

Occupational transitions and competencies certification

Transizioni occupazionali e certificazione delle competenze

Lilli Casano

Abstract

The article addresses the issue of validation of non-formal and informal learning and certification of competences in Italy and in two advanced regional systems. Particular attention is devoted to the role of competencies certification in the school to work transition. Problems and prospects of the system recently introduced by Legislative Decree No 13 of 16 January 2013 are analysed and the coherence between its concrete application and the paradigm of integration between education, training and work is also discussed.

La certificazione delle competenze: ragioni, potenzialità e limiti di una politica *partout*.

Quello della certificazione delle competenze è un tema molto dibattuto ormai da diversi anni e in tutti i principali segmenti delle politiche della formazione e del lavoro, per via del suo configurarsi come *funzione unificante* nel mercato del lavoro¹, come processo ormai indispensabile per garantire ad esso fluidità e per offrire un sostegno alle persone nelle diverse transizioni occupazionali.

La mobilità sul mercato del lavoro e i frequenti passaggi di status – ormai non più necessariamente unidirezionali e “progressivi” – rappresentano una sfida alla costruzione di percorsi educativi e professionali ricchi di esperienze e competenze di varia natura², aperti e adattabili a richieste/condizioni mutevoli, ma al tempo stesso coerenti³ e riconoscibili dalle imprese e dalle comunità professionali.

All'interno dei nuovi modelli di carriera, nuove competenze acquistano sempre maggiore centralità, accanto a quelle tecnico-professionali. Ad esempio, la capacità di costruire network relazionali (reali e virtuali) diventa una risorsa cruciale per creare reti di protezione e ampliare le opportunità di visibilità in mercati del lavoro sempre più fluidi. Si

¹ F. Guarriello, *Per un approccio giuridico al tema delle competenze*, in «Osservatorio ISFOL», 20, n. 5-6, 1999, pp. 113-170.

² La letteratura relativa ai nuovi profili di competenze necessari per fronteggiare le sfide occupazionali è molto ampia e concorde nel riconoscere il sempre crescente peso del *saper essere*, accanto al *saper fare*, e dunque delle competenze trasversali cognitive, relazionali, organizzative (A. Accornero, *Spunti per un'agenda sui cambiamenti del lavoro*, in «DML», n. 2, 2000, pp. 253-262; S. Negrelli, *Il lavoro che cambia: dal saper fare al saper essere*, in «Sociologia del lavoro», n. 100, 2005, pp. 214-224).

³ Lo studio delle traiettorie professionali dei giovani che sperimentano percorsi discontinui dimostra che il succedersi di esperienze temporanee e diversificate, nella fase di inserimento nel mercato del lavoro, non necessariamente conduce ad esiti di intrappolamento o disordine lavorativo, se le esperienze sono coerenti ed orientate da un progetto professionale definito (A. Cortese, *Carriere mobili. Percorsi lavorativi di giovani istruiti nel Mezzo-giorno*, Franco Angeli, Milano, 2012).

ampia, al contempo, la sfera delle attività “fuori mercato” che reclamano riconoscimento e aumenta il peso delle competenze sviluppate in tali ambiti anche ai fini della crescita professionale. La crescente importanza di tali competenze, legate alla sfera personale e relazionale, rappresenta una sfida per i sistemi di codifica, attribuzione, riconoscimento, trasferibilità delle competenze e delle qualifiche.

Accanto ai rischi determinati dalla mobilità, si profilano nuove opportunità (formative e professionali) connesse alla diffusione delle nuove tecnologie e della logica dell’*open access*, che ampliano le occasioni di accesso alle informazioni ed alla conoscenza, per quanti hanno potuto sviluppare le competenze necessarie a intercettare e selezionare le informazioni rilevanti nel *mare magnum* delle reti in cui ogni individuo è inserito, più o meno consapevolmente e efficacemente. Da un lato, dunque, emerge la necessità di rendere tracciabili e riconoscibili anche le conoscenze e le competenze sviluppate in questi ambiti di apprendimento; dall’altro riemerge con prepotenza il tema delle competenze di base e delle meta-competenze necessarie per l’utilizzo di tali risorse.

Se le istituzioni di istruzione e formazione non sembrano in grado di dotare tutte le persone delle competenze di base⁴, tecnico-professionali e relazionali necessarie all’esercizio di una piena cittadinanza, ulteriori ambiti di apprendimento vengono richiamati in causa, nella speranza di individuare e valorizzare “giacimenti culturali”⁵ che – ove riconosciuti – possano contribuire alla qualificazione del capitale umano.

All’ampliarsi dei fabbisogni di competenze e delle opportunità di formazione (lungo i vettori disegnati dai processi di internazionalizzazione e informatizzazione) corrisponde, dunque, l’estensione di ciò che è definito come ambito di apprendimento, attraverso la riscoperta dell’apprendimento non formale ed informale.

L’individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze sono diventate, per tali ragioni, elementi essenziali per il sostegno alle transizioni occupazionali, in tutti gli ambiti. Nella transizione dalla scuola/università al lavoro, la certificazione delle competenze assume via via crescente importanza, parallelamente al ridursi dell’efficacia del titolo di studio come segnale attendibile delle competenze possedute dai giovani; al contempo, il diffondersi di percorsi di formazione iniziale di tipo professionalizzante, caratterizzati dal principio dell’alternanza tra scuola e lavoro, impone che si individuino procedure e modalità di attestazione dei risultati di apprendimento coerenti con i profili differenziati delle competenze sviluppate in diversi contesti. Più in generale, l’esigenza di

⁴ L’ormai costante monito all’accrescimento della dotazione individuale di competenze lungo tutto il corso della vita non si riferisce, infatti, solo alla necessità di sviluppare competenze specialistiche o trasversali avanzate, in linea con gli imperativi di una società complessa e *knowledge-based*, ma anche all’urgenza di far sviluppare presso il più ampio strato possibile della popolazione competenze di base, diffuse poco e in maniera disomogenea, come dimostrato dall’ultima indagine PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competencies, un’iniziativa dell’OCSE volta a misurare il livello di possesso di competenze o abilità chiave). I risultati dell’indagine europea riferiti al 2011-2012 mostrano che il 20% dei cittadini europei in età da lavoro ha un livello basso di competenze linguistiche e numeriche e che il 25 % degli adulti europei non possiede *abilità digitali* sufficienti per un uso efficace delle tecnologie di comunicazione ed informazione.

⁵ Con riferimento ai percorsi di alternanza scuola-lavoro, gli esperti sottolineano la possibilità di individuare all’interno dei processi di lavoro occasioni, oggetti e modalità di apprendimento che consentono di sviluppare competenze diverse (o ad un diverso grado di approfondimento) rispetto a quanto sia possibile fare in percorsi di formazione formale basati esclusivamente sul trasferimento di nozioni teoriche. A tale proposito vedi i contributi raccolti in G. Bertagna (ed.), *Fare Laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, Editrice La Scuola, Brescia 2012, con particolare riferimento allo studio di Roncalli.

garantire uniformità e riconoscibilità ai titoli ed alle qualifiche, per lo meno nello spazio europeo, ha imposto già da tempo alle istituzioni formative un ripensamento degli obiettivi formativi in termini di *learning outcomes*, più facilmente riconoscibili e maggiormente informativi.

Nelle transizioni nel mercato del lavoro, sempre più frequenti a seguito della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, la certificazione delle competenze diventa lo strumento attraverso cui garantire la trasferibilità delle competenze maturate nel passaggio da un posto di lavoro ad un altro, rappresentando in tal senso uno strumento di tutela del lavoratore attraverso la tesaurizzazione delle competenze maturate (processo non scontato e anzi spesso ostacolato dalla idiosincrasia dei sistemi di sviluppo e di riconoscimento delle competenze all'interno delle aziende).

La certificazione delle competenze si configura poi come efficace strumento di reinserimento lavorativo: attraverso l'emersione delle competenze spesso tacite sviluppate dalle persone, può facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e può rappresentare anche una fase prodromica al reingresso nei circuiti formativi, incentivato da un riconoscimento di crediti laddove le competenze già maturate siano parte integrante del percorso da intraprendere.

La certificazione delle competenze si rivela, inoltre, cruciale per dare valore professionale alle esperienze maturate nelle cosiddette attività fuori mercato (volontariato, associazionismo, cura) che sono state indicate da alcuni teorici del mercato del lavoro⁶ come importante area di attività sussidiaria per alcune fasce dell'offerta di lavoro, funzionale all'accesso ad opportunità lavorative.

Per tali ragioni, ormai da decenni, tali interventi hanno un posto di rilievo nelle politiche del lavoro, di istruzione e formazione in molti Paesi europei⁷ e hanno di recente trovato riconoscimento anche in Italia.

Nel nostro Paese, infatti, il tema ha trovato nuova eco con l'approvazione del Decreto n.13 del 16 gennaio 2013 di attuazione della Legge Fornero, che istituisce appunto un sistema nazionale di validazione degli apprendimenti non formali e informali e certificazione delle competenze. L'intervento legislativo è senza dubbio segno della volontà di recuperare il ritardo accumulato in tale ambito dal nostro Paese, nonostante le forti pressioni provenienti dalle istituzioni europee. Negli ultimi decenni, l'impegno delle istituzioni comunitarie sul fronte della promozione dell'apprendimento permanente e della valorizzazione delle competenze sviluppate in tutti i contesti può essere definito incessante, sia sul piano della individuazione e promozione di buone pratiche che su quello delle indicazioni di policy⁸. Solo per citare un'iniziativa recente, il 17 febbraio 2014

⁶ M. Paci, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna 2005.

⁷ Per una panoramica dei sistemi di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze negli altri Paesi europei vedi: M. Otero, J. Hawley, A.M. Nevala, *European inventory on validation of informal and non-formal learning*, European Commission, 2007; degli stessi autori *Update of the European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning - Final Report*, European Commission, 2010; E. Perulli (ed.), *Validazione delle competenze da esperienza. Approcci e pratiche in Italia e in Europa*, ISFOL, I Libri del Fondo Sociale Europeo, n. 181, 2013; G. Di Francesco (ed.), *Certificazione delle competenze e life long learning: scenari e cambiamenti in Italia e in Europa*, ISFOL, Collana I libri del Fondo Sociale Europeo, 2004.

