

Relazione SINCERT

Milano, 24 Giugno 2006

LA QUALITÀ NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE
CERTIFICAZIONE DI CONFORMITÀ E ACCREDITAMENTO
Stato attuale e prospettive

Lorenzo Thione
Presidente SINCERT e
Presidente EA – European Cooperation for Accreditation

1. LA QUALITÀ NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE

Qualità significa capacità di soddisfare esigenze, di tipo morale e materiale, sociale ed economico, proprie della vita civile e produttiva, opportunamente identificate e tradotte in determinati requisiti concreti e misurabili, attraverso adeguati processi di normazione e regolamentazione.

Le esigenze che la qualità, così definita, è chiamata a soddisfare sono, innanzi tutto, di carattere **primario**, connesse cioè con i bisogni fondamentali della collettività, quali un sufficiente grado di istruzione che consenta un adeguato inserimento nella vita sociale e lavorativa, la salute, la sicurezza e tutti quei bisogni, in genere, che sono correlati al conseguimento e mantenimento di un livello accettabile di “qualità della vita”, nel significato che viene attribuito al termine nei moderni sistemi a socialità e economia avanzate.

Tali esigenze possono essere, altresì, di natura **accessoria**, in quanto non direttamente correlate a necessità primarie di vita come sopra, ancorché ad esse certamente funzionali, ma afferenti a bisogni più ampi, quali il progresso scientifico ed economico ed il miglioramento del benessere della società (competitività del sistema produttivo, prestazioni, affidabilità, durata, piacevolezza, comfort e caratteristiche qualitative in genere dei prodotti e servizi).

Le esigenze di qualità **in ambito educativo** (istruzione primaria, secondaria, universitaria, formazione professionale e affini) rientrano, anche e soprattutto, nella categoria dei bisogni primari e come tali sono tutelate, in prima istanza, da apposite leggi e norme cogenti nazionali e sovra-nazionali.

Come per altre tipologie di bisogni, tuttavia, gli **approcci volontari** alla qualità – sia di sistema (soddisfazione “indiretta” dei bisogni tramite adeguata gestione delle risorse e dei processi “produttivi”), sia di prodotto/servizio (conformità dei prodotti/servizi a determinati requisiti che ne caratterizzano “direttamente” la capacità di soddisfazione di bisogni) – basati su scelte consapevoli ed impegnative degli Operatori interessati, rappresentano strumenti, non solo propedeutici al rispetto delle leggi

(azione di per sé reattiva), ma pro-attivi e di miglioramento e costituiscono, in quanto tali, fonti di qualità vera e sostanziale.

Come è più di ogni altra organizzazione produttrice di beni e servizi, le strutture educative sono chiamate a **realizzare** e quindi **assicurare** al “mercato” – in questo caso inteso soprattutto come la collettività dei cittadini – la qualità come sopra definita, in misura proporzionata ai bisogni che sono tenute o si impegnano a soddisfare.

A tal fine, devono identificare adeguatamente tali bisogni (generalmente esplicitati dai riferimenti normativi cogenti o volontari applicabili, nella fattispecie, tuttavia, spesso in termini non ancora del tutto adeguati) ed impegnarsi a porre in atto tutti gli elementi (processi e risorse) necessari per il loro soddisfacimento.

La qualità dei servizi educativi (“istruzione”) – intesa come capacità di soddisfacimento dei bisogni associati – è la risultante di un insieme di elementi conoscitivi, scientifici, tecnici e tecnologici, organizzativi, procedurali, relazionali e di comunicazione, in cui un ruolo determinante è svolto dalle variabili umane – sia dirette (docente, fornitore della prestazione e discente, cliente della prestazione), sia indirette (personale di coordinamento e supporto alla docenza, familiari dei discenti) – che interagiscono fortemente nei processi produttivi, assai più che in altre attività socio-economiche.

