

# La qualità al centro delle politiche europee

GIORGIO ALLULLI<sup>1</sup>

*L'attività sistematica di pianificazione e controllo che interessa l'organizzazione e l'intero ciclo di realizzazione del prodotto/servizio definisce il termine: "Qualità".*

*Quali le raccomandazioni da seguire se l'organizzazione, nella fattispecie, è rappresentata dai 27 Stati membri dell'UE e il prodotto/servizio è il sistema di IFP?*

*Il presente contributo ripercorre la raccomandazione del Parlamento e del Consiglio Europeo che sollecita i Paesi dell'UE a porre al centro delle politiche nazionali l'assicurazione ed il miglioramento della Qualità dei rispettivi sistemi di Istruzione e formazione professionale.*

*La strategia nazionale dovrà far riferimento al Quadro Europeo sulla qualità e la ENQA-VET*

*(Rete Europea per la qualità) rappresenterà la sede per il confronto e lo scambio di esperienze, per la definizione di nuovi strumenti e principi guida per la qualità.*

## 1. La Raccomandazione europea

Garantire e migliorare la qualità dell'offerta formativa costituisce un impegno prioritario per assicurare l'occupabilità delle persone e sostenere la competitività del sistema produttivo. Per questo motivo, dopo il varo della Raccomandazione sulle competenze di cittadinanza, che ha fornito da punto di riferimento per l'innalzamento dell'obbligo d'istruzione, e della Raccomandazione sul Quadro europeo delle qualifiche, che consentirà di confrontare e riconoscere tutti i titoli e le qualifiche emanate dai 27 Stati membri, il Parlamento ed il Consiglio Europeo hanno approvato una Raccomandazione che sollecita i Paesi dell'Unione a porre al centro delle politiche nazionali l'assicurazione ed il miglioramento della Qualità dei rispettivi sistemi di Istruzione e formazione professionale.

<sup>1</sup> ISFOL, Area Sistemi formativi.

Questa Raccomandazione, una volta adottata formalmente dal Parlamento e dal Consiglio dei Ministri Europeo (manca solamente la firma finale, che dovrebbe essere apposta nel mese di luglio), impegnerà tutti i Paesi aderenti all'Unione a definire, entro 24 mesi, una strategia nazionale per migliorare i sistemi di assicurazione della qualità coinvolgendo le Parti sociali e tutti i soggetti interessati.

Cosa dovrà prevedere la strategia nazionale? Innanzitutto dovrà far riferimento al Quadro europeo sulla qualità (*European Quality Assurance Reference Framework*), un modello che è stato impostato da un Gruppo di lavoro composto da esperti di alcuni Stati membri e successivamente messo a punto dalla Rete Europea per la qualità (ENQA-VET); questa Rete, alla quale aderiscono 23 Paesi europei, costituisce la sede europea per il confronto e lo scambio di esperienze innovative, e per la definizione di nuovi strumenti e principi guida per la qualità.

Il Quadro comune di riferimento europeo si basa su un modello circolare di sviluppo dell'attività formativa articolato in quattro fasi (*Progettazione, Sviluppo, Valutazione e Revisione*), che per ciascuna fase definisce i criteri per l'assicurazione e il miglioramento continuo della qualità.

La prima fase (*Progettazione*) riguarda la definizione di obiettivi chiari e misurabili riferiti alle politiche, alle procedure, ai compiti e alle risorse umane, al fine di consentire il controllo sul conseguimento dei risultati programmati. Comprende anche la definizione di standard di *input* e *output* per la progettazione e lo sviluppo di dispositivi di assicurazione qualità, per la certificazione degli individui e/o l'accreditamento delle strutture formative e/o dei programmi.

Fig. 1 - Il Modello Europeo di assicurazione qualità



Lo *Sviluppo* riguarda l'esecuzione delle azioni programmate per assicurare il conseguimento degli obiettivi. È necessario che le regole e i passi procedurali siano chiari a tutti gli attori coinvolti.

Il processo di *Valutazione* richiede una combinazione di meccanismi di valutazione interna ed esterna. L'efficacia della valutazione dipende in larga parte dalla definizione di una metodologia chiara e della frequenza del processo, nonché dalla coerenza tra i dati e gli indicatori raccolti e gli obiettivi predeterminati.