⁸ Il tema della validazione degli apprendimenti non formali e informali e della certificazione delle competenze è stato oggetto di numerosi interventi da parte delle istituzioni europee, la cui summa può essere individuata nella Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012. Per una attenta ricostruzione si rimanda a G. Alessandrini, *Prime riflessioni in margine al decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti formali e*

la Commissione europea ha aperto una consultazione pubblica sulla “European Area of Skills and Qualifications”, con l’obiettivo di stimolare il dibattito sui problemi che i lavoratori e le persone in formazione incontrano sul piano della trasparenza e del riconoscimento delle loro competenze e delle loro qualifiche. Il *background paper* che apre il dibattito richiama i principali elementi di interesse per le istituzioni comunitarie in tale ambito: l’obiettivo di facilitare la mobilità tra gli Stati europei è agganciato – come nella migliore tradizione delle politiche europee in materia di istruzione e formazione – all’obiettivo occupazionale: si segnala, in particolare, l’importanza della trasparenza di competenze e qualifiche ai fini dello sviluppo dell’occupazione e del governo delle transizioni occupazionali (sempre più frequenti e reversibili).

Nonostante l’enfasi posta sul tema, tuttavia, importanti obiettivi restano ad oggi inevasi: la costruzione di sistemi di riconoscimento e certificazione delle competenze incentrati sulla persona che apprende e in grado di accompagnare percorsi formativi e professionali flessibili si è rivelata un’operazione molto complessa; l’implementazione di procedure semplici, trasparenti, accessibili, adatte ai diversi contesti di apprendimento è ancora un obiettivo da raggiungere nella maggior parte dei casi. L’impegno istituzionale per la costruzione di tali sistemi è differenziato, sia tra i Paesi europei sia, limitatamente al contesto nazionale, all’interno delle diverse Regioni, come vedremo nei successivi paragrafi.

Se è sicuramente opportuno ricondurre le cause di tali performance differenziate alla diversa capacità istituzionale o a resistenze culturali da parte delle imprese, dei lavoratori e delle istituzioni formative, come già evidenziato in un precedente contributo⁹, sembra potersi affermare che all’origine di tali difficoltà ci sia anche una inevasa incertezza sul piano “concettuale” che connota la nozione di *competenza* e la difficoltà di far discendere da tale definizione procedure efficienti per garantirne in qualche modo la misurabilità e la trasferibilità.

La grande operazione di studio, comparazione, elaborazione e standardizzazione di procedure condotta a livello europeo è stata senza dubbio preziosa per approfondire le conoscenze in quest’ambito e porre il tema al centro del dibattito nei vari Paesi europei. Sul piano dell’efficacia degli strumenti, però, la reiterazione di modelli di azione standardizzati in contesti diversi, senza un’opportuna riflessione su cosa sia la competenza e su come sia possibile misurarla e renderla riconoscibile, rischia di creare gabbie burocratiche a tal punto distanti dalle realtà in cui dovrebbero essere applicate da far perdere di vista il senso e gli obiettivi della certificazione delle competenze.

non formali nel quadro della ratio del modello delle competenze in ottica europea, in U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo (eds.), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013*, n. 13, Adapt Labour Studies e-Book series n. 6, ADAPT University Press, 2013. Questo tema è stato anche al centro del programma Lifelong Learning, attraverso cui sono state veicolate verso gli Stati Membri ingenti risorse per la sperimentazione di modelli innovativi e la circolazione di buone prassi. Per una interessante ricostruzione dei progetti finanziati in quest’ambito dalla Commissione Europea, in particolare all’interno del Programma Leonardo da Vinci, volta anche a riflettere sull’impatto e sui risultati di tali sperimentazioni nel nostro Paese, vedi A.S. Balduini, R. Grisoni, F. Saraceni, M. Volpi, *Il riconoscimento dell’apprendimento non formale e informale: progetti, sperimentazioni e risultati del Programma Leonardo da Vinci*, in «Osservatorio ISFOL», n. 1-2, pp. 63-85, 2013.

⁹ L. Casano, *All’incrocio tra formazione e lavoro: problemi e prospettive del sistema di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze in Italia*, in «Prospettiva Educazione Permanente», n. 3, settembre - dicembre 2013.

Sviluppatosi originariamente all'interno delle imprese e delle organizzazioni come unità minima in cui era scomponibile il processo produttivo (collegato al concetto di mansione), il concetto di competenza è stato, poi, mutuato da altri ambiti e si presta, ovviamente, a interpretazioni differenti a seconda della visuale (pedagogica, organizzativa, sociologica, giuridica) e del contesto (europeo, nazionale, istituzionale, scientifico, aziendale) in cui viene applicato.

Negli ultimi decenni, il concetto è stato oggetto di una profonda riflessione soprattutto in ambito pedagogico, dove è possibile individuare tre fondamentali modelli epistemologici – comportamentista, cognitivista-costruttivista, personalista – a seconda del ruolo più o meno rilevante assegnato al *soggetto competente* e a seconda dell'importanza assegnata rispettivamente ai comportamenti, agli schemi cognitivi o alla *persona* nel suo complesso (all'insieme delle sue dimensioni comportamentale, cognitiva, affettiva, valoriale e volitiva)¹⁰.

In ambito giuridico, come sottolineato da Guarriello¹¹, è a partire dalla legge Treu che al concetto è stato definitivamente riconosciuto un significato giuridicamente rilevante con riferimento ai contratti a contenuto formativo e all'interno del sistema di formazione professionale. Recentemente la dimensione giuridica della nozione di competenza è stata protagonista di una autentica riscoperta a seguito dell'approvazione della Legge 92 del 2012, che ha previsto per la prima volta nel nostro Paese l'istituzione di un sistema nazionale di apprendimento permanente, cui si è accompagnata una rinnovata attenzione anche all'interno della letteratura giuslavoristica¹².

Si è ormai da tempo aperta in merito una riflessione, sottolineata ancora da Guarriello, sulla opportunità di relegare la rilevanza giuridica di questo concetto a tali ambiti o estenderla alla disciplina del contratto di lavoro, fino a sostituire la nozione di mansione diventando così il criterio sulla base del quale determinare l'oggetto della prestazione di lavoro. Ad oggi, se l'ipotesi di porre la competenza a fondamento del rapporto di lavoro ha ormai trovato applicazione all'interno della disciplina del contratto di apprendistato con il decreto legislativo n. 167 del 2011 (Testo Unico dell'Apprendistato), l'estensione di tale concezione all'insieme dei rapporti di lavoro e la collocazione della formazione e delle competenze al centro della vita stessa dell'impresa appaiono ancora idee rivoluzionarie¹³. La stessa ipotesi di porre la competenza alla base dei sistemi di

¹⁰ Per un'analisi dettagliata delle origini e delle implicazioni delle diverse prospettive in ambito pedagogico si veda Sandrone G., *Capacità – Competenza – Individualizzazione – Personalizzazione*, in Bertagna G., Triani P. (eds.), *Dizionario di Didattica. Concetti e dimensioni operative*, La Scuola, Brescia 2013.

¹¹ F. Guarriello, *Per un approccio giuridico al tema delle competenze*, cit.

¹² E' del 2013 il testo di S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, che offre una ricognizione sistematica sul valore giuridico dell'apprendimento come forma di tutela dei lavoratori. Importanti riflessioni sul punto e con particolare riferimento al tema della certificazione delle competenze erano state precedentemente formulate da Tiraboschi M. (G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in (ed.) M. Magnani, M. Tiraboschi, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012; M. Tiraboschi, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, in U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo (eds.), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013*, n. 13, ADAPT Labour Studies e-Book series n.6, ADAPT University Press, 2013).

¹³ Vedi a tale proposito l'interessante proposta di Ichino e Tiraboschi, contenuta nel volume curato da G. Gamberini, *Il Codice semplificato del lavoro*, ADAPT Labour Studies, e-Book series n. 23, 2014, con particolare riferimento alla riscrittura dell'art. 2082, comma 2, del Codice Civile, che tenta di recuperare la dimensione formativa dell'impresa con il riferimento esplicito allo sviluppo professionale della persona:

classificazione e inquadramento del personale – già diffusa negli anni novanta – al fine di renderli maggiormente conformi alla realtà degli odierni rapporti di lavoro¹⁴ appare ancora lontana da una compiuta realizzazione.

Questo parziale recepimento della nozione di competenza nell'ordinamento giuridico è, come argorderemo in sede di conclusioni, tra le ragioni che determinano una scarsa efficacia delle disposizioni, delle politiche e delle pratiche per il riconoscimento, la validazione e la certificazione delle competenze.

Anche in tale ambito è ad ogni modo acquisita quell'accezione di *competenza* comune alle discipline specialistiche che se ne occupano e alle pratiche manageriali e organizzative, che vede la competenza come combinazione di saperi e pratiche, con una dimensione conoscitiva e operativa, mentre stentano ad affermarsi la sua dimensione situazionale e, soprattutto, quell'ancoraggio alla persona che ne definisce più compiutamente l'essenza.

Tale semplificazione del concetto è, da un lato, da intendersi positivamente quale condizione imprescindibile per far comunicare teoria, pratiche aziendali e ordinamento giuridico, e come già sottolineato è stata incoraggiata da un'incessante opera di codifica, descrizione, generalizzazione (attraverso studi, orientamenti, definizioni) da parte delle istituzioni europee.

D'altra parte, i limiti legati a tale semplificazione, che si è tradotta anche in reificazione e spersonalizzazione del concetto di competenza, emergono sul piano dell'efficacia delle misure proposte a livello europeo e attuate negli Stati membri e nei territori, che si sono rivelate in molti casi slegate dalla realtà del lavoro, delle organizzazioni, oltre che lontane da quel principio di personalizzazione che pure viene in maniera sempre più ricorrente posto a fondamento delle politiche del lavoro e della formazione.

In questa sede, nel tentativo di esplorare la dimensione delle policy connesse al riconoscimento ed alla certificazione delle competenze, pur consapevoli dei limiti sopra esposti, si considererà l'accezione di competenza più diffusa, mutuata dal lessico europeo, e recepita anche nel nostro ordinamento con il Decreto n.13 del 16 gennaio 2013: "comprovata capacità di utilizzare, in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale o informale" (art.2, co. 1, d. lgs. n.13 del 2013).

Si tenterà però di utilizzare tale definizione (e di guardare alle implicazioni che ne discendono) criticamente, grazie all'apporto, in particolare, della riflessione sociologica (che mette in discussione alcuni assunti alla base di politiche uniformanti e decontestualizzate) e di quella pedagogica (con riferimento a quel filone teorico che problematizza la reificazione del concetto di competenza reclamandone l'ancoraggio alla *persona*).

"L'impresa è una formazione sociale nella quale sono tutelate la sicurezza, la libertà, la dignità e lo sviluppo professionale della persona umana".

¹⁴ M. Tiraboschi, (ed.), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Collana Le Nuove Leggi Civili, Milano, 2011.

Il sistema italiano di validazione degli apprendimenti non formali e informali e certificazione delle competenze: a che punto siamo?

