università realizza la formazione superiore attraverso i corsi accademici di laurea.

I Diplomi Universitari costituiscono il primo tentativo di una formazione superiore intermedia tra laurea e diploma.

L'"Accordo per il lavoro" del settembre '96 prevede la nascita di un canale di formazione superiore non universitaria e non in continuità con la secondaria superiore.

Si tratta di creare anche in Italia un canale professionalizzante non accademico, legato al territorio e capace di fornire al mondo del lavoro le professionalità richieste. Le Regioni, cui spetta la titolarità della programmazione degli

interventi di formazione professionale, stanno attivandosi per la loro realizzazione. Il Ministero della PI, a sua volta, si è messo in moto: una commissione sta studiando come realizzare il sistema italiano di formazione superiore utilizzando le strutture scolastiche. Queste potrebbero avere la titolarità e diventare la sede degli interventi di formazione superiore.

Una prima proposta prevede un triplice canale di formazione post-diploma, in aggiunta ai normali corsi di laurea:

- *Diplomi Universitari, da acquisire presso le sedi Universitarie*
- *corsi professionalizzanti di due o tre anni, che troverebbero la loro sede a titolarità organizzativa presso le Scuole Medie superiori*
- *corsi brevi (uno o due moduli semestrali), che prevederebbero la titolarità regionale*

Questo tipo di strutturazione non trova consenziente il coordinamento delle Regioni, che invece reclama per sé la titolarità di tutta la Formazione superiore non Universitaria.

La formazione superiore, che si realizzerà in Italia, dipende dal come si strutturerà a livello istituzionale. La formazione professionale superiore potrà veramente decollare solo se saranno valorizzate tutte le capacità progettuali e formative presenti su un territorio. La soluzione di accentrare nel solo sistema della scuola statale tali attività non può portare a risultati di qualità. La situazione di monopolio che si creerebbe, anche grazie alle possibilità finanziarie, di cui la scuola di Stato può disporre, renderebbe superfluo il confrontarsi con altri e anche con il territorio.

Solo la creazione di un sistema regionale di formazione professionale strutturato su tutti i segmenti formativi e unitario potrebbe fare da base ad un sistema di formazione superiore legata fortemente al territorio, ma anche di respiro italiano ed europeo.

La formazione continua

La formazione continua interessa i lavoratori lungo tutto l'arco della vita. In Italia muove solo i primi passi. Finora le esperienze delle grandi imprese nella riqualificazione e addestramento delle loro maestranze e i corsi relativi alle cosiddette 150 ore erano le uniche attività realizzate in modo sufficientemente sistematico. Solo ora si stanno realizzando le prime esperienze in ambiti più vasti, in modo particolare tramite i finanziamenti del FSE. La legge 196/97 prevede la nascita di un sistema di formazione professionale continua. La Regolamentazione dell'art. 17 ne traccia il profilo organizzativo e la fonte di finanziamento. Il sistema delle imprese diviene protagonista delle attività di formazione continua, che lega giustamente, anche se purtroppo in maniera esclusiva, la formazione continua alle necessità delle imprese. Sarebbe opportuno che il sistema tenesse anche in conto le necessità dei lavoratori nella prospettiva di una loro crescita professionale continua, anche al di là di imme-

diate necessità delle imprese, almeno quando la formazione è finanziata con fondi pubblici.

La formazione dei soggetti svantaggiati

La formazione professionale dei soggetti svantaggiati è di fondamentale importanza dal punto di vista sociale ed anche da quello del lavoro. La formazione professionale è fattore decisivo per il loro inserimento, come risorsa, nel mondo del lavoro e, conseguentemente, nella società. In questo campo, né la scuola né l'impresa ha, per ora, svolto un ruolo da protagonista. La formazione professionale regionale ha svolto un ruolo importante in questo settore. Il destino di tali interventi resta legato al riordino completo del sistema. I più deboli di fronte al mercato del lavoro devono trovare attenzione nelle programmazioni nazionali e regionali.

Il sistema di formazione e istruzione che si sta delineando

L'Accordo per il lavoro del settembre '96 evidenziava come, in Italia, fosse molto debole la formazione professionale, seconda gamba del sistema educativo complessivo. Si deve convenire che il sistema di formazione professionale regionale italiano sia poco sviluppato rispetto a quello dell'istruzione, in alcune regioni addirittura asfittico e di poca qualità (ma nelle medesime Regioni anche la Scuola patisce della stessa debolezza), senza adeguati finanziamenti e soggetto a normative regionali molte volte penalizzanti.

La legge 196/97, che traduce in norme legislative alcuni punti dell'accordo, prevede, in modo particolare attraverso l'art. 17, la ristrutturazione del sistema di Formazione Professionale. Fino ad oggi la legge quadro 845/78 prevedeva che solo i centri pubblici regionali e gli Enti senza scopo di lucro, emanazione del privato sociale, svolgessero le attività di formazione professionale finanziate dalle Regioni.

Il nuovo sottosistema di formazione professionale prevede invece lo svolgimento delle attività da parte di Centri pubblici regionali e di qualunque tipo di struttura pubblica e privata, purché accreditata dalla Regioni per svolgere tale compito. Gli attori del sistema perciò aumentano, con la partecipazione anche di privati, imprese e scuole. Come si è evidenziato nelle analisi precedenti, la scuola e l'impresa, in questa situazione, si presentano come protagoniste nell'ambito della formazione professionale.

Di là dalla Regolamentazione della 196/97, la scuola statale ha finanziamenti propri, sia del FSE sia statali per il cofinanziamento, per interventi di formazione professionale anche al di fuori della programmazione regionale, quasi a far nascere un sistema parallelo. A questo sistema parallelo contribuisce anche il Ministero del Lavoro e della PS tramite i cosiddetti POM, che s'affiancano e si sovrappongono alle programmazioni regionali, partendo dal presupposto, reale,

che molte regioni sono incapaci di spendere i finanziamenti del FSE. Queste attività, se hanno permesso in questi anni di fruttare al meglio le risorse finanziarie del FSE, non potranno a lungo che creare difformità sul territorio e impedire che la formazione professionale regionale diventi un vero sistema.

La sovrapposizione di attività programmate a livelli diversi, se non coordinate, crea il rischio di mortificare il cammino di decentramento intrapreso e di annullare le prospettive ed esigenze di un vero federalismo.

Un lavoro che cambia

Sono molti gli interrogativi che sorgono di fronte ai problemi del lavoro, oggi: il cambiamento del significato del lavoro, la disoccupazione che non si riesce a debellare, i mutamenti tecnologici che sconvolgono non solo il modo di lavorare ma anche quello di vivere, le nuove povertà che toccano anche i lavoratori con bassa qualificazione...

La Conferenza Episcopale Italiana, tramite la Commissione episcopale per i problemi sociali e del lavoro, ha promosso un Convegno di riflessione dal titolo "La questione lavoro oggi". All'Hotel Ergife, dove si è tenuto dal 7 al 10 maggio u.s., i delegati delle Diocesi italiane si sono confrontati sul tema, con un taglio pastorale, ma a partire dalla concreta realtà del lavoro oggi, letta dal punto di vista economico, antropologico, teologico e pastorale.

Un gruppo ha portato la sua riflessione su lavoro e formazione professionale.