Fra i vari cosiddetti “indicatori” di qualità – più che i sia pur importanti indicatori di efficienza (utilizzo delle risorse) ed efficacia (risultato dell’insegnamento misurato sulla base di esami o simili) – particolare importanza riveste, nella fattispecie, l’indicatore “soddisfazione delle parti interessate” (studenti e loro famiglie e società in genere in cui l’individuo “istruito” o “formato” è destinato a inserirsi o re-inserirsi).

Gli elementi da considerare nella realizzazione della qualità dei servizi di istruzione (inclusa la formazione professionale e le attività di addestramento in genere) sono, pertanto, numerosi e complessi. In prima analisi, essi sono, tuttavia, riconducibili alle seguenti categorie fondamentali, che riflettono, sostanzialmente, i diversi approcci alla qualità fra loro complementari e sinergici e precisamente:

- L’adeguata organizzazione delle strutture educative e la corretta gestione delle risorse (sia umane, sia strumentali) e dei processi (sia primari, sia di supporto), che trovano riscontro negli standard della serie ISO 9000 (in particolare nelle norme ISO 9001:2000 e ISO 9004:2000);
- L’adeguata definizione del contenuto “tecnico” dei servizi forniti (specifiche del servizio), che trova riscontro in una serie di riferimenti normativi specialistico /settoriali, sia cogenti (programmi scolastici per la scuola), sia volontari (programmi di formazione professionale, programmi di specializzazione scolastica e post-scolastica);
- La qualificazione del personale addetto (personale docente, personale di coordinamento e ausiliario) – in termini formazione di base, conoscenze applicative, doti intellettive ed umane, etica comportamentale – che è correlata ai meccanismi di reclutamento, selezione, formazione e addestramento, sensibilizzazione, incentivazione, ecc..

In tale contesto, vanno poi considerati i fattori **etici**, quali la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, la salute e sicurezza dei lavoratori addetti, la tutela della privacy e dei diritti umani e civili, in genere, dei fruitori diretti e indiretti dei servizi.

Si noti che in questo, come in altri settori di servizi alla collettività, data la molteplicità e complessità delle variabili coinvolte nei relativi processi di erogazione, la qualità effettivamente erogata e percepita può scostarsi sensibilmente dalla qualità progettata e attesa, con conseguente introduzione di ulteriori elementi di criticità.

Merita infine conto evidenziare che un valido approccio alla qualità dei servizi di istruzione non può che essere di carattere **integrato**, in termini, sia di filiera di erogazione, sia di territorio di fruizione. Non vi è, infatti, qualità del servizio "scuola" in un contesto in cui non sussista un'adeguata integrazione fra gradi di istruzione successivi o in cui sia presente una didattica eccellente ma siano carenti le infrastrutture di supporto interne ed esterne alla scuola stessa (es. mezzi di trasporto per gli studenti e altro).

La qualità così realizzata deve poi essere costantemente monitorata ed assicurata al "mercato", oltre che a cura dell'organizzazione erogatrice e delle Autorità a ciò preposte, anche e soprattutto tramite adeguate forme di **assicurazione della qualità di parte terza** rappresentate, con riferimento ai diversi approcci fra loro sinergici e complementari, dalla: certificazione dei sistemi di gestione, certificazione di servizio, "certificazione" del personale.

Si noti che tali certificazioni non rappresentano di per sé stesse un fine – che è invece costituito dal conseguimento dell'effettiva capacità di soddisfazione di bisogni (qualità) – ma bensì un mezzo per confermare tale capacità al mercato, in modo imparziale ed oggettivo, favorendo la creazione della fiducia ed offrendo, ai cittadini, possibilità di scelta consapevole. Esse rappresentano inoltre per l'organizzazione – sottoposta, non solo a una valutazione iniziale, ma anche ad una continua sorveglianza – uno stimolo a mantenere e migliorare i propri standard qualitativi.

