SILVIQ PUGLIESE\*

# L'accreditamento delle sedi formative secondo l'art. 7 della L. 196/'97: modelli a confronto

THE PERSON NAMED AND PERSON NAMED IN COLUMN

L'affidamento alle Regioni delle procedure di accreditamento delle strutture formative ha messo in luce coerenze e diversità. Partendo dalla situazione normativa italiana e dal poragone con le realizzazioni di altre nazioni europee, sono messi sinteticamente a confronto la normativa nazionale con quelle delle regioni Emilia Romagna, Piemonte e Veneto. La conclusione mette in evidenza le principali peculiarità normative di oani regione.

## 1. PREMESSA

La necessità di procedere con l'accreditamento delle organizzazioni di formazione ovvero di effettuare una verifica del possesso di requisiti prestabiliti, ritenuti indispensabili per assolvere alla missione degli Enti, è diventata ormai un fatto noto e consolidato nel settore della formazione professionale in Italia.

Il dibattito sul tema si può far risalire ai primi anni '90 ma ha assunto una intensità significativa a metà degli anni '90 ed è sfociato nella messa a punto di un articolo di legge nel 1997; infatti l'art. 17 della legge 196/97 (nota come pacchetto Treu) stabilisce che lo "svolgimento delle attività di formazione professionale da parte delle regioni e/o delle province" può essere attuato "anche in convenzione con istituti di istruzione secondaria e con enti privati aventi requisiti predeterminati".

L'accreditamento delle strutture formative consiste appunto nel verificare, da parte delle re-

· summer.

e(SHIPHEA)

<sup>\*</sup> Esperto di organizzazione e qualità. Professore a contratto di econornia e organizzazione aziendale all'Università di Trento

gioni, la presenza dei requisiti predeterminati. L'iter della regolamentazione dell'art. 17 della legge è stato tuttavia travagliato. Dopo aver superato tutti i passaggi istituzionali fino all'approvazione definitiva del Governo, ha subito un blocco dovuto alla contestazione della Corte dei Conti che ha messo in dubbio la costituzionalità del Regolamento stesso, in quanto regolamentava questioni di competenza regionale (formazione professionale).

Questo ha comportato sia una revisione dell'articolo 17 della 196/97 nella legge 144/99 sia l'intervento della conferenza Stato-Regioni, che in base all'accordo stipulato ha permesso la redazione del DM 166 del 25/5/2001. A partire dai contenuti del progettato Regolamento dell'art. 17 con opportune correzioni, il DM 166 ribadisce l'obbligo per le regioni di procedere all'accreditamento delle strutture formative entro il 2003 e disegna, con opportuni allegati tecnici, un vero e proprio modello atteso per l'accreditamento delle strutture formative, basato essenzialmente su una valutazione della capacità qualitativa delle strutture.

Nella sostanza il DM 166 si pone come un modello di riferimento per le regioni, che in quanto competenti in materia, sono responsabili della definizione e attivazione del modello e del processo di accreditamento sul territorio di propria competenza, A tale scopo il DM, oltre a fornire il modello di riferimento, definisce alcuni requisiti minimi che dovranno essere contemplati nei modelli regionali.

Il processo di sviluppo e applicazione dei modelli di accreditamento regionale ha comunque mostrato, ancora una volta, una marcata differenziazione di approccio tra le varie regioni sia per i tempi quanto per le modalità. Di fatto a tutt'oggi sono poche le regioni che hanno già concluso il primo ciclo di accreditamento ed è anche difficile trovarne due che hanno adottato lo stesso approccio.

Ci sembra perciò importante confrontare esperienze regionali diverse di attivazione del processo di accreditamento delle strutture formative che, dato lo stato ancora sperimentale dell'applicazione, dovrà limitarsi ai modelli utilizzati più che all'esperienza nel suo complesso.

Il modello di accreditamento proposto dal DM 166 è essenzialmente basato su un approccio di valutazione della qualità degli organismi di formazione (=O.d.f.); ci sembra perciò importante, prima di entrare nel merito del confronto tra modelli, riassumere brevemente gli approcci di valutazione della qualità degli O.d.f. più diffusi in Europa.

