

Accreditamento e figure professionali: il nodo del dibattito

Pier Giovanni Bresciani - Studio Meta & Associati

Alcuni richiami

Una forma "sostanziale" di accreditamento (nel senso di "discriminazione tra soggetti erogatori di formazione/servizi in base al possesso di determinati requisiti") c'è sempre stata.

Ci sono sempre "sostanzialmente" stati anche standard di prodotto/servizio (es. le caratteristiche del corso di formazione) e di competenza/professionalità degli operatori: che cosa è cambiato, quindi, e cosa cambia, quindi, in prospettiva? Alcune ipotesi:

Esigenze di definizione di standard per il sistema ("riduzione della complessità del sistema").

Esigenze di "riduzione della complessità decisionale" per l'Ente Pubblico di programmazione.

Esigenze di "regolazione dell'accesso" alle risorse disponibili.

Esigenze di "garanzia di qualità" rispetto alla domanda (individui, famiglie, etc.) ed alla società nel suo complesso.

Esigenze di "selezione e riduzione degli organismi dell'offerta".

Esigenze di equità sociale.

Esigenze di aumento della "credibilità sociale" del sistema.

Esigenze di qualificazione dell'offerta.

Definizione di accreditamento come "riconoscimento di seconda parte", e distinzione da altre forme di riconoscimento (autodichiarazione "di prima parte"; certificazione "di terza parte").

L'accREDITAMENTO costituisce, tipicamente, un riconoscimento "di seconda parte", nel quale il cliente di un prodotto-servizio definisce i criteri ed i parametri in base ai quali scegliere i soggetti titolati a entrare a fare parte dell'"elenco dei fornitori", sulla base dell'accertamento di determinate caratteristiche di qualità.

Il tipico riconoscimento "di terza parte" è invece costituito dalla certificazione di qualità del tipo di quella definita dalle norme ISO-UNI, in base alle quali un soggetto "terzo" a ciò specificamente autorizzato definisce i criteri di qualità dei soggetti che operano in un determinato settore, e ne verifica periodicamente l'osservanza da parte dei soggetti "certificati".

Infine, un riconoscimento "di prima parte" è tipicamente costituito dalle diverse forme di "autocertificazione" possibili e praticate, in base alle quali un soggetto "dichiara" le proprie caratteristiche di qualità in base ad una scelta soggettiva e senza particolari riscontri.

Finalità "istituzionale" ed effetti possibili dell'accREDITAMENTO.

La logica fondante dei sistemi di accREDITAMENTO è per sua stessa natura discriminante: tali sistemi dovrebbero servire a discriminare, cioè a separare, a distinguere i soggetti che possiedono determinate caratteristiche (requisiti) da quelli che non le possiedono.

Ciò vale in generale e vale con specifico riferimento ai sistemi di accREDITAMENTO introdotti nell'ambito dei sistemi di formazione e orientamento regionali.

In quest'ambito la possibilità di disporre di un elenco di soggetti gestori di iniziative di formazione e di orientamento, che siano accREDITATI (cioè preventivamente sottoposti a procedure che tendono ad accertare il possesso di determinati requisiti) consente ai soggetti di programmazione (Regioni e Province nel caso in cui la programmazione è funzione delegata, oppure Province Autonome) di selezionare l'offerta di formazione e orientamento (o, in altri termini, di programmare l'utilizzo dei finanziamenti pubblici a ciò dedicati) sulla base di determinate e predefinite "garanzie" preventive.

Per se stessi, i sistemi di accREDITAMENTO non garantiscono, in assoluto, la qualità della formazione erogata: piuttosto assicurano al soggetto di programmazione, in termini relativi, che il soggetto che erogherà servizi di formazione (o di orientamento) possiede requisiti tali da aumentare la probabilità di esito positivo degli stessi.

I sistemi di accREDITAMENTO sono, quindi, centrati sulle caratteristiche (requisiti) che i soggetti di programmazione reputano dover essere necessariamente in possesso dei soggetti gestori, al fine di aumentare la probabilità di erogare servizi di formazione e di orientamento considerati qualitativamente adeguati.