Come anticipato nel paragrafo precedente gli insistiti richiami delle istituzioni comunitarie a costruire sistemi nazionali per la validazione degli apprendimenti non formali ed informali e la certificazione delle competenze sono stati accolti, dopo oltre un decennio di sperimentazioni, anche nel nostro Paese con il Decreto n.13 del 16 gennaio 2013¹⁵.

Secondo quanto stabilito dal decreto sono oggetto di individuazione, validazione e certificazione le competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali o informali (art. 3, co.1).

La definizione dei diversi ambiti di apprendimento è mutuata dal lessico comunitario: con apprendimento formale si indica «quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione [...] e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato [...]»; con apprendimento non formale «quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona [...] in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi [...]»; con apprendimento informale «quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero» (art. 2, co. 1).

Il decreto individua dunque gli enti *titolari*¹⁶ delle funzioni sopra richiamate, a loro volta chiamati a individuare (in relazione agli ambiti di titolarità di cui sopra) degli enti *titolati*, cioè soggetti, pubblici o privati, autorizzati o accreditati dall'ente pubblico titolare a erogare in tutto o in parte servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Il sistema dovrà essere conforme a determinati standard di servizio (stabiliti dagli enti titolari per gli ambiti di competenza, art. 4), di processo, di attestazione¹⁷ e di sistema¹⁸. Con riferimento al processo (art. 5), esso dovrà consistere delle tre fasi sopra

¹⁵ Vedi U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo (eds.), *Certificazione delle competenze*, per un'analisi dettagliata.

¹⁶ In riferimento ai rispettivi ambiti di competenza: il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per le competenze riferite ai titoli di studio del sistema scolastico e universitario; le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, per le competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per le competenze riferite a qualificazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi; il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni regolamentate.

¹⁷ L'attestazione (art. 6) dovrà contenere una serie determinata di elementi: 1) i dati anagrafici del destinatario; 2) i dati dell'ente pubblico titolare e dell'ente titolato; 3) le competenze acquisite, indicando, per ciascuna di esse, almeno la denominazione, il repertorio e le qualificazioni di riferimento; 4) i dati relativi alle modalità di apprendimento e valutazione delle competenze. Ove la modalità di apprendimento sia formale dovranno essere indicati i dati essenziali relativi al percorso formativo e alla valutazione, ove la modalità sia non formale ovvero informale dovranno essere riportati i dati essenziali relativi all'esperienza svolta. L'attestazione dovrà, infine, essere registrata sul Libretto formativo del cittadino.

¹⁸ Gli enti titolari, nei rispettivi ambiti di competenza, dovranno garantire i seguenti standard minimi a livello di sistema (art.7): l'adozione di uno o più repertori delle qualifiche, una regolamentazione uniforme delle condizioni di fruibilità del servizio, format e procedure standardizzati, adeguata informazione e pubblicizzazione dei servizi, personale con requisiti professionali idonei alla erogazione dei servizi, il collegamento alla dorsale informativa unica istituita dall'art. 4, co. 51, della legge n. 92 del 28 giugno 2012.

richiamate (identificazione, valutazione e attestazione) e prevedere l'adozione di misure personalizzate di informazione e di orientamento nei confronti dei destinatari.

Viene istituito, in conformità agli impegni assunti a livello comunitario per garantire la mobilità delle persone e facilitare l'incontro tra domanda e offerta, un Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali (art. 8, d. lgs. n.13 del 2013), che costituirà il riferimento per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali descrittivi dei titoli e delle qualificazioni (denominazione, descrizione, indicazione del livello nell'European Qualification Framework e referenziazione, laddove applicabile, ai codici statistici di riferimento delle attività economiche ATECO ed alla nomenclatura e classificazione delle unità professionali ISTAT). All'art. 11 del d. lgs. n.13 del 2013 si specifica, infine, che dall'istituzione del sistema sopra descritto non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e si prevede la possibilità che gli enti pubblici titolari stabiliscano costi standard a carico dei beneficiari.

L'impianto sopra descritto è ad oggi ancora inattuato e, sebbene siano stati compiuti alcuni passi in direzione della realizzazione del sistema, sembra che persino l'orizzonte del 2018, termine entro cui le istituzioni europee hanno invitato tutti gli Stati membri ad avviare sistemi per l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze, sia poco realistico¹⁹. Inutile sottolineare come tali tempistiche siano fortemente inadeguate, proprio per via dello stretto collegamento tra la certificazione delle competenze e le altre riforme in atto nel nostro Paese²⁰: dalla regolazione dei rapporti di lavoro, alle politiche attive e passive per il lavoro, al sistema di formazione professionale iniziale, a quello dell'educazione del adulti, tutti interventi che appaiono monchi e rischiano l'insuccesso anche per via dell'assenza di politiche necessarie a fare da collante e correttivo e di strumenti moderni di governo del mercato del lavoro.

I passi fondamentali per l'istituzione del sistema di certificazione delle competenze sono evidentemente l'individuazione degli enti titolati ad erogare i servizi, la definizione delle procedure e delle coperture economiche, e soprattutto la creazione di un Repertorio nazionale delle qualifiche quale aggancio dei diversi sottosistemi e approdo del processo di certificazione.

Ad oggi è stato istituito il Comitato Tecnico che dovrà emanare le linee guida volte a chiarire le procedure attraverso cui attivare i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze nei vari ambiti, composto da rappresentanti degli enti titolari individuati dal decreto.

Parallelamente, un Gruppo tecnico (composto da Regioni e Ministeri competenti), con il supporto di Tecnostruttura ed Isfol, lavora alla definizione di una metodologia per la

¹⁹ Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

²⁰ Per una ricostruzione delle recenti riforme che hanno riguardato il mercato del lavoro in Italia, vedi M. Tiraboschi (ed.), *Il pacchetto lavoro del governo Letta*, Giuffrè, Collana Le nuove leggi civili, Milano, 2013; a cura dello stesso autore, *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, ADAPT Labour studies e-Book series, n. 25. Sui recenti cambiamenti che hanno interessato le politiche attive e passive del lavoro cfr. S. Spattini, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Collana ADAPT-CSMB, n. 6, 2012; della stessa autrice, *La banca dati delle politiche attive e passive*, in M. Tiraboschi (ed.), *Il pacchetto lavoro del governo Letta*, cit. Raccolte sistematiche di commenti e riflessioni su tutti i principali ambiti di regolazione del lavoro interessati da riforme negli ultimi anni sono contenute nell'Annuario del lavoro (2012; 2013), curato da ADAPT.

correlabilità delle qualificazioni professionali presenti nei repertori regionali già esistenti e alla sua sperimentazione su alcuni settori. Sono state avviate, al contempo, azioni di *maternage* (traghettamento) per promuovere il trasferimento di repertori o singole qualificazioni professionali da Regioni che ne dispongono a realtà territoriali che ne sono sprovviste, operazione già sperimentata negli anni scorsi con accordi bilaterali tra Regioni. Questi interventi sono propedeutici alla istituzione del Repertorio nazionale, in cui confluiranno non solo i repertori regionali, ma anche il Repertorio nazionale dell'offerta di Istruzione e Formazione Professionale (22 figure di riferimento per le qualifiche triennali e 21 diplomi quadriennali) e il Repertorio delle qualificazioni conseguite in apprendistato, in via di istituzione²¹.

Il Repertorio nazionale deriverà dunque da un'attività di sommatoria di repertori già esistenti o in via di istituzione, una operazione che appare invero puramente formalistica e che si discosta dall'ipotesi innovativa, portata avanti dal legislatore del Testo Unico per l'Apprendistato del 2011, secondo cui le qualificazioni andrebbero correlate innanzitutto alla realtà del lavoro nelle imprese, e dunque ai sistemi di inquadramento e classificazione del personale, con un forte coinvolgimento delle parti sociali a diversi livelli di intervento. Le operazioni in corso per la definizione del Repertorio nazionale sembrano allontanarsi da questo piano sostanziale, prevedendo un coinvolgimento rituale delle parti sociali in veste consultiva, ma senza incidere nella sostanza sulla creazione di un veritiero legame tra qualificazioni e declaratorie dei sistemi di inquadramento professionale.

Particolarmente delicato appare anche il compito affidato al Comitato Tecnico relativamente alla determinazione di linee guida sulla procedure di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Le criticità sembrano riguardare soprattutto le procedure di individuazione e validazione delle competenze maturate in contesti di apprendimento non formale e informale, poiché le pratiche finora realizzate in altri Paesi europei e le sperimentazioni condotte anche nel nostro Paese dimostrano quanto difficile sia identificare procedure attendibili e al tempo stesso sostenibili: se è vero, infatti, che emerge la necessità di validare tali competenze solo a fronte di adeguati "riscontri e prove", forte è il rischio che gli strumenti di validazione si configurino in termini di sterili raccolte di evidenze documentali o prove artificiali che possono arrivare a svilire la portata e la natura delle competenze che si vorrebbero mettere in evidenza.

La scarsa fiducia nell'attendibilità di tali procedure, d'altra parte, ostacola l'affermazione della pari dignità dei diversi percorsi di apprendimento, che si estrinseca negli ostacoli ancora presenti al riconoscimento, all'interno di ambiti formali di apprendimento, delle competenze maturate in contesti non formali o informali. Ciò è vero per le competenze maturate in contesto di lavoro, ma è vero ancor di più nel caso degli apprendimenti maturati nelle attività fuori mercato, associative e di volontariato²², che spesso non sono adeguatamente riconosciute come ambiti di apprendimento, sebbene

²¹ A seguito del decreto interministeriale del 16 settembre 2012 sulla certificazione delle competenze degli apprendisti, che ha di poco preceduto il varo del decreto sul sistema nazionale, è stato istituito infatti l'Organismo tecnico per l'Apprendistato, previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 167 del 2011, presieduto dal MLPS, a cui partecipano anche il MIUR, rappresentanti delle Regioni e le parti sociali. Esso rappresenta la sede deputata alla definizione (e successivamente all'inserimento nel Repertorio Nazionale) delle qualificazioni rilasciate in apprendistato.

²² M. Otero, J. Hawley, A.M. Nevala, *European inventory on validation of informal and non-formal learning*, cit..

attraverso di esse le persone siano in grado di sviluppare una serie di competenze trasversali e professionali molto apprezzate nel mondo del lavoro, come emerge da un recente studio dello Youth Forum²³.

Molta strada resta ancora da compiere anche sul piano della condivisione degli standard di attestazione, anche al fronte delle incertezze sollevate dai numerosi interventi che hanno riguardato il Libretto formativo del cittadino, istituito nel 2005 e oggetto di numerose sperimentazioni, ma mai realmente implementato.

