

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Con il decreto legislativo n. 167 del 2011 è giunto a compimento il processo di riforma dell'apprendistato, quale canale privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. L'iter legislativo – avviato con la riattivazione, a opera del c.d. "collegato lavoro", della delega di cui alla legge n. 247 del 2007 – si è concluso in tempi sorprendentemente rapidi, grazie alla ampia e trasversale condivisione da parte di Governo, Regioni e parti sociali degli obiettivi e dell'impianto della riforma. Il «Testo Unico» segna, nell'ottica della massima semplificazione e razionalizzazione della materia, una netta cesura col passato e, in soli sette articoli, individua una disciplina organica dell'apprendistato, valida sia per il settore privato che per quello pubblico. Parallelamente l'articolo 11 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modifiche in legge n. 148 del 2011, ha introdotto alcune rilevanti novità in materia di tirocini formativi e di orientamento, il cui abuso ha sin qui penalizzato l'incremento qualitativo e quantitativo dei contratti di apprendistato. Trova così attuazione il disegno condiviso dagli attori sociali nell'Intesa del 27 ottobre 2010, volto a creare più occupazione e di migliore qualità per i giovani, nonché a garantire un corretto uso dei due strumenti.

I contributi raccolti nel presente commentario mirano a fornire una prima interpretazione sistematica di tali provvedimenti, al fine di fornire al lettore alcune coordinate concettuali e le più essenziali linee di indirizzo operativo per la ottimale gestione della transizione dal vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e *visiting professor* presso l'Università Panthéon-Assas (Parigi), l'Universidad de Trèss Febrero (Buenos Aires) e la Middlesex University Business School (Londra). È Presidente di Adapt - Associazione italiana per gli studi internazionali e comparati in diritto del lavoro e relazioni industriali (www.adapt.it) e Direttore del Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi". È commentatore sui problemi del lavoro e delle relazioni industriali per *Il Sole 24 Ore*, *Il Foglio* e *Avvenire* e Direttore responsabile di www.fareapprendistato.it, sito internet dedicato alla promozione e allo sviluppo del contratto di apprendistato.

ENRICA CARMINATI, *Adapt Research Fellow*. Dottoranda di ricerca presso la Scuola internazionale di dottorato in *Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro* promossa da Adapt e il CQIA della Università degli Studi di Bergamo e componente del Comitato di redazione di www.fareapprendistato.it.

SERENA FACELLO, *Adapt Research Fellow*. Dottoranda di ricerca presso la Scuola internazionale di dottorato in *Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro* promossa da Adapt e il CQIA della Università degli Studi di Bergamo e componente del Comitato di redazione di www.fareapprendistato.it.

DANILO PAPA, Dottore di ricerca in *Diritto delle relazioni di lavoro* e Dirigente della Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, dove coordina l'attività giuridica della Direzione e principalmente l'attività di interpello (art. 9, d.lgs. n. 124/2004). Si occupa inoltre del contenzioso legato alla vigilanza in materia lavoristica e coordina il Centro Studi Attività Ispettiva. Componente del Comitato di redazione di www.fareapprendistato.it.



EURO 00,00
5555-38

LE NUOVE LEGGI CIVILI

IL TESTO UNICO DELL'APPRENDISTATO E LE NUOVE REGOLE SUI TIROCINI

a cura di MICHELE TIRABOSCHI



LE NUOVE LEGGI CIVILI

IL TESTO UNICO DELL'APPRENDISTATO E LE NUOVE REGOLE SUI TIROCINI

Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148

a cura di

MICHELE TIRABOSCHI

con la collaborazione di

**ENRICA CARMINATI
SERENA FACELLO
DANILO PAPA**



GIUFFRÈ EDITORE

ARTICOLO 6
STANDARD PROFESSIONALI, STANDARD FORMATIVI
E CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

25.
STANDARD PROFESSIONALI E STANDARD FORMATIVI
LISA RUSTICO, MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Apprendistato e standard: un quadro di riferimento concettuale. – 2. Gli standard professionali e formativi in Italia: stato dell'arte. – 3. Gli standard professionali e formativi nell'ambito della riforma dell'apprendistato. – 4. Il cronoprogramma per la definizione degli standard.

1. Apprendistato e standard: un quadro di riferimento concettuale.

Ampiamente sottovalutato dai primi commentatori, anche in ragione della scarsa dimestichezza dei giuslavoristi italiani con i temi e i problemi relativi alla formazione, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011 rappresenta in realtà uno dei cardini, se non il vero e proprio perno della riforma.

La piena operatività del nuovo apprendistato, così come il tentativo di avvicinarci alle migliori prassi internazionali risultano infatti fortemente condizionati dalla istituzione, entro un anno dalla approvazione del decreto legislativo in commento, di un sistema nazionale di standard formativi (per l'apprendistato di primo livello e di alta formazione) e di standard professionali (per l'apprendistato professionalizzante o di mestiere) che dovranno progressivamente convergere in un repertorio nazionale delle professioni. Come testimoniano inequivocabilmente i lavori in conferenza stato-regioni ⁽¹⁾, è solo grazie all'impegno formale di procedere in tempi relativamente contenuti alla definizione di un sistema nazionale di standard professionali e formativi – nelle mo-

¹() Né va peraltro trascurato l'impegno del governo italiano verso l'Unione europea per la definizione di un sistema di standard professionali e formativi nell'ambito della programmazione 2007-2013 del Fondo sociale europeo. Si veda, al riguardo, il crono-programma inviato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla Commissione europea, previa condivisione con regioni e parti sociali (in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Standard professionali, formativi, di certificazione*) che individua nella riforma dell'apprendistato lo snodo imprescindibile per la costruzione dell'intero sistema nazionale degli standard.

dalità che vedremo nei prossimi paragrafi – che è stato possibile raggiungere una intesa tra governo e regioni sulla semplificazione del quadro regolatorio di riferimento soprattutto in relazione all'apprendistato di tipo professionalizzante o di mestiere. Tale semplificazione permette ora di ricondurre la necessaria attività di verifica circa l'effettività e la qualità della formazione in apprendistato, non più a una pleora di normative regionali, quanto a un sistema unitario e condiviso di standard professionali, formativi e di certificazione a cui ag-gianciare ciascun percorso formativo individuale.

L'articolo 1, comma 33, della legge n. 247/2007, contenente la delega per la riforma dell'istituto, prevedeva del resto la «individuazione di standard nazionali di qualità della formazione in materia di profili professionali e percorsi formativi, certificazione delle competenze, validazione dei progetti formativi individuali e riconoscimento delle capacità formative delle imprese, anche al fine di agevolare la mobilità territoriale degli apprendisti mediante l'individuazione di requisiti minimi per l'erogazione della formazione formale». La delega richiedeva, in sostanza, l'introduzione di: 1) standard per i profili professionali, ossia gli esiti (in termini di sapere e saper fare) dei diversi mestieri trasmessi in apprendistato; 2) standard per i percorsi formativi, ossia per ciò che riguarda gli aspetti didattici e metodologici della formazione in apprendistato a seconda delle diverse tipologie; 3) standard per la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti di apprendimento, compresi i luoghi di lavoro, e per la validazione dei progetti formativi individuali; 4) standard per il riconoscimento delle capacità formative delle imprese in coerenza con l'idea, matura già quindici anni fa ma non pienamente confluita nella legge Biagi per un radicato pregiudizio ideologico ⁽²⁾, che fosse necessario valorizzare l'ambiente produttivo e di lavoro quale sede formativa privilegiata ⁽³⁾.

La ragione che spinge il legislatore a dare tanta evidenza al tema degli standard – professionali, formativi e di certificazione delle competenze – si comprende in una prospettiva evolutiva della formazione ⁽⁴⁾, ora maggiormente attenta agli esiti dei percorsi e alle competenze acquisite rispetto alle procedure, al monte ore e alle sedi; ma anche alla luce della necessità di facilitare la mobilità delle persone attraverso la trasparenza e il riconoscimento delle qualificazioni, prime tra tutte quelle con valore pubblico come i titoli di studio.

Tra gli elementi di contesto che aiutano a comprendere tale priorità politico-istituzionale vanno ricordate le pressioni che scaturiscono dal processo di integrazione europea con specifico riferimento alla mobilità transnazionale, alla armonizzazione nella definizione delle professioni, ma anche la spinta po-

²⁾ Vedi il contributo di G. BERTAGNA, *Apprendistato e formazione in impresa*, nella parte I, sez. C, di questo volume.

³⁾ Si veda ora, in questa prospettiva, l'accordo tra governo, regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010 (in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*) che, sul punto, registra tuttavia ancora una posizione negativa, dichiarata a verbale, della Cgil.

⁴⁾ Si veda, al riguardo, oltre alla rassegna ragionata che segue al termine del presente commento, il rapporto De Rita sul futuro della formazione in Italia (in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*).

litica verso un'area di cooperazione europea in materia di istruzione e formazione, dove i titoli e le qualificazioni siano facilmente riconoscibili, traducibili e spendibili da un sistema nazionale a un altro, da un mercato del lavoro a un altro ⁽⁵⁾. Già a partire da metà degli anni Novanta si discuteva della convergenza verso un sistema comune europeo di qualificazioni, realizzato poi solo nel 2008, con la approvazione da parte del Parlamento europeo del quadro europeo delle qualifiche, lo *European Qualifications Framework – EQF* ⁽⁶⁾. Nella prospettiva europea del sistema di EQF gli standard rappresentano punti di riferimento comuni per definire, riconoscere e valutare le qualifiche, ma anche per assicurare la qualità della formazione.

Tuttavia, quando si parla di “standard”, è necessario introdurre alcune preliminari distinzioni e definizioni, per evitare le confusioni e gli equivoci terminologici che hanno caratterizzato, fino a tempi recenti, il dibattito italiano in materia al punto di ipotizzare, proprio in sede di confronto tra governo, regioni e parti sociali sulla riforma dell'apprendistato, una impropria quanto dannosa equivalenza tra standard formativi e standard professionali.

Le principali incomprensioni – comuni tra operatori ed esperti che, come avviene in materia di apprendistato, parlano linguaggi differenti in ragione delle specifiche competenze disciplinari – vanno riferite alla difficoltà di distinguere ciò che riguarda i sistemi formali di istruzione e formazione, soprattutto con riferimento ai percorsi del diritto-dovere di istruzione e formazione, e i percorsi professionalizzanti di formazione per il mercato del lavoro che prescindono dalla acquisizione di un titolo di studio. Se i primi afferiscono alle competenze del soggetto pubblico, *in primis* lo stato per l'istruzione e le regioni per la formazione professionale, quanto attiene al mercato del lavoro (le professioni, i mestieri, le mansioni e, in definitiva, i sistemi di classificazione e inquadramento del personale) è materia di competenza dei protagonisti del sistema produttivo, ossia imprese, lavoratori e – in generale – i soggetti che ne rappresentano gli interessi collettivi organizzati, cioè le parti sociali. L'influenza del dibattito europeo, tuttavia, ha per lungo tempo spostato l'attenzione unicamente sul fronte “pubblicistico” del dibattito, assorbendo nel processo di armonizzazione delle “qualifiche”, intese come titoli pubblici, anche quelle proprie del mercato del lavoro (le qualificazioni contrattuali), che nulla hanno a che fare con il rilascio di titoli di studio o altre certificazioni con valore pubblico.

