

Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali*

Certification of Competences and the Role of the Social Partners

Marina Nicolosi

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo

SOMMARIO: 1. Introduzione: la valorizzazione delle competenze nel diritto transizionale del lavoro. – 2. La certificazione delle competenze in Italia. – 3. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze. – 4. Competenze e qualifiche professionali dei CCNL. – 5. Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali.

Sinossi: Il saggio analizza l'attuale sistema di certificazione delle competenze e le potenzialità che il quadro normativo scaturito dalla riforma Fornero ha assicurato, con riferimento ad un più efficace incontro tra domanda e offerta nel mercato transizionale del lavoro. Nella decretazione attuativa, tuttavia, persiste l'assenza di strumenti necessari a garantire un più elevato livello partecipativo delle parti sociali, senza il quale si ritiene che l'istituto della certificazione non riesca a produrre i risultati sperati.

Abstract: *The essay analyses the current system of skills and the opportunities offered by the regulatory framework introduced by the Fornero reform, with particular reference to its potential to foster a more effective matching between labour supply and demand in the transitional labour market. However, the implementing decree still lacks the necessary instruments to ensure a higher level of participation by the social partners. In the absence of such instruments, the skills certification system is unlikely to achieve the intended results.*

Parole chiave: Mercato del lavoro – Competenze – Certificazione – Parti sociali

* Il presente contributo è riconducibile all'attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale -PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

Keywords: Labour market – Skills – Certification – Social partners

1. Introduzione: la valorizzazione delle competenze nel diritto transizionale del lavoro

Nonostante l'enorme lentezza del processo di implementazione del Sistema nazionale di certificazione¹, la valorizzazione delle competenze legate al diritto alla formazione e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita continua a mantenere una significativa centralità tra gli strumenti indicati dall'Europa per favorire l'occupazione e, segnatamente, l'occupazione giovanile².

Invero, l'idea che le competenze possano costituire una risposta alle storiche asimmetrie informative tra la domanda e l'offerta di lavoro, per cui i percorsi di istruzione e formazione professionale non riescono ad interpretare il fabbisogno espresso dal tessuto produttivo di riferimento, costituisce tutt'ora un dato imprescindibile nelle analisi del fenomeno della disoccupazione giovanile³, anche a livello internazionale⁴.

In realtà, l'interesse dell'Europa verso il tema delle competenze non è nuovo e risale agli anni '90. Già nel 1989, infatti, l'Europa rivolge una prima attenzione alle competenze, nell'ambito del mutuo riconoscimento tra Paesi membri delle attestazioni di qualifiche professionali rilasciate, al fine di incentivare la mobilità di persone, studenti e lavoratori⁵. Sicché, da allora, e nell'ambito dell'istituto della libera circolazione dei lavoratori subordinati, viene sviluppata un'accezione di mobilità delle risorse umane europee che valorizza, non solo e non tanto la mobilità fisica e geografica delle persone, quanto la leggibilità e la trasferibilità delle competenze possedute, le quali vengono considerate come il capitale distintivo dell'UE nel quadro del paradigma "dell'Europa delle conoscenze"⁶. Successiva-

¹ DEL PUNTA, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in CIPRIANI, GRAMOLATI, MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0: la Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, 225 ss.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, del 1 luglio 2020, COM(2020) 274 final; Decisione (UE) 2023/936 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, relativa a un *Anno europeo delle competenze*; Agenda per le competenze per l'Europa 2020-2025, del giugno 2020.

³ SENATORI, TIRABOSCHI, *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*, in *DRI*, 2008, 648 e ss., spec. 659. Da ultimo, DI CORRADO, *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale*, Fondazione Giacomo Brodolini, 2025.

⁴ ILO, *World Employment Report 2004/2005*, Geneva, 2006, consultabile in www.csmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Lavoro e globalizzazione*.

⁵ Sulle tre direttive varate al fine di conseguire una normativa europea sul riconoscimento di titoli e diplomi (Dir. n. 89/48/CEE; Dir. n. 92/51/CEE; Dir. n. 99/42/CEE), diffusamente, ROCCELLA, TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Padova, 2020.

⁶ Commissione Europea, *Insegnare e apprendere – Verso la società conoscitiva*, 1995, consultabile. <https://www.indire.it/db/docsrv/PDF/Libro%20Bianco.pdf>, 57. Più recentemente, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *L'unione delle competenze*, Bruxelles, 5.3.2025, COM(2025) 90 final.

mente, se un più compiuto approccio alla valorizzazione delle competenze lo si ritrova nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, lanciata durante il Consiglio di Lussemburgo, nel 1997, è nel Consiglio di Lisbona del 2000, con la "Strategia Europa 2020", che si pone lo sviluppo di conoscenze, capacità e competenze, quale premessa per la crescita economica e dell'occupazione attraverso percorsi di apprendimento più flessibili⁷. Da qui è sorta l'esigenza di elaborare sistemi di riconoscimento validazione e certificazione delle competenze, anche al fine di favorire la circolazione delle persone fra i diversi Stati membri⁸.