Il sistema descritto in questo paragrafo è stato oggetto di numerose critiche, sollevate anche da scrive in precedenti contributi²⁴, legate proprio alla farraginosità dell'impianto e delle procedure ad all'eccessivo formalismo del sistema, oltre che allo scarso coinvolgimento delle parti sociali e delle strutture che sono loro espressione.

Ad oggi e in sintesi, alla luce delle più recenti evoluzioni sopra richiamate, i principali elementi di criticità sembrano essere:

- 1) il ritardo nella definizione di aspetti cruciali (non contemplati dal decreto, ma rimandati a successivi atti), quali l'individuazione dei soggetti titolari a erogare tali servizi e l'elaborazione di Linee Guida per la realizzazione degli stessi;
- 2) il rischio di una deriva formalista, derivante da un recepimento acritico di definizioni e procedure codificate a livello europeo, senza un reale adattamento degli elementi essenziali del sistema al contesto nazionale e senza adeguato raccordo con altre riforme in atto, non solo sul piano dei principi e delle finalità ma anche su quello operativo;
- 3) l'impostazione del Repertorio nazionale delle qualifiche e dei titoli, che stretto da esigenze di uniformità/generalizzazione a livello nazionale e referenziabilità al quadro europeo dell'EQF, rischia di diventare un contenitore di titoli sconnessi dalla realtà del mercato del lavoro;
- 4) il rischio che il sistema sia attuato "a macchia di leopardo" e si riveli poco accessibile, in mancanza di fondi dedicati, poiché come dimostra l'esperienza dei progetti e delle sperimentazioni realizzati finora spesso con fondi europei, la messa a punto di sistemi efficienti di validazione degli apprendimenti non formali ed informali ha un alto costo;
- 5) la mancanza di precondizioni istituzionali cruciali, a partire dalla formazione degli operatori nei vari servizi coinvolti (si ripropone qui il tema dei costi).

Occorre considerare, inoltre, che il sistema impatterà su realtà regionali molto differenziate, anche in termini di capacità istituzionale, come si argomenterà nel paragrafo successivo, e su sottosistemi della formazione e del lavoro oggetto di profonde trasformazioni nel nostro Paese e, in molti ambiti, caratterizzati da immaturità e incertezza istituzionale, che non giovano certamente all'innesto del sistema di certificazione delle competenze. Nel paragrafo 4 si proverà ad analizzare il difficile rapporto tra certificazione delle competenze e strumenti di transizione dalla scuola al lavoro (apprendistato, tirocini e il programma Garanzia Giovani), ma molti altri potrebbero essere gli esempi di discrasia tra le procedure ipotizzate dal decreto e gli specifici contesti di azione (scuola, università, educazione degli adulti, lavoro, volontariato, ecc...).

Più in generale, è forte il rischio di un sovraccarico del sistema, legato alla difficoltà di ricondurre a unità la grossa mole di sperimentazioni e iniziative condotte a livello locale negli anni precedenti, ma in assenza di un quadro nazionale di riferimento. Si tenta ora di

²³ M. Otero (ed.), *Study on the impact of Non-Formal Education in Youth Organizations on Young People's Employability*, European Youth Forum, 2013.

²⁴ Buratti, Casano, Petruzzo, 2013, cit.; Bertagna, Casano, Tiraboschi, 2012, cit.

ricondere al sistema appena istituito, ex post, quanto già realizzato, in tempi forzatamente brevi e con un'opera di razionalizzazione burocratica che potrebbe penalizzare proprio le esperienze più innovative.

La certificazione delle competenze nelle regioni.

Parallelamente al configurarsi di un sistema di certificazione delle competenze a livello nazionale – processo che è iniziato negli anni novanta con l'Accordo per il lavoro del 1996 e la legge Treu del 1997 e si è concluso con l'approvazione del Decreto n. 13 del 16 gennaio 2013²⁵ – a livello regionale la certificazione delle competenze ha iniziato ad essere inclusa, a partire dalla fine degli anni novanta, nell'agenda delle politiche riguardanti il mercato del lavoro e la formazione professionale. Nel corso degli anni duemila molte Regioni hanno avviato sperimentazioni o sono giunte ad una formalizzazione di strategie di azione attraverso delibere ed atti normativi, sebbene in pochi casi ad esse siano seguite indicazioni programmatiche e l'implementazione di veri e propri sistemi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Lo stato dell'arte della certificazione delle competenze nelle diverse Regioni è monitorato da Itallavoro nell'ambito del progetto "Pianificazione Operativa Territoriale", all'interno del quale vengono elaborati documenti relativi all'apprendistato, ai tirocini e alla certificazione delle competenze. Il monitoraggio relativo al 7 agosto 2014 evidenzia come il grado di attuazione dell'istituto della certificazione delle competenze sia ancora molto differenziato, con solo sei Regioni che hanno un sistema già definito, dieci un sistema in via di definizione, cinque non hanno ancora avviato alcun intervento.

Un'analisi approfondita dello stato di avanzamento dei sistemi regionali è stata condotta da Perulli, che ha individuato tre gruppi di Regioni a seconda dello stato di avanzamento nell'attuazione dei sistemi di validazione e certificazione delle competenze.

Le Regioni in fase 1 sono quelle in cui sono state avviate sperimentazioni, spesso all'interno di specifici ambiti, ma in cui non esiste un quadro legislativo organico, anche in presenza di norme programmatiche che includono la certificazione delle competenze. Tra queste Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sicilia, Provincia Autonoma di Trento e Bolzano. Occorre però fare delle distinzioni: se è vero che in tutte queste Regioni siamo ancora ai nastri di partenza, in alcune di esse è già emersa una strategia organica in vista dell'attuazione di un sistema. E' il caso della Campania, del Molise e della Sicilia, dove si attendono ancora provvedimenti attuativi in merito ai processi di validazione e certificazione delle competenze, ma sono stati mossi i primi passi verso la costituzione di un Repertorio regionale dei titoli e delle qualifiche.

Le Regioni in fase 2 sono quelle in cui sono stati emanati atti normativi e definito il quadro complessivo delle politiche, ma i sistemi non sono ancora stati avviati in assenza di provvedimenti attuativi. Tra queste Regioni Basilicata, Lazio, Liguria, Marche, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sardegna. Tutte queste Regioni sono accomunate dall'aver emanato atti, negli ultimi anni, specificatamente rivolti alla regolazione della validazione degli apprendimenti e della certificazione delle competenze, ma soprattutto dall'aver istituito e in taluni casi già aggiornato un Repertorio regionale degli standard (ad eccezione

²⁵ Per una ricostruzione dettagliata dei principali interventi legislativi a livello nazionale in materia vedi Perulli, 2013, cit.

di Marche e Provincia Autonoma di Trento che hanno però avviato il processo). Questi territori sono, inoltre, accomunati dal fatto di aver avviato nella seconda metà degli anni duemila esperienze di collaborazione con le Regioni più avanzate, che hanno senza dubbio impresso un'accelerazione al processo istituzionale.

Occorre sottolineare come, sia nel caso delle Regioni collocate nella fase 1 che in quello delle Regioni collocate nella fase 2, la validazione degli apprendimenti e la certificazione delle competenze sono state sperimentate o sono previste solo in specifici ambiti (es. formazione professionale, apprendistato, politiche attive per il reinserimento di fasce svantaggiate), ma non si può ancora parlare di un sistema regionale per la validazione e la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti apprendimento (formale, non formale e informale), come invece previsto dalla normativa nazionale ed europea.

Le Regioni in fase 3, ancora secondo la classificazione di Perulli, sono quelle in cui è stato definito un quadro normativo organico e le procedure sono già state implementate (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto). In molti casi tanto le procedure, quanto il sistema degli standard professionali contenuti nei Repertori, sono stati testati, aggiornati e implementati e in molti casi sono state emanate Linee Guida per assicurare un corretto adempimento da parte degli operatori.

Per ottenere una fotografia attendibile del concreto stato di attuazione e individuare i territori in cui la certificazione delle competenze si è effettivamente tradotta in azione, ad ogni modo, sembra necessario integrare le informazioni provenienti dai diversi monitoraggi. In particolare, occorre guardare all'esistenza o meno di un Repertorio regionale dei titoli e delle qualifiche, poiché è possibile validare e certificare le competenze solo con riferimento ad uno standard. In assenza di tale requisito non ci si discosta dalla mera sperimentazione di pratiche, che non denota l'esistenza di un sistema. Dal monitoraggio di ItaliaLavoro emerge come solo 4 Regioni (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Toscana) abbiano attivato al contempo procedure per la validazione e la certificazione delle competenze e istituito un Repertorio regionale dei titoli e delle qualifiche. Solo Lombardia e Toscana, poi, sembrano nelle condizioni di avviare su larga scala le operazioni di certificazione attraverso l'implementazione del Libretto formativo del cittadino, dopo avere realizzato diverse sperimentazioni settoriali. In Lombardia, in particolare, è in corso la fase di *testing* di una procedura informatizzata, in linea con le previsioni nazionali di collegamento del Libretto formativo con la dorsale informativa unica. Il quadro, dunque, è molto frammentato, laddove in pochissimi casi l'assetto istituzionale attuale sembra idoneo all'implementazione del sistema nazionale. Sul versante delle procedure di validazione e certificazione, il rischio è che le Regioni attualmente sprovviste di una regolamentazione adottino *in extremis* provvedimenti che replicano le indicazioni nazionali, senza fare i conti con il contesto di riferimento e con la possibile integrazione delle nuove funzioni all'interno della rete territoriale di servizi per la formazione ed il lavoro. A titolo meramente esemplificativo, in Regione Sicilia (in stato di medio avanzamento sul piano dell'istituzione formale di un sistema di certificazione delle competenze) è al momento in corso una profonda ristrutturazione – con parentesi di prolungato stallo – del sistema di formazione professionale; sono emersi, inoltre, gravi deficit istituzionali e serie difficoltà di funzionamento della rete dei servizi formativi e per l'impiego, in occasione del tentativo di attuare politiche attive quali la Garanzia Giovani. Altrettanto pericolosa appare la via del mimetismo istituzionale, attraverso cui si sta tentando di risolvere l'altro

importante nodo critico in vista dell'attuazione del sistema nazionale, cioè l'assenza o la debolezza dei Repertori regionali dei titoli e delle qualifiche. La scelta del governo e delle istituzioni competenti di imprimere un'accelerazione al processo di omogeneizzazione, attraverso operazioni di *maternage* o traghettamento di repertori da una Regione all'altra, non potrà che svelare i limiti di ciò che i sociologi definiscono esperimenti di "trapianto istituzionale", che spesso si traducono in operazioni meramente formalistiche e senza concrete ricadute sul tessuto locale.