È evidente che suddette condizioni non sono necessariamente assicurate da "auto-dichiarazioni" (assicurazioni di **parte prima**, più o meno direttamente o indirettamente convalidate dalle Autorità competenti, quali i riconoscimenti da parte dello Stato), né peraltro il cliente del servizio di istruzione e le altre parti interessate sono in grado di condurre valutazioni ed esercitare controlli propri (assicurazione di **parte seconda**).

L'assicurazione di qualità di parte terza – opportunamente coordinata ed integrata con i meccanismi di controllo istituzionale, nella fattispecie sempre presenti – rappresenta pertanto uno strumento particolarmente valido ed efficace per lo sviluppo della qualità nel mondo, assai vasto ed articolato, dell'istruzione.

2. LA CERTIFICAZIONE DI CONFORMITÀ NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE; LA FUNZIONE E IL CONTRIBUTO DELL'ACCREDITAMENTO

La cultura e la prassi di **assicurazione di parte terza** della qualità (certificazione di conformità) si sono sviluppate, nel settore in oggetto, secondo linee evolutive sostanzialmente analoghe a quelle che hanno contraddistinto altri settori di attività socioeconomiche. Tale sviluppo è stato caratterizzato, inizialmente, da taluni ritardi, rispetto ai settori industriali, ma risulta, oggi, in fase di sensibile recupero.

Fra le diverse forme di assicurazione della qualità si è affermata, soprattutto come vedremo, la **certificazione dei sistemi di gestione per la qualità (SGQ)**.

Si ricorda che la certificazione di sistema di gestione per la qualità, regolata dalle norme quadro della serie ISO 9000 (in particolare ISO 9001:2000), assicura la capacità dell'organizzazione certificata di strutturarsi e gestire le proprie risorse ed i propri processi produttivi in modo tale da riconoscere e soddisfare i bisogni dei clienti (inclusi quelli relativi al rispetto dei requisiti cogenti), nonché l'impegno a migliorare continuamente tale capacità, nel quadro di un approccio per processi.

Nel comparto in questione, risulta invece pressoché assente la **certificazione dei sistemi di gestione ambientale**, regolata dalla norma ISO 14001:2004, che garantisce la capacità dell'organizzazione di gestire i propri processi, non solo nel rispetto delle norme ambientali cogenti, ma dotandosi di una vera e propria politica ambientale, definendo obiettivi di qualità ambientale, predisponendo ed implementando un sistema atto a realizzare tale politica e conseguire gli obiettivi correlati, ed impegnandosi a migliorare continuamente le proprie prestazioni ambientali, con riferimento agli impatti ambientali, sia diretti, sia indiretti delle attività svolte.

Del tutto assenti risultano inoltre le certificazioni afferenti ad **altri aspetti "etici"** della qualità del servizio educativo, quali la certificazione dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza negli ambienti di fornitura del servizio (standard OHSAS 18001) e dei sistemi di gestione per la sicurezza delle informazioni (norma ISO 27001), quest'ultima assai rilevante ai fini della tutela della privacy e della qualità in genere dei servizi forniti per via telematica (es. tele-educazione e tele-assistenza). Tali certificazioni garantiscono il rispetto di principi etici fondamentali che devono ispirare tutte le attività socio-economiche e rappresentano strumenti non solo propedeutici al rispetto delle leggi in materia ma anche fattori di miglioramento delle performance sociali.

In grave ritardo appare altresì la **certificazione di servizio** (attestazione della conformità dello specifico contenuto del servizio a determinati requisiti), il cui sviluppo è reso problematico, non tanto dalla difficoltà di individuazione di adeguati riferimenti normativi (programmi di insegnamento e testi di riferimento) e di definizione dei processi di erogazione (modalità di insegnamento e verifiche di apprendimento), quanto, piuttosto, da una certa auto-referenzialità del comparto.

La certificazione del servizio non è, al momento, andata oltre forme di attestazione **di parte prima** rappresentate dalle cosiddette "carte di servizio", spesso rimaste a livello di dichiarazione di intenti.