In ambito europeo, pertanto, l'idea di dotare di un valore di scambio le competenze, creando a livello comunitario criteri omogenei di validazione delle competenze acquisite⁹, è diventata uno snodo strategico in grado di mettere in comunicazione e far dialogare i diversi sub-sistemi tra loro (scuola, formazione professionale, lavoro). Ad oggi, esiste una fitta rete di strumenti messi a disposizione dall'Europa per la mutua riconoscibilità delle competenze acquisite dalle persone tramite percorsi di istruzione e formazione, e in contesti di apprendimento non formali e informali, anche con riferimento ad esperienze lavorative¹⁰.

In questa direzione, e nel quadro dei punti di riferimento offerti dall'Europa, le politiche formative avviate nei diversi Paesi membri convergono verso obiettivi comuni di personalizzazione dei percorsi e valorizzazione delle competenze individuali.

⁷ Durante il Consiglio di Lisbona, più precisamente, emerge il nesso strategico tra occupabilità degli individui, apprendimento permanente, sviluppo economico armonico e sostenibile. Vanno altresì ricordate la Dichiarazione di Copenaghen del 20 novembre 2002 "su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale", la Decisione del Consiglio e del Parlamento del 2004 "su un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)" e la Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio del 23 aprile 2008 "sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente". Su questa evoluzione, ALLULLI, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Tipografia Pio XI, 2015.

⁸ Il sistema di accreditamento, con l'intenzione di formulare strategie per eliminare ostacoli alla mobilità e offrire soluzioni alla trasparenza delle qualifiche, sarà approfondito durante il Forum sulla trasparenza delle certificazioni e delle qualificazioni, realizzato su iniziativa della Commissione europea e del Cedefop (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), nel 1998.

⁹ Tra tali linee guida compaiono: la trasparenza, per cui gli Stati membri sono chiamati ad elaborare certificati trasparenti e ad aumentare la visibilità delle competenze acquisite dagli individui (supplemento al certificato, curriculum vitae europeo, Europass-formazione); il riconoscimento delle qualifiche professionali e delle competenze, secondo cui l'Unione Europea invita gli Stati membri a sperimentare metodologie e strumenti di compatibilità e comparabilità delle qualifiche e sistemi di unità capitalizzabili e trasferibili a livello europeo, al fine di raggiungere un riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite in esperienze formali e non formali; la qualità dell'insegnamento e della formazione professionale che consiste nel mettere a punto procedure di certificazione e di valutazione partendo da norme internazionali esistenti (Iso 17024).

¹⁰ Tra le più rilevanti, il Quadro Europass, lo *Youthpass*, il quadro europeo delle qualifiche (EQF o QEQ), il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS), il sistema europeo per la formazione professionale (ECVET), la classificazione europea di abilità/competenze, qualifiche e occupazioni (ESCO).

2. La certificazione delle competenze in Italia

In realtà, anche in Italia l'interesse verso il tema è risalente, in quanto un forte collegamento tra la certificazione delle competenze e il cosiddetto "diritto transizionale del lavoro"¹¹, era già emerso, almeno nelle intenzioni del legislatore, già nella l. n. 196/1997 (cosiddetto Pacchetto Treu). L'art. 5, dedicato alla formazione professionale dei prestatori di lavoro temporaneo, e l'art. 17, dedicato al riordino della formazione professionale, affidavano al Ministero del lavoro e della previdenza sociale il compito di definire "criteri e modalità di certificazione delle competenze acquisite al termine del periodo formativo"¹². Nella più tradizionale prospettiva del diritto transizionale del lavoro, infatti, viene posta particolare enfasi sul diritto della singola persona alla certificazione delle proprie competenze, da proiettare in una ampia logica di sistema, che fa perno sulla individuazione di alcuni e determinati standard professionali, da correlare ad un Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Sulla base di tali standard i lavoratori possono vedere riconosciute le competenze maturate nel corso della vita professionale, che vengono rese leggibili per affrontare positivamente le transizioni occupazionali all'interno del mercato del lavoro¹³. In quest'ottica, pertanto, vengono valorizzate le esigenze del mercato del lavoro alla luce di una nuova visione del rischio sociale e della vulnerabilità, che richiede la necessità di investire sul capitale umano, ripensando le politiche sociali in un'ottica partecipativa¹⁴.