Spostandoci dal piano dell'assetto istituzionale a quello delle pratiche e delle procedure previste dai singoli sistemi, è necessario guardare alle sole Regioni in cui tali procedure sono state concretamente individuate e implementate, al fine di valutare: la compatibilità di tali modelli con il sistema ipotizzato a livello nazionale; le potenzialità, criticità e condizioni di efficacia delle procedure al momento utilizzate, alla luce del significato e degli obiettivi della validazione e certificazione delle competenze. Si analizzeranno in particolare i sistemi di Emilia Romagna e Lombardia, due tra i più avanzati sistemi regionali attualmente esistenti che presentano diversi tratti comuni, ma anche specificità, che consentono di evidenziare elementi utili ad una riflessione più generale sul sistema nazionale.

Il sistema di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze attivo in Emilia Romagna ha le sue basi in interventi riguardanti il sistema regionale delle qualifiche attuati già all'inizio degli anni novanta. Si è strutturato nel corso di due decenni attraverso una costante opera di manutenzione normativa e degli strumenti e attraverso un'ampia partecipazione delle Parti Sociali e delle amministrazioni locali ed opera ormai a regime sul versante della validazione degli apprendimenti formali (più di 5000 certificazioni fino al 2013), mentre più recente è l'impegno sul versante della validazione degli apprendimenti non formali e informali (circa 120 certificati rilasciati al 2013)²⁶.

Sul piano delle procedure, le fasi individuate sono in linea con quanto previsto a livello nazionale e con le linee guida europee, in particolare sono previste una fase di accoglienza e orientamento, una fase di identificazione e formalizzazione delle competenze, una fase di valutazione, una fase finale di certificazione.

Sul piano degli attori coinvolti, emerge una specificità del sistema emiliano, che superando l'impostazione pubblicitica abbracciata da altre Regioni e che sembra essere prediletta anche dal Legislatore nazionale, consente a diversi soggetti, pubblici e privati, di erogare il servizio, previa richiesta e autorizzazione da parte della Regione²⁷. Questa scelta deriva dalla consapevolezza di dover differenziare i soggetti attuatori (e adattare le modalità di attuazione) a seconda del contesto di apprendimento. Così si è resa possibile una discreta partecipazione non solo degli enti di formazione, ma anche delle stesse imprese, che hanno avviato programmi per la certificazione delle competenze dei propri dipendenti in linea con il Sistema Regionale delle Qualifiche.

Con particolare riferimento al processo di emersione e validazione delle competenze, la procedura regionale è unica per tutte le tipologie di apprendimento ed è così articolata: la fase di accoglienza e orientamento è seguita da una operazione di formalizzazione delle competenze di cui la persona richiede la certificazione, formalizzazione operata attraverso l'utilizzo di indicatori collegati al Sistema Regionale

²⁶ Perulli, 2013, cit.

²⁷ Requisito essenziale per l'attivazione del Servizio SRFC è disporre di un Responsabile della Formalizzazione e Certificazione (RFC) e di Esperti di Processi Valutativi (EPV) (DGR n. 739/2013).

delle Qualifiche (ogni qualifica è composta da diverse unità di competenze certificabili, per ogni competenza vengono creati indicatori utili al fine della loro rilevazione). Una volta identificate le competenze da certificare viene costruito un Dossier delle evidenze: la natura delle evidenze che dovranno essere prodotte dipenderà dal tipo di percorso (formale, non formale o informale). La deliberazione regionale che contiene le indicazioni di dettaglio relative all'implementazione del sistema riporta le specifiche modalità attraverso cui sarà possibile ricostruire le evidenze. In particolare, nel caso di competenze sviluppate in contesto di lavoro, distingue tra *evidenze formali* (attestati, dichiarazioni del datore di lavoro, contratti), *di output* (prodotti) e *di attività* (testimonianze di persone, registrazioni relative alle competenze agite)²⁸.

La valutazione si compone di tre fasi: un accertamento tramite evidenze (in cui è valutato il dossier precedentemente prodotto); un accertamento tramite colloquio valutativo (che può portare alla certificazione di singole competenze); un accertamento tramite esame (obbligatorio per ottenere una qualifica). L'esame finale prevede la nomina di una Commissione, ed in particolare la presenza di un Esperto di area professionale/qualifica e comprende un colloquio e una prova pratica volta a verificare che la persona, messa in situazione, posseda effettivamente le competenze corrispondenti ad una qualifica. Al termine del percorso, il candidato potrà ottenere dunque: una qualifica (se in possesso di tutte le unità di competenza che la compongono); un certificato relativo a una o più unità di competenze; una *scheda capacità e conoscenze*, se in possesso solo di alcune capacità e conoscenze tra quelle che compongono una unità di competenza. Il quadro di riferimento è chiaramente il Sistema Regionale delle Qualifiche, articolato in profili professionali, descritti in termini di competenze (a loro volta declinate in capacità e conoscenze), correlate all'European Qualification Framework.

Si riscontrano, nel caso del sistema emiliano, una parcellizzazione ed una formalizzazione forse eccessive, al punto da arrivare a produrre attestazioni anche su singole capacità e conoscenze, come se queste potessero essere valutate separatamente rispetto alla competenza che concorrono a formare e poi essere sommate per ricomporla. Sembra, cioè, evidente qui la reificazione del concetto di competenza rimproverata dalla letteratura pedagogica, poiché la competenza viene considerata scomponibile (non più un attributo unitario della persona, fatto di abilità e conoscenze messe in pratica e in situazione) e le sue componenti sono considerate addirittura valutabili singolarmente. Su tale versante, la disciplina regionale si discosta anche dal sistema nazionale, che prevede che *la competenza* sia l'unità minima certificabile.

Il riferimento alla *scheda capacità e conoscenze* come attestazione finale complica e rende per alcuni versi incoerente anche la disciplina regionale dei tirocini. Nella nuova normativa sui tirocini infatti, è previsto che al termine del percorso sia rilasciata, conformemente alla disciplina regionale sulla certificazione delle competenze (che riguarda, come già sottolineato, tutti i percorsi di apprendimento formali, non formali e informali) una attestazione. Si indica come tipologia di attestazione proprio la *scheda capacità e conoscenze*: questa soluzione di mezzo (non impegnativa come una certificazione di competenze, ma che espone comunque le imprese ad un oneroso processo di attestazione) sembra insoddisfacente tanto per le imprese quanto per i

²⁸ DGR. 739 del 10 giugno 2013 "Modifiche e integrazioni al Sistema regionale di formalizzazione e certificazione delle competenze di cui alla DGR. n. 530/2006" - Allegato 1.

giovani, che non si troveranno comunque in possesso di un certificato spendibile sul mercato del lavoro²⁹. Sembra questo un esempio di come un'eccessiva formalizzazione possa rivelarsi controproducente.

Da valutare positivamente la previsione esplicita di procedure per la certificazione delle competenze sviluppate in apprendistato, con riferimento alle diverse tipologie (DGR 739/2013). Preme però sottolineare che, sebbene formalmente la Regione includa l'apprendistato, *tout court*, tra le forme di apprendimento formale, le procedure di certificazione delle competenze sono differenziate con riferimento agli apprendisti che svolgono la propria formazione interamente in azienda, che dovranno svolgere l'iter previsto per qualsiasi altro lavoratore, ribadendo così l'assimilazione tra apprendistato professionalizzante e lavoro e la distanza tra formazione in azienda e formazione d'aula. Tale pregiudizio lo ritroviamo nel sistema nazionale, che esclude esplicitamente l'apprendistato professionalizzante dalle modalità di apprendimento formale (vedi più avanti).

Sul piano del finanziamento, il sistema non prevede al momento fondi dedicati e le iniziative vengono di volta in volta finanziate con specifici bandi per l'assegnazione di risorse pubbliche, o privatamente (dalle aziende o dai singoli). Considerato il livello di strutturazione del servizio e la sua progressiva estensione a tutti gli ambiti, ciò rappresenta un problema di non poco conto in vista della sostenibilità futura del modello.

In Lombardia il sistema di certificazione delle competenze è compiutamente regolamentato e attivo, dopo diversi anni di sperimentazioni che hanno condotto infine nel 2012 all'approvazione del modello e delle procedure per la validazione degli apprendimenti formali e informali (DGR 9380/2012). Anche in questo caso, l'implementazione concreta del sistema, per quanto concerne la validazione degli apprendimenti non formali e informali, è da poco uscita dalla fase di sperimentazione ed ha riguardato poche centinaia di procedure, ma è già possibile fare qualche considerazione sull'impianto complessivo, ormai completamente definito e avviato.

La realizzazione dei servizi in Lombardia è affidata ai soli operatori già accreditati per i servizi per il lavoro, o meglio a quei soggetti accreditati che soddisfino ulteriori requisiti legati principalmente alla presenza di personale qualificato. Il processo consiste di cinque fasi: presentazione della domanda da parte del cittadino ad un ente accreditato; valutazione della domanda da parte dell'ente; costruzione del Portfolio delle evidenze; *assessment* e valutazione delle competenze (attraverso l'analisi della documentazione prodotta e, se necessario, attraverso una prova pratica in presenza); rilascio della certificazione. La persona che desidera ottenere la certificazione delle competenze dovrà quindi rivolgersi ad uno degli enti accreditati, valutare insieme al Servizio di Accoglienza dell'ente la ricevibilità della richiesta, costruire il Portfolio delle evidenze (se vuole, chiedendo supporto ad un tutor), consegnarlo ai fini della prima valutazione (ad opera di un Assessor, esperto nell'ambito professionale di riferimento, selezionato dal responsabile

²⁹ La formula sembra peraltro incoerente con la normativa regionale sui tirocini, che prevede che al tirocinante sia garantito l'accesso a tutte le conoscenze e la capacità necessarie all'acquisizione di almeno una unità di competenza della qualifica presa a riferimento nel progetto formativo, sicché sarebbe stato allora opportuno prevedere un certificato di competenza come attestazione finale (ma probabilmente troppo oneroso in considerazione dei fondi messi a disposizione, e del fatto che i costi dell'intero processo di certificazione dovrebbero essere sostenuti dalle imprese una volta esauriti i finanziamenti) (DGR n. 960/2014).

della certificazione dell'ente certificatore tra gli esperti presenti in un albo regionale ad hoc). Se necessario, alla persona sarà richiesto di svolgere, secondo modalità stabilite dall'Assessor, una prova pratica per dimostrare di possedere effettivamente le competenze di cui richiede la certificazione. In caso di esito positivo, viene rilasciato un attestato di competenza regionale (nel caso sia stata certificata una singola competenza riferita a una qualifica) o una qualifica (nel caso il candidato sia in possesso di tutte le competenze che la compongono).