In tal senso, la partecipazione delle parti sociali e delle forze economiche e sociali ha incontrato, almeno in Italia, momenti di difficoltà nel prendere autorevolmente parte allo sviluppo di un sistema di “standard” per il paese. Con il rischio, scongiurato dalla riforma dell'apprendistato che si commenta, che le istituzioni pubbliche pervenissero, attraverso il repertorio delle professioni, a una determinazione astratta e burocratica di ciò che appartiene al dinamismo

⁵() Vedi *supra* nota 1.

⁶() Si veda la risoluzione del Parlamento europeo in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.

dei processi di produzione e cioè la definizione dei contenuti o declaratorie dei mestieri e delle professioni.

Altra questione riguarda poi l'utilizzo dello stesso termine "standard". Da un lato, questo rinvia alla necessità di trovare un punto di riferimento comune, mutualmente riconosciuto da tutti gli attori interessati, ad esempio per la definizione dei compiti o dell'insieme di mansioni che caratterizzano una determinata professione; oppure per stabilire gli obiettivi formativi minimi che un apprendista deve raggiungere per saper svolgere con competenza una di tali mansioni; o, ancora, per identificare i requisiti minimi di quantità e di qualità di un percorso formativo. Dall'altro lato, l'utilizzo del termine "standard" può veicolare un'ottica "fordista" di organizzazione del lavoro, che porta a osservare i processi produttivi in modo sequenziale e frammentario, cristallizzando le azioni e i compiti in unità rigide, ripetitive, difficilmente riconducibili a unità.

Ora, se è pur vero che molti dei lavori, ancora oggi, si svolgono in ambienti e in modalità sostanzialmente assimilabili alla fabbrica fordista, pensare agli standard con una tale concezione è rischioso, specie adesso che parte dei rigidi modelli organizzativi del lavoro sono superati, per far spazio a nuovi mestieri e professioni. Immaginando di adottare tale prospettiva per elaborare gli standard professionali delle professioni in un dato settore merceologico, si dovrebbero suddividere il processo produttivo – generico, senza riferimento a un territorio, alla dimensione d'impresa ecc. – in fasi distinte. Queste, a loro volta, sarebbero "spacchettate" in sequenze di momenti produttivi consecutivi, nel cui ambito distinguere le mansioni dei lavoratori e, per ciascuna di esse, le competenze, le conoscenze e le abilità necessarie a portarle a termine: solo a questo livello di dettaglio si potrebbero identificare gli standard professionali. Tali standard dovrebbero tuttavia valere per tutte le aziende dell'intero settore produttivo e comunicare con gli altri sistemi di standard (formativi, di certificazione ecc.). Risulta evidente che la precisione descrittiva di questo processo si accompagna a una notevole complessità e astrazione, a discapito della fruibilità del sistema di standard per imprese e lavoratori. Una prospettiva questa non solo lontana dalla realtà di processi reali di produzione, che vedono oggi continuamente nascere nuovi lavori e morire o cambiarne tanti altri, ma anche dalla più recente evoluzione della formazione in Europa e nel mondo.

Le istituzioni europee e organizzazioni internazionali, come l'OECD, hanno introdotto, a questo riguardo, alcune definizioni di "standard", che vale la pena richiamare. Il Centro europeo per la formazione professionale (Cedefop) distingue tre tipi di standard: occupazionali, formativi e per la valutazione. I primi, *occupational standards*, funzionano da ponte tra il mercato del lavoro e l'istruzione, si riferiscono alle classificazioni delle principali occupazioni, sono scritti in termini di competenze e formulati in termini di risultati e obiettivi. I secondi, *educational standards*, sono concepiti in termini di specifiche dell'insegnamento e dei titoli di studio. Infine, gli *assessment standards* sono strumenti funzionali alla valutazione e alla validazione dei percorsi formativi delle persone.

Il glossario del Cedefop, in particolare, l'*europass glossary* ⁽⁷⁾, dà una definizione generica di standard, riferendosi a «un insieme di elementi il cui contenuto è definito dalle parti interessate». In seconda battuta, distingue diversi tipi di standard. Primo, lo standard di competenza descrive le conoscenze, abilità e/o competenze necessarie per una determinata professione. Secondo, lo standard di formazione descrive gli obiettivi dell'apprendimento, il contenuto dei programmi, i requisiti d'accesso e le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi formativi. Terzo, lo standard di occupazione descrive le attività e i compiti relativi a una determinata professione e alla sua pratica. Quarto, lo standard di valutazione descrive i risultati dell'apprendimento che devono essere valutati e la metodologia utilizzata. Quinto, lo standard di convalida descrive il livello del risultato che deve essere raggiunto dalla persona sottoposta a valutazione e i criteri utilizzati. Sesto, lo standard di certificazione descrive le regole per l'ottenimento di un certificato o un diploma e i relativi diritti acquisiti. L'*europass glossary* aggiunge che, a seconda del sistema nazionale, gli standard possono essere definiti separatamente o rientrare in un unico documento.

Anche l'OECD ⁽⁸⁾ introduce il tema degli standard quale strumento imprescindibile per la valutazione delle competenze, facendo particolare riferimento al processo di riconoscimento e validazione dell'apprendimento non formale e informale. I rapporti dell'OECD invitano opportunamente a mantenere le dovute distinzioni sui diversi tipi di "standard", sulla base dei particolari obiettivi per cui questi vengono utilizzati e cioè, ad esempio, per la validazione di apprendimenti di natura accademica o professionale. In tal senso, si sottolinea come sia il sistema formale di istruzione e formazione ad essere generalmente il punto di riferimento per gli standard ai fini della validazione dell'obbligo scolastico ⁽⁹⁾. Mentre gli attori e le istituzioni del mercato del lavoro sono centrali per la definizione e il riconoscimento di standard per l'apprendimento non formale e informale.

2. Gli standard professionali e formativi in Italia: stato dell'arte.

Nonostante le pressioni a livello internazionale e il processo di integrazione europea incoraggino gli stati a elaborare sistemi nazionali di "standard", in Italia un tale sistema non è mai stato istituito.

Non vanno tuttavia dimenticati gli impegni del nostro paese nei confronti della Commissione europea, nell'ambito delle politiche per la trasparenza e la

⁷⁾ Si veda il glossario on-line all'indirizzo www.europass.cedefop.europa.eu.

⁸⁾ OECD, *Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Practices*, in *Boll. Adapt*, 23 febbraio 2010, n. 6.

⁹⁾ Molti paesi, tuttavia, hanno riconosciuto la necessità di aprire ad altri attori la competenza e la responsabilità di definire gli "standard". Si registra, rispetto a tale innovazione, una forte resistenza da parte di chi detiene il controllo sugli standard, motivata dalla considerazione che il valore dell'apprendimento sia intrinsecamente legato al Ministero dell'istruzione.

qualità dell'istruzione e formazione professionale. Tra questi, gli impegni relativi alla creazione del quadro europeo delle qualifiche⁽¹⁰⁾. Entro il 31 dicembre 2010, i paesi membri avrebbero dovuto collegare i quadri nazionali di qualificazioni (*National Qualifications Frameworks*, NQF) all'EQF, riferendo – in modo trasparente – i livelli di qualifica nazionali ai livelli definiti all'allegato II della raccomandazione EQF e, là dove appropriato, sviluppando sistemi nazionali di qualifiche in accordo con la normativa e le pratiche nazionali. Inoltre, entro il 31 dicembre 2012, gli stati membri saranno chiamati ad adottare le misure appropriate e necessarie per far sì che tutti i nuovi certificati di qualifica, i diplomi e i documenti Europass, emessi dalle autorità competenti, contengano un chiaro riferimento, per il tramite del quadro nazionale delle qualifiche, all'appropriato livello di riferimento dell'EQF.

Gli impegni dell'Italia riguardano anche i processi di creazione di altri sistemi, oltre all'EQF, elaborati nell'ambito della cooperazione europea nel campo della istruzione e formazione⁽¹¹⁾: il sistema europeo di crediti per la istruzione e formazione professionale⁽¹²⁾; il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale⁽¹³⁾; il quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze⁽¹⁴⁾.

Il tema degli standard è anche legato al progetto ESCO (*European Skills, Competencies and Occupations*)⁽¹⁵⁾ finalizzato alla creazione di una tassonomia multilingue che leghi le competenze, le abilità alle occupazioni, per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in diversi paesi. Non da ultimi vanno poi ricordati gli impegni dell'Italia per il riconoscimento delle qualifiche professionali⁽¹⁶⁾.

A supporto di questi processi, la Commissione europea sostiene i paesi

¹⁰) EQF, *European Qualifications Framework*, raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*. Per una analisi dei processi di integrazione europea sui temi della istruzione e formazione, cfr. M. BRUGIA, L. RUSTICO, *EU tools for education and training: a key for success*, Dossier Adapt, 21 novembre 2009, n. 22.

¹¹) L. RUSTICO, *La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *DRI*, 2009, n. 1, 219-224.

¹²) ECVET, *European Credit system for Vocational Education and Training*, raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 giugno 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.

¹³) EQUARF, *European Quality Assurance Reference Framework*, raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 giugno 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.

¹⁴) Europass, decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 dicembre 2004, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.

¹⁵) Si veda il riferimento in Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 19, in www.adapt.it, indice A-Z, *Unione europea*.

¹⁶) Direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Si veda anche il recente Libro Verde della Commissione europea, *Modernising the Professional Qualifications Directive*, COM(2011) 367 final, 22 giugno 2011, in *Boll. Adapt*, 4 luglio 2011, n. 26.

membri con importanti contributi finanziari, ad esempio, tramite il Fondo sociale europeo. Gli impegni italiani sul tema degli standard professionali e formativi, di riconoscimento e certificazione delle competenze, rientrano proprio tra le azioni supportate dalla Commissione in queste linee di finanziamento, e ciò spiega le pressioni della stessa Commissione in sede di definizione della riforma dell'apprendistato ⁽¹⁷⁾ come evidenziato dal già citato cronoprogramma del 5 agosto 2011.