Infine, poiché il miglioramento è un processo continuo e sistematico, esso deve prevedere una *Revisione* costante che, a partire dai dati raccolti attraverso la valutazione, assicuri il necessario *feed back* e la realizzazione dei cambiamenti opportuni.

La proposta di Raccomandazione contiene anche un elenco di criteri e descrittori di qualità, per rendere più esplicito e concreto il modello, e una mappa di indicatori relativi ai diversi aspetti dell'azione formativa. L'uso degli indicatori non è obbligatorio ma rappresenta un utile punto di riferimento per confrontare alcuni aspetti strategici del processo formativo, quali i livelli di partecipazione, il successo formativo, il tasso di occupazione, l'utilizzazione delle competenze acquisite, l'inserimento dei soggetti svantaggiati, ecc.

Il riquadro sottostante riporta i 10 indicatori.

#### 10 Indicatori per la qualità

- N. 1 Diffusione dei sistemi di garanzia della qualità per gli erogatori di IFP:  
a) quota di erogatori di IFP che applicano sistemi di garanzia della qualità definiti dalla legislazione o di loro iniziativa  
b) quota di erogatori di IFP accreditati
- N. 2 Investimento nella formazione degli insegnanti e dei formatori:  
a) quota di insegnanti e di formatori che partecipano alla formazione continua  
b) ammontare dei fondi investiti
- N. 3 Tasso di partecipazione ai programmi di IFP:  
Numero di partecipanti a programmi di IFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- N. 4 Tasso di completamento dei programmi di IFP:  
Numero di persone che hanno portato a termine/abbandonato programmi di IFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- N. 5 Tasso di inserimento a seguito di programmi di IFP:  
a) destinazione degli allievi IFP in un determinato momento dopo il completamento di una formazione, secondo il tipo di programma e i criteri individuali  
b) quota di allievi occupati in un determinato momento dopo il completamento di una attività formativa, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- N. 6 Utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite:  
a) informazioni sull'attività svolta dalle persone che hanno completato una attività formativa, secondo il tipo di formazione e i criteri individuali  
b) tasso di soddisfazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in relazione alle qualifiche/competenze acquisite

N. 7 Tasso di disoccupazione secondo criteri individuali

N. 8 Prevalenza di categorie vulnerabili:

- a) percentuale di partecipanti alla IFP, classificati come appartenenti a categorie svantaggiate (in una determinata regione o bacino d'occupazione), per età e per sesso
- b) tasso di successo delle categorie svantaggiate, per età e per sesso

N. 9 Meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro:

- a) Informazioni sui meccanismi messi a punto per individuare l'evoluzione della domanda ai vari livelli
- b) prova della loro efficacia

N. 10 Sistemi utilizzati per migliorare l'accesso all'IFP:

- a) informazioni sui sistemi esistenti ai vari livelli
- b) prova della loro efficacia

La Raccomandazione esorta anche i Paesi membri dell'Unione a partecipare alla Rete Europea sulla qualità, gruppo permanente di lavoro che costituisce una piattaforma per sviluppare principi comuni, criteri di riferimento, indicatori, linee guida e strumenti per il miglioramento della qualità a livello nazionale, regionale e locale.

La Rete, che già esiste ma verrà ampliata a tutti i Paesi membri, si riunirà una o due volte all'anno e sarà guidata da un gruppo di pilotaggio, composto dalla Commissione, da 6 Paesi membri eletti tra i partecipanti, dal CEDEFOP e dall'ETF.

A livello nazionale, per assicurare la ricaduta delle iniziative europee ed un'efficiente disseminazione dell'informazione, dovranno essere istituiti dei *Punti nazionali di riferimento (National Reference Points)*, per coinvolgere gli organismi rilevanti esistenti, le Parti sociali e gli *stakeholders* interessati a livello nazionale e regionale. I *Punti di riferimento* dovranno:

- informare un'ampia gamma di soggetti sulle attività della rete per il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità di cui alla raccomandazione;
- dare un sostegno attivo per la realizzazione del programma di lavoro della rete per il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità;
- adottare iniziative concrete per promuovere l'ulteriore sviluppo del quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità in ambito nazionale;
- sostenere l'autovalutazione come efficace strumento complementare di garanzia della qualità, che consente di misurare i successi ottenuti e di individuare gli ambiti in cui esiste un margine di miglioramento per quanto concerne l'attuazione del programma di lavoro della rete per il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità;
- garantire che l'informazione sia diffusa ai soggetti interessati in modo efficace;

Infine, gli Stati membri dell'Unione vengono sollecitati a compiere ogni quattro anni una verifica dell'attuazione della Raccomandazione, predisponendo un Rapporto sul processo di implementazione.