La costruzione del Portfolio delle evidenze avviene attraverso la compilazione di una scheda descrittiva analitica (attraverso cui, con il supporto dell'ente, si fornisce una serie di informazioni volte a dimostrare il possesso di una determinata competenza) e allegando delle evidenze (documenti come lettere di presentazione, certificati e diplomi; prodotti o manufatti; video, foto, registrazioni che documentino tali competenze). Attraverso una griglia di valutazione, l'Assessor è chiamato dunque a validare le competenze, rapportandole alle competenze contenute nel Quadro Regionale degli Standard Professionali, oltre che all'European Qualification Framework che indica il livello di competenza previsto. Sulla base dei punteggi ottenuti sui diversi indicatori di competenza l'Assessor esprimerà una valutazione (positiva o negativa) da cui dipenderà il riconoscimento e la certificazione della competenza o della qualifica. Le varie fasi del processo sono registrate attraverso l'accesso ad un portale informatico, in cui vengono caricate le domande, gli esiti e infine gli output del processo, in modo da garantire tracciabilità.

Alla base del sistema si trova il Quadro Regionale degli Standard Professionali di Regione Lombardia, che contiene la maggior parte delle figure professionali esistenti in Regione e dovrebbe essere costantemente aggiornato, anche sulla base di richieste degli operatori del settore, che possono grazie alla loro esperienza codificare nuovi standard. Il QRSP è articolato in profili professionali, a loro volta declinati in competenze (scomposte in capacità e conoscenze), correlate all'European Qualification Framework. Contrariamente a quanto previsto nel caso della Regione Emilia Romagna, in linea invece con quanto previsto a livello nazionale, la competenza è l'unità minima certificabile.

Sul piano del finanziamento, anche in questo caso non sono previsti fondi dedicati per l'erogazione dei servizi di validazione e certificazione delle competenze. I fondi provengono da fonti diverse a seconda dello specifico progetto, ma è previsto l'accesso a finanziamenti dedicati all'interno del sistema della Dote Unica Lavoro³⁰, limitatamente ai disoccupati beneficiari del programma.

I due sistemi analizzati appaiono simili nelle procedure e nell'impostazione di massima, con differenze sostanziali più sul piano della *governance* e del profilo dei soggetti attuatori, con l'Emilia Romagna caratterizzata da una maggiore apertura e inclusività ed il sistema lombardo che si presenta come più chiuso e controllato. Un aspetto che certamente accomuna i due modelli è l'alto livello di formalizzazione che fa riflettere sulle possibili resistenze alla diffusione su larga scala di sistemi (troppo) esperti e sul rischio di sacrificare l'autenticità alla attendibilità dei risultati.

³⁰ La Dote unica lavoro Lombardia è un insieme strutturato di politiche attive e passive per il reinserimento lavorativo di giovani inoccupati, disoccupati, lavoratori in Cassa Integrazione e iscritti alle liste di mobilità, su cui la Regione sta via via innestando strumenti specifici di sostegno alle transizioni occupazionali, tra cui la certificazione delle competenze.

Desta, in particolare, qualche perplessità la scelta di assimilare progressivamente le modalità di valutazione delle competenze maturate in contesti non formali e informali a quelle utilizzate nei contesti formali, alla ricerca di un maggiore rigore e di una maggiore certezza delle attestazioni prodotte. Per riportare i processi e le procedure sul piano della sostanza, nella valutazione degli apprendimenti non formali e informali sembra centrale la figura dell'Esperto di area professionale/qualifica (Assessor in Lombardia), poichè la valutazione da parte di un esperto dei processi di lavoro in cui si sviluppano le competenze da valutare sembra un importante ancoraggio alla realtà. Non è chiaro, tuttavia, quali accorgimenti siano stati immaginati per rendere il sistema degli esperti di settore rappresentativo e sostenibile su larga scala (considerato l'impegno richiesto agli Assessor, soprattutto in caso di prove in presenza).

Un altro rischio è legato alla difficoltà, per le amministrazioni coinvolte, di tenere nel tempo alta l'attenzione sull'aggiornamento e la condivisione del sistema e, come già sottolineato, di sostenere i costi elevati dei servizi. I grandi sforzi compiuti in entrambe le Regioni per codificare, condividere e diffondere le pratiche e le procedure di validazione e certificazione devono, infine, far riflettere sull'importante opera di riqualificazione e formazione specialistica degli operatori che è necessario avviare in parallelo con l'introduzione di tali dispositivi.

La certificazione delle competenze (che manca) nella transizione scuola-lavoro: apprendistato, tirocini e Garanzia Giovani.

La certificazione delle competenze è richiamata in tutti i principali interventi di riforma che hanno riguardato, nel nostro Paese, la transizione al lavoro dei giovani. Questo segmento del mercato del lavoro, peraltro così critico da poter parlare di una autentica emergenza legata alla disoccupazione o alla inattività dei giovani, può essere, dunque, considerato un importante banco di prova per le politiche in materia di validazione degli apprendimenti non formali e informali. Quale posto tali strumenti occupano nei disegni di riforma dei principali strumenti di transizione al lavoro pensati dal nostro Legislatore per i giovani? Quali potenzialità e criticità, ma soprattutto, quali margini di concreta attuazione e diffusione?

Si considereranno in particolare tre ambiti di riforma caratterizzati, di recente, da importanti interventi: l'apprendistato, riformato con il Testo Unico del 2011 e a più riprese rimaneggiato dalle riforme del mercato del lavoro che si sono succedute in Italia negli ultimi anni; i tirocini formativi e di orientamento, riformati nel 2013 con le Linee Guida sui tirocini in attuazione della riforma Fornero; le politiche attive per l'inserimento lavorativo dei giovani ed in particolare il programma Garanzia Giovani, di derivazione comunitaria e attuato con non poche difficoltà in Italia a partire da maggio 2014³¹.

La certificazione delle competenze è uno degli aspetti ancora meno approfonditi nell'ormai copioso dibattito sul mancato decollo dell'apprendistato, nonostante fosse il punto di equilibrio dell'intero sistema introdotto dal Testo Unico del 2011, con maggiori flessibilità e aperture nella sua gestione pratica e operativa, a fronte di maggiori certezze sulla verificabilità degli esiti dei percorsi di apprendimento. Nonostante siano stati mossi in

³¹ Per una ricostruzione del programma a ridosso del suo avvio nel nostro Paese vedi il WP curato da ADAPT, *Giovani e lavoro, manca la garanzia*, ADAPT Working Paper, 2 maggio 2014, n.155.

alcune Regioni i primi passi per la definizione di un quadro di riferimento, in attesa dell'attuazione del sistema nazionale di certificazione e a fronte di continue modifiche legislative, per gli operatori del mercato del lavoro e per le imprese la certificazione delle competenze degli apprendisti è un'incognita, o assume una valenza meramente interna al rapporto di lavoro: rappresenterebbe cioè uno strumento di attestazione delle competenze maturate indipendentemente dal fatto che venga poi riconosciuta la qualificazione contrattuale o meno al termine del periodo formativo. Ciò ridimensiona il senso e il valore della certificazione delle competenze, che è anche e soprattutto uno strumento per il mercato esterno del lavoro, utile al lavoratore per rendere le sue competenze visibili e trasferibili. Obiettivo, questo, non raggiungibile se le procedure sono idiosincratiche e la certificazione non ha valore al di fuori dell'azienda.

Anche facendo un passo in avanti, però, guardando cioè al momento in cui il sistema nazionale di certificazione delle competenze istituito dal Decreto legislativo n. 13 del 16 gennaio 2013 sarà attuato, emergono delle criticità legate alle sue caratteristiche ed alla sua coerenza rispetto alla disciplina dell'apprendistato, in particolare professionalizzante.

Il decreto prevede, infatti, procedure differenziate a seconda che le competenze siano maturate in contesti di apprendimento formale o no. Nel caso dell'apprendimento non formale ed informale le competenze, per essere certificate, dovranno prima essere identificate, poi validate attraverso opportuni "riscontri e prove" (quindi previa valutazione) e solo successivamente certificate.

Guardando all'apprendistato, ciò significa prevedere un percorso semplificato per l'apprendistato volto al conseguimento di una qualifica o un diploma professionale (ex art. 3 d. lgs. 167/2011) e per l'apprendistato di alta formazione (ex art. 5 d. lgs. 167/2011)³²; un percorso più oneroso per l'apprendistato professionalizzante (ex art. 4 d. lgs. 167/2011) e per l'apprendistato di ricerca (sempre ex art. 5 d. lgs. 167/2011), che non conducono ad un titolo di studio e si basano prevalentemente sulla formazione in contesto di lavoro.

La concezione restrittiva di apprendimento formale di cui il Decreto si fa portatore («quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione [...] e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato [...]») spinge, infatti, ad escludere che il testo indichi come possibile ambito di apprendimento formale tutte le forme di apprendistato normate dal Testo Unico, in quanto, relegando l'apprendimento formale agli insegnamenti impartiti negli istituti di istruzione e formazione, esclude l'apprendistato professionalizzante e quello di ricerca, che si svolgono quasi interamente in impresa.

Questa definizione, che come abbiamo visto nel paragrafo precedente è comune anche ad alcuni dei sistemi regionali più avanzati, si contrappone a quella del decreto interministeriale del 26 settembre 2012 sulla certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato, all'interno del quale l'apprendimento formale è definito come quell'apprendimento erogato in un contesto organizzato e appositamente strutturato come ambito di apprendimento, intenzionale e che si conclude, di norma, con una convalida o una certificazione, quindi maturato anche in azienda. E' conforme, invece, alla più recente

³² Come testimoniano le esperienze di apprendistato di alta formazione finora realizzate, tuttavia, la certificazione delle competenze, qualora non sia appiattita sul rilascio del titolo di studio alla fine del percorso, ma rappresenti l'esito coerente di un progetto pensato in termini di competenze e standard professionali, rappresenta una sfida anche con riferimento a tali tipologie.

accezione europea³³, per cui l'apprendimento formale è quello erogato in un contesto organizzato e strutturato, specificamente dedicato all'apprendimento, che di norma porta all'ottenimento di qualifiche, generalmente sotto forma di certificati o diplomi e comprende sistemi di istruzione generale, formazione professionale iniziale e istruzione superiore.

L'esclusione dell'apprendistato professionalizzante dal novero degli ambiti di apprendimento formale, come già segnalato, appare incoerente con i tentativi di affermare la pari dignità di questo percorso formativo rispetto a quelli tradizionali. Le incoerenze non si limitano al livello simbolico o dei principi, ma riguardano anche il piano operativo, laddove, come nella maggior parte dei sistemi attualmente esistenti, non sia consentito alle imprese (pur nella loro veste di soggetti formatori) di certificare le competenze.