L'inclusione del tema degli standard nella riforma dell'apprendistato è dunque l'esito – niente affatto scontato – di un percorso istituzionale complesso, che ha visto protagoniste le regioni e le parti sociali collaborare in termini dialettici e talvolta anche conflittuali col Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Al tema degli standard è stato dedicato, nel decennio passato, il *Tavolo unico per la costruzione del sistema nazionale di standard minimi professionali, standard formativi e riconoscimento e certificazione degli standard*, promosso nel 2006 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Il tavolo di confronto aveva come finalità la condivisione del processo finalizzato a garantire la trasparenza dei percorsi formativi e il riconoscimento delle competenze. L'obiettivo condiviso era quello di definire un sistema nazionale di standard, coerente con l'istituzione del quadro europeo delle qualifiche; di esso facevano parte il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le regioni, le province autonome e le parti sociali.

Al Tavolo unico si era arrivati dopo anni di elaborazione, anche a livello normativo, di alcuni principi e linee guida. Sullo sfondo di questo percorso, la legge n. 196/1997 e il relativo accordo sociale sul lavoro del 24 settembre 1996 ⁽¹⁸⁾ che, ancor prima della riforma del titolo V della Costituzione, disegnavano un nuovo sistema nazionale di formazione professionale, basato sulla costruzione di standard minimi nazionali e sulla piena responsabilità di programmazione e gestione da parte delle regioni. Come si evince da questo primo tassello del percorso italiano verso la elaborazione di un sistema nazionale di "standard", il riferimento – implicito – è agli "standard formativi", ossia quei requisiti minimi che garantiscano l'uniformità e uno standard qualitativo minimo sull'intero territorio nazionale dei percorsi di istruzione e formazione regionali. Sono tuttavia deboli, nei documenti, gli sforzi compiuti per rendere

¹⁷() *Supra*, nota 1.

¹⁸() La consapevolezza dell'importanza della formazione come leva strategica per il paese è riassunta nei primi paragrafi del *Patto per il lavoro* del 1996, al capitolo dedicato alla formazione: «La qualità del sistema di istruzione e formazione è una leva fondamentale per la competitività attuale e futura e per costruire un modello sociale equilibrato fondato sull'attuazione del pieno diritto di cittadinanza. [...] L'obiettivo prioritario da perseguire, anche alla luce dei livelli di formazione presenti nel nostro paese sia fra i giovani che fra gli adulti, è da un lato quello di innalzare complessivamente il livello di scolarità dal punto di vista quantitativo e qualitativo, dall'altro di creare le condizioni per assicurare continuità di accesso alla formazione per tutto l'arco della vita, anche in relazione alle trasformazioni del contesto competitivo, del mercato del lavoro caratterizzate da mobilità, da lavori che richiedono adattabilità e continua capacità di apprendere» (vedilo in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Concertazione*).

crisallina la distinzione di questi standard, da quelli professionali che definiscono invece i mestieri e le competenze necessari al loro svolgimento.

Il percorso è poi proseguito, a livello nazionale ⁽¹⁹⁾, con una serie di accordi stato-regioni e accordi in conferenza unificata, sempre con riferimento agli standard, intesi come standard formativi e di certificazione delle competenze ⁽²⁰⁾. Tra le tappe più rilevanti di questo percorso, qui solamente accennate in ordine cronologico, occorre ricordare l'accordo stato-regioni del 18 febbraio 2000 ⁽²¹⁾, promosso da un governo di centrosinistra, e contenente le *Procedure per la costituzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze professionali* ⁽²²⁾; nonché l'accordo in conferenza unificata del 19 giugno 2003 ⁽²³⁾. In questo contesto, l'articolo 52 del decreto legislativo n. 276/2003 dispo-

¹⁹() Parallelamente al lavoro svolto in sede nazionale, alcune regioni hanno provveduto a elaborare i propri sistemi di certificazione delle competenze, con i relativi standard, dando vita al problema di creare comunicazione e riconoscibilità reciproca tra i diversi livelli di *governance*. Tra le numerose – seppur non omogenee – esperienze regionali, si ricordano quelle che hanno portato alla elaborazione di repertori regionali, ad esempio, dei profili professionali in Piemonte, delle qualifiche professionali in Emilia Romagna, delle figure professionali in Toscana e Sardegna, dei profili professionali e delle qualificazioni in Umbria, dei profili professionali e formativi nel Lazio.

²⁰() Si tratta degli accordi citati nei paragrafi che seguono; tra i più rilevanti, ricordiamo: l'accordo stato-regioni del 18 febbraio 2000, l'accordo in conferenza unificata del 19 giugno 2003, l'accordo stato-regioni del 15 gennaio 2004, l'accordo firmato in conferenza unificata il 28 ottobre 2004 (vedili in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Standard professionali, formativi, di certificazione*).

²¹() Accordo tra il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione degli standard minimi delle qualifiche professionali e dei criteri formativi e per l'accreditamento delle strutture della formazione professionale.

²²() In particolare, nell'accordo si riteneva «che, per la realizzazione degli obiettivi fissati dalle leggi vigenti, relativi all'individuazione degli standard delle qualifiche professionali e dei crediti formativi, occorra definire standard minimi al fine di fissare criteri di riferimento validi per tutto il territorio nazionale». Alla lett. c dell'allegato B, si ricordava che «la certificazione delle competenze è effettuata dalle regioni, nei modi previsti dalle leggi regionali, nel rispetto dei criteri e dei principi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge 24 giugno 1997, n. 196, definiti sulla base delle proposte di cui al presente allegato».

²³() Accordo quadro tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane per la realizzazione dell'anno scolastico 2003-2004 di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi di cui alla l. 28 marzo 2003, n. 53. In esso, le parti convenivano «sull'esigenza di attivare un percorso articolato di partenariato istituzionale, a livello nazionale, entro il 15 settembre 2003, in raccordo con il livello regionale, per la definizione degli standard formativi minimi, a partire da quelli relativi alle competenze di base, al fine di consentire il riconoscimento a livello nazionale dei crediti, delle certificazioni e dei titoli, compresi i crediti acquisiti in apprendistato, anche ai fini dei passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici e viceversa, nonché per la definizione delle procedure relative alla determinazione e all'integrazione delle risorse, al monitoraggio e valutazione». Inoltre, al punto 9 dell'accordo, le parti convenivano «sull'esigenza di attivare, nei rispettivi ambiti di competenza, il confronto con le Parti sociali, sulla sperimentazione di cui al presente Accordo, con particolare riferimento al tema della definizione degli standard formativi».

neva, nell'ambito della riforma dell'apprendistato avviata con la riforma Biagi, la creazione di un repertorio delle qualifiche professionali ⁽²⁴⁾. Seguivano l'accordo stato-regioni del 15 gennaio 2004 ⁽²⁵⁾ e l'accordo firmato in conferenza unificata il 28 ottobre 2004 ⁽²⁶⁾.

Nel 2006 veniva infine istituito il già richiamato Tavolo unico ⁽²⁷⁾ che tuttavia finiva con un sostanziale nulla di fatto anche per il cambio di legislatura.

Siamo così ai giorni nostri con l'accordo siglato il 17 febbraio 2010 ⁽²⁸⁾ con cui stato, regioni e parti sociali si impegnavano, già prima della intesa del 28 ottobre 2010 sulla nuova riforma dell'apprendistato ⁽²⁹⁾, «a convergere entro il primo semestre del 2011, in una ottica di innalzamento della qualità della offerta formativa e nella prospettiva del necessario raccordo con il sistema dei servizi pubblici e degli altri servizi competenti al lavoro di cui al decreto legislativo n. 181/2000, verso un sistema nazionale di standard professionali a conclusione del tavolo nazionale a ciò dedicato e di certificazione delle competenze. In questo quadro le parti verificheranno l'ipotesi di revisione del sistema di accreditamento delle strutture formative nel rispetto degli ambiti del DM 166/2001» ⁽³⁰⁾.

²⁴() «Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni».

²⁵() Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard formativi minimi in attuazione dell'accordo quadro sancito in conferenza unificata il 19 giugno 2003. Il documento definisce gli standard *formativi minimi* relativi alle competenze di base inerenti ai percorsi triennali sperimentali per il conseguimento della qualifica professionale, articolati in aree disciplinari (area dei linguaggi, scientifica, tecnologica, storico-socio-economica), prevedendo, per ogni area, la possibilità di una ulteriore declinazione a livello regionale degli standard, attraverso sperimentazioni territoriali.

²⁶() Accordo, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane per la certificazione finale e intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi (repertorio atti n. 790/CU). L'accordo del 28 ottobre 2004 riguarda la certificazione a validità nazionale – finale e intermedia – e il riconoscimento dei crediti formativi; i suoi allegati includono un elenco delle figure e degli standard professionali di riferimento usati per le qualifiche conseguibili in apprendistato per il diritto-dovere di istruzione e formazione, introdotto con il d.lgs. n. 276/2003.

²⁷() L'Italia ne dava conto nel *Rapporto nazionale sui progressi compiuti nell'attuazione del programma di lavoro dell'Unione europea*, redatto a cura del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero del lavoro e previdenza sociale, del Ministero dell'università e della ricerca, Roma, maggio 2007, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Standard professionali, formativi, di certificazione*.

²⁸() Vedilo in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*.

²⁹() Vedilo in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Apprendistato*.

³⁰() Per un commento, cfr. E. BELLEZZA, L. RUSTICO, *Formazione e dialogo sociale: l'intesa Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010*, in *DRI*, 2010, n. 2.

3. Gli standard professionali e formativi nell'ambito della riforma dell'apprendistato.

Alla luce del lungo e complesso percorso istituzionale volto alla definizione di un sistema nazionale di standard, la riforma dell'apprendistato ha rappresentato l'occasione migliore per fare chiarezza sul tema. Ciò proprio perché l'apprendistato, interessando la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro, costituisce uno degli strumenti tradizionali per il raccordo tra i due mondi, quello del sistema educativo di istruzione e formazione e quello del lavoro.

Tale percorso proseguiva nel solco dei lavori iniziati nel 2006 dal già citato Tavolo unico. Le voci delle parti, spesso contrapposte, sedute al tavolo hanno trovato composizione in un documento (cosiddetto cronoprogramma) condiviso da governo, regioni e parti sociali e inviato alla Commissione europea il 5 agosto 2011, che scandisce i tempi per la realizzazione delle attività volte alla creazione di un sistema nazionale di standard formativi, professionali, di certificazione delle competenze ⁽³¹⁾.

Passando in rassegna le posizioni espresse dalle parti sociali e dalle regioni nei mesi che hanno preceduto la formulazione del Testo Unico dell'apprendistato, e del suo sesto articolo, si possono sinteticamente richiamare i contenuti dei documenti che le associazioni datoriali, le principali confederazioni sindacali e il coordinamento delle regioni hanno fatto pervenire al Ministero del lavoro, interagendo con le proposte tecniche di quest'ultimo, in materia di standard e apprendistato.