Risulta, infine, del tutto assente anche la prassi di **certificazione del personale** – la cui assenza è comprensibile in un settore che vede una fortissima presenza di professioni sostanzialmente “regolamentate” – ma che sarebbe comunque auspicabile, quantomeno in termini di monitoraggio continuo del mantenimento e del miglioramento delle professionalità.

In ogni caso, l’approccio prevalente alla qualità dei servizi di istruzione è oggi di tipo sistemico (certificazione di sistema di gestione e, in particolare, sistemi di gestione per la qualità), con i vantaggi (semplicità e generalità di applicazione), ma anche con i limiti (carattere indiretto) di tale approccio.

Onde garantire che tali forme di certificazione – e, in particolare, le certificazioni di SGQ, vista la loro diffusione prevalente – rappresentino una valida e credibile forma di assicurazione della qualità dei servizi in oggetto, occorre che i relativi sistemi di gestione siano progettati ed applicati in modo sostanziale e non formale e che le corrispondenti valutazioni, a scopi certificativi, siano condotte nel modo più rigoroso ed efficace possibile.

A tal fine, risultano determinanti la serietà dell’approccio alla qualità da parte delle organizzazioni interessate e dei consulenti di cui esse si avvalgono, nonché la competenza e la professionalità degli Organismi di certificazione, il tutto sotto opportuno indirizzo e controllo di un autorevole garante “**super partes**” rappresentato dall’**Ente di Accreditamento**.

Conscio di tali esigenze, **SINCERT, Sistema Nazionale per l’Accreditamento degli Organismi di Certificazione e Ispezione** ha riposto e ripone il massimo impegno nella tutela del valore e della credibilità delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità, nonché di altre forme di certificazione, ove esistenti, nel settore dell’istruzione (così come in altri settori di servizi essenziali alla collettività quali, ad esempio, la sanità).

Si ricorda che SINCERT accredita gli:

- Organismi di Certificazione di sistemi di gestione aziendale (sistemi di gestione per la qualità, sistemi di gestione ambientale, sistemi di gestione per la sicurezza e salute sul lavoro, sistemi di gestione per la sicurezza delle informazioni, ecc.);
- Organismi di Certificazione di prodotti/servizi;
- Organismi di Certificazione di personale;
- Organismi di Ispezione,

accertandone la conformità ai requisiti delle norme e guide nazionali ed internazionali applicabili, nonché a **prescrizioni proprie**, in termini tali da ingenerare, in tutte le parti sociali ed economiche interessate e, in particolare, nel mercato degli utenti e consumatori, un elevato grado di fiducia nell’operato di tali Organismi e nelle attestazioni di conformità da essi rilasciate.

In data Giugno 2006, operano sotto accreditamento SINCERT **119 Organismi** di Certificazione e Ispezione, che detengono complessivamente **203 accreditamenti**, con la seguente ripartizione:

-	Certificazioni di sistemi di gestione per la qualità	69
-	Certificazioni di sistemi di gestione ambientale	32
-	Certificazioni di sistemi per la salute e sicurezza sul lavoro	9
-	Certificazioni di sistemi per la sicurezza delle informazioni	6
-	Certificazioni di prodotti/servizi	42
-	Certificazioni di personale	10
-	Ispezioni	32
-	Dichiarazioni ambientali di prodotto	3

Le certificazioni di sistemi di gestione rilasciate sotto accreditamento SINCERT – siti produttivi certificati, dati consolidati al 31.05.2006 – risultano approssimativamente:

-	Sistemi di gestione per la qualità (ISO 9001)	103.300
-	Sistemi di gestione per la qualità (schemi settoriali)	1.700
-	Sistemi di gestione ambientale (ISO 14001)	8.200
-	Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (OHSAS 18001)	500
-	Sistemi di gestione per la sicurezza delle informazioni (ISO 27001)	150

per complessive **113.850** certificazioni circa.