Le procedure previste dal decreto per la validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali impongono che, ai fini della certificazione, le competenze sviluppate in contesto di lavoro siano certificate solo a seguito di opportuni riscontri e prove, da soggetti terzi, titolati a svolgere tali funzioni, ma è in dubbio se tra tali soggetti potranno rientrare le imprese (come ad esempio attualmente previsto in Emilia Romagna).

In caso contrario sarebbe fortemente ridimensionato il compito assegnato dal Legislatore del Testo Unico dell'Apprendistato al datore di lavoro, che potrà tutt'al più limitarsi ad attestare le competenze sviluppate dall'apprendista in attesa che un ente esterno le certifichi, magari sottoponendo lo stesso apprendista a prove di valutazione. Si assisterà così ad una valutazione doppia: l'identificazione e la valutazione delle competenze sono prima affidate al datore di lavoro e al tutor, a chi cioè ha effettivamente la possibilità di svolgere queste funzioni (grazie all'esperienza e alla conoscenza dei processi di lavoro, e mediante l'osservazione diretta dell'apprendista in situazione di lavoro), che non potranno esimersi dal valutare e registrare in un supporto tali competenze anche perché da ciò dipenderà il conseguimento o meno della qualifica contrattuale di destinazione (così prevede la normativa sull'apprendistato). Affinché però tali competenze siano riconosciute all'esterno occorrerà una successiva valutazione, ad opera di un ente esterno accreditato. Altro nodo da sciogliere è, poi, se all'interno di uno stesso percorso di apprendistato si debbano immaginare procedure di certificazione differenziate per la formazione svolta in aula (formale) e per quella svolta in azienda, complicando ulteriormente la procedura e segnalando definitivamente una spaccatura nella (auspicata) unitarietà del processo formativo (formale e informale) dell'apprendistato.

Il secondo elemento di criticità ravvisabile sul fronte della certificazione delle competenze è relativo agli standard professionali di riferimento. Mentre è ancora inattuato il Repertorio delle professioni ex art. 6 del Testo Unico – che avrebbe dovuto basarsi sulle declaratorie professionali dei contratti collettivi per realizzare un efficace collegamento tra mondo della formazione e mondo del lavoro – si crea un Repertorio nazionale che include il primo (oltre che i repertori regionali esistenti), costruito mediante: standardizzazione degli elementi comuni ai vari repertori esistenti; referenziazione ai codici ATECO e CP ISTAT, oltre che all'EQF. Operazione del tutto formalistica che non può che seguire quello che è il primo e imprescindibile passo: l'istituzione del Repertorio delle professioni di cui al Testo Unico. Solo una volta definite in termini di competenze le qualificazioni professionali,

³³ Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

ad opera delle parti sociali, sarà realistico parlare di standard per la certificazione delle competenze e di una loro spendibilità e trasferibilità nel mercato del lavoro e dal sistema lavoro al sistema istruzione/formazione e viceversa³⁴.

Questi stessi problemi (tanto sul piano delle procedure che su quello degli standard di riferimento) emergono nel caso dei tirocini. Le Linee Guida del gennaio 2013, ormai recepite da tutte le Regioni prevedono infatti che le competenze sviluppate dai tirocinanti siano certificate, assegnandone la responsabilità al soggetto promotore del tirocinio previo confronto con l'azienda ospitante.

Anche in questo caso però non è chiaro quali siano le operazioni formalmente in capo ai due soggetti, considerato che il soggetto promotore potrebbe non essere accreditato per la certificazione delle competenze, e così anche le aziende: il tirocinante dovrebbe quindi sottoporsi ad una procedura di valutazione presso un soggetto terzo per vedersi riconosciute le competenze maturate o, meglio, il soggetto promotore dovrebbe rivolgersi a tali soggetti per assolvere al suo obbligo di certificare.

Ci si attende, anche su questo fronte, una serie di soluzioni compromissorie (alla ricerca di un equilibrio tra attendibilità dei risultati del tirocinio e necessità di non appesantire tale strumento con obblighi e procedure gravosi), come abbiamo visto nel caso della normativa emiliana.

E' aperta, poi, la riflessione, se sia corretto prevedere una certificazione delle competenze al termine di tirocini, da intendere (almeno nella tipologia più utilizzata, cioè quella dei tirocini formativi e di orientamento) come momento di socializzazione al lavoro, di orientamento, di avvicinamento ai saperi tipici di una professione, da attuarsi prevalentemente attraverso l'osservazione. Qui sta la principale differenza, sul piano pedagogico, tra apprendistato e tirocini: nel caso dei tirocini, le modalità di attuazione, le finalità, la stessa durata limitata, fanno emergere dubbi sulla possibilità che al termine di tali percorsi si maturino compiutamente competenze riconducibili a profili professionali. D'altra parte, anche in questo caso risulterebbero, in tale prospettiva, ridimensionate tutte quelle componenti (etica, relazionale) che rendono importante l'esperienza del tirocinio a prescindere dalla maturazione di competenze professionali.

La certificazione delle competenze è uno dei principali nodi critici di un altro strumento recentemente messo in campo con grande spiegamento di risorse per combattere la disoccupazione giovanile, la Garanzia Giovani. Il programma europeo, attuato in Italia con molte incertezze a partire dal primo maggio, consiste in una serie di misure di accompagnamento per l'inserimento lavorativo dei giovani tra i 15 e i 24 anni. Tra le misure previste, per accompagnare le transizioni occupazionali dei giovani NEET o disoccupati, c'è ovviamente la certificazione delle competenze. Anche in questo caso il richiamo sembra però destinato a restare lettera morta, poiché l'attuazione concreta del programma è affidata alle Regioni, ognuna delle quali ha individuato diverse priorità,

³⁴ L'importanza del collegamento tra standard formativi dell'apprendistato e standard professionali usati nel mercato del lavoro è stato sottolineato, nell'ambito del dibattito sulla riforma dell'apprendistato in USA, dal Center for American Progress (vedi Ayes s., «National Standards for Strong Apprenticeships», pubblicato in Center for American Progress, <http://www.americanprogress.org>, il 26 agosto 2014). In un recente rapporto sulle pratiche di validazione delle competenze nelle imprese in Europa vengono sottolineati, più in generale, gli effetti negativi derivanti da uno scollamento tra i sistemi di riconoscimento delle competenze all'interno delle aziende e gli standard dei sistemi nazionali di certificazione delle competenze (Cedefop, *Use of validation by enterprises for human resource and career development purpose*, Publications Office of the European Union, Cedefop reference series, n. 96, Luxembourg, 2014).

anche alla luce del fatto che solo in poche hanno avviato un sistema per la certificazione delle competenze. Sarebbe stata, però, questa un'occasione importante per inserire la certificazione delle competenze nell'agenda (e con un po' di fortuna nelle pratiche) dei soggetti deputati alla gestione delle politiche attive nei territori, approfittando di un importante sostegno finanziario.

Le asincronie e le incertezze segnalate su tutti questi fronti sono segno della atavica e ormai endemica frammentazione e disorganicità delle politiche del lavoro e della formazione nel nostro Paese, con buona pace degli insistiti richiami degli studiosi e delle istituzioni europee a un coordinamento delle politiche attive e passive, oltre che all'impegno sul fronte delle riforme strutturali, senza cui gli interventi emergenziali naufragano, o non partono affatto.

Alcune considerazioni conclusive e proposte di intervento.

Dalle riflessioni fin qui svolte sembra si possano derivare alcune considerazioni conclusive, che si spera possano offrire anche direttrici operative utili, per superare l'*impasse* e ipotizzare correttivi di *policy* in vista dell'implementazione del sistema sul piano nazionale.

In primo luogo, emerge la necessità di adottare un approccio olistico al tema della valorizzazione delle competenze nel nostro Paese. Il discorso sulla *certificazione* delle competenze non può prescindere dalla risoluzione del nodo legato al *riconoscimento* delle competenze e del loro *valore*, in tutti gli ambiti in cui si sviluppano, in un contesto di reale comunicazione tra questi.

In questo senso, la declinazione operativa del concetto di competenza adottato sul piano giuridico e istituzionale può giovare del contributo delle prospettive richiamate in apertura di questo contributo. Da un lato, quella sociologica, che invita a considerare i fattori istituzionali che nel nostro Paese si frappongono alla definizione della *competenza* come unità minima certificabile, laddove lo stesso concetto non è assunto come unità minima su cui costruire i percorsi formativi e i percorsi di carriera. Un elemento, quindi, mutuato da altri contesti istituzionali o da suggestioni scientifiche, ma non riscontrabile nelle pratiche quotidiane degli attori del sistema formativo e del lavoro.

Dall'altro, quella pedagogica, che richiama l'attenzione sulle componenti non misurabili della competenza (quella etica e relazionale) e sul suo essere intrinsecamente legata alla persona e al contesto, il che la rende per definizione non individuabile, validabile, certificabile dall'esterno se non in condizioni particolarmente favorevoli.

Seguendo tali prospettive è possibile individuare alcune condizioni senza le quali sembra difficile che il sistema abbia successo.

Le istituzioni formative e i soggetti preposti alla programmazione ed attuazione delle politiche formative devono essere i primi a sposare la logica delle competenze: ciò vuol dire progettare i percorsi formativi in termini di competenze; indicare i profili professionali in uscita da ciascun percorso; avviare e applicare rigorosamente procedure per il riconoscimento delle competenze maturate in contesti informali e non formali in termini di crediti formativi; assicurare la permeabilità della propria offerta e della propria organizzazione al mondo esterno. Ciò non può avvenire imponendo dall'alto procedure puntuali, ma riferite ad un solo ambito di azione (nel caso specifico le procedure per la validazione e la certificazione delle competenze) ma chiama in causa la questione della

qualità dell'offerta di formazione iniziale e continua di un Paese, dunque della valutazione, *in primis*, del sistema formativo in tutte le sue componenti sostanziali (qualità della progettazione formativa, qualità del personale docente, qualità dei servizi di *placement*, ecc...).

Anche le imprese dovrebbero adottare modalità organizzative ispirate alla valorizzazione delle competenze, integrando le funzioni di: valutazione delle competenze in ingresso ed *in itinere*; orientamento professionale dei lavoratori; mappatura dei fabbisogni professionali aziendali e definizione puntuale dei profili professionali esistenti e dei percorsi di carriera interni all'azienda; riconoscimento delle competenze sviluppate in azienda. In particolare, le imprese dovrebbero essere incentivate a promuovere l'identificazione e la documentazione dei risultati degli apprendimenti maturati in contesto di lavoro, se non direttamente a certificare le competenze (laddove la struttura organizzativa e le strategie del management lo consentano). All'interno delle aziende di grandi dimensioni esistono in alcuni casi sistemi strutturati (sebbene idiosincratici) per l'individuazione e la validazione delle competenze, spesso propedeutici all'accesso ad opportunità formative, ma queste pratiche raramente escono dall'ambito della gestione risorse umane per incontrare quello delle relazioni industriali e diventare oggetto di contrattazione.