La formazione professionale, che deve cercare di dare una risposta ai bisogni degli uomini del lavoro di oggi, deve interrogarsi sul significato, sul valore e sul senso del lavoro oggi, perché le sue risposte non siano al di fuori del contesto di quanto sta avvenendo.

L'importanza di una seria riflessione sul senso del lavoro oggi è un'esigenza imprescindibile, per progettare una formazione professionale che prepari e aiuti i giovani e i lavoratori ad inserirsi e a vivere con dignità nel modo del lavoro.

Per concludere

Il momento di "effervescenza normativa" che stiamo vivendo in Italia, la realizzazione sempre maggiore dell'Unione Europea con le sue norme e i suoi indirizzi, la mondializzazione dell'economia, con la sua influenza non solo sul modo di lavorare ma sul senso stesso del lavoro, riempiono di attese e di speranze, ma anche d'incertezze e di difficoltà, questa fine di millennio.

Il superamento dei blocchi ideologici e politici, che avevano creato muri tra, ma anche dentro, le nazioni richiede, in Italia, un nuovo progetto di politica scolastica e formativa, che crei una nuova cultura dell'istruzione e formazione di respiro europeo e mondiale.

Per conseguire risultati concreti in questo cammino serve integrare scuola e formazione professionale, per renderle più vicine al mondo del lavoro.

La formazione professionale è ritenuta fondamentale da tutti i documenti. Tuttavia, all'atto pratico, si nota la tendenza a ridurre o eliminare in modo particolare la formazione professionale iniziale. In nessun paese del mondo i giovani vanno a scuola fino ai diciotto anni seguendo un unico canale formativo, ma ancor prima dei quattordici anni possono scegliere canali professionalizzanti. In Italia, invece, il principio di differenziare l'offerta formativa dai 14/15 anni, in modo da recuperare al massimo la dispersione, sembra non accolto nei fatti.

La ristrutturazione della F.P., tracciata dalla 196/97, presenta un disegno istituzionale mirato più ad interventi puntuali per rispondere a richieste specifiche che a creare un sistema di F.P. Il prevedere l'affidamento delle attività formative quasi esclusivamente tramite avvisi pubblici permette di attivare progetti mirati e flessibili e di usufruire dei finanziamenti del FSE, ma non si concilia con la logica educativa propria della formazione iniziale, che comporta continuità e progettazioni a lungo respiro. La stessa ristrutturazione dei Centri e la loro trasformazione in "agenzie" sembra favorire una visione di flessibilità quasi in contrapposizione al consolidamento di competenze pedagogiche, formative e tecniche dei formatori.

L'insistenza sui finanziamenti del FSE (il 70% della formazione professionale italiana è supportata da fondi europei) continua ad esporre tutto il sistema formativo italiano alle variazioni delle programmazioni finanziarie europee. Queste mirano essenzialmente a rispondere in modo particolare a bisogni sociali emergenti; non si può pensare di finanziare solo attraverso il FSE il sistema di formazione professionale nazionale. L'"Agenda 2000" creerà gravi problemi in Italia per la riduzione di fondi; infatti la prevista entrata nella UE di nuovi paesi, gravati da arretratezza sociale, farà confluire in modo particolare su di essi le risorse del FSE.

Le proposte di legge di riforma dei cicli scolastici e di elevamento dell'obbligo scolastico potrebbero portare ad un grave indebolimento della formazione professionale iniziale regionale. Questo fatto, unito alla già realizzata "licealizzazione" dei percorsi d'istruzione professionale di stato, porta alla soppressione di ogni canale professionalizzante per i giovani.

Solo una riforma complessiva del sistema educativo italiano potrà portare ad un'integrazione tra istruzione e formazione, senza subalternità e assorbimenti. Questo comporta la creazione di un valido sistema di formazione professionale regionale, comprendente la formazione di base, in alternanza, superiore e continua.

Le antiche culture e divisioni ideologiche e gli interessi corporativi non debbono impedire un rinnovamento del sistema scolastico e formativo italiano, che dia alle nuove generazioni le competenze per affrontare il futuro e permetta loro di valorizzare le capacità intellettuali e operative, in modo da contribuire alla crescita dell'Italia e dell'Europa nella realtà mondiale del nuovo millennio.

In questo numero

L'EDITORIALE cerca di delineare le trasformazioni che interessano particolarmente il sistema formativo italiano, in conseguenza dei cambiamenti legislativi e normativi in atto o in prospettiva di realizzazione.

Nella sezione Studi

Il Dr. Maurizio POZZI, responsabile del Servizio "Sviluppo dei sistemi formativi" dell'Emilia Romagna, descrive quanto sta avvenendo nella sua Regione sul tema della qualità e in modo particolare dell'accreditamento delle strutture che attuano interventi formativi. Poiché l'accreditamento diverrà, in base alle normative nazionali in corso di approvazione, lo strumento con cui ogni struttura operativa potrà avere la possibilità di concorrere alla attuazione di azioni formative, l'esempio riportato può aiutare tutti gli operatori ad entrare nella cultura dell'accreditamento e anche della qualità.

Il Prof. Guglielmo MALIZIA con i dr. Vittorio PIERONI e Arduino SALATIN presentano i risultati di una ricerca, mirata a tracciare lo standard per i formatori nel momento in cui la figura del formatore sta diversificandosi nelle sue funzioni. L'articolo esamina e riprende i risultati di una ricerca effettuata per conto dell'ISFOL e può orientare gli Enti e gli operatori nel progettare una struttura operativa rinnovata.

Il Prof. Mario VIGLIETTI del Centro COSPES di Torino Rebaudengo presenta l'orientamento alla vita come educazione alla libertà. L'orientamento dei giovani a gestire liberamente e con responsabilità le scelte professionali richiede una previa formazione ed educazione alla vera libertà. Ci s'interroga sul significato d'essere liberi, respingendo gli errori del liberalismo e dello spontaneismo; l'intervento orientativo tende a rendere i giovani coscienti, consapevoli e responsabili di fronte alle scelte della vita.

In un secondo intervento esamina la relazione tra stili di pensiero, abilità intellettive e successo scolastico e professionale delle persone, illustrando in modo particolare il pensiero di R.J. Sternberg.

Il Dr. Piero CARDUCCI, direttore della Scuola Superiore Reiss Romoli, e la Dr. Maria Rita GUETTI, della Facoltà di economia dell'Università dell'Aquila, presentano il tema del valore strategico, ma anche d'investimento, della formazione e, in modo particolare, della formazione aziendale. Il tema interessa in modo particolare le scelte delle aziende, che mirano alla qualità delle risorse umane. La formazione è lo strumento per rendere le risorse umane presenti nell'azienda sempre più valide. L'azienda dovrebbe prendere consapevolezza che, nel fare formazione delle persone, non si trova di fronte ad un costo, ma ad un investimento.

Il Prof. Guglielmo MALIZIA, Direttore dell'Istituto di Sociologia dell'UPS, e il Dr. Sergio BORSATO, Direttore Nazionale della Federazione CNOS/FAP, pubblicano i risultati della sperimentazione di un intervento formativo per la formazione del "Coordinatore di settore/area/processo", attivato in base ai ri-

sultati dell'indagine su tale figura effettuata dalla Federazione CNOS/FAP per conto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Può essere un esempio di formazione delle figure articolate di sistema, che il CCNL 94/97 ha introdotto, dandone una prima descrizione.