Le associazioni rappresentanti dei datori di lavoro hanno espresso la loro posizione comune in un documento inviato al Ministero del lavoro nell'autunno del 2010 ⁽³²⁾, sottolineando la necessità di chiarire il riparto delle competenze tra stato e regioni sul tema della formazione dei lavoratori, al fine di rispondere al bisogno – di imprese e lavoratori – di una sufficiente uniformità nelle diverse discipline regionali, pur nel rispetto della specifica autonomia dei territori ⁽³³⁾.

³¹() *Infra*, § 4.

³²() Il documento di Abi, Ania, Confagricoltura, Confartigianato, Confapi, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confindustria, Coldiretti, Cna, Legacoop (vedilo in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Standard professionali, formativi, di certificazione*) era giunto alla fine di ottobre 2010, a seguito della riunione del 23 settembre 2010, che aveva riaperto il Tavolo unico del 2006. La Coldiretti aveva, invece, presentato un documento autonomo dove si riconosceva, anche per il mondo dell'agricoltura, la rilevanza del tema degli standard; lo stesso documento sottolineava, con ancora maggior enfasi, il passaggio dal sistema dei titoli a un sistema basato sulle "competenze".

³³() Non sorprendentemente, le associazioni datoriali riconoscevano nel sistema delle imprese il baricentro dei rapporti tra istruzione, formazione e lavoro, contraddicendo tuttavia l'auspicio, contenuto nello stesso documento, di eliminare le barriere tra i diversi sistemi e creare un dialogo tra essi. La posizione trascurava, tra l'altro, le imprescindibili distinzioni tra i diversi segmenti dei sistemi di istruzione, di istruzione e formazione professionale ecc., per come sono organizzati oggi nel nostro ordinamento. I rappresentanti dei datori di lavoro si soffermavano altresì sull'importanza di realizzare in Italia le opportunità di apprendimento permanente, valoriz-

Con specifico riferimento al tema degli standard, le associazioni datoriali invocavano «un approccio pragmatico che, affrontando singolarmente le diverse tematiche (standard professionali, standard formativi, certificazione delle competenze) consenta di arrivare in tempi brevi alla conclusione dei lavori ed alla condivisione dei relativi risultati». In particolare, si riteneva che fosse indispensabile evitare automatismi e rigidità nel percorso di definizione degli standard professionali, pur senza prescindere dalla connessione con gli altri standard (formativi e di certificazione), invero tanto necessaria quanto auspicabile, in una ottica complessiva e di sistema. La voce delle imprese esprimeva inoltre un giudizio non del tutto positivo rispetto agli esiti dei primi esercizi definitori degli standard professionali, condotti dalle parti sociali a livello settoriale con il supporto tecnico dell'Isfol⁽³⁴⁾. Tuttavia, richiamando gli impegni presi nell'intesa contenente le *Linee guida per la formazione nel 2010*⁽³⁵⁾, le organizzazioni datoriali confermarono la centralità degli standard professionali per l'adattabilità delle imprese e l'occupabilità delle persone⁽³⁶⁾, alla luce dei principi che informano la “nuova” concezione della formazione⁽³⁷⁾.

Per questo, le associazioni datoriali ritenevano che il percorso di costruzione degli standard professionali dovesse condurre alla definizione di figure professionali “a banda larga”, ossia sufficientemente ampie e flessibili da cogliere la complessità del mercato del lavoro e la sua evoluzione. Dunque, in sintesi,

zando le risorse disponibili, tra cui la leva dei fondi interprofessionali.

³⁴() Il programma di lavoro proposto alle parti sociali dall'Isfol per la realizzazione dei referenziali di competenza per le aree economico-professionali TAC (tessile, abbigliamento, calzaturiero), sistema moda, produzioni alimentari e chimica si è articolato in due fasi, di cui la prima finalizzata alla analisi istruttoria delle diverse fonti informative, per settore; la seconda mirata a ricostruire i diversi cicli produttivi che caratterizzano le aree economico-professionali oggetto di lavoro, e i referenziali di competenza, intesi come insiemi integrati di risorse minime che consentono a un individuo di perseguire un determinato risultato lavorativo. Secondo l'opinione delle associazioni imprenditoriali, come sintetizzata nel documento di cui alla nota 32, tale esperienza avrebbe «dimostrato, una volta di più, la complessità di questa operazione, in un contesto di grande trasformazione dell'organizzazione e dei processi produttivi e in presenza di un quadro di competenze professionali sempre più articolate e interrelate. I risultati dimostrano l'impossibilità di riassumere la nozione di competenza semplicemente attraverso un elenco di attività da svolgere, di conseguenza la prosecuzione e la conclusione dei lavori intrapresi dovrà essere orientata dalla consapevolezza di dover tener conto anche della concreta capacità di fronteggiare situazioni imprevedibili in contesti lavorativi mutevoli. La consapevolezza, pertanto, della opportunità di non ritenere mai esaustivi i repertori e le classificazioni eccessivamente circostanziati e rinchiusi in un unico grande elenco, deve poter guidare la conclusione dei lavori finora intrapresi».

³⁵() *Supra*, nota 28.

³⁶() Il documento ricorda che, «secondo quanto a suo tempo concordato nell'ambito del Tavolo Unico, gli standard professionali avrebbero dovuto contribuire a facilitare l'incontro domanda-offerta di lavoro, favorire la mobilità professionale, supportare l'inclusione sociale delle c.d. fasce deboli, qualificare l'offerta educativa e formativa creando le condizioni per una maggiore integrazione con il mercato del lavoro, valorizzare/certificare le competenze comunque ed ovunque acquisite dal cittadino».

³⁷() Le *Linee guida per la formazione* esprimevano, tra gli altri, i seguenti principi: il lavoro è parte essenziale di tutto il percorso educativo, formativo e professionale di una persona; l'impresa e l'ambiente produttivo sono il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità.

le imprese affermavano la necessità di mantenere distinti, pur garantendo la comunicabilità tra istruzione, formazione e lavoro, gli standard professionali dagli standard formativi e da quelli di riconoscimento e certificazione, al fine ultimo di orientare la progettazione di effettivi percorsi idonei a preparare le figure professionali richieste di volta in volta dal mercato.

Con riferimento agli standard formativi, le associazioni datoriali esprimevano consapevolezza rispetto agli impegni comunitari dell'Italia relativi al processo di costruzione dell'EQF, e alla complessità istituzionale ad esso relativa, richiedendo tuttavia che lo NQF non diventi una gabbia o un limite ma possa, invece, essere un agile strumento anche per il mondo del *business*, diretto a favorire il riconoscimento delle capacità professionali delle persone. In tal senso, le organizzazioni firmatarie del documento in commento esprimevano ferma «contrarietà ad ogni regolamentazione che ingessi il “sistema”, ossia che fondi la valutazione soltanto o prevalentemente sulla verifica di elementi meramente formali e procedurali dei percorsi formativi; che fondi la valutazione soltanto sulle modalità di erogazione della formazione (quantità di ore di formazione in aula, idoneità dei locali, ecc.) ed in particolare, sull'organizzazione delle attività all'interno dei luoghi di lavoro». Pertanto, secondo le imprese, anche il sistema degli standard di certificazione delle competenze dovrebbe essere elaborato con la collaborazione delle parti sociali, al fine di valorizzare e riconoscere tutti percorsi di apprendimento e crescita professionale, sia quelli “formali” legati ai percorsi di formazione pubblica, sia quelli sviluppati sul lavoro e riconosciuti dall'impresa e, più in generale, dalle parti sociali.

Come il sistema delle imprese, nell'autunno del 2010 anche le tre principali confederazioni sindacali avevano espresso una posizione comune ⁽³⁸⁾. La *Nota di CGIL, CISL, UIL in vista della riunione del 23 settembre 2010*, richiamando gli impegni presi con le *Linee guida per la formazione nel 2010*, riaffermava l'importanza di costruire un sistema nazionale di standard minimi professionali, di standard formativi, di standard per il riconoscimento e per la certificazione delle competenze, con l'obiettivo di superare il divario tra domanda e offerta di competenze, formazione e professionalità. Nell'opinione dei sindacati ⁽³⁹⁾, «gli standard professionali e formativi e le modalità di certi-

³⁸() A differenza del documento comune delle associazioni datoriali, Cgil, Cisl e Uil avevano presentato la propria posizione comune prima della già citata riunione del 23 settembre 2010, e così aveva fatto Ugl, con un documento separato.

³⁹() Il documento in commento è firmato dai rappresentanti di Cgil, Cisl, Uil (vedilo in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Standard professionali, formativi, di certificazione*). La Ugl, invece, presentava un documento autonomo (*Standard minimi. Considerazioni*), giunto al Ministero del lavoro a metà ottobre 2010 (vedilo in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Standard professionali, formativi, di certificazione*), dove riconosceva l'importanza, e anche l'urgenza, di individuare «un ampio sistema integrato di standard che comprenda, oltre agli standard professionali, anche quelli formativi e di certificazione delle competenze, nazionalmente condiviso, orientato verso la qualità dei servizi». Il sindacato veicolava l'istanza di giungere a risultati concreti, adattabili e, in ogni caso, flessibili rispetto al mutevole mercato del lavoro. A tal fine, portava all'attenzione del Tavolo unico l'analisi di numerosi aspetti, tra cui, prioritaria, la definizione di un «percorso metodologico chiaro che individui il punto di incontro tra la domanda di professiona-

ficazione, definiti in ciascuna filiera (apprendistato, istruzione e formazione tecnica superiore, diritto dovere di istruzione e formazione, formazione professionale iniziale e continua, educazione degli adulti) dovrebbero essere comparabili e comunicanti, per consentire alle persone di capitalizzare i crediti formativi acquisiti nei diversi ambiti formativi e del lavoro». Eppure, rilevano i sindacati, nonostante le intenzioni, recepite anche a livello istituzionale, e riflesse nella creazione di un Tavolo unico per la costruzione del sistema nazionale di standard minimi professionali, standard formativi, riconoscimento e certificazione, lo stato, le regioni e le parti sociali hanno finora proceduto su itinerari separati e disconnessi.

Richiamando il testo di Cgil, Cisl e Uil, si ricorda che con riferimento ai percorsi di istruzione e formazione professionale è stato elaborato un sistema di competenze e figure professionali piuttosto articolato, soprattutto per la istruzione e formazione professionale triennale; alcune regioni hanno poi definito i propri sistemi di standard, e in rari casi di certificazione, spesso non coerenti tra loro e, in ogni caso, privi di un sistema di riconoscimento reciproco tra le diverse regioni; le parti sociali, infine, in accordo con il Ministero del lavoro e con il supporto tecnico dell'Isfol, hanno elaborato referenziali di competenze per i settori meccanico e del turismo, e sono in via di definizione quelli per i settori chimico, tessile e alimentare.