A partire dal varo ufficiale della Raccomandazione, per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea il controllo e il miglioramento continuo della qualità dei sistemi formativi nazionali saranno un impegno ancora più pressante, forte e condiviso.

## 2. Il Reference Point

Come si diceva in precedenza, a livello nazionale dovranno essere istituiti dei *Punti nazionali di riferimento* (*National Reference Points*) per coinvolgere gli organismi rilevanti esistenti, le Parti sociali e gli *stakeholders* interessati a livello nazionale e regionale. L'Italia è stata tra i primi Paesi Europei a costituire il suo Punto di riferimento nazionale sulla qualità dell'Istruzione e formazione professionale, istituendolo presso l'ISFOL, che ha rappresentato l'Italia nelle attività europee condotte in questo ambito fin dal loro avvio.

Il *Reference Point* italiano ha costituito un Comitato d'indirizzo (*Board*) del quale fanno parte i Ministeri del Lavoro e della Pubblica Istruzione, le Regioni, le Parti sociali, nonché rappresentanti dei soggetti erogatori di Istruzione e di formazione professionale.

In linea con la Raccomandazione europea gli obiettivi del *Reference Point* nazionale sono:

- informare i principali *stakeholders* nazionali sulle attività delle Rete Europea per la qualità dell'Istruzione e formazione professionale (ENQA-VET);
- fornire un supporto attivo per lo sviluppo del programma della rete europea;
- promuovere iniziative pratiche per rafforzare l'uso di metodologie di assicurazione e sviluppo di qualità nell'istruzione e formazione professionale, ad esempio attraverso lo sviluppo di manuali ed altri strumenti di supporto tecnico e metodologico;
- sviluppare tra gli *stakeholders* la consapevolezza dei benefici che derivano dall'utilizzo degli strumenti di assicurazione e sviluppo della qualità;
- coordinare l'organizzazione delle attività nazionali condotte in relazione alla partecipazione alla Rete Europea per la qualità.

Il *Reference Point* è uno strumento indispensabile per favorire il passaggio dell'informazione sulle tematiche della qualità dal livello europeo a quello nazionale. Esso dovrà pertanto incentivare l'attenzione di tutti gli operatori, nazionali, regionali e locali su queste tematiche.

Inoltre, dovrebbe aiutare il livello nazionale, il livello regionale ed i singoli operatori ad introdurre le metodologie di garanzia della qualità, fornendo la sua assistenza tecnica per l'applicazione dei modelli e degli strumenti svilup-

pati in ambito europeo. A tale proposito sarà però necessario che il *Reference Point* faccia un lavoro di mediazione culturale, adattando gli strumenti europei ai contesti nazionali e regionali. Ad esempio il *Reference Point* ha già adattato e sta disseminando a livello nazionale alcuni strumenti innovativi prodotti a livello europeo (Guida all'autovalutazione, Peer Review, Linee guida qualità).

Infine, dovrebbe essere una sede di ricerca e sperimentazione di nuovi modelli e strumenti per la garanzia di qualità. A tale proposito sono stati sperimentati nuovi strumenti di assicurazione qualità, quali prove oggettive di apprendimento specificamente rivolte alla formazione professionale iniziale, e sta conducendo analisi comparate su modelli e dispositivi nazionali ed internazionali.

La strategia del *Reference Point* nazionale per la diffusione dei principi dell'assicurazione di qualità si muove dunque in due direzioni: 1) promuovere un approccio dall'alto, guidato dalle amministrazioni responsabili, sostenendo l'introduzione di strumenti di garanzia della qualità a livello di sistema, attraverso l'emanazione di normative od altri strumenti; 2) promuovere un approccio dal basso, sostenendo le iniziative delle strutture scolastiche e formative, che volontariamente adottano modelli e strumenti per la qualità, organizzando anche Reti di scuole e di Centri di formazione sul territorio.