#### 2. Approcci alla valutazione della qualità della formazione in Europa

Il tema della gestione della qualità nella formazione è alquanto complesso e sarebbe velleitaria la pretesa di trattare in modo esaustivo un confronto tra approcci utilizzati nei principali paesi europei. Nel seguito ci poniamo perciò l'obiettivo di delineare le caratteristiche essenziali dei criteri di valutazione della qualità degli O.d.f. utilizzati in Europa. L'analisi degli approcci descritti dalla letteratura sul tema consente di individuare una serie di approcci alla valutazione che, con il beneficio della sintesi, possono essere riassunti in cinque famiglie, che descriveremo di seguito.

## A - Standard minimi di qualità

Si tratta di un approccio dove il committente (ministero o altra istituzione che finanzia l'attività formativa) fissa una serie di standard qualitativi minimi che un fornitore di servizi formativi deve possedere per accedere al finanziamento. Esso è utilizzato essenzialmente in Germania e Francia e definisce standard di riferimento su:

- 1. Organizzazione e gestione
  - Strategia di gestione della qualità
  - Processi e procedure per la gestione della qualità
  - Risorse Umane (selezione e sviluppo)
  - Strutture e risorse logistiche
  - Informazione e promozione dell'attività formativa
  - Aspetti contrattuali (con clienti e fornitori)
- 2. Processi
  - Analisi della domanda e dei bisogni formativi
  - Progettazione e sviluppo
  - Erogazione dell'azione formativa (insegnamento e apprendimento)
  - Valutazione e certificazione dei risultati individuali
- 3. Valutazione dell'Azione Formativa (A.F.)
  - Impatto
  - Trasferimento
- 4. Stabilità finanziaria
- Contratto di lavoro e di collaborazione
- 6. Servizi aggiuntivi agli utenti.

Nella sostanza, l'applicazione di questo approccio conduce ad una selezione dei fornitori di servizi formativi basata sul possesso di un *livello minimo di affidabilità*, necessario a fornire garanzie al committente ed all'utente dell' A.F.

# B - Associazioni qualità (su base territoriale o di categoria professionale)

Questo approccio si configura in un processo volontario e scarsamente regolamentato, dove associazioni (di vario tipo e natura) che promuovono la qualità della formazione (e non solo) fissano standard e linee guida sulla gestione della qualità che costituiscono i requisiti da soddisfare per essere riconosciuti da tali associazioni. Il processo di riconoscimento può condurre al rilascio di un attesto con relativo marchio oppure semplicemente all'appartenenza all'associazione o ambedue.

Questo approccio è significativamente diffuso nei paesi anglosassoni

nonché in Francia e in Germania; esso copre essenzialmente gli aspetti classificati nel punto precedente come "1. Organizzazione e Gestione" e "2. Processi".

La tendenza osservabile in questi casi registra un sostanziale e progressivo avvicinamento / adattamento degli standard qualità alle indicazioni della ISO 9000.

## C · Standard qualità nazionali

Questo approccio si configura essenzialmente nello sviluppo di uno standard nazionale sulla qualità della FP che normalmente armonizza standard e norme esistenti; esso è stato sviluppato prevalentemente in Francia, Inghilterra e Scozia.

In Francia l'Ente nazionale di normazione (AFNOR - Associazion Francaise de Normalisation), nel 1990 basandosi sulla linea guida ISO 9004/2 ha sviluppato una serie di sette norme che coprono una vasta gamma di aspetti sulla FP; oltre agli aspetti 1.Organizzazione, 2.Processi, sono infatti compresi:

- Studi di fattibilità
- Condizioni circa l'implementazione dei progetti
- Procedure di valutazione
- Condizioni amministrative e contrattuali generali
- Relazione cliente-fornitore.

È molto importante, per approccio e struttura, lo standard sviluppato per la FP in Scozia (Scottish Quality Management System - SQMS). Esso deriva da un'armonizzazione di norme sulla qualità già presenti in Scozia e copre, oltre ai precedenti punti 1. Organizzazione, 2. Processi, 3. Valutazione, i seguenti aspetti:

- Marketing
- Pari opportunità
- Sicurezza e igiene
- Acquisti e sub-contratti
- Gestione finanziaria
- Amministrazione e comunicazioni
- Coinvolgimento dei dipendenti
- Strategie e strumenti di valutazione
- Guida per i partecipanti alle AF (Azioni formativo).

