

## La formalizzazione dei processi come strumento di qualità nella formazione e nell'orientamento<sup>1</sup>

Come è noto, il Decreto Ministeriale n.166/2001 *Disposizioni in materia di accreditamento dei soggetti attuatori nel sistema di formazione professionale*<sup>2</sup> introduce un sistema di requisiti minimi di qualità<sup>3</sup> per tutte le strutture pubbliche e private che intendono richiedere finanziamenti del Fondo Sociale Europeo per lo svolgimento di attività di formazione e/o orientamento.

A oltre 2 anni dall'emanazione, un aspetto che colpisce è la scarsità di dibattito (in particolare a livello teorico) che ha seguito l'uscita e la prima fase di applicazione del decreto. Questo è sicuramente dovuto da una parte alle modalità di elaborazione, avvenuta fra un gruppo ristretto di addetti ai lavori senza alcun coinvolgimento degli operatori del settore<sup>4</sup>, dall'altra probabilmente al fatto che il dispositivo non è ecologico<sup>5</sup>, manca cioè di quella chiarezza di impostazione e facilità di comprensione che un sistema che va a modificare sostanzialmente l'operatività di tutti gli operatori del settore dovrebbe avere.

Questo articolo vuole contribuire al dibattito esaminando l'idoneità della formalizzazione dei processi produttivi (una delle principali componenti del sistema di qualità introdotto dal decreto e dalle normative regionali di attuazione) ad assicurare la qualità (intesa come efficacia e efficienza) nell'erogazione dei servizi delle agenzie di formazione e/o orientamento.

L'assicurazione di qualità attraverso la formalizzazione è un approccio mutuato dall'ISO9001:2000<sup>6</sup>. Formalizzare significa censire tutti i processi produttivi interni, standardizzarli (cioè stabilire a priori la loro modalità di esecuzione), riportare le procedure in appositi documenti<sup>7</sup> e assicurarsi che tutti i dipendenti le seguano. Dopo la formalizzazione non è più possibile che una determinata fase di processo venga svolta con modalità difformi da quanto stabilito, a meno di non modificare i documenti che la descrivono; non è più possibile cioè, che le modalità di svolgimento di una determinata fase di processo vengano decise informalmente dal singolo dipendente o gruppo di dipendenti e possano variare nel tempo a seconda della situazione o di chi le svolge. Nei casi in cui la formalizzazione preveda verifiche da parte di soggetti esterni (come nel caso del DM 166/2001) è necessario anche che

---

<sup>1</sup> Autore Leonardo Evangelista. L. Evangelista ([www.leonardoevangelista.it](http://www.leonardoevangelista.it)) è consulente e formatore nel settore dell'orientamento. L'articolo è stato scritto nel Novembre 2003 e sarà pubblicato sul numero 83 (Settembre 2004) della rivista Professionalità.

<sup>2</sup> G.U. n.162 del 14 luglio 2001 - Supp. n.185.

<sup>3</sup> 'Standard di qualità', secondo la dizione del decreto (art.1, comma 2).

<sup>4</sup> In altri Paesi, ad esempio Gran Bretagna e Canada, gli standard di qualità per il settore dell'orientamento sono stati elaborati col contributo determinante degli operatori del settore e delle loro associazioni di categoria.

<sup>5</sup> Il termine *ecologico* indica propriamente lo studio interdisciplinare delle problematiche ambientali e la ricerca delle possibili modalità di recupero degli squilibri (<http://www.bdp.it/ambiente/risorse/glossario.html>). In senso lato può anche essere utilizzato per definire il grado di integrabilità di un qualunque elemento (in questo caso una disposizione di legge) in un contesto più ampio (in questo caso la comunità degli operatori dell'orientamento e della formazione).

