Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Quadri nazionali delle qualifiche: la situazione italiana alla luce degli sviluppi europei

Lilli Casano

anticipazione

N. 3/XXV - 2015

GIUFFRÈ EDITORE

ADAPT UNIVERSITY PRESS
www.adapt.it

x. Quadro internazionale e comparato

x.1. CEDEFOP, *National qualifications framework developments in Europe*, maggio 2015 (in 🕮 *ADAPT International Bulletin*, 2015, n. 8).

Quadri nazionali delle qualifiche: la situazione italiana alla luce degli sviluppi europei

Sommario: **1.** Origini, obiettivi e caratteristiche dei quadri nazionali delle qualifiche. – **2.** I *National qualifications frameworks* nelle politiche europee. – **3.** Il caso francese. – **4.** Ritardi e incoerenze del modello italiano.

1. Nell'ultimo decennio l'istituzione (o lo sviluppo) di quadri nazionali delle qualifiche *National qualifications frameworks* (NQFs) ha rappresentato un obiettivo prioritario delle politiche formative a livello europeo. Tale processo si inserisce all'interno di un più ampio dibattito internazionale riguardante tali strumenti e la loro utilità ed efficacia nel promuovere la trasparenza dei sistemi di istruzione e formazione ed il loro collegamento con il mercato del lavoro, dibattito che ha visto in una raccomandazione dell'ILO del 2004 uno snodo cruciale (ILO, *Human Resources Development Recommendation*, 2004, n. 195) e che si è articolato intorno a due visioni contrapposte. La prima, abbracciata dalle istituzioni europee, ispirandosi alle esperienze pionieristiche dei primi Paesi che hanno istituito tali quadri alla fine degli anni Ottanta, li identifica come essenziale elemento di sviluppo dei sistemi delle qualifiche e, indirettamente, dei sistemi formativi. La seconda, consolidatasi sul piano internazionale a seguito di indagini comparative sull'introduzione di tali strumenti in Paesi in via di sviluppo, sottolinea i limiti di tale modello e mette in luce le difficoltà di attuazione, discutendone l'applicazione generalizzata a contesti diversi, ormai su scala globale (M. YOUNG, *National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries – InFocus Programme on Skills, Knowledge and Employability*, ILO Skills Working Paper, 2005, n. 22).
Anche le posizioni più critiche, tuttavia, non negano i vantaggi legati all'esistenza di NQFs: riunendo in un sistema organico le qualificazioni esistenti su scala nazionale e relative ai diversi segmenti dei sistemi di istruzione e formazione, questi quadri rappresentano un elemento importante di unitarietà, assicurando validità e riconoscibilità alle certificazioni ottenute in diversi ambiti e, nei sistemi più avanzati, assicurando il riconoscimento delle competenze maturate in contesti di apprendimento non formali e informali, ricondotte con appositi meccanismi di validazione alle qualificazioni riconosciute. Altra funzione cruciale è l'influenza esercitata da tali quadri sul modo in cui i programmi formativi sono progettati, al fine di essere inclusi e riconosciuti, oltre che sul coinvolgimento di vari *stakeholders* nella definizione degli stan-