Il Dr. Andrea BIONDI e il Dr. Giuseppe OTTANI, in collaborazione con Francesco Zatton, presentano il percorso condotto in special modo dall'AECA di Bologna per introdurre in Italia la metodologia della Simulimpresa tra i processi formativi. La sperimentazione in Italia è ormai avviata da un certo tempo e se ne può ormai tracciare un bilancio.

Nella sezione Documenti

Vengono pubblicati:

- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" per quanto afferisce la formazione professionale (Art. 140-147).
- Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale 8 marzo 1998. "Disposizioni concernenti i contenuti formativi delle attività di formazione degli apprendisti".
- Decreto 25 marzo 1998, n. 142 del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro della Pubblica Istruzione e con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica "Regolamento recante norme di attuazione dei principi di cui all'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento".

Nella Sezione Vita CNOS

D. Dante MAGNI presidente emerito della Federazione CNOS/FAP presenta la figura di don Silvano Pericolosi, recentemente scomparso. Direttore e animatore della federazione negli anni in cui si sono realizzati i grandi mutamenti nella legislazione riguardante la formazione professionale tramite la Legge quadro 845/78, ha saputo introdurre una vera innovazione nel modo di intendere e valorizzare le attività formative nei Centri del CNOS/FAP. La Rivista si unisce al ricordo di una persona che ha messo le sue doti di intelligenza e di cuore al servizio dei giovani, specialmente dei giovani del mondo del lavoro.

La Federazione CNOS/FAP, in coincidenza con il suo ventennio di costituzione, ha indetto un concorso interno tra allievi e formatori per un nuovo "Logo" per la Federazione. La Rivista pubblica i "Logo" vincitori e quelli segnalati dalla Giuria tra gli oltre cento lavori pervenuti.

Le segnalazioni bibliografiche a cura di Guglielmo Malizia concludono il numero.

MAURIZIO
POZZI*

Il sistema qualità nella formazione professionale fra certificazione e accreditamento, con riferimento al caso Emilia Romagna

In tutti i Paesi dell'Unione europea si registra un interesse crescente per la qualità della formazione professionale, intesa sia come volontario impegno degli organismi erogatori che come azione di indirizzo e di governo delle pubbliche autorità che programmano gli interventi. Partendo da tali premesse, le Conclusioni del Consiglio del 24 luglio 1995¹ sull'importanza e sulle prospettive strategiche della qualità della formazione professionale, affermano:

"La ricerca della qualità richiede una vigilanza costante della coerenza di un insieme di azioni. Infatti l'atto pedagogico non è un atto isolato: la qualità della formazione professionale è il risultato di una serie concatenata di azioni, che vanno dall'analisi dell'esigenza, allo sviluppo del contenuto e dell'organizzazione della formazione, fino alla valutazione dei risultati" e presuppongono l'intervento di più attori.

* Responsabile del Servizio "Sviluppo dei sistemi formativi" della Regione Emilia-Romagna

¹ Cfr. le Conclusioni del Consiglio 24/7/1995 (95/C 207/03) in GUCE del 12/8/1995 N. C. 207/7

Il Consiglio invita pertanto gli Stati membri:

- a incoraggiare i fornitori di formazione professionale a migliorare la qualità dei loro servizi, attraverso la formazione permanente del personale ed iniziative in materia di ricerca, sviluppo e diffusione delle innovazioni nel settore della qualità;
- a promuovere metodi e strumenti volti a consentire la valutazione della formazione professionale.

1. Problematiche della qualità a livello nazionale

I processi di ridefinizione strategica, in atto nel nostro Paese, dei sistemi di istruzione e di formazione, propongono in modo centrale il tema della qualità: l'accordo per il lavoro e la legge 196/1997 fissano i riferimenti per l'attivazione di un sistema di accreditamento delle strutture formative, *"coerente con la necessità di sostenere la transizione dagli attuali centri ad un modello agenziale e sviluppare un'adeguata offerta di formazione continua"*.

Nel Rapporto annuale dell'ISFOL si è aperta, in modo significativo, un'ampia riflessione sui temi accennati. Si afferma infatti che:

*"La diminuzione dell'attività consolidata di formazione professionale, determinata dall'azione di nuovi modelli e procedure di programmazione dell'offerta formativa, richiede nuovi meccanismi di controllo della qualità che garantiscano preventivamente l'istituzione e gli utenti sullo spessore dell'organismo che si candida a gestire l'attività"*², osservando come si stiano diffondendo nel nostro paese alcune sperimentazioni di modelli di certificazione, riferiti alla normativa ISO 9001.

L'ISFOL sottolinea tre questioni chiave per la valutazione di efficacia dei modelli di certificazione nel campo della formazione professionale:

- la presenza di una effettiva e condivisa politica di sviluppo della qualità *"rispetto alla quale la certificazione rappresenta una componente importante ma non esclusiva"*;
- linee guida di interpretazione della norma UNI nel caso della formazione che siano espressione di un effettivo coinvolgimento dei soggetti interessati e di risposta alle loro esigenze (ad esempio nel rapporto clienti/fornitori);
- adeguatezza della fase di auditing delle strutture, ed esperienza specifica degli organismi certificatori, per garantire piena credibilità delle certificazioni rilasciate³.

Anche i servizi pubblici sono investiti da una domanda crescente di qualità che si accompagna ad un aumento della concorrenza ed alla riduzione

² Cfr. RAPPORTO ISFOL 1997 - Formazione e occupazione in Italia e in Europa, Franco Angeli editore, pagina 394 e sgg.

³ Ibidem, p. 396.

degli stanziamenti pubblici, generando l'esigenza imprescindibile di metodologie di gestione moderne ed efficienti, che considerino **la soddisfazione dei clienti come la missione fondamentale anche del servizio pubblico.**

Recenti indagini hanno peraltro confermato che se la certificazione dei sistemi di qualità ispira fiducia, non garantisce però la buona qualità dei prodotti e dei servizi, e va pertanto accompagnata da incentivi e verifiche di qualità che facciano **tendere al miglioramento continuo** le organizzazioni erogatrici⁴. Con le parole del Documento di lavoro della Commissione europea più volte citato, si può pertanto affermare che *"le norme ISO 9001 così come la certificazione dei sistemi di qualità sono importanti sia come referenti internazionali e sia come strumento di dimostrazione, a condizione che l'obiettivo ultimo resti la qualità"*⁵.

È dunque il **miglioramento continuo della qualità** l'obiettivo finale; l'accreditamento va inteso come tappa di un processo di interazione dei diversi controlli di qualità sulle fasi del processo di erogazione della formazione professionale (progettazione, controllo ex ante, gestione, controllo in itinere, qualità dell'apprendimento e dell'inserimento occupazionale, controlli rendicontuali e di efficacia occupazionale ex post). Tali momenti di verifica e controllo, realizzati sia da parte del soggetto gestore, che dagli Enti pubblici finanziatori, vanno razionalizzati, posti in relazione fra loro e correlati con il monitoraggio sulle politiche, da un lato, e con le misure di sostegno al riordino e sviluppo organizzativo dei soggetti gestori, dall'altro.