<sup>6</sup> L'approccio ISO9001 all'assicurazione di qualità è stato elaborato dall'ISO, International Organisation for Standardisation (un'organizzazione con base a Ginevra) ed è descritto in *Sistemi di gestione per la qualità. Requisiti* e nei collegati *Fondamenti e terminologia* (numero di identificazione ISO9000:2000) e *Linee guida per il miglioramento delle prestazioni* (numero di identificazione ISO9004:2000) editi in Italia da UNI Ente Nazionale Italiano di Unificazione. La cifra 2000 indica che ci si riferisce alla versione delle norme approvata nel 2000; di seguito per brevità la omettiamo.

<sup>7</sup> denominati normalmente *procedure gestionali* o *istruzioni operative* o, più raramente, *manuale per la qualità*.

lo svolgimento dei processi sia reso verificabile a posteriori (cioè mesi o anni dopo che si è verificato). Nel caso del DM 166/2001 i controllori esterni sono gli ispettori regionali che verificano l'esistenza dei requisiti per l'accreditamento.

La formalizzazione dei processi, espressamente prevista dal DM166/2001 solo per quei soggetti che hanno già un sistema di qualità certificato ISO9001<sup>8</sup>, è in realtà poi richiesta dalla maggioranza delle normative regionali di recepimento del decreto<sup>9</sup>. I processi individuati dal decreto e oggetto di formalizzazione sono *A. Diagnosi*<sup>10</sup>, *B. Progettazione*, *C. Erogazione*, *D. Monitoraggio e valutazione*, *E. Promozione*, *F. Qualità e ricerca*, *G. Coordinamento e direzione*, *H. Amministrazione*. Ciascun processo è ulteriormente suddiviso in sottoprocessi (denominati aree operative) che variano a seconda del settore di attività delle agenzie (formazione, orientamento, inserimento lavorativo). Ad esempio all'interno del processo 'progettazione' sono indicati, per la formazione, le aree operative *BF1 Progettazione di massima di un'azione corsuale*, *BF2 Progettazione di dettaglio di un'azione corsuale*, *BF3 Progettazione di un intervento individualizzato*, *BF4 Progettazione e produzione di strumenti per l'apprendimento e lo sviluppo*. Complessivamente sono definite 30 aree operative per la formazione, 27 per l'orientamento e 26 per l'inserimento lavorativo<sup>11</sup>.

Ma qual è l'efficacia di questa impostazione ai fini della qualità dell'erogazione dei servizi? Dispiace dirlo, ma di per sé è assai bassa. La qualità nell'erogazione dei servizi dipende infatti non solo e non tanto dall'intensità del controllo applicato sui relativi processi (da questo punto di vista la formalizzazione rappresenta l'intensità massima) ma dal contenuto delle procedure adottate<sup>12</sup>. Ad esempio possiamo formalizzare le procedure del colloquio orientativo prevedendo che ogni consulente, prima dell'avvio di ogni colloquio, si ossigeni bene con almeno 10 minuti di corsa e firmi una dichiarazione in tal senso, ma è evidente che una procedura di questo tipo, anche se formalizzata, non ha effetti sulla qualità del servizio erogato. Questo punto è fondamentale e merita di essere ulteriormente approfondito. Se l'ente regolatore del sistema (in questo caso le Regioni) e/o la comunità degli operatori non individuano a priori quali sono le procedure ottimali da far seguire a tutte le agenzie (ad esempio quali sono i passaggi necessari per svolgere bene un colloquio orientativo), la formalizzazione rimane un guscio vuoto. La formalizzazione di per sé assicura infatti solo che