Un altro standard nazionale peculiare è quello sviluppato nel 1990 e rivisto nel 1995 in Inghilterra da una collaborazione tra aziende leader e associazioni formative e di categoria. Lo standard, denominato Investors in People (IIP), non definisce un sistema di gestione della qualità e non è specifico della FP ma tende a definire indicazioni e linee guida affinché ogni organizzazione possa migliorare la qualità attraverso le risorse umane. Esso si sviluppa su quattro concetti principali:

- impegno ad investire sulle persone per conseguire obiettivi economici
- pianificazione dello sviluppo degli individui e dei gruppi per conseguire gli obiettivi
- Azioni per sviluppare ed usare le abilità necessarie in un programma strutturato e sistematico
- Valutazione dei risultati di processo e finali e sulle necessità future.

## D - Adattamento del Sistema Qualità alla ISO 9000 ed eventuale certificazione

Costituisce indubbiamente l'approccio più diffuso, spesso punto di arrivo degli standard nazionali e di quelli proposti dalle associazioni. La sua diffusione è anche dovuta alla possibilità di utilizzare la certificazione di parte terza del sistema qualità in ISO 9001.

La prima fase di utilizzo di queste norme, negli anni '90, ha comportato qualche difficoltà interpretativa, data la natura prevalentemente industriale della prima edizione delle norme.

Attualmente, tutti i principali paesi europei, tra i quali l'Italia, hanno sviluppato delle guide interpretative della ISO 9000 per la formazione professionale, rendendo così maggiormente utilizzabile la norma e coprendo pienamente i punti relativi all'organizzazione e ai processi e parzialmente i risultati individuali.

# E - Adattamento del modello EFOM alla FP

Questo approccio si differenzia sostanzialmente in quanto non si riferisce ad una base normativa, ma ad un modello descrittivo (comunque quantitativo) che delinea una prassi gestionale tesa alla qualità secondo i principi del TQM.

Il modello E.F.Q.M. (European Foundation for Quality Management), così come proposto appunto dalla omonima fondazione europea, è quantitativo (la sua applicazione porta alla determinazione di un risultato numerico) e strutturato in 9 elementi, ognuno dei quali ha un peso nella determinazione del punteggio finale. Gli elementi di valutazione sono suddivisi in due classi che concorrono al 50% ciascuna alla determinazione del punteggio:

- FATTORI (peso 50%): si riferiscono al "come" l'azienda usa le risorse e i processi a sua disposizione per la gestione secondo i principi della qualità totale:
- RISULTATI (peso 50%): si riferiscono al "cosa" l'azienda ha prodotto ovvero all'effettivo risultato ottenuto dalla gestione.
  - L'approccio ha una grossa potenzialità, specialmente se combinato con la norma ISO 9000.

In conclusione di questa breve analisi va comunque notato che la nuova versione della ISO 9000 (ISO 9000:2000 o Vision 2000) contiene importanti innovazioni che avvicinano la ISO 9000 all'EFQM.

### 3. L'accreditamento delle sedi formative in Italia.

L'art. 17 della legge 196/97 e il successivo DM 166/2001 indicano tra i principi e criteri generali del sistema formativo-professionale riformato (finanziato da fondi pubblici) la presenza di istituti ed enti privati aventi requisiti predeterminati. Ciò comporta l'adozione di norme regolamentari tra cui le procedure di "accreditamento delle strutture formative".