Come noto, l'accreditamento degli Organismi operanti la certificazione dei sistemi di gestione viene rilasciato per gli specifici settori merceologici (settori EA derivati dai codici NACE) in cui operano le organizzazioni oggetto di valutazione da parte degli Organismi accreditati. Ciò al fine di garantire l'adeguata conoscenza, da parte di detti Organismi, degli specifici processi e prodotti realizzati nell'ambito del sistema di gestione certificato e quindi l'efficacia delle valutazioni condotte dagli Organismi medesimi.

Nel contesto di tale convenzionale e per molti versi imperfetta classificazione, i servizi di istruzione e affini sono ascritti al settore **EA 37 "Istruzione"**.

Allo scopo di assicurare una certificazione ottimizzata in funzione delle caratteristiche e peculiarità delle diverse tipologie di servizi di istruzione, SINCERT ha avviato la predisposizione di un apposito documento di prescrizioni applicative (Regolamento Tecnico, RT) che introdurrà una suddivisione in opportuni sotto-settori (istruzione primaria, istruzione secondaria, università, formazione professionale, ecc..) per ciascuno dei quali verranno definiti i criteri applicabili alle attività di valutazione. Alcuni criteri sono già stati definiti, tramite specifica disposizione di accreditamento, per quanto attiene alle certificazioni di SGQ degli enti eroganti corsi di formazione professionale e costituenti prerequisito per l'accesso a finanziamenti pubblici.

3. STATO DELL'ACCREDITAMENTO E DELLE CERTIFICAZIONI ACCREDITATE SINCERT NEL SETTORE DELL'ISTRUZIONE (dati al 31 Maggio 2006)

In data Maggio 2006, gli Organismi accreditati da SINCERT per **certificazioni di SGQ**, nel settore EA 37, sono in numero di **36**, pari al **52 %** del numero totale di Organismi accreditati per certificazioni di SGQ.

L'offerta di certificazioni di SGQ accreditate risulta, quindi, adeguata a soddisfare le esigenze del mercato, sia in termini attuali, sia in funzione degli auspicabili sviluppi futuri.

Ciò nondimeno, vi sono ancora ottime possibilità di inserimento da parte di nuovi Organismi di certificazione specializzati in ambiti educativi particolari.

Alla data su indicata, il numero totale delle certificazioni di SGQ (siti certificati), emesse sotto accreditamento SINCERT nel settore EA 37, è pari, approssimativamente, a **6100**.

Suddetto totale risulta, indicativamente, ripartito come segue, tra le diverse attività educative convenzionalmente ascritte al settore di cui trattasi:

- Istituti scolastici propriamente detti (scuola primaria, secondaria, università):	1500
- Strutture di coordinamento (es. direzioni didattiche):	100
- Enti di formazione e agenzie formative (formazione professionale, corsi vari):	1650
- Associazioni e fondazioni (attività culturali, promozione lavoro):	1200
- Altri (formazione e affini costituenti attività secondarie):	1650

Nel biennio Maggio 2004-Maggio 2006, l'incremento delle certificazioni di SGQ nel settore EA 37, è stato dell'ordine del 75 %. Tale incremento risulta circa doppio dell'incremento medio dell'insieme dei comparti produttivi e di servizio (40 % circa).

Come già detto, sono invece tuttora assenti, nell'ambito del settore in oggetto, certificazioni accreditate di sistemi di gestione ambientale, nonché di sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro e per la sicurezza delle informazioni.

Ciò parrebbe indicare, da parte delle organizzazioni ascritte al comparto (peraltro fra loro fortemente diversificate), una scarsa sensibilità in materia di qualità ambientale e di altre forme di qualità con rilevanti risvolti sociali.

Al riguardo va detto, tuttavia, che una buona certificazione ISO 9001 dovrebbe offrire garanzie anche in ordine al rispetto delle norme cogenti in materia ambientale, nonché in materia di osservanza dei requisiti di legge in genere applicabili ai servizi forniti.