La formazione e la certificazione delle competenze rimangono per lo più al di fuori o ai margini delle esperienze di contrattazione territoriale o sui luoghi di lavoro, percepiti come ambiti di intervento non prioritari³⁵. Guardando al caso delle piccole imprese, l'impegno su questi fronti non può prescindere da un supporto da parte di organismi pubblici, privati, bilaterali, ma ne conseguirebbero importantissimi vantaggi sul piano gestionale e commerciale: da un lato, un facilitato ricorso a modalità di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro che ormai richiedono anche nel nostro Paese la capacità di individuare e certificare le competenze acquisite (a fronte di importanti vantaggi economici per le imprese); dall'altro, oltre a costruire una solida reputazione sul piano delle relazioni industriali, di lavoro e a livello territoriale, le imprese potrebbero aumentare le proprie capacità di marketing rendendo esplicite ai clienti le competenze dei propri lavoratori (questo è l'assunto alla base dello sviluppo dei sistemi di "certificazione del personale" per cui le imprese o i singoli professionisti sono disposti a sostenere anche ingenti costi, pur di accreditarsi come specialisti nel settore di riferimento). Anche in questo caso, non si può pretendere che obiettivi di questo tipo siano assunti in seno alle aziende in assenza di opportuno sostegno delle istituzioni e delle parti sociali e di un adeguato supporto tecnico-operativo in vista di un mutamento complessivo delle pratiche di gestione delle risorse umane.

Le associazioni di rappresentanza datoriali dovrebbero sostenere le imprese in questi compiti, offrendo in particolare alle imprese di piccole dimensioni servizi di supporto a livello territoriale e cooperando con i sistemi locali dei servizi per il lavoro e per la formazione sul fronte del monitoraggio dei fabbisogni del mercato del lavoro. Dovrebbero, inoltre, far proprio con maggiore coraggio ed incisività il compito di sostenere un modello di competitività basato su formazione e innovazione, rivendicando - accanto a flessibilità e

³⁵ Damesin et al., *Challenges, actors and practices of non-formal and informal learning and its validation in Europe*, ETUI, Bruxelles, 2014.

semplificazione - un utilizzo corretto delle risorse pubbliche stanziare per sostenere questi obiettivi, soprattutto nel confronto con i governi regionali.

I sindacati dovrebbero sviluppare al loro interno una cultura della formazione, non solo nella contrattazione delle politiche ai vari livelli istituzionali, ma rivendicando i diritti legati alla formazione, all'orientamento professionale ed al riconoscimento delle competenze sui luoghi di lavoro, controllando che le opportunità di formazione siano equamente ed efficientemente distribuite, orientando ed informando opportunamente i lavoratori. In Austria, nel Regno Unito, in Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia, come ampiamente documentato dal Cedefop, i sindacati hanno iniziato a giocare un ruolo significativo in quest'ambito agendo come *learning ambassadors* nei luoghi di lavoro³⁶. Affinché si possa immaginare anche nel nostro Paese l'avvio di simili esperienze, occorrerebbe in primo luogo affrontare finalmente e con decisione il nodo della formazione nel sindacato, imprescindibile affinché esso giochi responsabilmente un ruolo nelle politiche formative, con l'avvio di un programma di riqualificazione ad ampio raggio sui temi della formazione.

Congiuntamente, le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro dovrebbero assumersi principalmente due responsabilità. La prima, rivedere i sistemi di classificazione ed inquadramento professionale basandoli su un modello per competenze, flessibile e a maglie larghe, ma vigilando a che questo passaggio sia sostenuto da tutele ed opportunità adeguate ad un inevitabile aumento della discrezionalità nella valutazione dei lavoratori. La seconda, assicurare l'efficienza dei sistemi della bilateralità nel campo della formazione (a partire dai Fondi Interprofessionali per la formazione continua), anche razionalizzando quanto finora realizzato, soprattutto in aree cruciali quali l'analisi dei fabbisogni territoriali di professionalità e la certificazione delle competenze. Ciò può essere più efficacemente realizzato a livello locale, per cui è a questo livello che le parti sociali dovrebbero investire energie, stipulare accordi e riorganizzare strutture e competenze in tema di formazione per il lavoro.

Nel modello che sembra delinarsi nel nostro Paese, al contrario, il coinvolgimento delle parti sociali sembra essere destinato a trasformarsi in una pratica puramente formale e poco incisiva, stante l'assenza di strutture permanenti di dialogo costante per la definizione degli standard occupazionali a livello di settore. L'analisi comparata dei sistemi europei di certificazione delle competenze³⁷ dimostra come solo nei Paesi in cui il coinvolgimento delle parti sociali è sostanziale, strutturato e costante il sistema produce buoni risultati ed esprime realmente le sue potenzialità, ma in questi Paesi le parti sociali si sono dotate di apposite strutture che svolgono un lavoro significativo di costante monitoraggio delle tendenze del mercato del lavoro. In Finlandia, ad esempio, esistono 26 Commissioni settoriali che sotto la supervisione del Ministero dell'educazione definiscono, anticipano e aggiornano costantemente le competenze riferite ad ogni profilo contenuto nel *Competence Based Qualification System*. Nel nostro Paese, questo compito potrebbe forse essere svolto dai Fondi Interprofessionali per la formazione continua, laddove si dotassero di efficaci strumenti di rilevazione dei fabbisogni delle competenze nei settori e di strutture territoriali in grado di monitorare le specificità territoriali e mettersi in

³⁶ Cedefop, *Learning while working. Success stories on workplace learning in Europe*, European Centre for the Development of Vocational Training, Bruxelles, 2011.

³⁷ Perulli, 2013, cit.; Damesin et al., 2014, cit.

comunicazione con gli altri soggetti attivi nel campo dei servizi per il lavoro e per la formazione.

Gli sforzi di questi soggetti saranno, tuttavia, vani senza una regia pubblica impegnata a: definire standard minimi; identificare gli attori (tutti) e le regole (inevitabilmente generali) del gioco; attribuire (realisticamente) responsabilità; orientare (efficientemente) le risorse pubbliche. Soprattutto, occorre adottare linguaggi e strumenti comuni che devono certamente essere referenziabili alle griglie costruite a livello europeo, ma devono in primo luogo avere un *senso* all'interno del Paese, nel mercato del lavoro e nelle istituzioni formative, nell'operare di chi dovrà attuare le politiche e di chi se ne dovrà avvantaggiare.

Come descrivere la competenza univocamente in tutti i luoghi in cui essa deve avere un valore riconoscibile? Come consentire realisticamente che essa sia valutata e quindi riconosciuta in tutti i contesti? A chi attribuire, nei vari contesti, i compiti di individuazione, valutazione e certificazione delle competenze? A questi quesiti è ben più arduo rispondere, pur rinunciando ad una definizione piena del concetto di competenza in chiave pedagogica e attestandosi su un'approssimazione a quel concetto che ne sacrifichi le componenti più difficili da rilevare.

In questa operazione di semplificazione non si potrà mai, però, arrivare al punto di negare due elementi cruciali: la necessità di elaborare metodologie, procedure, responsabilità e attribuzioni differenziate a seconda dei contesti di apprendimento; la componente relazionale della competenza, per cui essa esiste, in primo luogo, se è riconosciuta dalle persone coinvolte nella relazione in cui si esplica, soprattutto nel caso delle competenze maturate in contesto di lavoro e in ambiti di apprendimento informali. In questa direzione vanno le previsioni di alcuni sistemi regionali (es. Emilia Romagna) che contemplano, tra le evidenze che possono essere portate all'attenzione dei certificatori, lettere o dichiarazioni delle persone coinvolte nel processo di lavoro in cui la competenza si è sviluppata. Ulteriori soluzioni, pure contemplate dalle linee guida di alcune Regioni, quali la produzione di fotografie o video della persona in situazione (evidentemente simulata) sembrano artificiali a tal punto da svuotare di senso la pratica di validazione. Interessante appare l'idea della "prova in presenza", durante la quale la persona è invitata a dimostrare la propria competenza svolgendo le attività ad essa connesse in presenza di un *assessor*, ma oltre che essere realizzabile solo in un numero limitato di situazioni, tale metodologia rischia di essere anti-economica. L'esistenza di una rete di *assessor*, esperti nell'ambito professionale di riferimento, è importante per garantire attendibilità al processo e riconoscibilità ed è infatti prevista, con diverse denominazioni e con diversi livelli di articolazione, nei sistemi regionali più avanzati, mentre non figura tra gli standard minimi previsti per il sistema nazionale.

Un'ultima serie di riflessioni vuole richiamare l'attenzione su alcuni dei principi posti a fondamento del sistema di validazione e certificazione delle competenze istituito dal Decreto n. 13 del gennaio 2013, a cominciare dal principio di terzietà. Gli sforzi finora compiuti alla ricerca di un'oggettività difficile da raggiungere, di una terzietà a volte controproducente nei fatti, dovrebbero forse concentrarsi su come aumentare la collaborazione, le relazioni fiduciarie ed anche i meccanismi di reciproco controllo tra tutti i soggetti chiamati in causa. A titolo di esempio, con riferimento alla certificazione delle competenze sviluppate in contesto di lavoro, non si può immaginare che esuli dalla valutazione del datore di lavoro, perché si sostituirebbe al rischio della parzialità del

giudizio quello della scarsa attendibilità di un giudizio totalmente esterno e di un ridimensionamento del valore delle competenze stesse sul mercato del lavoro, oltre che di deresponsabilizzazione delle aziende. Semplicità: l'analisi delle previsioni del decreto che istituisce il sistema nazionale e quella delle procedure già implementate nei sistemi regionali più avanzati, consente qualche riflessione sulla possibilità di quadrare il cerchio tra correttezza metodologica, attendibilità, semplicità e trasparenza delle procedure. Sembra che su questo fronte ci sia ancora della strada da fare, così come sul piano dell'accessibilità, laddove si ipotizza (art. 11 del d. lgs. 13 del 16 gennaio 2013) che siano le persone a pagare per un servizio che si presenta come risposta a ciò che viene definito un diritto individuale all'apprendimento permanente.

Lilli Casano

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bergamo
Research Fellow, University of Bergamo