I sindacati elencavano poi una serie di obiettivi specifici ⁽⁴⁰⁾, ispirati alla
 lità del sistema produttivo e la costruzione di percorsi formativi coerenti, specificati in termini di competenze verificabili e certificabili, che assicurino la più ampia "occupabilità", sia in termini professionali che di opportunità durante l'intera vita lavorativa». Gli altri temi sono elencati di seguito: «1) analizzare i lavori dei gruppi di esperti delle categorie già coinvolte nelle sperimentazioni per la definizione delle competenze, quali quelle delle aree del turismo e della metalmeccanica, così da procedere con le altre aree avendone verificati concretamente la metodologia ed i risultati, per giungere a semplificazioni di proposte; 2) rafforzare la redazione di documenti individuali di registrazione delle competenze, quale il libretto formativo del cittadino; 3) puntare alla valorizzazione delle competenze in possesso dei lavoratori, con particolare riferimento a quelle acquisite nei propri percorsi di lavoro; 4) procedere alla analisi dei fabbisogni formativi dei lavoratori da intendersi come bisogni di competenze il cui sviluppo può costituire fonte di occupazione; 5) catalogare e monitorare gli interventi già attivati sui lavoratori interessati da percorsi di riqualificazione e di ricollocamento; 6) individuare possibili mobilità geografiche dei lavoratori ai fini della coerenza tra domanda e offerta di lavoro; 7) puntare ad un'offerta formativa e professionale mirata, effettivamente riferita a competenze, da somministrare attraverso percorsi basati su logiche di progressiva capitalizzazione individuale; 8) garantire il riconoscimento nazionale degli esiti degli apprendimenti in formazione ed in impresa sul mercato del lavoro nazionale, propedeutico alla certificazione delle competenze comunque acquisite; 9) prevedere l'analisi e le ricadute degli ammortizzatori sociali attivi, atti a garantire adeguati livelli essenziali delle prestazioni erogate; 10) rafforzare il sistema informatizzato per la gestione del patrimonio informativo e il supporto alla descrizione delle competenze professionali; 11) procedere all'individuazione di punti comuni nelle competenze e nelle professioni così da favorire l'adattabilità e la mobilità professionale; 12) procedere con un'analisi puntuale dei processi di lavoro così da giungere ad una "architettura" delle professioni».

⁴⁰⁾ Citando il documento di cui alla nota 39: «1) una forte accelerazione del lavoro dei gruppi di esperti delle parti sociali relativi alla definizione dei repertori di competenze, estendendoli alle altre 18 aree economico professionali e all'area rivolta alle professionalità comuni a tutti i settori, informando periodicamente le Regioni dei lavori in corso; 2) una forte sollecitazio-

necessità di dare continuità al lavoro iniziato al Tavolo unico del 2006, con il fine ultimo di creare dei sistemi di standard comunicanti tra loro, aggiornati rispetto ai cambiamenti del mondo del lavoro, per garantire, su tutto il territorio nazionale, la possibilità di vedersi riconosciute, validate e certificate le competenze comunque acquisite.

Anche le regioni hanno attivamente partecipato al percorso istituzionale, grazie al contributo dei propri rappresentanti, e anche per tramite del coordinamento di tecnostuttura. In particolare, le regioni si sono concentrate sul tema degli «standard minimi per la certificazione delle competenze»⁽⁴¹⁾.

Come riportato nel *Documento di sintesi sulla certificazione*, al fine di contribuire all'avvio del necessario confronto con i Ministeri coinvolti e con le parti sociali, le regioni e le province autonome avrebbero avviato una prima ricognizione dello stato dell'arte dei dispositivi regionali per la certificazione delle competenze, nell'ambito delle attività avviate in coerenza con gli obiettivi del Piano obiettivo nazionale (PON) e dei Piani obiettivo regionali (POR). I diversi sistemi regionali andrebbero messi in rete e coordinati grazie a una piattaforma di comuni requisiti essenziali, che ne garantisca la interoperabilità, il reciproco riconoscimento e la costruzione di un sistema nazionale, in modo da rafforzare la trasparenza e la spendibilità dei titoli e delle qualifiche rilasciate.

Sul tema degli standard, le regioni operano in vista della coesistenza e del-

ne alle Regioni e Province Autonome per individuare modalità di riconoscimento reciproco dei sistemi di standard professionali e formativi finora definiti, incoraggiando e, qualora richiesto, coadiuvando le Regioni o P.A. ancora prive di un sistema, a impostarlo fin dall'inizio in coerenza con le modalità di riconoscimento reciproco da individuare; 3) la definizione di una modalità di certificazione delle competenze che consenta alle persone di accedere a questa opportunità con le stesse modalità in tutto il territorio nazionale; 4) l'individuazione di modalità trasparenti che consentano a ciascun cittadino di riconoscere e di farsi certificare le competenze delle stesse figure professionali, anche nei casi in cui siano diversamente definite dal sistema formativo, dalle singole Regioni e P.A., dalle parti sociali. Il riferimento al Quadro Europeo delle Qualificazioni dovrebbe costituire un elemento – non il solo – per favorire questo dialogo; 5) la possibilità per il lavoratore di vedere riconosciute e valorizzate anche quelle competenze da lui possedute inconsapevolmente ed altrettanto inconsapevolmente da questi utilizzate sul posto di lavoro a vantaggio della produzione e della competitività, contribuendo così anche a creare un utile raccordo con le figure professionali dei contratti, nell'ottica di un continuo aggiornamento reciproco; 6) prevedere modalità operative che consentano un costante adeguamento degli standard così individuati alla realtà del mondo del lavoro; 7) la definitiva implementazione del libretto formativo del cittadino, impegnando soprattutto Regioni e parti sociali a verificare all'interno di percorsi formativi reali, finanziati dal FSE, dai Fondi interprofessionali o da altre risorse, la congruità dei primi esiti dei lavori fin qui sviluppati nelle diverse sedi che se ne sono occupate; 8) Individuare modalità efficaci, monitorate dallo stesso "Tavolo unico", perché le tematiche qui trattate escano dalla cerchia ristrettissima degli addetti ai lavori e costituiscano gradualmente un tema centrale per una più forte sinergia tra formazione e lavoro».

⁴¹⁾ Per "standard minimi di certificazione" si intendono gli elementi minimi, sufficienti e necessari a garantire da parte dei diversi sistemi (regionali e statale) la correttezza del processo di certificazione, in rapporto a quanto definito nella *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*, COM/2002/0119 def., in *GUCE*, C 181 E, 30 luglio 2002.

la connessione tra standard professionali e standard di certificazione, e tra il livello nazionale e quello regionale, adottando a tale scopo i principi condivisi sugli “standard minimi di certificazione” sulla base dei quali le regioni e province autonome si riconoscono tra loro. Tra questi, in primo luogo, vi sono la centralità del cittadino e i suoi diritti a vedersi riconosciute le competenze, comunque acquisite nel corso della sua vita.

Il contributo tecnico delle regioni, accompagnando l'intero processo di collaborazione interistituzionale sul tema degli standard, ha portato, nell'aprile 2011, alla elaborazione di un documento di sintesi. In esso, le regioni ricordano i cospicui investimenti fatti da alcune regioni negli ultimi dieci anni «per dotarsi di sistemi di governo e presidio delle attività dedicate alla Formazione Professionale, giungendo alla definizione di Repertori di descrizioni di professionalità capaci di garantire un elevato livello di confronto tra necessità espresse dal territorio e offerte formative». Gli standard dovrebbero correlare il repertorio nazionale ⁽⁴²⁾ con i repertori regionali, «strumenti fondamentali per gestire la necessaria attività di contestualizzazione delle professionalità e il presidio di processo di certificazione delle competenze acquisite», garantendone la reciproca leggibilità. Il contributo delle regioni ha anche portato alla elaborazione di un format esemplificativo per la definizione degli standard professionali delle “figure professionali a banda larga”. In tale ipotesi, gli elementi costitutivi dello standard professionale sarebbero stati: la denominazione della figura professionale; il livello EQF; le relative referenziazioni nei sistemi Istat, ATECO, ISCO; il riferimento al processo lavorativo o alle relative aree di attività; la descrizione dell'oggetto, dell'ambito, del profilo; il dettaglio degli elementi minimi di competenza, anche articolati in abilità e conoscenze.

Preso atto delle posizioni delle parti sociali e delle regioni, il decreto legislativo n. 167/2011 sceglie una strada coerente con le definizioni utilizzate a livello comunitario e dalle organizzazioni internazionali, distinguendo gli standard professionali, gli standard formativi, gli standard di certificazione. Richiamando brevemente le differenze, con riferimento al contesto italiano e al Testo Unico, gli “standard professionali” sono intesi come i requisiti minimi delle competenze necessarie per svolgere una professione. Gli “standard formativi” possono invece essere intesi come le specifiche degli insegnamenti finalizzati all'ottenimento di una qualifica professionale, i relativi obiettivi di apprendimento, il contenuto dei *curricula*, l'articolazione dei percorsi formativi. Infine, gli “standard di certificazione” sono le regole per l'ottenimento di un certificato o di un diploma e i relativi diritti acquisiti.

Senza pretese di esaustività, provando a ricostruire lo stato dell'arte, per ciascuna delle tre categorie, potremmo dire che per gli standard professionali esistono dei repertori regionali, che rappresentano una fonte di informazioni

⁴²⁾ In assenza di un repertorio delle professioni nazionale, le regioni hanno preso come riferimento, per la correlazione rispetto ai repertori regionali, quello ipotizzato nei lavori del Tavolo Unico nazionale, costituito nel 2006 con l'obiettivo di costruire il sistema nazionale di standard minimi professionali, formativi e di certificazione, e riunitosi con continuità fino al maggio 2008 e poi nel settembre 2010.

corposa ma non esaustiva, dal momento che non sono presenti in tutte le regioni e molti di essi non sono aggiornati. Tali repertori scontano, inoltre, la eterogeneità di linguaggi ed esperienze nelle diverse zone del paese, raccogliendo, in alcuni casi informazioni sui “profili professionali”, in altri sulle “figure professionali”, o sulle “qualifiche professionali”, sui “profili professionali e qualificazioni”, o ancora sui “profili professionali e formativi”. A questi si aggiunge l’elaborazione dei profili professionali del 2002, a cura dell’Isfol, poi divenuti il principale riferimento per l’apprendistato almeno in alcuni contratti collettivi di settore.