Ciò non toglie che sia comunque auspicabile un sia pur graduale sviluppo dell'approccio volontario alla qualità (e relative certificazioni) anche per quanto attiene alle forme più tipicamente sociali di cui sopra, quantomeno da parte degli istituti scolastici propriamente detti, sia pubblici, sia privati.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo stato della qualità, nel settore dei servizi di istruzione e affini, risente tuttora dei ritardi e delle criticità che hanno caratterizzato e tuttora contraddistinguono la maggior parte dei settori dei servizi e, in particolare, di quelli a forte presenza pubblica.

Pur tuttavia, vi sono chiari segnali di tendenza al superamento di tali ritardi e difficoltà, quanto meno relativamente all'introduzione dei sistemi di gestione per la qualità, il che rappresenta, indubbiamente, un dato positivo.

Il ritmo di crescita annuo delle certificazioni di SGQ nel settore EA 37 continuerà ad essere superiore alla media del totale dei settori produttivi e di servizio, ancorché tale crescita potrebbe riguardare più i servizi di formazione professionale e vari insegnamenti specialistici erogati da una molteplicità di soggetti di diversa natura, che i veri e propri servizi di istruzione (scuola pubblica e privata).

È altresì prevedibile che si affermi un, sia pur lento, ma significativo sviluppo delle certificazioni di sistema di gestione ambientale, congiuntamente ad un prossimo avvio anche delle prime certificazioni dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro e per la sicurezza delle informazioni, nel quadro di un approccio globale alla qualità.

Lo sviluppo della certificazione di servizio – basata su riferimenti normativi che definiscono puntualmente le caratteristiche qualitative del servizio e su adeguate procedure di valutazione della conformità a tali requisiti – richiede ancora un'importante maturazione culturale ma non si esclude che si possano avere, a breve, i primi esempi di servizi di istruzione "certificati", quantomeno limitatamente a talune tipologie di servizi più agevolmente identificabili e valutabili in termini di caratteristiche qualitative dei servizi medesimi. Si noti che peraltro vi sono già esempi di certificazione sotto accreditamento SINCERT di servizi di erogazione di corsi di formazione, comprensivi di relative prove di esame, sia pure relativi a casi limitati e specifici (es. formazione e addestramento del personale addetto a lavori su impianti elettrici).

Per la certificazione del vero e proprio servizio di istruzione scolastica o parti di esso bisognerà probabilmente attendere ancora a lungo.

Anche per quanto attiene alla certificazione di parte terza del personale (sia docente, sia dirigente, sia ausiliario), non si può escludere la possibilità di prendere in considerazione meccanismi di valutazione e monitoraggio riconducibili ai classici schemi di certificazione del personale, a integrazione e supporto delle tradizionali procedure di qualificazione.

Il settore dei servizi di istruzione – di cui è superfluo ricordare l'assoluta rilevanza socio-economica – appare, pertanto, **potenzialmente ricettivo ed aperto alla qualità**.

Occorre perciò promuovere la concretizzazione di tali opportunità, supportando le scelte di qualità sostanziali e consapevoli da parte delle strutture interessate e valorizzandole e confermandole agli occhi dei cittadini tramite lo sviluppo e la diffusione delle varie forme di certificazione applicabili (sistema, servizio, personale), in un'ottica di complementarietà e sinergie.

SINCERT, tramite la propria attività di accreditamento ed iniziative correlate, è impegnato a svolgere, in tale contesto, un ruolo importante

- promuovendo il miglioramento dell'offerta di qualità, tramite il perfezionamento delle regole di accreditamento ed il rigoroso controllo della competenza e della serietà professionale degli Organismi accreditati operanti nel settore;
- favorendo la crescita di una domanda di qualità sempre più ampia e consapevole da parte dei cittadini;
- contribuendo alla creazione della fiducia.