Il soggetto gestore che intende accreditarsi produce al soggetto di programmazione (e quindi al soggetto dal quale dipende la decisione relativa all'approvazione e al finanziamento dell'attività) la documentazione necessaria a dimostrare il possesso dei requisiti considerati necessari.

L'accertamento, da parte del soggetto di programmazione, dell'effettivo possesso dei requisiti dichiarati (da parte del soggetto gestore) dovrebbe sancire "l'affidabilità" di quest'ultimo.

Il sistema di accreditamento si basa su scelte discrezionali, nel senso che dipende dalla discrezionalità del soggetto di programmazione (in linea di principio "assoluta" a livello nazionale, e perciò stesso "limitata" invece –se pure in qualche modo consensualmente- a livello regionale/provinciale) individuare e selezionare quei requisiti sulla base dei quali è possibile giudicare l'affidabilità di un soggetto; requisiti intesi come condizioni ritenute necessarie a tutela delle scelte del soggetto di programmazione e, conseguentemente, a tutela dell'utente finale.

In sintesi, per loro natura, i sistemi di accreditamento hanno una funzione di "barriera in ingresso" al sistema della formazione finanziata, barriera che deve fungere da garanzia e da strumento per assicurare preventivamente la "qualità" (intesa come "affidabilità") dei soggetti gestori di interventi di formazione e di orientamento finanziati con risorse pubbliche.

In questo senso, l'affidabilità del soggetto gestore costituisce una sorta di "proxy" della qualità dell'intervento formativo da questo erogato.

Se questa è la finalità "istituzionale" del sistema di accreditamento, gli "effetti" dello stesso possono essere diversi, collocati su diversi piani (cfr. anche i diversi tipi di "esigenze" in precedenza indicati: miglioramento della qualità dell'offerta; etc.): è importante però mantenere la distinzione tra finalità "istituzionali" direttamente perseguite dal sistema ed effetti "indiretti".

Gli elementi di riferimento normativo-istituzionale

Il decreto ministeriale 166/2001 (che fa seguito all'accordo in Conferenza Stato-Regioni del febbraio 2000)

Il modello organizzativo, gestionale ed operativo elaborato dall'ISFOL (giugno 2002)

Gli indirizzi e le norme della Regione Emilia-Romagna in materia di revisione ed integrazione del sistema regionale di accreditamento (in corso di perfezionamento)

Le dimensioni affrontate dal D.M. 166/2001

Definizione di accreditamento ("atto con cui un'amministrazione pubblica competente riconosce ad un organismo la possibilità di proporre e realizzare interventi di formazione e orientamento finanziati con risorse pubbliche, attraverso l'introduzione di standard di qualità, secondo parametri oggettivi, finalizzati in ultima istanza a realizzare politiche pubbliche di sviluppo delle risorse umane").

Ambiti di applicazione (definizione di "*orientamento*": interventi di carattere informativo, formativo, consulenziale, finalizzati a promuovere l'auto-orientamento e a supportare la definizione di percorsi professionali di formazione e lavoro e il sostegno all'inserimento occupazionale" e definizione di "*formazione*": interventi di pre-qualificazione, qualificazione, riqualificazione, specializzazione, aggiornamento, realizzati con sistemi che usano metodologie in presenza e/o a distanza").

Destinatari (ed esclusi: soggetti che non richiedono finanziamenti pubblici; imprese per interventi rivolti al proprio personale; aziende ospitanti stage e tirocini; strutture che erogano assistenza tecnica).

Soggetti responsabili (Regioni).

Tipologie di accreditamento (per ambiti: a) orientamento; b) formazione professionale – OF;FS;FC; c) aree trasversali –svantaggio; adulti disoccupati).

Struttura dell'accREDITamento (proprietà=prerequisiti di input e di processo, e requisiti di *performance*; riguardano capacità gestionali e logistiche; situazione economica; competenze professionali; livelli di efficacia e di efficienza raggiunti; interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo del territorio. Allegati con criteri, indicatori, parametri, indici/"soglie").

Rapporto tra accREDITamento e certificazione (non equivalenza).

Procedure.

Durata e validità (annuale).

Standard minimi di competenza per i formatori.