Lo stesso decreto indica i seguenti elementi del disegno/percorso di accreditamento:

- 1) L'oggetto dei servizi cui si riferisce l'accreditamento è definito in "orientamento e formazione professionale".
- 2) Gli organismi cui ci si riferisce che vanno accreditate sono le "sedi operative".
- 3) Sono esclusi i datori di lavoro che svolgono attività formative per il proprio personale (anche se valgono per queste le specifiche condizioni attuative, tra cui l'attestazione delle competenze professionali acquisite dai lavoratori).
- 4) Si definisce un elenco nazionale delle strutture accreditate.
- 5) L'accreditamento ha un valore temporale; per tale motivo è necessario superato questo periodo un aggiornamento.
- 6) I requisiti minimi ed i criteri di valutazione delle sedi operative sono così definiti:
  - a) capacità logistiche e strutturali
  - b) situazione economica
  - c) disponibilità di competenze professionali impegnate in attività di direzione, amministrazione, docenza, coordinamento, analisi, progettazione e valutazione dei fabbisogni, orientamento
  - d) livelli di efficacia ed efficienza raggiunti nelle attività precedentemente realizzate
  - e) interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio.
- 7) Si introduce una sovrapposizione tra accreditamento e certificazione ISO 9001, nel senso che gli organismi in possesso di quest'ultima sono esentati dal presentare documenti relativi ai punti (a) (b) e (c).
- 8) È previsto un percorso particolare di accreditamento provvisorio per le strutture di nuova costituzione, le quali ovviamente si riferiscono solo ai commi (a) (b) e (c). L'accreditamento provvisorio dovrà diventare stabile entro due anni, previo accertamento dei requisiti da parte della regione di riferimento.

L'accreditamento può essere sospeso o revocato in caso di riscontrata difformità o mutamenti delle condizioni e dei requisiti iniziali.

#### 4. CONFRONTO DI ALCUNI MODELLI IN SPERIMENTAZIONE

## 4.1. Scelta degli elementi di confronto

Gli elementi per effettuare il confronto tra i modelli sono stati scelti in base alle caratteristiche considerate significative e, nello stesso tempo, distintive dell'approccio utilizzato per l'accreditamento. Sono stati individuati 11 elementi, descritti brevemente di seguito.

- 1. Finalità dell'accreditamento: obiettivo atteso dall'accreditamento delle strutture formative dall'Istituzione accreditante;
- 2. Logica di accreditamento: "oggetto" che si intende accreditare;
- 3. *Ambito generale*: attività formativa considerata, in generale, dal modello di accreditamento;
- 4. *Ambiti specifici*: tipologie formative specifiche per le quali possono essere accreditate le strutture formative;
- 5. Destinatari: soggetti ammessi all'accreditamento;
- 6. Esclusioni: soggetti esclusi dall'accreditamento;
- 7. Requisiti e struttura del modello: classi di requisiti da soddisfare previsti dal modello di accreditamento e loro strutturazione, analizzati specificamente per le tre categorie fondamentali:
  - Strutturali
  - Organizzative e gestionali
  - Risultato
- 8. Determinazione del risultato: modalità prevista di determinazione dell'esito delle verifiche di possesso dei requisiti;
- Rapporto con la certificazione ISO 9000: relazione prevista tra modello di accreditamento e adeguamento del sistema qualità alla norma ISO 9000;
- 10. Rapporto con la valutazione dei progetti: eventuale relazione prevista tra modello di accreditamento e processi di valutazione dei progetti formativi messi in atto dalle regioni;
- 11. *Procedura di accreditamento*: iter procedurale previsto per conseguire l'accreditamento.

#### 4.2. Risultati del confronto

Per l'effettuazione del confronto sono stati considerati tre modelli di accreditamento significativi che, da tempi differenti, sono stati attivati e sperimentati o in sperimentazione. Per rendere più completo il confronto è stato inserito anche il modello previsto dal DM 166, consentendo un confronto uno-a-uno con i modelli regionali considerati. La sintesi dei risultati del confronto è riportata nella tabella seguente.