dard formativi, che aumenta la permeabilità dei sistemi formativi con il mercato del lavoro.
A costituire elemento di dibattito sono, in realtà, gli obiettivi alla base della scelta di adottare i NQFs in alcuni Paesi *late comers*; la diffusione su larga scala del modello, indipendentemente dalle differenti tradizioni istituzionali; le caratteristiche di alcune configurazioni dei NQFs, ritenute inadatte a raggiungere gli obiettivi dichiarati.
Per comprendere la prima critica è necessario risalire alle origini dei NQFs, con particolare riferimento all'esperienza dei quadri delle qualifiche professionali inglese e neo-zelandese, creati alla fine degli anni Ottanta. In un contesto fortemente marcato da politiche neo-liberiste, la definizione dei contenuti dei programmi formativi (soprattutto della formazione professionale) veniva demandata ad organizzazioni espressione del mondo delle imprese. Da ciò l'interesse a spostare il *focus* delle qualifiche dalle conoscenze ai risultati dell'apprendimento, espressi in termini di performance lavorative. Il fatto che i sindacati fossero estromessi da tale processo di riforma, "l'invadenza" del mondo imprenditoriale rispetto alle prerogative delle istituzioni educative, il fatto che i quadri riguardassero in origine soprattutto bassi livelli di qualificazione e avessero come principale obiettivo l'indirizzamento verso qualifiche *employer-led* di giovani espulsi dai percorsi formativi, hanno rappresentato una tara culturale negativa che ha certamente influenzato il dibattito europeo, a fronte della entusiastica adesione al modello da parte delle istituzioni comunitarie. Anche in questo caso, dunque, gli interventi comunitari in materia sono stati esposti all'accusa di una adesione acritica ad un modello neo-liberale di sviluppo – anche in campo educativo e sociale – senza adeguata considerazione di tutti gli interessi in gioco.
In realtà, a tale critica si contrappone l'argomento secondo cui l'interesse delle istituzioni comunitarie verso i NQFs è collegato ad una loro seconda fase di sviluppo, quella in cui i quadri nazionali assumono funzioni più ampie, vengono associati all'idea di *lifelong learning* e ripensati quali strumenti per facilitare l'accesso ad opportunità formative lungo tutto il corso della vita, grazie alla possibilità (teorica) di riconoscimento di competenze maturate in diversi contesti, anche in termini di crediti da spendere nell'ambito dell'istruzione formale. Il discorso europeo si basa fortemente su tale principio: da ciò emerge, però, la crucialità del collegamento tra quadri nazionali delle qualifiche e validazione degli apprendimenti non formali e informali. Tale collegamento non è reso necessario solo da questioni di efficienza, ma da ragioni "politiche" di coerenza rispetto a determinati obiettivi sociali dichiarati, ed è proprio la debolezza di tale collegamento a prestare il fianco alle critiche sopra richiamate e a rappresentare, anche a parere di chi scrive, il principale elemento di debolezza dell'approccio europeo.
Allo stesso modo, la critica alla logica dei *learning outcomes* come espressione di un eccessivo determinismo delle istanze aziendali sulle modalità di formazione e riconoscimento delle competenze rimanda ad una visione anacroni-

stica dei rapporti impresa-lavoratore-società, mentre è oggi consolidata l'idea di una necessaria e paritaria cooperazione tra imprese, sindacati, istituzioni in quest'ambito. Anche su questo fronte l'efficacia e la "desiderabilità sociale" dei quadri nazionali delle qualifiche sono legate alla effettiva realizzazione di tale logica cooperativa, secondo punto debole del modello europeo, come vedremo nel paragrafo successivo.

Provando a delineare un idealtipo di NQF utile alla comparazione ed alla riflessione sulle condizioni di efficacia delle esperienze realizzate, si può sostenere che i NQFs nell'accezione più moderna si differenziano dai precedenti sistemi delle qualifiche per via di alcuni elementi: sono onnicomprensivi (includono cioè tutte le qualifiche ottenibili nei diversi sistemi di apprendimento, riconoscendo ad essi pari dignità); ogni qualifica è definita in termini di risultati di apprendimento definiti sulla base di proprietà quali il contenuto, il livello, la qualità (M. DŽELALIJA, M. BALKOVIĆ, *Theorethical base for multidimensional classification of learning outcomes in reforming qualification frameworks*, in *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, 2014, vol. 12, n. 2, 151-160); si basano sul principio di similarità tra le qualifiche, che implica standard comuni e comuni criteri di valutazione, oltre che sul presupposto che esistano qualifiche per ogni livello di prestazione di ciascun settore professionale (M. YOUNG, *op. cit.*).

Le caratteristiche dei NQFs variano a seconda del grado di effettiva aderenza a tale modello nell'insieme delle sue proprietà. Young distingue tra un modello definito "framework of communication" ed uno definito "regulatory framework". Nel primo caso, i quadri delle qualifiche hanno obiettivi prevalentemente limitati alla sfera informativa e un basso livello di prescrittività: fungono da mappe per orientare gli *stakeholders* ma non hanno effetti significativi sui sistemi formativi e sul mercato del lavoro. Nel secondo caso, i quadri sono i principali strumenti attraverso cui lo Stato intraprende processi di riforma *top-down* in vista della modernizzazione dei sistemi educativi, spesso con l'obiettivo di allinearli alle esigenze del mercato del lavoro: il grado di prescrittività varia da sistema a sistema ed è in genere inversamente proporzionale alla capacità di dare espressione a bisogni professionali (delle persone e delle imprese) differenziati.