Il sistema qualità ISO 9001 viene definito come il *"modello per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza"* e nasce per le esigenze dei produttori per regolare i rapporti clienti/fornitori. Il sistema qualità è costituito da un insieme di norme, (20 requisiti), fra loro coerenti e complementari, relative da un lato alle caratteristiche e requisiti dei servizi erogati, e dall'altro alle caratteristiche e requisiti dei processi "produttivi" messi in atto dagli organismi che erogano il servizio. Mentre tali sistemi di controllo, miglioramento e certificazione della qualità sono diffusi nel campo della produzione di beni ed anche della erogazione di servizi, poco definita è l'**elaborazione di specifiche normative e criteri nell'ambito della formazione professionale: in Italia, al 31.12.1997, erano 27 le sedi operative di enti di formazione certificate per il loro sistema qualità, appartenenti a meno di 15 soggetti.** La scarsa diffusione dipende soprattutto dalla presenza di diversi tipi di cliente/fornitore nella formazione, ed anche dalle peculiarità del momento di erogazione del servizio e di misurazione della sua efficacia, condizionato dalla relazione didattico-formativa. *"In effetti, i risultati della formazione professionale, servizio immateriale per eccellenza, non sono solo frutto del processo messo in atto dal soggetto erogatore del servizio, ma anche dell'interazione tra soggetto*

⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio 24/7/95 citate, p. 32.

⁵ Ibidem, p. 34.

erogatore e cliente (partecipante) per quanto riguarda l'apprendimento, e frutto dell'interazione tra soggetto erogatore e condizioni esterne (imprese e mercato del lavoro) per quanto riguarda l'occupazione. L'importanza strategica dei sistemi qualità per creare i presupposti di evoluzione qualitativa del sistema di formazione va perciò coniugata con l'attenzione a non trasferire tout court norme e metodologie nate in contesti produttivi industriali, applicate solo di recente ai servizi..."⁶.

Una delle scelte politiche di sviluppo del sistema contenute nei recenti Indirizzi programmatici della Regione Emilia-Romagna in materia di formazione professionale, accanto all'introduzione di una nuova procedura di accreditamento, obbligatoria per l'ammissibilità ai bandi pubblici, è appunto quella di **incentivare e promuovere l'introduzione di iniziative di certificazione dei sistemi qualità adottati dagli organismi gestori di interventi di formazione** sia sovvenzionati da contributi pubblici che proposti al mercato.

Si tratta di una sfida rilevante per un sistema formativo non omogeneo, in gran parte espressione delle associazioni degli imprenditori e dei lavoratori, impegnato nei cambiamenti imposti dalla fase di transizione e riforma della formazione e dell'istruzione in atto in Italia.

La certificazione ISO 9001 rappresenta in effetti una procedura molto impegnativa per gli organismi di formazione, centrata sulle garanzie date attraverso l'esistenza di un "sistema qualità" aziendale adeguato alla norma europea, mentre la procedura di accreditamento regionale è centrata sul possesso di caratteristiche strutturali e strumentali e sui risultati pregressi.

Per quanto riguarda le garanzie sostanziali richieste dalla Regione Emilia Romagna, la certificazione ISO 9001, anche se diversa nei contenuti e nelle modalità, garantisce in particolare l'esistenza di una struttura organizzativa di ente articolata e finalizzata alla produzione di servizi formativi di qualità.

Sulla spinta dei regolamenti comunitari ed a seguito anche dei pronunciamenti dell'Autorità garante per la concorrenza si è di fatto passati in pochi anni, nella nostra Regione almeno, ad un regime di bandi pubblici per la scelta dei migliori progetti di formazione fra quelli presentati da una vasta gamma di soggetti⁷, enfatizzando dunque i parametri di valutazione ex ante e la qualità della progettazione piuttosto che la capacità di gestione e la garanzia di risultati di apprendimento e di occupazione, certamente collegata alle caratteristiche strutturali ed all'esperienza del soggetto gestore, nonché

⁶ Cfr. p. 9 paragrafo IV della deliberazione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna n. 487 del 21 novembre 1996 avente per oggetto "Indirizzi e priorità per la formazione professionale e per l'orientamento. Triennio 1997-99".

⁷ I soggetti partecipanti ai bandi pubblici delle Province e della Regione negli ultimi tre anni sono stati oltre 1000. Quasi 500 hanno avuto nel 1996 progetti approvati e quindi la concessione di contributi pubblici per interventi formativi.

ai suoi legami con il tessuto sociale ed economico di un determinato territorio.

L'introduzione di sistemi di accreditamento dei soggetti può correggere tali tendenze senza peraltro abbandonare sistemi aperti e trasparenti di affidamento, e può contribuire a snellire ed abbreviare i tempi ed i meccanismi di selezione dei progetti di interventi formativi ammissibili al contributo pubblico, (oggi molto rilevanti per tempi ed impegno di risorse umane impiegati). Costituisce inoltre una garanzia per gli utenti e le imprese clienti dell'intervento formativo, data dal fatto che i soggetti gestori assicurano standard minimi di qualità del prodotto e del percorso formativo, e dunque possiedono adeguata affidabilità per essere ammessi agli avvisi pubblici per la selezione di progetti formativi.

2. L'accreditamento: garanzie di affidabilità richieste nelle direttive regionali attuative 1997/99 della Regione Emilia Romagna

L'accreditamento nella concezione sviluppata dalla Regione Emilia Romagna e che si va affermando anche nel dibattito sulla riforma del sistema nazionale di formazione professionale, corrisponde al riconoscimento dei requisiti minimi (di processo e di risultati progressi) di idoneità dei soggetti che si candidano a gestire iniziative nell'ambito degli avvisi pubblici provinciali e regionali, per la selezione di progetti formativi da ammettere alle sovvenzioni pubbliche, dando "sufficienti garanzie" di competenze e di dotazione di risorse strumentali.

La procedura di accreditamento intende **favorire una selezione dinamica a monte** tra i soggetti che si candidano per la gestione di attività formative, senza creare peraltro situazioni monopolistiche e senza disincentivare la candidatura di nuovi soggetti qualificati che intendono concorrere.

L'obiettivo è quello di garantire che la concorrenza avvenga tra soggetti pre-selezionati e dotati di sufficiente affidabilità, evitando rischi di dispersione delle risorse, di proliferazione di organismi che intervengono in modo sporadico nella formazione, e non possiedono dimensioni adeguate per potersi dotare delle risorse umane e strumentali necessarie.

L'accreditamento costituisce una procedura complessa che deve **tenere conto dei vari livelli organizzativi** e di responsabilità presenti all'interno degli organismi di formazione ed inoltre delle peculiarità delle grandi categorie di interventi formativi, che non richiedono tutti gli stessi livelli di garanzie per quanto riguarda le risorse umane, le risorse strumentali e la presenza stabile sul territorio.

L'accreditamento e la certificazione di qualità rispondono dunque a necessità di mercato, come anche ad *"una necessità interna al sistema: come tutti sanno, le imprese di servizi tradizionalmente hanno dato scarso peso all'assetto organizzativo, a fissare organigrammi, responsabilità, regole e procedure ben definite e verificate. Da qui la necessità di dotarsi di una strategia organiz-*

zativa coerente (...) che garantisca standard accettabili di qualità nelle varie prestazioni sia quelle di processo sia quelle riferite al prodotto formativo”².