	EMENTI DI NFRONTO	ART. 17 / L. 196 - DM 166	MODELLO EMILIA-ROMAGNA	MODELLO PIEMONTE	MODELLO VENETO
1.	Finalità dell'accreditamento	Riconoscere ad un organismo la possibilità di proporre e realizzare interventi di formazione - orientamento finanziati con risorse pubbliche.	zic formative affidabili c	Selezionare fornitori (operatori della formazione professionale) in grado di assicurare soglie minime di qualità per i servizi di formazione e orientamento.	Riconoscere ad un organismo di formazione i requisiti minimi di qualità ed affidabilità per poter proporre e realizzare interventi di formazione e orientamento finanziati dalla Regione Veneto.
2.	Logica di accreditamento		Sede operativa - Soggetto titolare - Ambito/tipolo- gia,		Sede operativa - Soggetto titolare - Ambito/tipologia N.B. La sede operativa potrobbe anche consistere in un contratto/convenzione.
3.	Ambito generale di accreditamento	Attività di formazione e orientamento rivolte a sin- goli e a gruppi (compresa FAD) finanziate con risor- se pubbliche.	orientamento (compresa FAD) finanziate con risor-		Attività di formazione e orientamento (compresa FAD) finanziate con risor- se pubbliche.
4.	Ambiti specifici (tipologie formative)	<ul> <li>obbligo formativo (percorso di qualificazione e per apprendistato);</li> <li>formazione superiore, c post-obbligo formativo, IFTS, Alta formazione);</li> <li>formazione continua (formazione per occupati, per soggetti in CIG e mobilità e per disoccupati, formazione per adulti disoccupati. La formazione per lo svantaggio (specificamente prevista all'interno di ciascuna tipologia).</li> </ul>	<ul> <li>Formazione Superiore</li> <li>Formazione Continua</li> <li>Formazione speciale</li> <li>(da valutare con requisiti aggiuntivi)</li> <li>Handicap e utenze speciali</li> </ul>	<ul><li>Formazione Continua</li><li>Formazione per sogget-</li></ul>	➤ Formazione Iniziale (obbligo formativo)    ➤ Formazione Superiore    ➤ Formazione Continua/Permanente    ➤ Orientamento Professionale    ➤ Formazione per soggetti svantaggiati e FaD (con requisiti aggiuntivi).

4x	5.	
	6	,
	:	

5.	Destinatari (soggetti ammessi)	Sedi operative degli operatori, pubblici e privati, che intendono realizzare interventi di orientamento-formazione (finanziate con fondi pubblici).	re attività di formazione e orientamento professiona- le finanziate con risorse pubbliche, nel rispetto de- gli obiettivi di program- mazione regionale.	Ogni organismo formati- vo che abbia tra i propri fini istituzionali la forma- zione professionale e che abbia operato in Emilia Romagna con sovvenzio- ne pubblica.	o privato) che ha, tra i pro- pri fini, la formazione e che intende svolgere atti- vità di formazione e orien- tamento professionale fi- nanziate con risorse pubbliche e soggette a re- golamentazione regionale.
6	Esclusioni		tività formative per il pro- prio personale, scuole ed	Aziende e datorì di lavoro, pubblici o privati, che svol- gono attività formative per il proprio personale.	Imprese e datori di lavoro, pubblici e privati, che svol- gono attività formative per il proprio personale.
7	Soggetti senza esperienza (nuovi ambiti)	Accreditamento provviso- rio con durata annuale e rinnovabile per tre anni.	Acereditamento provviso- rio sulla base dei requisiti strutturali e organizzati- vo-gestionali.		Accreditamento provviso- rio. Oppure quota di pro- getti svincolati dall'accre- ditamento.
8	Requisiti e struttura del modello				
8.1	Strutturali	- Capacítà logistiche e strutturali,	<ul> <li>Idoneità dei locali alle norme igieniche e di si- curezza</li> <li>Idoneità, tecnologie e attrezzature necessarie all'erogazione della for- mazione.</li> </ul>	(Struttura) - Risorse teeniche (Attrezzature e strumenti)	norme igieniche e di si- curezza

8.2 Organizzativi e gestionali	situazione economica certificazione ISO disponibilità di competenze professionali impegnate in attività di direzione, amministrazione, docenza, coordinamento, analisi, progettazione valutazione dei fabbisogni, orientamento	personale  * Direzione  * Progettisti, Coordinatori, Valutatori del processo formativo  * Docenti	* Stato contabile * Management / Risorse Umane * Informazione / Forma- zione del personale * Analisi dei fabbisogni	qualità (Processi e re- sponsabilità per la qua- lità)  * Risorse Umane (Dipen- denti e collaboratori)  * Management (Gestione dell'organismo)
8.3 Risultato	<ul> <li>livelli di efficacia ed efficienza raggiunti nelle attività precedentemente realizzate</li> <li>interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio</li> </ul>	Tasso di attuazione 2     Tasso di attuazione 3     Tasso di occupazione     Tasso di occupazione	Non sono previsti: la regio- ne dà una valutazione sul- la base dví datí del suo si- stema informativo	* Soddisfazione dei dipendenti e collaboratori  * Relazioni con l'esterno & impatto sulla società  * Qualità dei prodotti formativi  * Qualità del Servizio