Tra il rischio di un ruolo meramente informativo e di scarsa efficacia, e quello di un impianto dirigista *top-down*, sembra che la "quadratura del cerchio" sia difficile da raggiungere. Tuttavia, le trasformazioni avvenute su scala globale e legate alla mobilità delle persone, alla fluidità dei mercati del lavoro, ai continui mutamenti dei mercati, delle professioni, delle competenze richieste, alla sempre minore capacità dei vecchi sistemi delle qualifiche di offrire risposte efficaci sul piano dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rendono l'istituzione dei NQFs cruciale. A fronte dei rischi segnalati, la letteratura individua delle vie di uscita, segnalando la possibilità che NQFs con valenze trasformative (*regulatory frameworks*) rispetto ai sottosistemi con cui interagiscono possano condurre a buoni risultati, se caratterizzati da una visione

"incrementale", da ampia concertazione, da una struttura per blocchi rispondenti a specifiche esigenze settoriali e territoriali, dalla costruzione di condizioni abilitanti specifiche in ognuno dei sotto-sistemi coinvolti.

2. A livello europeo, il ruolo dei quadri nazionali delle qualifiche è evoluto nel tempo, all'incrocio tra spinte endogene ed esogene, in vista di un obiettivo prioritario: facilitare la mobilità geografica dei lavoratori, attraverso il riconoscimento e il trasferimento delle qualifiche tra i Paesi europei.

Per tale ragione, è opportuno fare una distinzione tra Paesi che avevano già consolidato quadri nazionali delle qualifiche – seppure parziali e non perfettamente coincidenti con l'idealtipo sopra richiamato (Francia, Regno Unito, Irlanda) – e Paesi che hanno avviato tale processo a seguito delle spinte comunitarie. Gli obiettivi, la configurazione e i risultati dei due gruppi di Paesi sono limitatamente confrontabili, sebbene il discorso europeo sui NQFs sembri oggi guardare al processo di diffusione dei quadri delle qualifiche come omogeneo, univoco e unidirezionale.

Già a partire dal Consiglio di Lisbona del 2000, le istituzioni europee hanno individuato nella trasparenza dei titoli e delle qualificazioni un obiettivo imprescindibile per il buon funzionamento di un mercato del lavoro europeo. Nell'ultimo quindicennio numerose iniziative sono state promosse al fine di allineare i diversi segmenti dei sistemi formativi nazionali a tale obiettivo, fra cui di estrema rilevanza la raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo del 23 aprile 2008 sull'istituzione dell'*European Qualification Framework*, il quadro europeo delle qualifiche, che ha l'obiettivo di offrire un quadro comune per la classificazione in livelli di tutte le qualifiche esistenti, in modo da renderle comparabili a livello europeo.

La raccomandazione sull'EQF individuava evidentemente quale requisito indispensabile per la creazione di un quadro europeo delle qualifiche l'istituzione, in tutti gli Stati membri, di quadri nazionali delle qualifiche, in vista di una loro referenziazione al sistema europeo. È sulla scorta di tale raccomandazione, quindi, che il processo di costituzione dei NQFs si è intensificato su scala europea, seguendo processi e dinamiche differenziate a seconda delle tradizioni nazionali, fino al risultato celebrato dal Cedefop nel rapporto *National qualifications framework developments in Europe*, maggio 2015 (in epigrafe): tutti i Paesi europei hanno istituito o hanno avviato le procedure per l'istituzione di un NQF.

Grandi differenze, tuttavia permangono sul piano del grado di sviluppo dei sistemi, e su quello delle caratteristiche dei quadri.

Dai sistemi inclusivi – come quello danese, in cui il NQF contiene tutti i titoli riconosciuti da autorità pubbliche – a quelli settoriali, come il quadro francese, che contiene solo le certificazioni e i titoli della formazione professionale e tecnica.