9 "funzioni", corrispondenti ad altrettante ipotesi di "figure professionali" operanti nell'ambito dell'orientamento (direzione, amministrazione, analisi del fabbisogno, progettazione, valutazione, coordinamento, orientamento, docenza, docenza-tutoring);

8 "processi" (diagnosi, progettazione, erogazione, monitoraggio e valutazione, promozione, qualità e ricerca, coordinamento e direzione, amministrazione);

3 "tipologie di servizio" (formazione, orientamento e inserimento lavorativo).

L'incrocio di funzioni, processi e tipologie individua 60 "aree operative" nelle quali si concretizza il "fare orientamento" (= "aree di attività" del modello ISFOL sulle competenze; restano escluse solo la consulenza orientativa per aree critiche e il sostegno alla creazione di impresa).

E' prevista la preventiva intesa in Conferenza Stato-Regioni per la "normazione" di questo aspetto.

Periodo transitorio (progressiva adozione entro giugno 2003) e accreditamento provvisorio.

La proposta ISFOL

Il modello organizzativo e gestionale (cfr. schemi [p.62-65-71-80-81-83](#)).

Gli indicatori ed parametri per l'accredimento della sede del servizio di orientamento, con i relativi indici e soglie di accettabilità, e le relative modalità di verifica (riguardanti le seguenti "proprietà": capacità gestionali e logistiche; situazione economica e amministrativa; competenze professionali; livelli di efficacia e di efficienza; interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio).

I processi e le funzioni professionali necessari per "fare orientamento" (diagnosi, progettazione, erogazione, monitoraggio, valutazione, promozione, qualità e ricerca, coordinamento e direzione, amministrazione).

I compiti, le competenze e gli standard di funzione (cfr. schema di sintesi [p.145](#)).

Manca una proposta sulle figure professionali.

Elementi di riflessione per la definizione di un sistema di accreditamento per le strutture di orientamento

Una premessa metodologica: dopo avere definito l'accredimento, occorre definire la funzione "generale" di orientamento, e le attività/servizi nelle quali si concretizza (cfr. relazione Pombeni).

In generale sui servizi:

Servizi "immateriali" ad alta "*personality intensity*" ("cultura" e competenze);

"Momenti della verità" (situazioni di contatto): difficile "proceduralizzabilità";

Hard e soft (high tech; high touch; il modello ISFOL sottolinea soprattutto la dimensione soft);

Pro-sumer: partecipazione dell'utente al "farsi" del servizio (progettazione; erogazione) e alla sua qualità; alta "relazionalità" del contesto.

Il nodo della conoscenza (sapere), della motivazione (volere), della competenza (saper fare), delle condizioni (poter fare) dell'utente come problema cruciale dell'organismo che eroga i servizi di orientamento.

In generale sui sistemi ad elevata complessità ed interdipendenza:

Impossibilità/inefficacia del tentativo di controllare e "normare-standardizzare" tutti i tipi di variabili (strutture; input-risorse, processo, output-prodotti, outcomes-risultati; organizzazione, "sistema-rete"),

Soluzione "possibile": controllare-normare-standardizzare-"assicurare" essenzialmente, anziché i processi di lavoro e l'organizzazione delle strutture, la qualità delle risorse in input (standard di competenze-figure professionali; standard di materiali di consultazione, banche dati, etc.) e la qualità degli output richiesti (standard di risultato-servizio); contemporaneamente supportare (anche mediante tecnostrutture e/o strutture "di secondo livello") la creazione di reti e di comunità di pratiche, di "luoghi" per lo scambio di esperienze e il *benchmarking (top-down e bottom up*: cfr. proposta ISFOL), l'innovazione, e la riflessione sui modelli organizzativi (senza "proporne/imporne" uno specifico); attivare un sistema permanente di analisi dei fabbisogni di competenze, e di monitoraggio e controllo dei risultati; "presidiare i con-

fini", nel senso di curare i luoghi ed i processi di contatto tra strutture e sistemi (cfr. relazione Magagnoli).