---

<sup>8</sup> Si veda il punto 2 dell'Allegato 1 al DM 166/2001 *Connotazioni del modello di accreditamento* e Allegato 3 al DM 166/2001 *Elenco delle procedure che le sedi certificate sistema di qualità ISO9001 devono sottoporre a controllo per l'accreditamento*. Inizialmente nell'accordo Stato-Regioni del 2001 (sulla cui base è stato poi emanato il DM166/2001) prevedeva che i soggetti accreditati ISO9001 fossero esentati da controllo per quel che riguarda capacità gestionali e logistiche, situazione economica, disponibilità di specifiche competenze professionali. Successivamente in fase di approvazione del decreto, questa impostazione è sembrata troppo blanda, perché nell'ISO9001 'è il soggetto da certificare che stabilisce l'ambito e lo spettro di procedure sui quali il soggetto certificatore esprimerà la sua valutazione si deve concludere che, senza nessuna ulteriore regolamentazione, il riconoscimento formale mediante Certificazione ISO9001, favorendo una situazione di assoluta discrezionalità, rischia di vanificare la ratio stessa del sistema di accreditamento.' (così Allegato 1 pag.13. del DM 166/2001), pertanto il DM elenca una serie di procedure ulteriori, rispetto all'ISO9001:1994 che caratterizzano i servizi di formazione e orientamento e che devono obbligatoriamente essere standardizzate e formalizzate e sottoposte a controllo anche da soggetti certificati ISO9001.

<sup>9</sup> E' noto che il DM166/2001 fissa i parametri minimi per l'emanazione di normative regionali. Fra le Regioni che hanno richiesto la formalizzazione dei processi (da sola o a seguito della certificazione ISO9001) abbiamo ad esempio Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Val d'Aosta, Veneto e le Province di Bolzano e Trento. Le normative regionali sono reperibili sul sito [www.tecnostuttura.it](http://www.tecnostuttura.it).

<sup>10</sup> Per ogni processo riportiamo anche la cifra identificativa contenuta nel Decreto.

<sup>11</sup> Si veda l'Allegato 2 al Decreto.

<sup>12</sup> Altri due fattori rilevanti sono personale e strutture, ma in questo articolo non approfondiamo questi aspetti. Si veda a riguardo il nostro articolo *Il Modello a Tre Variabili per l'assicurazione di qualità nei servizi di orientamento* su *Professionalità* n.78 Novembre-Dicembre 2003.

una certa organizzazione segue, nell'erogazione dei propri servizi, una serie di procedure (a seconda dei casi imposte o liberamente scelte) precedentemente stabilite; assicura cioè semplicemente (se il sistema è applicato correttamente) che le modalità di erogazione dei servizi sono costanti.

Per quanto possa apparire sorprendente, manca nei dispositivi regionali qualunque indicazione su quali siano le procedure ottimali di erogazione dei servizi formativi e/o orientativi. Basilicata e Molise prevedono una valutazione a posteriori della attendibilità 'tecnica e scientifica' delle singole procedure<sup>13</sup>; altre Regioni (ad esempio Calabria, Lazio, Toscana, Veneto) richiedono alle agenzie di adottare, in aggiunta alla formalizzazione dei processi, sistemi di qualità quali l'ISO9001 o l'EFQM (pensati per essere applicati a tutti i settori economici<sup>14</sup>); la maggior parte delle rimanenti Regioni richiede la sola verifica dell'esistenza (ma non del contenuto) delle procedure prescritte. In tutti i casi la definizione di quali siano le procedure ottimali rimane alle agenzie e l'impatto sulla qualità di erogazione dei servizi risulta così nullo o assai limitato. Anche il controllo di merito a posteriori e la certificazione ISO9001 o EFQM, senza una previa identificazione delle procedure ottimali di erogazione dei servizi, finiscono infatti per assicurare non l'adesione dell'organizzazione alle migliori modalità di erogazione possibili, ma semplicemente a una delle possibili modalità di erogazione.

La formalizzazione prevista nei vari dispositivi regionali continua così a rendere possibile l'esistenza di agenzie formative (adesso accreditate) che erogano servizi di qualità molto diversa, e, nel peggiore dei casi (quando è prevista la semplice verifica dell'esistenza ma non del contenuto delle procedure formalizzate) addirittura scadenti.