È importante sottolineare la necessità di entrambi gli approcci: la qualità deve essere sentita come un'esigenza a tutti i livelli, a partire da chi eroga materialmente l'attività formativa, e non deve rappresentare solo un'imposizione dall'alto; sotto questo aspetto la diffusione che si è verificata negli ultimi anni su base volontaria di Reti ed iniziative per l'assicurazione di qualità lascia ben sperare.

Questa strategia viene implementata attraverso il coinvolgimento attivo dei componenti del Comitato d'indirizzo, i quali si sono impegnati a sostenere e diffondere direttamente, a partire dalla loro rete istituzionale ed associativa di riferimento, le iniziative della Rete europea e del *Reference Point* nazionale.

### **3. Il sistema nazionale**

Nel nostro Paese, Istruzione e Formazione professionale (IFP) fanno capo ad Istituzioni diverse (Ministero della Pubblica Istruzione, Regioni e Ministero del Lavoro), ma l'esigenza di qualità è trasversale ai due sistemi, e i modelli e gli strumenti da utilizzare sono simili. Inoltre il confronto tra le strutture scolastiche e formative favorisce lo scambio di metodologie ed approcci didattici, creando un processo di mutuo apprendimento ed arricchimento reciproco. Sulle tematiche della qualità ognuna delle due tipologie di strutture ha qualcosa da imparare dall'altra e qualcosa da insegnare a sua volta.

In ogni caso l'impegno richiesto è rilevante. L'attenzione alla qualità, al suo controllo e al miglioramento continuo non è assente, ma certo è notevolmente diseguale nelle diverse aree del Paese e componenti del sistema di IFP.

Nel sistema scolastico ancora manca una strategia nazionale di riferimento. Negli ultimi tempi l'INVALSI ha concentrato la sua attenzione sulla verifica degli apprendimenti, assicurando anche la partecipazione italiana alle indagini internazionali PISA e IEA; mancano però un sistema di indicatori e un quadro di riferimento per quanto riguarda la valutazione esterna e l'autovalutazione della scuola.

È interessante notare che in mancanza di *input* centrali "di sistema" moltissime scuole hanno cercato di condurre una verifica dei risultati della loro attività ed hanno iniziato questo percorso, o individualmente od associandosi in rete con altre scuole. Si sono formate, in questi anni, diverse Reti di scuole, più o meno spontanee, all'interno delle quali è stato sviluppato un lavoro di riflessione sulle tematiche della valutazione e di creazione di strumenti di rilevazione, prevalentemente finalizzati all'autovalutazione. La normativa in preparazione per quanto riguarda gli istituti tecnici e professionali, facendo direttamente riferimento alla necessità di dotarsi dei metodi e degli strumenti per l'Assicurazione di Qualità previsti dalla Raccomandazione Europea, potrebbe fornire un importante contributo in questa direzione.

Per quanto riguarda il sistema della formazione professionale va ricordata l'introduzione dell'accreditamento, che rappresenta uno strumento molto importante per garantire la qualità minima delle strutture formative. La grande maggioranza dei Centri di formazione ha anche ottenuto la Certificazione ISO 9000. A livello regionale, negli ultimi anni, molte Regioni, anche con il supporto dell'ISFOL, hanno verificato l'impatto occupazionale delle attività formative; è un primo passaggio importante, ma i sistemi di valutazione regionale dovrebbero diventare permanenti ed essere implementati con altre verifiche, come quelle relative alle competenze acquisite dagli allievi al termine delle attività (la Regione Lazio ha promosso una ricerca sperimentale in questo ambito), la soddisfazione degli utenti (allievi ed imprese), ecc. Anche in questo caso si dovrebbe studiare un sistema permanente di indicatori, sull'efficienza ed efficacia del sistema, confrontabili anche a livello provinciale. Molto importante è poter disporre di banche-dati affidabili e confrontabili tra le Regioni, per cui il progetto dell'ISFOL per un sistema statistico-informativo della formazione (SISTAF) potrebbe essere di grande aiuto per le Regioni.

Non mancano dunque nel nostro Paese capacità e valide iniziative, ma la necessità che si avverte è di metterle a sistema. Da questo punto di vista l'indicazione della Raccomandazione, che chiede agli Stati membri di definire un approccio nazionale, di implementarlo e di monitorarne l'attuazione ogni quattro anni, non potrà che essere di grande aiuto.