In generale sull'orientamento e sul ruolo dei differenti (sub-)sistemi al riguardo:

A) distinguere tra orientamento come effetto "naturale/spontaneo" attivato da chiunque si trovi a svolgere un ruolo "significativo" nello spazio di vita di un soggetto ("non si può non orientare"), e orientamento come obiettivo/risultato intenzionale di interventi progettati ad hoc, anche in modo integrato tra loro (interventi di informazione, consulenza, educazione-formazione, etc.): naturalmente, solo questo secondo rientra nel campo dell'accREDITAMENTO;

B) distinguere tra l'orientamento come "effetto" più o meno diretto di un'azione che ha comunque una diversa "finalità principale" (ovvero mission: ad esempio la formazione; o la selezione; o la stessa esperienza di lavoro) e l'orientamento come finalità esplicita e prevalente di una attività/servizio/struttura (ad esempio la consulenza orientativa che fa un professionista; l'informazione che fa in Informagiovani, etc.): anche in questo caso, l'accREDITAMENTO riguarda questa seconda accezione (salvo decisione di derogare a questo principio);

C) conseguentemente, distinguere tra funzione orientativa intesa come finalità "istituzionale" intrinseca ("vocazionale") di ciascun sistema/struttura (e cioè come parte della mission, e quindi in altre parole come "condizione di efficace/adequato esercizio" della propria attività primaria, svolta con risorse proprie) e funzione orientativa intesa come "servizio" erogato per altre strutture/sistemi, in un'ottica di indirizzo/programmazione/governo dell'integrazione e con l'utilizzo di risorse finanziarie UE, del Ministero o regionali/provinciali.

Sotto questo profilo, nel primo caso (finalità istituzionale intrinseca) l'accREDITAMENTO regionale pare dovere riguardare ("per competenza") soltanto le strutture che operano nel sistema di formazione professionale, mentre ciascun sistema (scuola, università, servizi per l'impiego) dovrebbe "eticamente" e funzionalmente fare fronte direttamente (e quindi anche con risorse proprie) all'esigenza di garantire e migliorare la qualità delle proprie prestazioni.

Naturalmente, anche le strutture degli altri sistemi sarebbero tenute all'accREDITAMENTO qualora, utilizzando opportunità previste dalle norme di programmazione, ponessero in atto interventi "per sé", ma che siano considerati "priorità" per il sistema (cfr. ad esempio alcune attività dei servizi per l'impiego in questa fase).

Nel secondo caso ("servizio" erogato per altre strutture/sistemi, con utilizzo di risorse finanziarie UE e regionali/provinciali) l'accREDITAMENTO dovrebbe riguardare qualsiasi struttura, di qualsiasi sistema.

D) distinguere la funzione orientativa "istituzionale" (es. la didattica orientativa "curricolare" nel caso della scuola) da un lato dall'attività di orientamento (accoglienza, analisi delle caratteristiche individuali, informazione, supporto alla elaborazione di un progetto formativo e/o professionale, accompagnamento e tutorato, etc.) intesa come parte integrante del percorso formativo del soggetto (e cioè come "condizione di efficace/adequato esercizio" della propria mission educativo-formativa "vocazionale" da parte della struttura di erogazione) e dall'altro dai "servizi" di orientamento (di base; specialistici) progettati ed erogati come "blocchi di attività" autonomi ed auto-consistenti (se pure anche integrabili in percorsi complessi) "a catalogo" (cioè per gli utenti finali) oppure "su commessa" (cioè per clienti dello stesso sistema o di altri).

Conformemente a quanto indicato in precedenza, tranne che per il sistema di formazione professionale (nel quale anche il secondo tipo di accezione rientra "per competenza" nell'accREDITAMENTO), l'unico tipo di "orientamento" che dovrebbe vincolare le strutture operanti negli altri sistemi all'accREDITAMENTO pare essere quello identificato dal quarto tipo di accezione (sempre che non intervenga, e sia conforme agli indirizzi di programmazione pubblica, la richiesta di fruire di finanziamenti UE e regionali/provinciali anche per iniziative del secondo tipo).

Più in particolare in riferimento alla situazione dell'orientamento per come viene prefigurata nel DM 166/2001 e nella proposta ISFOL:

TIPOLOGIA DELLE AZIONI/SERVIZI

Il decreto e la proposta ISFOL assumono a riferimento una specifica tipologia di azioni orientative (articolata in: accoglienza; informazione orientativa; formazione orientativa; consulenza orientativa; bilanci di competenze; *counselling*): le proposte "tecniche" di una diversa o più ampia tipologia di azioni (come quella che è in corso di definizione da parte dell'ATI-cfr. rel.