Dai Paesi in cui i repertori nazionali esistono da svariati decenni e sono stati disegnati sulle tradizioni nazionali di regolazione della formazione e del lavoro – ancora il caso della Francia – ai Paesi, come l'Italia, in cui un quadro na-

zionale delle qualifiche ancora non esiste, nonostante le pressanti raccomandazioni europee, e la referenziazione dei titoli di istruzione (solo quelli formali) all'EQF è avvenuta bypassando la creazione (che doveva essere propedeutica) di un quadro nazionale.
La maggior parte dei Paesi europei è ad ogni modo orientata verso un modello di NQF onnicomprensivo, basato su livelli progressivi (otto) in cui collocare le qualifiche a seconda di specifiche proprietà, elementi chiaramente riconducibili all'obiettivo di referenziazione all'EQF.
Altra caratteristica comune è l'appartenenza al modello definito da Young (M. YOUNG, *op. cit.*) "frameworks of communication", *frameworks* cioè che hanno l'obiettivo di offrire un quadro di riferimento comune, ma non implicano sostanziali riforme nei sotto-sistemi sociali coinvolti. Questa caratteristica, alla luce di quanto sopra esposto, rischia di configurare tutto il processo "europeo" di definizione dei NQFs come una operazione di mera referenziazione utile ai fini dell'obiettivo di assicurare maggiore trasparenza delle qualifiche nello spazio europeo, più che a innescare efficaci processi di riforma in vista degli obiettivi più ambiziosi che pure i documenti europei richiamano insistentemente (sostenere le transizioni occupazionali, migliorare il collegamento tra mondo della formazione e mondo del lavoro, ridurre le disuguaglianze di opportunità attraverso il riconoscimento delle competenze maturate dalle persone in tutti i contesti). Occorre precisare, che pur riconoscendo la assimilazione dei quadri europei prevalentemente al modello "communication", le istituzioni europee hanno segnalato la possibilità che i NQFs istituiti sulla scorta delle raccomandazioni comunitarie di innescare processi di cambiamento, prevalentemente su tre fronti.
In primo luogo, quello della progressiva definizione di livelli di qualificazione basati sul concetto di *learning outcome* (risultato di apprendimento), che ha scardinato l'impostazione tradizionale vigente in molti sistemi nazionali (in cui qualifiche e titoli erano definiti sulla base degli *input*, conoscenze da trasmettere). Tale logica è stata sostenuta proprio perché ritenuta capace di facilitare il collegamento tra sistemi formativi e mercato del lavoro, creando un linguaggio comune per imprese e istituzioni formative, che si riteneva cruciale per facilitare le transizioni occupazionali.
In secondo luogo, l'azione comunitaria in tale ambito avrebbe influenzato positivamente le iniziative intraprese dagli Stati membri sul fronte dell'istituzione di sistemi di validazione degli apprendimenti maturati in contesti non formali e informali, oggetto di una specifica raccomandazione del Consiglio nel dicembre 2012. Tale correlazione, sebbene fortemente auspicabile, è tuttavia da dimostrare, se è vero che i rapporti riguardanti lo stato di avanzamento di tali sistemi riportano risultati ancora non soddisfacenti a livello europeo proprio su questo fronte, segnalando che sono pochi i Paesi in cui lo sviluppo di procedure di validazione degli apprendimenti non formali ed informali è proceduto ed è stato collegato all'istituzione dei NQFs (CEDEFOP, *op. cit.*).

Infine, l'impegno comunitario sul fronte dell'istituzione di NQFs avrebbe indirettamente incoraggiato il confronto tra gli *stakeholders* interessati (imprese, istituzioni educative, parti sociali, NGO, ecc.) ponendo le basi per una loro maggiore partecipazione alla definizione dei quadri, e più in generale, alla definizione di politiche volte ad accrescere la trasparenza e la trasferibilità di qualificazioni e competenze. Anche su questo fronte, a dire il vero, i risultati raggiunti non sono del tutto confortanti: è ancora il rapporto Cedefop del maggio 2015 a segnalare come nella maggior parte dei Paesi europei, sebbene il processo di definizione dei NQFs preveda in linea di principio il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, essi rispondono prevalentemente ai bisogni dei sistemi educativi, e in misura molto minore agli interessi delle imprese, dei lavoratori e degli operatori del mercato del lavoro.