Con riguardo agli standard formativi, il primo riferimento sono quelli definiti dalla conferenza stato-regioni per i percorsi triennali e quadriennali di istruzione e formazione professionale. Tali standard sono gli stessi utilizzati per la formazione per gli apprendisti in diritto-dovere di istruzione e formazione. Mentre per l’apprendistato professionalizzante si fa riferimento ai già citati profili Isfol del 2002, ma anche alla contrattazione collettiva e ai lavori dei singoli enti bilaterali. Infine, gli standard formativi per l’apprendistato di alta formazione sono stabiliti dalle università, con riferimento ai titoli di studio da acquisire. A questa complessità vanno aggiunti i repertori regionali delle qualifiche professionali e dei profili formativi per l’apprendistato ⁽⁴³⁾.

In contrasto con la complessità che riguarda gli standard professionali, e soprattutto quelli formativi, risulta piuttosto povero lo stato dell’arte degli standard di certificazione. Ad oggi, accanto alle esperienze regionali, a livello nazionale, possiamo far riferimento alle sperimentazioni del libretto formativo, strumento principe per la certificazione delle competenze ⁽⁴⁴⁾.

Rispetto a quanto sin qui riepilogato il decreto legislativo n. 167/2011 compie una svolta sostanziale differenziando nettamente, proprio partendo dall’apprendistato, gli standard formativi e gli standard professionali in modo da meglio valorizzarne le specifiche finalità.

Ai sensi del comma 1 dell’articolo 6 del decreto in commento «gli standard formativi per la verifica dei percorsi formativi in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e in apprendistato di alta formazione» saranno definiti dal «Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell’istruzione, della università e della ricerca, e previa intesa con le Regioni e le province autonome» entro dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto. Il decreto dovrà tener conto «delle competenze delle Regioni e province autonome e di quanto stabilito nell’intesa tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010» in tema di standard. Come già richiamato, si può dunque dire che la piena operatività dell’apprendistato per la qualifica e per l’alta formazione è subordinata all’intervento ministeriale che introduca gli standard formativi a cui agganciare queste tipologie di apprendistato che si caratterizzano per il riconoscimento di un titolo pubblico.

⁴³) Tra gli altri, si vedano quelli citati in nota 19.

⁴⁴) Vedi L. PETRUZZO, *Certificazione delle competenze*, ed E. PERULLI, *La valorizzazione delle competenze in impresa: note tratte da un’indagine di sfondo per valutare l’utilizzabilità del libretto formativo nei contesti aziendali*, che seguono.

Il comma 2 dell'articolo 6 introduce l'altra tipologia di standard, quelli professionali, «ai fini della verifica dei percorsi formativi in apprendistato professionalizzante e in apprendistato di ricerca». Il riferimento per tali standard, secondo il decreto, non sono più i repertori regionali, neppure là dove presenti, ma i «contratti collettivi nazionali di categoria o, in mancanza [...] intese specifiche da sottoscrivere a livello nazionale o interconfederale anche in corso della vigenza contrattuale». Ciò in relazione alla finalità dello standard professionale che misura le competenze dell'apprendista in funzione del suo inquadramento contrattuale iniziale e di destinazione e della qualifica contrattuale da conseguire. Ciò spiega anche perché, conseguentemente, «la registrazione nel libretto formativo del cittadino della formazione effettuata e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita è di competenza del datore di lavoro».

Il comma 3 dell'articolo 6 disciplina lo strumento che dà coerenza non solo all'intero impianto della riforma dell'apprendistato, ma anche alla nuova visione del raccordo tra scuola, università e mercato del lavoro attivando un fondamentale canale di comunicazione tra i due sistemi, quello degli standard formativi e quello degli standard professionali. Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite secondo le diverse tipologie di apprendistato e consentire una correlazione tra standard formativi e standard professionali è infatti «istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro e in coerenza con quanto previsto nelle premesse dalla intesa tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010, da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni».

In via esemplificativa, che si impari un mestiere nel sistema educativo di istruzione e formazione professionale ovvero in ambito lavorativo e, segnatamente, in apprendistato professionalizzante poco importa. Quel che conta è che, da qualunque sistema si parta, vi sia la possibilità di riconoscimento delle competenze anche nell'altro sistema, tenendo tuttavia come punto di riferimento il fine ultimo che è l'inserimento occupazionale del giovane. Questo spiega perché il repertorio delle professioni, che mette in comunicazione i due diversi sistemi, non è costruito in astratto, in sede tecnocratica, ma riflette il dinamismo del mercato del lavoro in quanto predisposto, come afferma inequivocabilmente il comma 3 dell'articolo 6, sulla base dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro. Sono dunque le declaratorie contrattuali e i mansionari definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria a dettare gli obiettivi, in termini di competenze e saper fare, dei percorsi formativi formali e non il contrario.

Vero è che l'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, convertito in legge

n. 148/2011 ⁽⁴⁵⁾, consente ora ai contratti collettivi aziendali o territoriali di introdurre deroghe alle norme di legge e di contratto collettivo (anche) in materia di classificazione e inquadramento del personale. Trattandosi tuttavia di standard nazionali non pare praticabile alcuna possibilità di deroga in materia di apprendistato, là dove la norma del decreto legge è semmai pensata con riferimento al divieto di patti in deroga all'articolo 2103 del codice civile in materia di mansioni e inquadramento del lavoratore, materia questa già disciplinata dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo in commento che prevede la possibilità di sottoinquinare il lavoratore ovvero la percentualizzazione della sua retribuzione in funzione del percorso formativo da realizzare.

4. Il cronoprogramma per la definizione degli standard.

Il confronto interistituzionale per la riforma dell'apprendistato e per il raggiungimento dell'obiettivo, definito nell'ambito del PON, di individuare degli standard professionali, formativi e di riconoscimento e certificazione delle competenze, ha condotto alla elaborazione di un «cronoprogramma di lavoro sul tema degli standard professionali, degli standard di riconoscimento e certificazione delle competenze e degli standard formativi», inviato dall'Italia alla Commissione europea il 5 agosto 2011 ⁽⁴⁶⁾.

Il documento adotta un approccio pragmatico per affrontare, in modo parallelo e contestuale, il tema dell'apprendistato, degli standard professionali, degli standard formativi e della certificazione delle competenze, per la realizzazione di un sistema nazionale integrato. Ciò è stato possibile grazie alla coerenza e alle interconnessioni tra i diversi piani di lavoro, assicurata dal coordinamento nella *governance* dei vari segmenti, affidata ai medesimi attori; dalla connessione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro; dalla disponibilità di paradigmi comuni di riferimento, tra cui la classificazione delle professioni aggiornata dell'Istat e dell'Isfol, e la possibilità di riferirsi agli strumenti europei, come, ad esempio, i livelli dell'EQF, o la declinazione degli apprendimenti in termini di competenze, abilità e conoscenze.

Il primo obiettivo, oggetto del cronoprogramma, è la riforma dell'apprendistato, individuato appunto come «il terreno più promettente per avviare in concreto il lavoro finalizzato al funzionamento e alla interconnessione tra standard professionali (mercato del lavoro), standard formativi (qualifiche come titolo di studio) e certificazione delle competenze». Le tappe del lavoro sono scandite dai commi 1, 2 e 4 dell'articolo 6 del Testo Unico sull'apprendistato ⁽⁴⁷⁾. Il lavoro dovrebbe essere completato entro giugno 2012 e, fino ad allora,

⁴⁵) D.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche in l. 14 settembre 2011, n. 148.

⁴⁶) Vedi nota 1; il documento aggiorna la proposta di cronoprogramma già inviata a Bruxelles in primavera, e condivisa con le regioni e le parti sociali il 13 aprile 2011; il Ministero del lavoro aveva poi trasmesso una proposta di cronoprogramma alle regioni, alle province autonome e alle parti sociali e le ha incontrate il 26 e 27 luglio 2011.

⁴⁷) Si veda, *infra*, § 3 e il contributo di L. PETRUZZO, *op. cit.*

l'avanzamento delle attività sarà monitorato attraverso riunioni mensili, anche con la Commissione europea.

Il secondo obiettivo del cronoprogramma riguarda gli standard professionali per cui le regioni e le parti sociali hanno convenuto con il governo di fare riferimento «a quelli già oggi contemplati nella contrattazione collettiva nazionale di categoria/settore produttivo, che dovrebbero individuare e dettagliare i contenuti delle figure professionali presenti nei settori produttivi e nelle imprese, fermo restando l'impegno delle parti sociali a provvedere al più presto, anche mediante apposite intese, all'aggiornamento o completamento dei profili professionali nei settori in cui le declaratorie contrattuali siano insufficienti o inadeguate allo scopo».

Dalla prima ricognizione effettuata sui materiali esistenti, il commercio è il settore che, più degli altri, necessita di una rivisitazione degli standard professionali contenuti nel contratto collettivo di riferimento, anche considerando che interessa una platea di oltre due milioni di lavoratori. Se, invece, il settore dei chimici rappresenta da tempo una *best practice* ⁽⁴⁸⁾, il settore elettrico sta ora muovendo i primi passi per la ridefinizione del sistema di inquadramento professionale ⁽⁴⁹⁾.

Come riporta il cronoprogramma, «sarà comunque effettuato, sentite le parti sociali, un monitoraggio di tutti i contratti collettivi al fine di individuare ulteriori settori da sostenere nelle attività di aggiornamento e rivisitazione dei sistemi di classificazione ed inquadramento del personale contemplati nei CCNL di riferimento». In attesa che i contratti siano aggiornati, il Ministero del lavoro ha proposto di emanare un avviso pubblico, corredato di indicazioni di dettaglio ed eventuali format esemplificativi, a favore di fondi interprofessionali o enti bilaterali nazionali, costituiti tra parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e firmatarie di Ccnl. Attraverso l'utilizzo delle risorse FSE accantonate per la promozione e il sostegno del dialogo sociale, il Ministero intende coinvolgere e valorizzare i soggetti deputati a individuare i contenuti delle figure professionali rilevanti per il settore, da recepire in intese *ad hoc* e, in prospettiva, nella contrattazione collettiva, affinché procedano a quelle necessarie attività di studio e assistenza tecnica per pervenire in tempi rapidi alle intese di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 167/2011. La tempistica prevede, entro sei mesi dalla pubblicazione dell'avviso pubblico, la conclusione delle fasi procedurali dello stesso; entro quattro mesi dall'assegnazione dei fondi al/ai vincitori della gara, la messa a disposizione dei materiali richiesti con l'avviso; entro i successivi due mesi, la consegna, la discussione e la validazione dei prodotti con le parti sociali.

Il terzo obiettivo del cronoprogramma è la definizione degli standard di riconoscimento e certificazione delle competenze, tematica che ricade nell'am-

⁴⁸() Vedi il vademecum a cura dell'organismo bilaterale chimico per la formazione continua sulla revisione del sistema classificatorio per il personale dei settori chimico, chimico-farmaceutico e delle fibre chimiche (art. 4 Ccnl), settembre 2008.