Nel rispetto delle varie forme organizzative autonomamente adottate dagli organismi di formazione (organismi regionali, organismi locali, sistemi a rete che combinano in vario modo sedi regionali e sedi locali), l'accreditamento mette l'accento sulle garanzie offerte dalla "unità locale" presso la quale viene realizzata la formazione, sul **raccordo esplicito con il territorio** per il quale tale sede formativa deve poter rappresentare un luogo di incontro e un potenziale fattore di sviluppo.

Nelle Direttive regionali attuative vigenti per il triennio 1997/99, la definizione di accreditamento utilizzata è la seguente:

Riconoscimento di idoneità dei soggetti che si candidano a gestire iniziative nell'ambito dei bandi provinciali e regionali dando "sufficienti garanzie" (requisiti minimi di processo e di risultati, fatta salva l'autonomia organizzativa degli organismi) di competenze e risorse strumentali (art. 7 legge regionale 19/1979)

Il sistema di accreditamento riguarda:

tutti i soggetti che richiedono sovvenzioni pubbliche ed agiscono in regime di concessione amministrativa e quindi anche le scuole se hanno la "co-titolarità diretta di progetti"; anche i soggetti che chiedono alle province il riconoscimento di "corsi liberi" non sovvenzionati, a norma dell'art. 10 della legge regionale 19/79.

L'accreditamento non è richiesto ai soggetti che svolgono servizi, ad esempio di assistenza tecnica, né alle imprese che attuano direttamente iniziative formative dirette esclusivamente al personale dipendente.

L'accreditamento viene concesso invece ai soggetti gestori che possiedono la certificazione del proprio sistema qualità secondo le norme UNI EN ISO 9001 previa verifica dei requisiti di efficienza ed efficacia nella realizzazione di attività formative pregresse e verifica dei requisiti strutturali della sede operativa per la quale l'accreditamento è richiesto.

I nuovi soggetti, che non hanno mai partecipato ai bandi regionali e provinciali, né ottenuto contributi pubblici per la gestione di interventi formativi, possono presentare domanda di accreditamento, che può essere loro con-

² Cfr. DARIO NICOLI, in "Professionalità" n. 42 novembre dicembre 1997, p. 70.

cesso, previa verifica dei requisiti strutturali, giuridico economici, organizzativi e di risorse umane. In aggiunta, sono sottoposti ad un periodo di osservazione delle performance, attraverso controlli annuali, per quanto riguarda i requisiti di efficienza ed efficacia e la presenza di una rete di relazioni col territorio.

Oggetto dell'accreditamento è la sede operativa od attuativa, l'unità locale presso la quale viene realizzata la formazione, in raccordo esplicito con le esigenze ed il contesto del territorio:

la SEDE ATTUATIVA può peraltro usufruire pienamente delle risorse messe a disposizione dal "proprio sistema più ampio di appartenenza" (ente regionale, nazionale ecc.) a condizione che si tratti di risorse:

- chiaramente identificate
- reperibili con continuità presso la sede attuativa

Vengono richiesti **requisiti generali** per l'accreditamento che si elencano sinteticamente di seguito da 1) a 6), e **requisiti specifici** che attengono ai singoli ambiti per i quali l'accreditamento viene richiesto (formazione iniziale, superiore, continua/permanente ecc.):

1. NATURA GIURIDICA a norma dell'art. 7 legge regionale 19/1979;
2. SITUAZIONE ECONOMICA:
 - ◊ rendere pubblici i propri bilanci
 - ◊ dotarsi di strumenti per la valutazione dell'efficienza ed economicità della gestione
 - ◊ redigere il bilancio di esercizio secondo lo schema CE
 - ◊ rispettare il regolamento regionale per la rendicontazione attraverso il bilancio di gestione (contabilità analitica, schemi di raccordo, informazioni ecc.)
3. LOCALI IDONEI (rispetto delle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza);
4. DOTAZIONE MINIMA DI PERSONALE che deve presidiare, *in modo continuo e qualificato*, le "FUNZIONI STRATEGICHE":
 - ◊ direzione e/o responsabilità amministrativa
 - ◊ progettazione e coordinamento didattico
 - ◊ promozione e reperimento partecipanti
 - ◊ rapporti con le imprese
 - ◊ "facilitazione" e valutazione dell'impatto occupazionale

N.B. "*In modo continuo e qualificato*" significa attraverso RAPPORTI DI LAVORO continuativo (da più di due anni) con l'ente, che identificano in modo nominativo le persone incaricate, prevedendo una loro DISPONIBI-

LITÀ di almeno il 30% del tempo presso la sede accreditata. TALE PERSONALE deve coprire almeno il 30% e non più del 70% del budget complessivo di personale necessario per lo svolgimento dell'attività presso la sede in questione.

5. APPLICARE IL CCNL DELLA CATEGORIA di riferimento ai lavoratori dipendenti;
6. GARANTIRE COMPETENZE generali sufficienti per il personale che opera PER o A SUPPORTO della sede per la quale si richiede l'accREDITAMENTO:
 - ◊ Direzione: cinque anni con responsabilità significative nella formazione, educazione, servizi alle imprese
 - ◊ Progettisti, coordinatori, valutatori del processo formativo : 50% laureati; 50% con esperienza superiore a 5 anni; 50% dotati di preparazione metodologica didattica
 - ◊ Docenti: cioè coloro che svolgono funzione di docenza per più di 30 ore nell'ambito dei singoli corsi/attività: almeno il 50% deve avere esperienza di lavoro professionale o in impresa; 50% deve possedere preparazione metodologica sul processo di apprendimento e insegnamento
 - ◊ Tutors: almeno uno presso la sede per la formazione a distanza (FAD)
 - ◊ Esperti: tutti con almeno cinque anni di esperienza lavorativa pertinente
 - ◊ Direzione amministrativa: almeno 2 anni di esperienza significativa nella gestione amministrativa di fondi pubblici

3. La procedura regionale di accreditamento e le ipotesi di regolamentazione nazionale

Ci troviamo in questo momento nella prima fase attuativa del sistema regionale di accreditamento, che ha per obiettivo la traduzione delle norme e degli standard descritti nelle Direttive regionali⁹, attraverso moduli e prospetti, quadri e tabelle che consentano ai candidati all'accREDITAMENTO di descrivere la propria struttura ed organizzazione in modo il più possibile chiaro, semplice ed oggettivo, ed agli uffici regionali di valutare la presenza dei requisiti minimi in modo trasparente ed efficiente.

La modulistica è stata pertanto concepita per essere informatizzata ed è stata corredata immediatamente con una "Guida per la compilazione" nella quale vengono richiamate sinteticamente e per ambiti tipologici di riferimento le normative generali e specifiche delle Direttive regionali (si veda lo schema "Competenze del personale" all. 1), sono indicati i quadri da compilare con riferimento alla modulistica, e viene poi illustrato con quale crite-

⁹ Direttive regionali attuative per la formazione professionale e per l'orientamento-triennio 1997/99, approvate con delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 1475 del 1 agosto 1997, capitolo III.

rio, o modalità di calcolo, saranno verificati il possesso e/o il raggiungimento degli standard di requisiti previsti (si veda lo schema "Tassi di affidabilità" all. 2).