3. Tra i Paesi pionieri nella istituzione di quadri nazionali delle qualifiche la Francia, il cui modello si discosta, in parte, dal *mainstream* europeo. Il caso francese è interessante non solo per il livello di sviluppo del sistema e per il suo consolidamento sul piano istituzionale, ma anche per alcune specificità legate al ruolo degli attori coinvolti (imprese, parti sociali, attore pubblico) ed alle tecniche di regolazione, caratterizzandosi come esperienza basata sull'esistenza di norme prescrittive affiancate al metodo della bilateralità, che hanno positivamente influenzato l'affermazione del modello.

In Francia, il *Répertoire Nationale des Certifications Professionnels* (RNCP), istituito nel 2002, raccoglie la tradizione degli organismi bilaterali per la definizione delle qualificazioni professionali, esistenti fin dal 1971. Esso è, dunque, frutto dell'azione congiunta e coordinata negli anni di rappresentanti dei ministeri competenti, delle regioni, delle parti sociali e di esperti riuniti nella *Commission nationale de la certification professionnelle*, che ha l'obiettivo di gestire il repertorio aggiornandolo costantemente in modo da assicurare l'allineamento delle qualificazioni ivi contenute con la realtà del mercato del lavoro. Il Repertorio contiene tutte le qualificazioni professionali riconosciute e viene aggiornato su richiesta dei ministeri competenti o delle commissioni bilaterali per il lavoro dei vari settori professionali (o da enti di formazione con il *parrinage* di tali commissioni). Tutte le qualificazioni che rispondano a obblighi regolamentari, a "regole di mercato" (cioè a bisogni di qualificazione dettati dall'evoluzione del mercato in determinati settori) o a "criteri di utilità sociale", come il contrasto alla disoccupazione, possono essere incluse nel Repertorio.

La *loi* n. 2002-73 del 17 gennaio 2002 collega il RNCP alla VAE (*validation des aquis de l'experience*): tutte le persone, a prescindere dalla condizione occupazionale, hanno diritto al riconoscimento delle competenze maturate in ambito non formale e informale al fine dell'ottenimento di una qualificazione professionale, a patto di poter dimostrare tre anni di esperienza sul campo e che la qualificazione di riferimento sia contenuta nel RNCP.

A seguito dell'introduzione del *Compte Personnel de Formation* ad opera della *loi* n. 2014-288 del 5 marzo 2014 relativa a *formation professionnelle, em-*

ploi et démocratie sociale – che introduce un diritto individuale alla formazione per tutte le persone a prescindere dallo *status* occupazionale, sempre a patto che la formazione porti a una qualificazione riconosciuta nel RNCP – la permeabilità del Repertorio alle esigenze del mercato è stata aumentata. Le imprese e gli enti che gestiscono la formazione hanno infatti interesse a che la formazione proposta ai lavoratori sia riconosciuta, e dunque a proporre aggiornamenti del RNCP attraverso le istanze rappresentative autorizzate.
Come già verificatosi con riferimento al sistema di formazione continua – dove l'esistenza di un obbligo formativo in capo alle imprese e di un diritto individuale alla formazione per i lavoratori hanno rappresentato i pilastri di un sistema tra i più avanzati in Europa – anche in questo specifico ambito sembra che l'esistenza di dispositivi giuridici vincolanti abbia agito positivamente sul funzionamento del sistema. Da un lato, l'obbligo di ricondurre al RNCP tutte le qualifiche al fine di un loro riconoscimento spinge gli attori interessati, e in particolare le parti sociali e le stesse imprese, a contribuire alla codifica ed all'aggiornamento del quadro delle qualifiche. Dall'altro, il diritto individuale alla formazione e quello al riconoscimento delle competenze maturate in contesti non formali e informali – e la predisposizione di strumenti idonei al loro esercizio – hanno sostenuto la diffusione delle pratiche di validazione e certificazione delle competenze, che risultano ad oggi legate a doppio filo con il sistema delle qualifiche. Altro elemento che ha certamente inciso positivamente è la settorialità del RNCP: come già anticipato, esso nasce come quadro di riferimento per le sole qualifiche professionali, rispondendo ad una logica *bottom-up*, in cui la definizione e l'aggiornamento del quadro è rimessa alle parti sociali con l'obiettivo di rappresentare il più possibile la complessa realtà del mercato del lavoro nei diversi settori. Certamente, ciò ha implicato una moltiplicazione delle qualifiche riconosciute ed uno scollamento rispetto ai titoli rilasciati nell'ambito dell'istruzione generale, ma ciò che qui interessa rilevare è la logica alla base di questo sistema: poiché l'obiettivo è il collegamento tra formazione delle competenze e mercato del lavoro, solo le qualificazioni che sono in rapporto con il mercato del lavoro sono incluse nel Repertorio (CNPC, *Rappor de Référencement du cadre national de certification français vers le cadre européen de certification pour la formation tout au long de la vie*, Groupe de travail français du projet, ottobre 2010). Non quelle dell'istruzione generale, laddove non costruite "dal basso" e in collegamento con il mercato del lavoro. In questa separazione, forse contestabile sul piano pedagogico, si ritrova però un tentativo di riforma sostanziale, che ci fa sostenere l'appartenenza del RNCP francese al modello dei "regulatory framework", i quadri che hanno l'obiettivo di incidere realmente sul funzionamento dei sistemi formativi e del mercato del lavoro e sul loro collegamento.
Ciò chiaramente evidenzia la distanza rispetto alle operazioni formalistiche alla base dei NQFs di nuova generazione (sollecitati dalla raccomandazione sull'EQF), che hanno come principale obiettivo la referenziazione delle qualifiche formali e come *core* il sistema dell'istruzione generale.