Pombeni) devono quindi affrontare il problema di armonizzarsi in qualche modo con essa, e con la tipologia adottata dalla Regione in aderenza al "linguaggio" adottato dal sistema informativo anche in funzione del monitoraggio.

ASSETTO ORGANIZZATIVO

Il decreto prefigura tre situazioni-tipo possibili per l'accREDITamento (cfr. schema p.68 del volume sul modello operativo ISFOL): sede di struttura orientativa autosufficiente; sede formativa con al proprio interno una struttura organizzativa autosufficiente (e cioè in grado di "accreditarsi" per l'erogazione di servizi di orientamento); sede formativa con struttura organizzativa non autosufficiente, ma integrata con una struttura esterna accreditata per l'erogazione di servizi orientativi.

La proposta riconosce la legittimità e "inevitabilità" di una molteplicità "contingente" e "storica" di modelli organizzativi, ma nello stesso tempo sostiene identificabilità di principi di base omogenei, e quindi di "elementi organizzativi standard" (cfr. schemi indicati), che configurano le coordinate di uno specifico "modello" organizzativo (matriciale e per progetti).

COMPETENZE, RUOLI, FIGURE PROFESSIONALI

Il decreto, in modo "proceduralmente" corretto, effettua un "deployment" a partire dai processi di lavoro (diagnosi, progettazione, etc.) propri del "fare orientamento" e li disarticola in "aree operative" (sono le "aree di attività" del modello ISFOL sulle competenze), a loro volta articolate in "compiti" (che nell'altro modello/linguaggio adottato da ISFOL, vengono invece definiti "attività"), ciascuno dei quali è correlato a "competenze".

Le competenze sono poi ricondotte a denominazioni di "funzioni-figure professionali" che appaiono a "banda larga", e che vengono anche correlate ai processi indicati (orientatore e analista di fabbisogni per la diagnosi; progettista, orientatore ed esperti di settore per la progettazione; operatore dell'accoglienza, orientatore, tutor, formatore, consulente, psicologo per l'erogazione; valutatore, esperti di settore per il monitoraggio e la valutazione; orientatore, esperto di relazioni pubbliche per la promozione; orientatore, coordinatore, direttore per la qualità e la ricerca; direttore, coordinatore per il coordinamento e la direzione; responsabile della gestione economico-finanziaria per l'amministrazione).

La proposta di modello dell'ISFOL assume a riferimento questa parte del decreto e la sviluppa ulteriormente (cfr. schema p.145): i "compiti" vengono descritti in termini di "attività, risorse, output"; le "competenze" vengono descritte in termini di elementi costitutivi -conoscenze, abilità, comportamenti-, di criteri di valutazione, di soglia di accettabilità.

Nella proposta ISFOL, quindi, non si affronta (ancora) il nodo della "definizione" delle figure professionali, che pure era introdotto dal decreto; la scelta sembra essere quella, per certi versi "realistica" e sotto un certo profilo paradossalmente "avanzata", già a suo tempo prefigurata dal modello ISFOL sulle competenze: a partire da un'analisi dei processi in uno specifico ambito professionale (dal "lavoro indiviso"), identificare le competenze complessivamente necessarie per la loro realizzazione e il loro sviluppo, lasciando di volta in volta ai decisori "locali", sulla base delle "contingenze organizzative" (dimensione della struttura, professionalità disponibili; assetto strutturale; cultura; rapporto col mercato: tecnologie; etc.) la scelta di "aggregare" le attività e le competenze stesse in "ruoli" anche diversi da struttura a struttura.

Si tratta di valutare se questa soluzione (che nel modello ISFOL è stata adottata probabilmente più per "prudente rinuncia" che per "scelta") non costituisca, come propendiamo a ritenere, nel medio periodo un vincolo alla qualificazione del sistema di orientamento, anziché una risorsa.