Alla presentazione pubblica della modulistica e della guida per la compilazione, seguirà una fase di verifica e confronto, che si svolgerà, presumibilmente nel mese di maggio, nell'ambito degli organismi tecnici e politici di concertazione inter istituzionale e con le parti sociali.

Alla fine di questa fase di confronto, apportate le eventuali modifiche o integrazioni che saranno proposte e si riterranno condivisibili, la modulistica sarà approvata con atti dirigenziali e pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione, fissando il termine di apertura utile per la presentazione delle candidature di accreditamento.

Si tratta, infatti, di una procedura aperta, perché in qualsiasi momento un nuovo soggetto potrà chiedere l'accREDITamento od integrare la domanda già presentata con riferimento ad ulteriori ambiti o sedi operative.

Saranno però fissati, naturalmente, i termini per la pubblicazione di un primo elenco dei soggetti accreditati¹⁰ e, conseguentemente, si fisserà il termine finale entro il quale dovrà essere presentata la candidatura per consentire le operazioni di verifica ed il rilascio (o meno) dell'accREDITamento.

Le Direttive regionali vigenti, oltre alla verifica documentale dei requisiti sulla base dei dati forniti dai soggetti candidati, prevedono anche una verifica diretta, presso la singola sede operativa, mediante un'audit svolta da esperti esterni.

La Regione, tramite bando specifico, *"identificherà tra gli organismi ufficialmente riconosciuti da SINCERT per la certificazione dei sistemi qualità nell'area dei servizi (con particolare riferimento ai servizi formativi), non più di quattro organismi esterni specializzati incaricati di coadiuvare la regione nelle funzioni di auditing in loco e di valutazione dei requisiti dei soggetti proponenti. Tenuto conto dell'esame documentale e del parere di merito rilasciato da tali organismi, gli uffici regionali competenti formulano la proposta di accREDITamento..."*¹¹.

La fase e la funzione di "audit" prevista nelle Direttive regionali corrisponde ad interessi di approfondimento del giudizio tecnico e di coinvolgimento nella procedura di apporti esterni qualificati provenienti dalla cultura della certificazione di qualità ISO 9000.

Si pensa di utilizzare l'audit in loco e comunque gli esperti certificati da SINCERT in particolare per un giudizio sui requisiti relativi all'organizzazione dei processi formativi interni al soggetto gestore, ed alla presenza di un'adeguata rete di relazioni col territorio (scuola, istituzioni, imprese, associazioni, mondo della ricerca ecc.) da parte della sede operativa e del soggetto proponente la candidatura all'accREDITamento.

Non ci si nasconde, peraltro, la complessità organizzativa ed amministra-

¹⁰ Nelle Direttive regionali si parla orientativamente del 31 dicembre 1998.

¹¹ Cfr. Direttive regionali attuative citate, capitolo III.

tiva di una simile procedura, che potrebbe comportare tempi di realizzazione e costi incompatibili con l'obiettivo di pubblicare entro l'anno un primo elenco di soggetti accreditati.

È infatti imprevedibile la mole del lavoro da compiere, legata al numero delle candidature che verranno presentate in tempo utile.

Va infine rilevato, con riferimento a quanto si conosce delle bozze della normativa nazionale in corso di redazione¹², che un intero titolo è specificamente dedicato all'accreditamento delle strutture formative e sostegno alla ristrutturazione degli Enti di formazione, e che l'art. 10 prevede **criteri e requisiti per l'accreditamento definiti in sede nazionale ed applicati in sede regionale**, molto simili, nelle categorie degli indicatori individuati¹³, a quelli previsti nella normativa regionale esaminata.

Lo stesso testo normativo non prevede una funzione di audit delle strutture, limitandosi alla *"valutazione della documentazione prodotta da ciascuna sede operativa relativamente ai criteri e requisiti indicati"*¹⁴ i quali saranno definiti con decreto ministeriale, entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento.

È previsto ancora, nelle bozze di Regolamento più volte citate, che **le Regioni e le Province Autonome, in considerazione delle specificità locali, possano, in aggiunta ai criteri e requisiti nazionali, individuare ulteriori elementi, di cui tenere conto nell'affidamento delle attività formative.**

Tale inciso è di fondamentale importanza ai fini del doveroso riconoscimento della competenza costituzionale primaria delle Regioni in materia di formazione professionale, e, senza ingenerare pericoli di venti diversi sistemi locali di accreditamento, consentirà l'uso della sperimentazione di un sistema regionale in corso in Emilia-Romagna, sia per meglio definire gli standard nazionali, che per utilizzare gli ulteriori requisiti dei soggetti gestori individuati dalle Direttive ai fini della selezione dei progetti formativi.

Si tratta, inoltre, di un importante accenno alle prospettive di dinamicità del sistema di accreditamento che, altrimenti, si configurerebbe come una procedura fortemente statica, che, alla fine di laboriose verifiche su molteplici requisiti dei soggetti gestori, sostanzialmente li parificherebbe tutti, una volta accreditati, a prescindere dalle dimensioni, dal volume di attività, dalle caratteristiche e dalla forma di disponibilità delle sedi, attrezzature e risorse umane.

Pare invece possa introdursi, a partire dagli "ulteriori elementi" valutabili in sede regionale, oltre lo standard minimo di accreditamento nazionale,

¹² Bozza di Regolamento ai sensi dell'art. 17 della legge 24 giugno 1997 n. 196.

¹³ "Capacità logistiche e strutturali; situazione economica; disponibilità di competenze professionali impegnate in attività di direzione, amministrazione, docenza, coordinamento, analisi, progettazione e valutazione dei fabbisogni; livelli di efficacia ed efficienza raggiunti nelle attività precedentemente realizzate; entità delle interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio"; cfr. Bozza di Regolamento citata alla nota 12 precedente.

¹⁴ Ibidem, art. 10.

l'attribuzione ai soggetti di una sorta di "punteggi di affidabilità" utilizzabili in sede di valutazione ex ante dei progetti presentati per il finanziamento, che stimolerebbero tutti i soggetti a migliorare continuamente, od a mantenere elevato, il proprio livello qualitativo e prestazionale.

Un concetto molto simile compare in effetti anche negli Indirizzi regionali¹⁵, laddove si prevede che la presenza di *"garanzie di qualità del soggetto gestore oltre quelle minime"* possa essere utilizzata come criterio di priorità nella selezione dei progetti.