4. Il nostro Paese è molto lontano tanto dalle raccomandazioni europee, quanto dalle buone pratiche sviluppate in altri Paesi, e l'*impasse* appare sempre più difficile da superare: il sistema nazionale di validazione degli apprendimenti non formali e informali e certificazione delle competenze, collegato a un repertorio nazionale delle qualificazioni, è lontanissimo da una realizzazione compiuta e dall'operatività su scala nazionale.
Gli insistiti richiami delle istituzioni comunitarie a costruire sistemi nazionali per la validazione degli apprendimenti non formali ed informali e la certificazione delle competenze sono stati accolti, dopo oltre un decennio di sperimentazioni, anche nel nostro Paese con il d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, in attuazione di quanto già stabilito dall'art. 4 della l. 28 giugno 2012, n. 92. Un commento puntuale delle criticità sollevate dall'intervento legislativo è già stato presentato in altre sedi, a cui si rimanda (vedi U. BURATTI, L. CASANO, L. PETRUZZO (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT University Press, 2013; L. CASANO, *Transizioni occupazionali e certificazione delle competenze*, in *Formazione Lavoro Persona*, 2014, n. 12).
Il complesso impianto istituzionale previsto dalla norma è ad oggi ancora inattuato e, sebbene siano stati compiuti alcuni passi in direzione della realizzazione del sistema, sembra che persino l'orizzonte del 2018, termine entro cui le istituzioni europee hanno invitato tutti gli Stati membri ad avviare sistemi per l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze, sia poco realistico. Inutile sottolineare come tali tempistiche siano fortemente inadeguate, proprio per via dello stretto collegamento tra la certificazione delle competenze e le altre riforme in atto nel nostro Paese: dalla regolazione dei rapporti di lavoro, alle politiche attive e passive per il lavoro, al sistema di formazione professionale iniziale, a quello della formazione degli adulti, tutti interventi che appaiono monchi e rischiano l'insuccesso anche per via dell'assenza di politiche necessarie a fare da collante e correttivo e di strumenti moderni di governo del mercato del lavoro.
I passi fondamentali per l'istituzione del sistema di certificazione delle competenze sono evidentemente l'individuazione degli enti titolati ad erogare i servizi, la definizione delle procedure e delle coperture economiche, e soprattutto la creazione di un Repertorio nazionale delle qualifiche quale aggancio dei diversi sottosistemi e approdo del processo di certificazione.
Anche su questo fronte, si assiste ad uno stallo legato alla difficoltà di tradurre operativamente quanto previsto dal d.lgs. n. 13/2013, che all'art. 8 prevede l'istituzione di un Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, in cui far confluire non solo i repertori regionali già esistenti e riguardanti le qualifiche professionali riconosciute dalle Regioni, ma anche il Repertorio nazionale dell'offerta di istruzione e formazione professionale (22 figure di riferimento per le qualifiche triennali e 21 diplomi quadriennali) e il Repertorio delle qualificazioni conseguite in apprendistato, che avrebbe dovuto nel frattempo essere costituito. L'ambizione

del legislatore è in realtà quella di creare un quadro delle qualifiche onnicomprensivo, contenente (a differenza di quanto visto nel caso francese) tutte le certificazioni e tutti i titoli conseguibili nei sistemi di istruzione e formazione professionale, a cui riferire, peraltro, anche le competenze maturate in contesti di apprendimento non formale e informale, adeguatamente validate e certificate.