9.	Determinazione del risultato	On - Off (accreditato -non accreditato)	On - Off (accreditato - non accreditato)	On - Off (accreditato - non accreditato)	Quantitativo con Punteg- gio (Utilizzato con moda- lità On - Off)
10.	Rapporto con la certificazione ISO 9000	Il possesso della certifica- zione esclude la verifica dei requisiti strutturali e organizzativi	zione esclude la verifica	Rende possibile un rito abbreviato che verifica i pochi requisiti non previ- sti dalla ISO 9001	Il possesso della certifica- zione aggiunge punteggio alla valutazione dei vari requisiti
11.	Rapporto con la valutazione dei progetti	Non previsto allo stato at- tuale	Non previsto allo stato at- tuale	Non previsto allo stato at- tuale	Non previsto allo stato at- tuale
12.	Procedura di accreditamento		<ol> <li>Invio e ricezione documentazione</li> <li>Audit presso sedi con organismi di certificazione e funzionari regionali</li> <li>Affidamento agli organismi di certificazione tramite bando</li> </ol>	lutatori, appartenenti a organismi di certifica- zione 2. Richiesta degli O.d.f. di accreditamento agli or-	Audit presso sedi con organismi del gruppo regionalc     Elaborazione del report e restituzione

#### 5. Note e osservazioni sui confronti

Il confronto mette in evidenza una serie di differenze tra i vari modelli nella definizione dei requisiti (descritti analiticamente nella tabella precedente); alcune differenze sono di scarsa rilevanza mentre altre sono sostanziali e conferiscono al modello una netta peculiarità rispetto agli altri.

Il modello adottato dalla *Regione Piemonte* si differenzia da tutti gli altri relativamente alla modalità di verifica dei risultai (tassi di efficacia/efficienza), in quanto non richiede agli O.d.f. di elaborarli, ma vengono elaborati e valutati direttamente dagli uffici regionali. Questo è reso possibile dal sistema informativo regionale, che rileva ed elabora già i dati necessari alla definizione degli indicatori di risultato considerati nel modello di accreditamento.

Il modello adottato dalla *Regione Veneto* si differenzia da tutti gli altri in quanto non prevede la possibilità di richiedere l'accreditamento provvisorio per tipologie formative dove non si possiede esperienza (come previsto anche dal modello delineato dal DM 166), ma richiede agli O.d.f. di maturare esperienza e produtre risultati attraverso la partecipazione a progetti in partnership con altri organismi già accreditati per quella specifica tipologia formativa. A tale scopo la Regione predispone nei bandi progetti che possono essere affidati ad un gruppo di partner, secondo modalità regolamentate. Vi sono altri due elementi distintivi del suddetto modello:

- la struttura del modello contempla la possibilità di una valutazione quantitativa ovvero di conferire un punteggio con il quale si accredita l'organismo di formazione, anche se nella sperimentazione il modello è utilizzato con modalità On - Off;
- la certificazione del sistema qualità dell'O.d.f. non dà la possibilità di escludere alcun requisito del modello, ma comporta una differente valutazione.

La procedura di accreditamento è differente in tutti i modelli confrontati, particolarmente per ciò che riguarda le modalità di conduzione dell'audit presso gli O.d.f.:

- nel modello Emilia Romagna l'audit è previsto a tappeto sugli O.d.f. che superano la fase documentale e viene affidato attraverso bando a organismi di certificazione;
- nel modello Piemonte l'audit è previsto a tappeto sugli O.d.f. che superano la fase documentale ed è affidato a valutatori accreditati dalla Regione, provenienti comunque da organismi di certificazione accreditati, accompagnati da personale degli uffici regionali;
- nel modello Veneto l'audit è previsto a campione sugli O.d.f. che superano l'istruttoria documentale e viene svolto da valutatori selezionati e formati dalla Regione.