⁴⁹() Cfr. M. ARCA, *La riforma della classificazione del personale nel settore elettrico*, in *DRI*, in corso di pubblicazione.

bito delle competenze regionali. In merito ad essa, regioni e province autonome avevano già espresso una posizione condivisa nel *Documento di sintesi sulla certificazione* ⁽⁵⁰⁾. Sarà proprio questo il punto di partenza per le ulteriori specificazioni necessarie all'elaborazione di un testo da approvare in conferenza stato-regioni e condiviso dalle parti sociali, in coerenza con quanto previsto dalle *Linee guida per la formazione 2010* ⁽⁵¹⁾. Al termine del percorso, da concludere entro giugno 2012, le regioni e le province autonome predisporranno un documento, nella forma di un accordo quadro o linee guida, per la condivisione e il raggiungimento dei seguenti obiettivi: «1) la sintesi e armonizzazione di strumenti e processi per la certificazione delle qualifiche e delle competenze nella formazione professionale; 2) un *framework* operativo nazionale per la validazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali e il riconoscimento dei crediti formativi in una logica interregionale e interfiliera; 3) un piano di adozione ampliata e coordinata del libretto formativo del cittadino».

In quarto luogo, per quanto riguarda gli standard formativi, il cronoprogramma distingue la loro definizione, con riferimento alle diverse filiere del sistema di istruzione e formazione.

Primo, si considerano unicamente gli standard che afferiscono a figure/percorsi di valenza nazionale per i corsi triennali e quadriennali di istruzione e formazione professionale (IFP), rivolti a 14-18enni, in esito ai quali si consegue una qualifica e/o un diploma avente valenza nazionale. Finora, per i percorsi triennali di IFP, sono stati definiti, e in seguito ampliati con l'accordo stato-regioni del 5 febbraio 2009 ⁽⁵²⁾, gli standard formativi minimi relativi alle competenze tecnico-professionali ⁽⁵³⁾ di diciannove figure, successivamente ridefiniti in ventuno figure professionali di qualifica – di durata triennale – e ventuno figure di diploma – di durata quadriennale – dall'accordo stato-regioni del 29 aprile 2010 ⁽⁵⁴⁾. A conclusione di questo percorso istituzionale, la conferenza stato-regioni del 27 luglio 2011 ha approvato i testi, con relativi allegati, elaborati dai Ministeri del lavoro e dell'istruzione, dalle regioni e dalle pro-

⁵⁰) *Supra*, nota 42.

⁵¹) Nell'intesa si specificava che le regioni potranno prevedere di delegare agli Enti di Formazione accreditati la certificazione delle competenze.

⁵²) Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di istruzione e formazione professionale. Accordo ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

⁵³) Le competenze tecnico professionali sono declinate in abilità e competenze in linea con quanto le definizioni previste nella raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente del 23 aprile 2008, cfr. *supra* nota 6.

⁵⁴) Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano riguardante il primo anno di attuazione 2010-2011 dei percorsi di istruzione e formazione professionale a norma dell'art. 27, comma 2, del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226. Accordo ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

vince autonome, e dalle parti sociali ⁽⁵⁵⁾. Sarà un decreto del Presidente della Repubblica, atteso entro la fine del 2011, a formalizzare l'inserimento dei percorsi di IFP nel sistema di istruzione secondaria superiore, al pari di licei, istituti professionali di stato, istituti tecnici; allora, le regioni saranno chiamate a recepire nella loro normativa i principi, criteri e requisiti adottati a livello nazionale.

Secondo, per l'istruzione tecnica superiore, sarà un decreto interministeriale tra i Ministeri del lavoro e dell'istruzione a definire, in attuazione di quanto previsto con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2008 ⁽⁵⁶⁾, le norme generali concernenti i diplomi degli istituti tecnici superiori (ITS), e le figure nazionali di riferimento. L'interconnessione tra i diversi sistemi (IFP, ITS e IFTS) richiede una progressiva integrazione metodologica nella descrizione degli standard formativi, alla cui implementazione saranno chiamate a partecipare anche le parti sociali.

Terzo, sempre con riferimento agli standard formativi, entro settembre 2011 sarà avviato il confronto sul metodo e sui contenuti per il processo di referenziazione al quadro europeo delle qualificazioni (EQF) delle qualifiche e dei titoli presenti nei vari sistemi e per i passaggi tra i sistemi. Tale processo, da concludere entro dicembre 2011, vede coinvolte le regioni, il Ministero dell'istruzione, le parti sociali e gli altri attori protagonisti del processo di referenziazione.

⁵⁵() Tra i testi approvati dalla conferenza stato regioni: 1) classificazione per aree professionali dell'offerta del sistema di istruzione e formazione professionale; 2) criteri metodologici di descrizione e aggiornamento periodico degli standard minimi formativi delle qualifiche e dei diplomi relativi alle figure ricomprese nel repertorio nazionale dell'offerta di istruzione e formazione professionale; 3) standard minimi formativi nazionali delle competenze di base del terzo e quarto della istruzione e formazione professionale (competenza linguistica, competenza matematica scientifica e tecnologica, competenza storico, socio economica); 4) descrizione delle figure di riferimento relative alle qualifiche professionali di cui al repertorio nazionale dell'offerta di istruzione e formazione professionale; 5) descrizione delle figure di riferimento relative ai diplomi professionali di cui al repertorio nazionale dell'offerta di istruzione e formazione professionale; 6) format degli attestati di qualifica (percorsi triennali) e di diploma (percorsi quadriennali); 7) format di attestazione intermedia che consentiranno di evidenziare – per i soggetti che non dovessero completare i percorsi – le competenze/abilità/conoscenze comunque acquisite, ai fini del passaggio ad altri segmenti dell'istruzione e anche per facilitare il riconoscimento reciproco tra regioni.

⁵⁶() D.P.C.M. 25 gennaio 2008, *Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli istituti tecnici superiori*.

26.
CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE
LIDIA PETRUZZO

SOMMARIO: 1. Il comma 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011. – 2. La certificazione nelle esperienze regionali. – 3. Nota bibliografica.

1. Il comma 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011.

Imprese e lavoratori operano oggi in un mercato che richiede incessantemente nuove e maggiori competenze ⁽⁵⁷⁾. Centrale, in questa prospettiva, è il tema della certificazione, intesa come quel «processo di riconoscimento istituzionale attraverso il quale una struttura istituzionalmente legittimata attesta il possesso e l'esistenza di determinati “oggetti”, nel caso specifico le competenze e/o i percorsi formativi *tout court*. La certificazione delle competenze rappresenta un'evoluzione sostanziale rispetto alla più tradizionale certificazione dei percorsi formativi. A beneficiarne sono diversi soggetti: all'individuo fornisce la possibilità di vedere riconosciute e valorizzate le proprie competenze per partecipare a progetti formativi calibrati sulle sue esigenze e sulle sue aspettative di sviluppo personale e professionale e per vederle valorizzate nel lavoro; alle istituzioni permette di progettare una formazione flessibile e verificabile negli esiti che tenga conto dei saperi pregressi, che rispecchi l'effettivo fabbisogno degli individui nei tempi adeguati, agevolando le modalità per il recupero dell'eventuale gap di competenze; alle imprese consente di leggere il profilo dei soggetti in un linguaggio a loro comune» ⁽⁵⁸⁾.

⁵⁷() La comunicazione COM(2008)868, *Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 2008 (in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*), mette in luce la necessità di dare alle persone i giusti incentivi per migliorare le loro competenze, correlare meglio l'istruzione, la formazione e il lavoro, sviluppare la giusta miscela di competenze e prepararsi alle competenze che saranno necessarie in futuro.

⁵⁸() ISFOL (a cura di), *Certificazione delle competenze e life long learning: scenari e cambiamenti in Italia e in Europa*, I libri del Fondo sociale europeo, 2004 (in www.adapt.it, indice

In Italia sono le leggi Biagi e Moratti a portare al centro del processo di integrazione tra scuola e lavoro il tema delle competenze. La legge n. 53/2003, infatti, dispone il riordino di tutti i livelli dell'istruzione e formazione e afferma la necessità di consolidare sia la competenza regionale in tali ambiti, sia i compiti di coordinamento nazionale, in una logica di garanzia di livelli minimi uniformi di qualità dell'offerta su tutto il territorio italiano. La legge n. 30/2003 in materia di occupazione e mercato del lavoro, invece, ribadisce e rilancia, specie nell'ambito della riforma dell'apprendistato, il valore dell'alternanza scuola/formazione/lavoro e l'esigenza di strutturare e rendere effettivo un sistema di certificazione delle competenze acquisite dagli individui in tali percorsi.

È noto tuttavia come in Italia il passaggio dalla teoria alla pratica si sia rivelato particolarmente problematico. Ancora oggi, infatti, nonostante gli impegni assunti al riguardo dal nostro Paese in ambito comunitario, poco è stato fatto per dare attuazione al dettato normativo.

Il comma 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011, ribadendo la competenza attribuita alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano proprio in materia di certificazione delle competenze, tra cui anche quelle sviluppate in apprendistato, dispone che la stessa dovrà avvenire secondo modalità definite dalle regioni, sulla base del repertorio di standard professionali e formativi di cui al comma 3 della medesima norma⁽⁵⁹⁾ nonché secondo quanto stabilito dalle *Linee guida per la formazione nel 2010* condivise da Governo, Regioni e parti sociali il 17 febbraio di tale anno⁽⁶⁰⁾.

Uno dei principali obiettivi perseguiti dalle linee guida è quello di individuare in concreto dei presupposti organizzativi e gestionali coerenti e capaci di sostenere la qualità, la trasparenza e la spendibilità della formazione per il mercato del lavoro. In questa prospettiva, diventa necessario e utile stabilire relazioni forti tra la rete pubblica e privata dei servizi al lavoro da una parte e l'insieme degli enti di formazione professionale e le agenzie di formazione presenti sul territorio dall'altra, così da realizzare una progettazione di interventi formativi maggiormente coerenti con i fabbisogni delle imprese, in una ottica di *placement*⁽⁶¹⁾. È importante che questa "rete" sia in grado di recepire

A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*).

⁵⁹() Il comma 3 del TU dell'apprendistato, infatti, indica che presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il repertorio delle professioni quale banca dati che permette di collegare le competenze acquisite e possedute ad una eventuale qualifica e/o mansione. Il riferimento agli standard professionali e formativi saranno elementi necessari per una buona certificazione delle competenze. Là dove dovessero mancare standard nazionali si farà riferimento ai dispositivi disponibili tenendo conto delle esperienze e sperimentazioni regionali (repertori regionali delle qualifiche e delle figure professionali) nonché dei contratti collettivi.

⁶⁰() Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome e parti sociali, *Linee guida per la formazione nel 2010*, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*).