Tutto ciò è perfettamente in linea con le raccomandazioni europee e formalmente coerente con il modello in via di affermazione in Europa: quadri onnicomprensivi con un valore, però, prevalentemente informativo e difficilmente capaci di incidere sostanzialmente nei sotto-sistemi di riferimento innescando processi di riforma. La strada scelta, dunque, è quella "più" comoda dell'adesione formale ed acritica al modello europeo, senza però adeguata considerazione dei limiti sopra esposti. Essi si ritrovano nel caso italiano, dalla difficoltà di creare sistemi onnicomprensivi in assenza di quadri settoriali ben definiti, al coinvolgimento debole degli *stakeholders*, all'incapacità di andare oltre il piano formale raggiungendo obiettivi concreti che superino un'operazione di mera referenziazione.

Il compito di creare tale quadro di riferimento è stato affidato ad un gruppo tecnico (composto da Regioni e Ministeri competenti), con il supporto di Tecnostruttura ed Isfol, che ha lavorato alla definizione di una metodologia per la correlabilità delle qualificazioni professionali presenti nei repertori regionali già esistenti e alla sua sperimentazione su alcuni settori. Sono state avviate, al contempo, azioni di *maternage* (traghettamento) per promuovere il trasferimento di repertori o singole qualificazioni professionali da Regioni che ne dispongono a realtà territoriali che ne sono sprovviste, operazione già sperimentata negli anni scorsi con accordi bilaterali tra Regioni.

Il Repertorio nazionale – quando sarà finalmente istituito – deriverà dunque da attività di sommatoria e duplicazione di repertori già esistenti, una operazione che appare invero puramente formalistica e che si discosta dall'ipotesi innovativa, portata avanti dal legislatore del Testo unico per l'apprendistato del 2011, secondo cui le qualificazioni avrebbero dovuto essere correlate innanzitutto alla realtà del lavoro nelle imprese, e dunque ai sistemi di inquadramento e classificazione del personale, con un forte coinvolgimento delle parti sociali a diversi livelli di intervento.

L'attuale sistema prevede al contrario un coinvolgimento rituale delle parti sociali in veste consultiva, ma senza incidere nella sostanza sulla creazione di un veritiero legame tra qualificazioni e declaratorie dei sistemi di inquadramento professionale.

Tali ritardi e incoerenze penalizzano i tentativi di innovare il modello italiano di regolazione del lavoro testimoniando l'assenza di pre-condizioni istituzionali molto importanti per dare credibilità a qualsiasi proposta di riforma basata sulla valorizzazione dell'alternanza e la messa a sistema delle politiche attive. Questi strumenti sono incentrati sulla valorizzazione delle competenze, sul loro riconoscimento, sulla loro trasferibilità nelle transizioni occupazionali,

sulla «capacità di integrare diversi livelli di un sistema di apprendimento permanente in un sistema coerente», la cui assenza nel nostro Paese è ribadita dal Cedefop.

Per il centro studi europeo, un ostacolo all'istituzione di un quadro nazionale delle qualifiche nel nostro Paese sarebbe la complessità del quadro normativo e istituzionale, con competenze diffuse e ripartite tra livello nazionale e regionale a seconda del segmento di istruzione e formazione. Tale configurazione, in realtà, non sembra essere prerogativa dell'Italia, considerato che in molti Paesi la *governance* dei sistemi formativi è caratterizzata dall'intervento congiunto e coordinato di diversi attori. A dire il vero, come testimoniato dal caso francese, ciò che differenzia l'Italia dagli altri Paesi in cui i quadri sono stati sviluppati nonostante (e grazie a) modelli di *governance* multi-livello e multi-attore è la capacità di coordinamento (tra) e l'opportuno riconoscimento (di) tutti gli attori in gioco: ministeri, regioni, parti sociali, istituzioni formative e, nei sistemi più avanzati, NGO e tutti gli attori del volontariato in cui si sviluppano processi informali di apprendimento.

Lilli Casano
ADAPT Research Fellow