Vale anche la pena di evidenziare che la semplice formalizzazione delle procedure non solo non assicura di per sé un miglioramento della qualità dei servizi erogati, ma ha anche pesanti ricadute sulla gestione delle agenzie. Non tutti i processi produttivi sono normalmente verificabili a posteriori (cioè mesi o anni dopo che si sono verificati) da parte di controllori esterni. Ci sono fasi di processo di cui normalmente non rimane traccia, ad esempio la telefonata con cui il responsabile di un servizio comunica a un dipendente determinati cambiamenti nella strutturazione o nell'erogazione del servizio stesso. L'approccio basato sulla formalizzazione impone di rendere anche queste fasi verificabili a posteriori, dove 'verificabili da terzi a posteriori' significa in genere tenerne traccia scritta (su carta o supporto informatico), archiviare le registrazioni e renderle facilmente reperibili. Il responsabile di un'agenzia che utilizza questo sistema (o, ugualmente, certificata ISO9001) non farà più una telefonata, ma compilerà un modulo che poi trasmetterà al dipendente, anche in quei casi in cui, ad esempio in una agenzia di piccole dimensioni o quando fra responsabile e dipendente c'è una consolidata pratica di comunicazione verbale riconosciuta affidabile, tutto questo non sarebbe giustificato da sole ragioni organizzative. Le agenzie devono perciò sostituire la gran parte delle proprie procedure non verificabili da terzi con altre procedure verificabili da terzi, cioè sostituire procedure le cui modalità sono state precedentemente decise in base a criteri di efficacia e efficienza con altre le cui modalità sono decise anche in base a un'esigenza di verificabilità a posteriori. Questo comporta gravi diseconomie dovute al peggioramento

---

<sup>13</sup> Si veda ad esempio, per il Molise, l'Allegato A alla Delibera n. 630 del 4 giugno 2003 *Regolamento per la disciplina del sistema di accreditamento delle sedi operative degli organismi, pubblici e privati, di orientamento e formazione professionale*, pag. 31 e segg.

<sup>14</sup> Per un approfondimento sull'ISO9001 si veda il nostro articolo *ISO9001:2000 e qualità dei servizi orientativi* reperibile in <http://www.orientamento.it/>

dell'operatività interna, come stanno sperimentando le centinaia di agenzie costrette a seguire la strada della formalizzazione dei processi<sup>15</sup>.

Anche ammettendo che l'ente regolatore del sistema o la comunità degli operatori abbiano preventivamente individuato le modalità ottimali di erogazione dei servizi, è criticabile la pratica di richiedere alle agenzie la formalizzazione di tutte le procedure esistenti al proprio interno (o addirittura di procedure non esistenti ma che il legislatore ritiene che debbano esistere, come è il caso di molte aree operative dei processi *A. Diagnosi, B. Progettazione, E. Promozione, G. Coordinamento e direzione, H. Amministrazione*, presenti in molte agenzie solo a livello embrionale). Il controllo tramite la formalizzazione ha senso logico ed economico solo se viene adottato solamente per quei processi critici per la qualità del servizio. La nota Legge di Pareto afferma che dato un determinato risultato vi è sempre una minoranza di cause che produce la maggior parte degli effetti (convenzionalmente, il 20% delle cause produce l'80% degli effetti)<sup>16</sup>. Riportata al nostro contesto, la Legge ci dice che la gran parte della qualità del servizio dipende da poche procedure. Una parte delle aree operative individuate dal DM 166/2001 e di cui la maggioranza delle Regioni richiede la formalizzazione ha un effetto estremamente limitato sull'erogazione dei servizi. Così ad esempio tutte le aree comprese nel processo *H. Amministrazione (H1. Gestione della contabilità e degli adempimenti normativi, H2. Controllo economico, H3. Rendicontazione delle spese, H4. Gestione amministrativa del personale)*, e alcune voci del processo *G. Coordinamento e direzione (G5. Selezione e gestione dei contatti coi fornitori, G6 Gestione degli accordi con la committenza)*.