⁶¹() Tale passaggio si nota nell'intesa del febbraio 2010. In questa prospettiva le linee guida richiamano l'apprendistato «in una logica di *placement*, volta cioè ad ottimizzare un incontro dinamico e flessibile tra la domanda e l'offerta di lavoro e a rendere più efficiente il raccordo e, là dove opportuna, l'integrazione tra il sistema educativo di istruzione e formazione e il mercato

le esigenze e le aspettative del mercato del lavoro e dei cittadini lavoratori e, quindi, di gestire, in una fase iniziale, il bilancio delle competenze⁽⁶²⁾ e, in una fase finale, la certificazione delle stesse. Come sostenuto al quinto punto della citata intesa del febbraio 2010, la titolarità e dunque anche la responsabilità della certificazione sono sempre regionali; in concreto sarà poi ogni singola Regione a decidere se realizzarla direttamente o per il tramite di un soggetto terzo accreditato e/o autorizzato. Le linee guida, nello specifico, ribadiscono che la gestione dell'accREDITAMENTO avverrà a livello regionale, seppure sulla base di standard nazionali.

Le scelte del legislatore italiano poc'anzi descritte interpretano le priorità politiche e programmatiche dettate a livello comunitario, nell'ambito della valorizzazione dei processi cognitivi e del capitale umano, a fronte dei cambiamenti sociali ed economici che, negli ultimi anni, hanno interrogato, tra l'altro, anche le istituzioni formative chiamate a dare risposta alle esigenze degli individui, delle imprese e del territorio. Tali istituzioni dovrebbero essere in grado di leggere e di anticipare i fabbisogni professionali del mercato (la *domanda*) così da programmare e strutturare percorsi formativi adeguati e capaci di assicurare tempestività e diversificazione dell'*offerta*, in termini di efficienza, flessibilità e continuo adattamento. In tale contesto, certificare le competenze risulta essere una fase importante per i giovani scolarizzati ma, anche e soprattutto, per persone già inserite nel mercato del lavoro, in quanto favorisce la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e, in definitiva, permette elevata mobilità professionale.

2. La certificazione nelle esperienze regionali.

Attualmente, sono poche le Regioni che, in Italia, hanno avviato sperimentazioni legate alla certificazione delle competenze. Tra queste le esperienze più significative sono quelle di Lombardia, Toscana, Marche ed Emilia Romagna, poiché hanno applicato sistemi più elaborati e complessi di certificazione. Esse, dapprima, hanno provveduto all'elaborazione di un repertorio di profili professionali, che costituisce lo standard di riferimento per la certificazione

del lavoro, in modo da rispondere alla domanda di competenze da parte dei settori e dei territori in cui le imprese operano». Per un commento si veda E. BELLEZZA, L. RUSTICO, *Formazione nel 2010: ecco le linee guida dell'Italia*, in *Boll. spec. Adapt*, 2010, n. 6.

⁶²() È importante specificare che il bilancio delle competenze è un percorso di consulenza rivolto a coloro che hanno avuto esperienze di lavoro (anche se occasionali o limitate nel tempo). Attraverso questo percorso è possibile ricostruire e analizzare le competenze maturate nelle varie esperienze di vita e riconoscere altre possibili direzioni di sviluppo in ambito lavorativo. Il bilancio non è un modo per certificare le competenze, ovvero per dare un attestato. Con il bilancio si riconoscono, si descrivono e si classificano le competenze ma per certificarle è necessario che un cittadino lavoratore acceda a procedure regolate a livello regionale. Per un maggiore approfondimento si veda A. GRIMALDI, A. ROSSI, *Alla ricerca delle mie competenze. una guida per orientarsi tra servizi e pratiche di bilancio*, Ispol, 2005 (in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*).

delle competenze acquisite in contesti di formazione e di lavoro. Tale standard si compone di “profili”, cui corrispondono le principali mansioni e, per ognuna di queste, le conoscenze e le capacità necessarie per svolgerle.

La Regione Lombardia nel 2008 ha dato avvio alla sperimentazione con la deliberazione della Giunta Regionale lombarda n. 8/6563/2008. In tale provvedimento vengono definiti sia il concetto di “competenza”, sia quello di “certificazione”. L’una viene indicata come la capacità di svolgere una singola mansione tra quelle che caratterizzano una figura professionale e, quindi, ad ogni competenza corrisponde una determinata mansione. La “certificazione”, invece, è definita come quel «procedimento attraverso il quale si attesta pubblicamente l’avvenuta acquisizione di competenze, rendendola certa attraverso la formalizzazione di un documento»⁽⁶³⁾. La Regione Lombardia, sempre nell’ambito di tale deliberazione, stabilisce le modalità di strutturazione dei profili professionali e, con il decreto dirigenziale n. 8486/2008⁽⁶⁴⁾, approva il *Quadro Regionale degli Standard Professionali*; inoltre, con il decreto dirigenziale n. 3337/2010⁽⁶⁵⁾, approva un modello per la certificazione delle competenze acquisite in ambito non formale ed informale e lo sperimenta su due figure professionali: il formatore e il giardiniere. Infine, con la deliberazione della Giunta Regionale n. 8/6563/2008 stabilisce gli standard per le attività di istruzione e formazione professionale e il loro raccordo con il repertorio regionale dei profili professionali.

Come già accennato, costituiscono esempi dei processi regionali di certificazione anche le sperimentazioni avviate dalla Regione Toscana e dalla Regione Marche⁽⁶⁶⁾. Entrambe le Regioni, la prima con la deliberazione della Giunta Regionale n. 538/2004 e la seconda con la deliberazione della Giunta Regionale n. 1465/2006, hanno aderito al progetto interregionale *Descrizione e certificazione per competenze e famiglie professionali. Standard minimi in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione professionale e lavoro* ed al relativo protocollo d’intesa sottoscritto da sette Regioni e Province autonome per la definizione di un primo modello di riferimento per un sistema nazionale di standard di competenze.

La Regione Emilia Romagna, invece, nell’ambito di una sperimentazione in materia di apprendistato, ha previsto l’analisi delle competenze in ingresso, attraverso l’utilizzo di tre schede di lavoro. La prima sintetizza le informazioni anagrafiche dell’apprendista, dell’azienda e del tutor aziendale; in essa è riportato il percorso formativo dell’apprendista e la durata della formazione. La seconda rappresenta l’analisi delle competenze dell’apprendista tramite lo svolgimento di compiti concreti; essa riguarda la ricostruzione dell’insieme di ri-

⁶³() D.G.R. Lombardia 13 febbraio 2008, n. 8/6563, *Indicazioni regionali per l’offerta formativa in materia di istruzione e formazione professionale (art. 22, comma 4, l.r. n. 19/2007)*.

⁶⁴() D.d. Lombardia 30 luglio 2008, n. 8486, *Adozione del quadro regionale degli standard professionali della Regione Lombardia*.

⁶⁵() D.d. Lombardia 1° aprile 2010, n. 3337, *Modello di certificazione delle competenze acquisite in ambito non formale e informale. Attuazione guidata in due aree professionali*.

⁶⁶() Si rimanda alla d.G.R. n. 808/2011, in *BUR Marche*, 2011, n. 53.

sorse e abilità messe in campo dall'apprendista nello svolgimento delle proprie mansioni all'interno della/e fase/i di lavoro. L'ultima rappresenta la sintesi del percorso formativo personalizzato.

3. Nota bibliografica.

In ambito europeo il tema della certificazione delle competenze è da lungo tempo valorizzato e, in particolare, con le direttive n. 89/48, n. 92/51, n. 99/42, l'Unione europea definisce tre principi fondamentali: 1) la reciproca fiducia tra sistemi formativi ed educativi; 2) i meccanismi di riconoscimento interpretati nel modo più favorevole alla persona; 3) le attestazioni di competenze rilasciabili in seguito ad un apprezzamento delle qualità personali, delle attitudini o delle conoscenze del richiedente da parte di un'autorità, senza preventiva formazione.

L'importanza dell'individuazione, in tutti i Paesi europei, di competenze chiave e di strumenti per acquisirle, valutarle e certificarle è rintracciabile nel Libro Bianco su istruzione e formazione, *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, 1995 (in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*). L'Europa si dava come obiettivo quello di realizzare un sistema di accreditamento delle competenze al fine del riconoscimento formale, per ogni individuo, del proprio patrimonio di competenze e conoscenze.

A livello nazionale, invece, la certificazione delle competenze si comincia a delineare nei processi di riforma del sistema formativo a partire dagli accordi di Governo con le parti sociali, dalla legge n. 196/1997, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, che all'articolo 1 introduceva il lavoro interinale, all'articolo 16 la riforma dell'apprendistato e all'articolo 18 i tirocini formativi e di orientamento. Con la *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*, ovvero con la legge n. 30/2003, sono significativi alcuni aspetti: la ripresa del valore del Libretto formativo del cittadino e l'ampliamento e la definizione del contratto di apprendistato. In particolare, all'articolo 7 della legge n. 196/1997 e nel d.lgs. n. 112/1999 le parti sociali affrontano la questione della certificazione delle competenze professionali come priorità insieme all'accREDITamento delle strutture di formazione e alla ristrutturazione degli enti di formazione. Il tema della certificazione delle competenze, poi, è trattato in diverse norme del d.lgs. n. 276/2003. Le tre tipologie di apprendistato, infatti, hanno in comune il diritto al riconoscimento dei crediti formativi e la registrazione nel Libretto formativo del cittadino. Altro documento importante è rappresentato dalle *Linee guida per la formazione nel 2010* che, ancora una volta, ribadiscono l'importanza di sistemi di valutazione e certificazione delle competenze e relativa registrazione sul Libretto formativo del cittadino.

Lo scarso decollo della certificazione delle competenze si presume sia anche dovuta ad una poca formazione ed informazione da parte del personale di strutture accreditate e/o delle Regioni. La confusione, primaria, è quella terminologica: competenze, conoscenze, abilità sono concetti e termini differenti tra di loro che portano, ognuno, un significato ed un senso diverso. A tal proposito e per un maggiore approfondimento si veda CEDEFOP, *Terminology of European education and training policy. A selection of 100 key terms*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008 (in *www.adapt.it*, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*). Altro aspetto di difficoltà che regioni ed enti di formazione riscontrano è quello legato alle modalità di valutazione delle competenze e, nonostante siano molti anni che si tratta il tema della certificazione delle competenze (si veda QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR

HIGHER EDUCATION, *Guidelines on the accreditation of prior learning*, 2004, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*), il Cedefop nel 2009 pubblica una guida per la valutazione delle competenze in situazione di apprendimento formale e non formale, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg (in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Istruzione, formazione, lavoro*). Risulta, dunque, utile analizzare e prendere in considerazione le esperienze regionali in materia di standard formativi e professionali, di valutazione e certificazione delle competenze in modo da poter elaborare delle vere e proprie *best practices* sulla base del fabbisogno formativo e professionale settoriale e territoriale.