4. Punti critici e considerazioni finali

Abbiamo visto nelle parti precedenti, come, aldilà di un indubbio ruolo di selezione dei molteplici soggetti che si affacceranno sul mercato della formazione dopo la liberalizzazione, l'introduzione di un sistema di accreditamento risponda contemporaneamente a diverse altre esigenze. L'accREDITAMENTO, a nostro parere deve infatti:

- **garantire Enti pubblici ed utenti sull'affidabilità dei soggetti gestori di interventi formativi sovvenzionati col contributo pubblico;**
- **costituire un sistema dinamico, orientato al miglioramento continuo della qualità dei soggetti e del sistema di formazione professionale;**
- **stimolare i soggetti dell'offerta formativa a sviluppare costantemente la qualità dei propri processi curando l'organizzazione e l'auto valutazione, oltre a tutti gli aspetti dell'erogazione dei servizi.**

Una simile complessità costituisce la prima criticità, ed è enfatizzata, nella realtà regionale dell'Emilia-Romagna, dalla presenza di un sistema consolidato di deleghe alle Province di funzioni amministrative (compresa la programmazione). Ne consegue infatti che **l'accREDITAMENTO costituisce una procedura comune e condivisa di sistema, che la regione svolgerà per sé, nel rapporto con i propri fornitori, ed anche per conto delle Province.**

La seconda criticità è data dal fatto che **ci si propone di applicare una procedura complessa e fortemente innovativa su scala regionale senza disporre ancora di riferimenti di standard nazionali.**

Si pongono pertanto problemi di trasparenza, chiarezza, univocità delle regole e delle valutazioni sui soggetti. Vi sono, ancora, vincoli temporali molto stretti proposti dalle normative regionali, per raggiungere l'obiettivo della pubblicazione di un primo elenco dei soggetti accreditati, e questo fatto propone problemi organizzativi e di efficienza rilevanti, dato che è difficile prevedere la quantità della richiesta di accreditamento, stimata comunque in diverse centinaia di domande.

¹⁵ Cfr. "Indirizzi e priorità per la formazione professionale e per l'orientamento-triennio 1997-99", approvati con deliberazione del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna n. 487 del 21 novembre 1996, punto 4.1, lettera c).

Una terza serie di criticità è data dal **contesto in cui viene introdotta la procedura di accreditamento**, segnato, certamente nella nostra Regione:

- dalla presenza di forti vincoli finanziari e normativi (diffusione ormai completa del sistema di affidamento per bandi pubblici, calo delle risorse finanziarie comunitarie disponibili);
- dalla necessità di introdurre elementi di omogeneizzazione del sistema regionale;
- dalla necessità di recuperare efficienza nella fase di valutazione ex ante dei progetti formativi, forse troppo enfatizzata in passato, senza peraltro perdere in termini di qualità della valutazione;
- dall'opportunità di selezionare quindi a monte i soggetti affidabili, in vista anche della prossima liberalizzazione del mercato a tutti i soggetti che, aldilà dei vincoli ex art. 5 della legge 845, abbiano come fine prevalente la formazione professionale.

La quarta, ed ultima criticità è data dai **rapporti fra il sistema di accreditamento e il più vasto mondo della qualità nella formazione professionale**, di cui l'accreditamento costituisce solo uno dei possibili presidi. Dopo l'introduzione dell'accreditamento, infatti, gli Enti pubblici da una parte, ed i soggetti gestori dall'altra, dovranno costruire un sistema di alimentazione di dati ed informazioni, in stretto rapporto con le procedure di approvazione e di gestione dei progetti formativi, allo scopo duplice di gestire le "patologie" dell'accreditamento (sistema sanzionatorio, mancato rispetto o perdita dei requisiti, o dei livelli di performance), e di garantire il **miglioramento continuo dei soggetti accreditati**.

Sarà utile in tal senso disporre di strumenti normativi (come l'attribuzione di priorità in sede di valutazione cui sopra si faceva cenno), di assistenza tecnica (quali ad esempio corsi per la formazione formatori ed interventi di consulenza organizzativa e riconversione), e finanziari (contributi), a sostegno del miglioramento qualitativo dei soggetti gestori. Sarà utile ancora incoraggiare un maggior numero di soggetti ad ottenere la certificazione del proprio sistema di qualità secondo le normative UNI ISO 9001.

Fondamentale sarà però svolgere tutte queste azioni "positive" in stretto rapporto di concertazione con le parti sociali ed i soggetti istituzionali, garantendo condizioni di praticabilità delle procedure innovative proposte.

Devono essere difese le differenze di valore e le tipicità positive dei diversi sistemi regionali di formazione che si sono creati nel nostro Paese, in quanto costituiscano risposte efficaci alle esigenze diverse dei contesti territoriali.

Va tuttavia assicurato un minimo di omogeneità attraverso le norme di accreditamento, senza cedere alla tentazione di utilizzarle per imporre modelli organizzativi o strutturali, ma finalizzandole tutte al miglioramento continuo della qualità dei soggetti gestori, dei prodotti e dei servizi formativi, a beneficio degli utenti e del sistema sociale e produttivo.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
GUIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DOMANDA DI ACCREDITAMENTO

Allegato n. 1

| COMPETENZE DEL PERSONALE | | | | |
|---|----------------------------|--|---|--|
| GENERALI | FORMAZIONE INIZIALE | FORMAZIONE SUPERIORE | FORMAZIONE CONTINUA | QUADRI DA COMPILARE DOCUMENTI DA ALLEGARE |
| <p><u>Direzione</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • almeno 5 anni di responsabilità significative nella formazione/educazione e/o nei servizi alle imprese • preparazione personale/esperienza significativa in materia di gestione delle RU, gestione dei sistemi qualità, organizzazione aziendale • titolo di studio di livello superiore <p><u>Progettisti/Coordinatori/Valutatori del processo formativo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • titolo di studio di livello superiore con almeno il 50% di laureati • almeno il 50% dei collaboratori con più di 5 anni di esperienza nelle funzioni • dei collaboratori con formazione metodologica-didattica generale <p><u>Docenti (che svolgono più di 30 ore per singolo corso/attività)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 50% con esperienza di lavoro presso le imprese • 50% con preparazione metodologica sul processo di insegnamento/apprendimento | | <ul style="list-style-type: none"> • almeno 50% di docenti laureati • almeno 90% dei docenti (interni/esterni) con almeno 2 anni di esperienza lavorativa pertinente in impresa o a livello professionale (ivi compreso stages e tirocini finalizzati) | <ul style="list-style-type: none"> • 90% dei docenti (interni/esterni) con almeno due anni di esperienza lavorativa in impresa a livello professionale | <p>Quadri N ed O (curriculum professionale). I requisiti verranno rilevati dalla Regione elaborando i dati forniti nei singoli curricula.</p> |

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
GUIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DOMANDA DI ACCREDITAMENTO

| COMPETENZE DEL PERSONALE | | | | |
|---|--|---|--|--|
| GENERALI | FORMAZIONE INIZIALE | FORMAZIONE SUPERIORE | FORMAZIONE CONTINUA | QUADRI DA COMPILARE DOCUMENTI DA ALLEGARE |
| <p>Tutor formazione metodologica alla conduzione di gruppi in formazione un tutor esperienza/competenza sulla erogazione FAD</p> <p>Esperti tutti con almeno 5 anni di esperienza lavorativa pertinente (da Curriculum)</p> <p>Direzione Amministrativa almeno 2 anni di esperienza significativa nella gestione amministrativa di fondi pubblici</p> <p>Altre figure</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 1 psicologo/pedagogo per seguire i singoli partecipanti e per consulenza ai formatori • 1 esperto di orientamento professionale con compiti di coordinamento e formazione psicopedagogica per i formatori | <ul style="list-style-type: none"> • tutor FAD con preparazione metodologica specifica | <ul style="list-style-type: none"> • almeno 10% degli esperti con preparazione didattico-metodologica | <p>Quadri N ed O (curriculum professionale). I requisiti verranno rilevati dalla Regione elaborando i dati forniti nei singoli curricula.</p> |

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
GUIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DOMANDA DI ACCREDITAMENTO