Ma c'è un elemento aggiuntivo che riduce ulteriormente il numero delle procedure significative per le agenzie accreditate secondo il DM 166/2001: i soggetti pubblici gestori del FSE finanziano le agenzie non perché semplicemente esistono, ma solo perché presentano dei progetti che vengono selezionati<sup>17</sup>, perciò non c'è motivo di richiedere la formalizzazione delle aree operative a monte della selezione (*A. Diagnosi, B. Progettazione, E. Promozione*). Queste aree hanno rilevanza solo per le singole agenzie, ma non per i soggetti pubblici che erogano finanziamenti. Se una agenzia formativa sa analizzare bene i fabbisogni formativi e progettare bene otterrà i finanziamenti, altrimenti non li otterrà. La capacità di progettare bene della singola agenzia vincitrice del bando risulta evidente dal progetto presentato, ed è sicuramente più efficiente ed economico (per le agenzie e per i soggetti regolatori del sistema) che i soggetti pubblici che erogano finanziamenti si limitino a valutare semplicemente i progetti presentati (cioè il risultato finale) piuttosto che come si è arrivati al risultato finale (cioè le modalità di svolgimento della progettazione).

In conclusione le procedure che hanno un effetto diretto sull'erogazione dei servizi di formazione o orientamento e che andrebbero formalizzate previa indicazione delle buone pratiche da seguire risultano solo quelle indicate in *C. Erogazione* e, in parte, in *D. Monitoraggio e valutazione, F. Qualità e ricerca, G. Coordinamento e direzione*.

---

<sup>15</sup> La domanda: *Senza la necessità di ottenere/conservare l'accreditamento (o la certificazione ISO9001), le procedure della vostra organizzazione sarebbero diverse? E se sì, di quanto?* permette una rapida stima dell'inefficienza provocata dal sistema. Maggiore è lo scarto (sempre presente), maggiore è l'inefficienza dovuta al DM 166/2001 o all'ISO9001.

<sup>16</sup> L'economista Vilfredo Pareto osservò nel 1897 che il 20% della popolazione possedeva l'80% delle ricchezze. Ulteriori studi hanno dimostrato che, con qualche approssimazione, quella del 20/80 è una legge generale: eliminando il 20% dei difetti si elimina l'80% della difettosità, il 20% dei dipendenti fa l'80% delle assenze, ecc. Le percentuali possono variare secondo i contesti, ma in generale questa legge afferma che poche cose sono importanti ed è su queste che è opportuno concentrare gli sforzi. Fonte:

[http://www.geriatriaoggi.net/qualita/1\\_3.htm](http://www.geriatriaoggi.net/qualita/1_3.htm)

<sup>17</sup> Diamo qui per scontato che il lettore conosca le modalità di utilizzo del FSE.

In sintesi, un controllo basato sulla formalizzazione dei processi ha senso (cioè è in grado di assicurare la qualità -efficacia e efficienza- nell'erogazione dei servizi formativi o orientativi) solo se:

1. la formalizzazione viene richiesta solo per i processi critici per l'efficace erogazione dei servizi e
2. si determinano a priori le modalità ottimali di svolgimento dei processi critici a cui le agenzie devono uniformarsi<sup>18</sup>.

Il sistema di qualità introdotto dal decreto DM166/2001 e dalle normative regionali di attuazione, al contrario, fallisce da un lato per eccessivo dettaglio di applicazione, laddove richiede di formalizzare tutte le procedure (da 26 a 30 aree operative, a seconda dei settori) la gran parte delle quali ha un'influenza scarsa sulla qualità di erogazione dei servizi o si trova a monte della selezione, dall'altro per eccessiva genericità, in quanto non stabilisce preventivamente le buone pratiche a cui le procedure critiche per l'erogazione dei servizi devono uniformarsi.

---

<sup>18</sup> L'imposizione dall'esterno di modalità operative uniformi di erogazione dei servizi, se male impostata, può creare più problemi di quanti intende risolvere. Sulle modalità di individuazione e adozione di tali standard si veda il nostro articolo *Il Modello a Tre Variabili per l'assicurazione di qualità nei servizi di orientamento su Professionalità* n.78 Novembre-Dicembre 2003.