D'altra parte, se si pensa (come appare necessario, anche per le "specificità" richiamate) di consolidare l'identità del "sistema di orientamento" anche attraverso il consolidamento e lo sviluppo dell'identità professionale degli operatori che ai vari livelli e nei vari "sistemi" vi sono coinvolti, proprio le considerazioni svolte sulle "nuove esigenze" (e quindi nuove azioni e target) rendono ragione dell'opportunità/necessità da un lato di articolare le figure professionali "dedicate" a quelli che abbiamo chiamato "servizi" (interni ed esterni ai sistemi), e dall'altro di riconoscere meglio la "funzione orientativa" di operatori che svolgono un'altra funzione come principale (es. docenti; formatori; operatori della preselezione).

Questo pone da un lato la questione degli itinerari di formazione per i "nuovi" operatori, ma pone anche la questione della validazione e/o certificazione e del riconoscimento delle competenze maturate dagli operatori del sistema attraverso la propria esperienza professionale (in una logica simile al VAP -oggi VAE- francese e/o all'APEL inglese): data la specificità del contesto, tale procedura potrebbe costituire un momento "esemplare" (e quindi anche di forte impatto quale occasione di apprendimento) per gli operatori per "sperimentare" direttamente una "buona pratica" di "accompagnamento" ad un dispositivo come quello della validazione delle acquisizioni in un contesto di transizione professionale, che chiama in causa diverse delle dimensioni cruciali con le quali si troveranno sempre più a fare i conti in prospettiva (ricostruzioni di percorsi/carriere; elaborazione di portfolio; certificazioni; etc.).

Alcune suggestioni per la discussione

Una volta ricostruito il quadro delle opzioni istituzionali a livello nazionale (per il livello regionale nel contesto del seminario cfr. la rel. Monti), si tratta di identificare una "agenda" delle questioni-chiave, e cioè dei problemi che richiedono una "presa di posizione", e quindi una decisione a livello regionale (decisione la cui imminenza rende cruciale la discussione nel contesto del seminario).

Per punti (alcune suggestioni per diversi di questi punti sono già state presentate nell'intervento, ed in altre relazioni nell'ambito del seminario; gli altri punti intendono costituire soprattutto uno stimolo per il "discussant" regionale e per il dibattito):

Quale rapporto tra orientamento "curricolare", orientamento come fase del percorso di formazione/inserimento e orientamento come servizio "auto-consistente" ad hoc?

Quali soggetti sono tenuti ad accreditarsi, anche in considerazione di ciò?

Per quali tipi di attività/servizi (=quale "tipologia" degli interventi di orientamento)?

Vanno definiti standard di servizio, relativi a ciascun tipo di azione? Se sì, cosa devono contenere? In che rapporto stanno con l'esperienza di standard dei SPI e dell'OP finora maturata in Emilia-Romagna?

Standard di servizi e/o standard di strutture? Quale rapporto deve intercorrere tra standard di servizio e standard di struttura (=accredimento)?

Quali "proprietà-caratteristiche-dimensioni" delle strutture è opportuno/necessario definire in modo standard?

Al fine di rendere "efficace" l'accredimento rispetto alla sua finalità "istituzionale", quale rapporto va previsto tra sistema di accreditamento e sistema delle valutazioni (ex-ante, in itinere, ex-post)? Quali altre dimensioni di intervento vanno considerate, eventualmente?

Il modello organizzativo della struttura di erogazione fa parte dello standard dell'accredimento? Se sì, quale modello?

Le figure professionali ne fanno parte? Se sì, quali figure?

Come trattare il problema del "riconoscimento delle competenze" acquisite dagli operatori nell'ambito della propria esperienza professionale?

Quale "processo di implementazione" dell'accredimento occorre realizzare per favorire efficacia del sistema?

Dare luogo ad un accreditamento "permanente" (= per periodi determinati) oppure ad una qualificazione "temporanea" (= per ogni gara specifica), sostituendo quindi l'accredimento con il bando di gara e i relativi "requisiti"? Se sì, per quali tipi di interventi operare in questo modo (es. solo per i servizi da affidare in appalto con bando di gara "europeo")? Questo non rischia forse di affidare "al mercato" e ai suoi soggetti (anziché sull'Ente pubblico di programmazione) l'obiettivo di miglioramento e di qualificazione dell'offerta? In questa prospettiva, come si (ri)definisce il rapporto tra requisiti della struttura, standard di servizio, ed "equo prezzo" del servizio stesso?