REQUISITI AGGIUNTIVI PER AMBITI SPECIALI

| COMPETENZE DEL PERSONALE | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|
| HANDICAP E UTENZE SPECIALI | SETTORE SOCIO-ASSISTENZIALE | INFORMAZIONE CONSULENZA E FORMAZIONE ORIENTATIVA | PROGETTI D'AREA | PERCORSI INDIVIDUALI DI INSERIMENTO LAVORATIVO PER DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA | QUADRI DA COMPILARE DOCUMENTI DA ALLEGARE |
| almeno 1 coordinatore didattico e 2 docenti con preparazione metodologica specifica (acquisita nell'ambito dei progetti sperimentali regionali, dell'università, di esperienze lavorative equivalenti) | progettisti, coordinatori, docenti in possesso di una preparazione contenutistica e di una formazione psicopedagogica adeguata docenti con esperienza accertata nell'ambito dei servizi sociali e sanitari | personale con competenze professionali rispondenti a quelle definite nei documenti regionali «Analisi della professionalità nei servizi di orientamento» «U.F.C.» per l'orientamento» | Disporre di un progettista/coordinatore con competenze socio-economiche e con competenze metodologiche sulla progettazione integrata formazione/ sviluppo socio economico | 1 esperto in bilanci di competenze e funzione di tutor ad adulti in fase di reinserimento | QUADRI N e O SPECIFICARE BENE NEL CURRICULUM LE ESPERIENZE PROFESSIONALI IN MODO CHE SIA INDIVIDUABILE LA SPECIFICITÀ |

Requisito da verificare in sede di AUDIT

| REQUISITI | F. INIZIALE | SUPERIORE | CONTINUA | QUADRI DA COMPILARE DOCUMENTI DA ALLEGARE |
|--|--|------------------|-----------------|--|
| dimensioni minime di intervento | diversificata, anche in collaborazione tra più organismi di formazione | | | il requisito verrà verificato in sede di audit |

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
GUIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DOMANDA DI ACCREDITAMENTO

Allegato n. 2

QUADRI P.W. TASSI DI AFFIDABILITÀ

| INDICATORI AFFIDABILITÀ | macro-tipologie | | | SISTEMA DI CALCOLO | UNITÀ DI RILEVAZIONE | PERIODO DI RIFERIMENTO | QUADRI DA COMPILARE |
|--|---------------------|----------------------|---------------------|---|----------------------------|---------------------------------|---|
| | FORMAZIONE INIZIALE | FORMAZIONE SUPERIORE | FORMAZIONE CONTINUA | | | | |
| TASSO DI ATTUAZIONE | >90% | | | (n° ore x n° partecipanti rendiconti / n° ore x n° partecipanti programmati) % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1996 e nell'anno 1997 | QUADRO P SCHEDA 1.1 AUTODICHIARAZIONE |
| TASSO DI ABBANDONI | <10% | <15% | | (n° iscritti 1° giorno - n° iscritti fine corso) / n° iscritti 1° giorno % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1996 e nell'anno 1997 | QUADRO Q SCHEDE 1.1-1.2 AUTODICHIARAZIONE |
| TASSO DI ATTUAZIONE 2 | | >90% | >70% | (corsi avviati/corsi approvati per piano di approvazione) % media dei due anni | corsi avviati ed approvati | nell'anno 1996 e nell'anno 1997 | QUADRO R SCHEDE 2.1-2.2 AUTODICHIARAZIONE |
| TASSO DI ATTUAZIONE 3 | | >85% | >70% | (n° iscritti al 1° giorno del corso/n° allievi approvati) % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1996 e nell'anno 1997 | QUADRO S SCHEDE 1.2-1.3 AUTODICHIARAZIONE |
| TASSO DI OCCUPAZIONE | | >70% | | (n° occupati a un anno di distanza/n° intervistati) % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1995 e nell'anno 1996 | QUADRO T SCHEDA 1.2 AUTODICHIARAZIONE |
| TASSO DI OCCUPAZIONE PERTINENTE | | >50% | | (n° occupati ad un anno dalla qualifica in mansioni coerenti e parzialmente coerenti/n° di intervistati) % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1995 e nell'anno 1996 | QUADRO U SCHEDA 1.2 AUTODICHIARAZIONE |

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
GUIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DOMANDA DI ACCREDITAMENTO

QUADRI P.W. TASSI DI AFFIDABILITÀ

| INDICATORI AFFIDABILITÀ | macro-tipologie | | | SISTEMA DI CALCOLO | UNITÀ DI RILEVAZIONE | PERIODO DI RIFERIMENTO | QUADRI DA COMPILARE |
|---|---------------------|----------------------|---------------------|--|----------------------|---------------------------------|--|
| | FORMAZIONE INIZIALE | FORMAZIONE SUPERIORE | FORMAZIONE CONTINUA | | | | |
| TASSO DI OCCUPAZIONE + PROSEGUIMENTO STUDI | >70% | | | (n° occupati + n° studenti/n° intervistati) % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1995 e nell'anno 1996 | QUADRO V SCHEDE 1.1 AUTODICHIARAZIONE |
| TASSO DI EFFICIENZA | | >80% | >85% | (costo complessivo rendicontato/ costo complessivo approvato) % media dei due anni | corsi conclusi | nell'anno 1994 e nell'anno 1995 | QUADRO W SCHEDE 1.1-1.3 AUTODICHIARAZIONE |

NOTE PER LA COMPILAZIONE DEI QUADRI P. W.

Compilare l'autodichiarazione dei tassi di affidabilità indicando nella prima colonna, in corrispondenza della macrotipologia o delle macrotipologie per cui si chiede l'accREDITAMENTO di TASSO MEDIA DI AFFIDABILITÀ in valore percentuale.

CALCOLO DEL TASSO MEDIO DI AFFIDABILITÀ

Il tasso di affidabilità va calcolato per singolo corso come indicato nella tabella precedente; il tasso medio sarà dato dalla somma dei singoli tassi, calcolati per il biennio indicato, divisa per il numero totale dei corsi conclusi o avviati nel biennio e per i quali è stato calcolato il tasso di affidabilità.

Indicare inoltre la scheda allegata numerata correttamente (es. scheda 1.2 oppure scheda 1.1) vedi ultima colonna tabella precedente.

NOTE PER LA COMPILAZIONE DEGLI ALLEGATI - SCHEDE 1 E SCHEDE 2

Le schede 1 e 2 vanno compilate per singola tipologia per cui si fa domanda apponendo una croce nell'apposita casella e devono essere numerate barrando il numero corrispondente progressivo (es. 1. 1-2-3). La scheda 1 deve riportare l'elenco dei corsi conclusi per gli anni a cui fanno riferimento il tasso o i tassi dichiarati. Indicare pertanto il codice corso così composto: anno di approvazione/n° dell'attività, indicata nel piano di riferimento, / la Provincia o Regione (es. 93/0062/BO, 95/001/RER) e il profilo di riferimento.

La scheda 2 deve riportare l'elenco dei corsi approvati negli anni 96 e 97 indicando con SI/NO se avviati. Indicare il codice corso composto: anno di approvazione/n° dell'attività, indicata nel piano di riferimento, / la Provincia o Regione (es. 93/0062/BO, 95/001/RER). La scheda 2 è da allegare solo al quadro R.