¹¹ Per la prospettiva evolutiva, da un'impostazione tradizionale del diritto del lavoro, verso una più moderna concezione del "diritto del mercato del lavoro", quale nuovo assetto di istituzioni e regole giuridiche volto a potenziare la posizione del lavoratore o di colui che cerca un'occupazione all'interno del mercato del lavoro, CARUSO, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007; GUARRIELLO, *Per un approccio giuridico al tema delle competenze*, in *Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni*, 1999, v. 20, 113; LOFFREDO, *Diritto alla formazione lavoro. Realtà e retorica*, CACUCCI, 2012; TARQUINI, *La messa in trasparenza delle competenze come motore per l'innovazione delle imprese*, in BALDUCCI, MARCHI (a cura di), *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente. Una pluralità di discorsi*, CARFOCCI, 2014; VALENTE, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in *AA.VV., Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, CACUCCI, 2015, 995 ss.; SIMONCINI, *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in *DRI*, 2017, 687; SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, 1; nonché TIRABOSCHI, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, Adapt University Press, 2016, 26.

¹² ALESSI, *La formazione professionale*, in NAPOLI (a cura di), *Il "Pacchetto Treu"*, in *NLCC*, 1998, 1224, spec. 1235 e VARESI, *Il riordino della formazione professionale*, *ivi*, 1347. Nonché, BIAGI, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *DRI*, 1996, 75; ANGIELLO, *La formazione*, in GALANTINO (a cura di), *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione*, Giappichelli, 1997, 426; BETTINI, *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, in *DL*, 1995, I, 240.

¹³ La cosiddetta professionalità "soggettiva", da tenere distinta da quella dedotta nel contratto di lavoro, come concretamente classificata dai CCNL, è originariamente teorizzata da GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, 1963 e recentemente ripresa da GIUCCIOVINO, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, in *Federalismi*, 2025, 158. Sul tema, da ultimo, anche VALENTI, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, 2025.

¹⁴ GUALMINI, RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in *Stato e Mercato*, 2011, 195; RIZZA, *Politiche di welfare e nuovi rischi sociali*, in RIZZA, BONCIVINI (a cura di), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, FrancoAngeli, 2014.

Anche allora, letto nel suo complesso, l'impianto teorico della certificazione delle competenze consisteva (e consiste) nel rafforzamento dell'occupabilità del lavoratore e, al tempo stesso, nel potenziamento della produttività del lavoro, tramite il sostegno alle persone volto ad avvalorare le competenze possedute, in virtù di un processo formale ed istituzionale di validazione che, per funzionare, richiede anche di essere riconosciuto dal mercato, nelle sempre più complesse fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Gli ambiti della certificazione, quindi, sono molteplici: essa spazia dalla formazione professionale del lavoratore in cerca di un'occupazione e del lavoratore già "capace", alla specializzazione di individui che richiedono di essere inseriti o reinseriti nel mercato del lavoro, perché disoccupati di lunga data, fino alla formazione mirata alla salvaguardia di posizioni di lavoro già esistenti. Sicché, se nell'isolato provvedimento normativo successivo al "Pacchetto Treu" - il d.m. (Ministero del lavoro e della previdenza sociale, n. 174) del 31 maggio 2001, la certificazione delle competenze risultava ancora legata al sistema della formazione professionale regionale¹⁵, con la "Riforma Fornero" del 2012 il sistema assume il suo assetto definitivo, con l'obiettivo di dotarlo di una dimensione nazionale e non più regionale¹⁶. L'art. 4, 58° comma, l. n. 92/2012, infatti, delega il Governo ad adottare uno o più decreti di attuazione per la definizione di norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze, di cui ai successivi commi da 64 a 68. Tali commi disegnano il sistema pubblico di certificazione delle competenze, di cui il d.lgs. n. 13/2013 disciplina l'attuazione, poi ulteriormente definita dal d.m. (Ministero del lavoro e delle politiche sociali) del 30 giugno del 2015¹⁷. Nel 2018, il d.m. (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) dell'8 gennaio istituirà il Quadro Nazionale delle Qualifiche, un dispositivo atto a classificare e a descrivere le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di Certificazione delle competenze, idoneo a consentire la correlazione

¹⁵ Nel contesto della formazione professionale la certificazione delle competenze aveva la funzione di garantire la trasparenza dei percorsi formativi e il riconoscimento delle competenze comunque acquisite "per consentire l'inserimento o il reingresso nel sistema di istruzione e formazione professionale nonché per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro". Il d.m. n. 174/2001, pur affidando al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il compito di definire, con provvedimenti successivi, gli standard minimi di competenza, al fine di assicurare basi minime omogenee per il sistema di certificazione su tutto il territorio nazionale, manteneva ferma la competenza delle Regioni per quanto attiene la definizione dei percorsi formativi in termini di contenuti e di metodologie didattiche. La funzione della certificazione delle competenze sarebbe stata svolta, quindi, dalle Regioni che, sempre nell'ambito della loro autonomia normativa e regolamentare, ne avrebbero disciplinato le procedure di attuazione, tenuto conto degli standard minimi fissati a livello nazionale. In attesa di tali standard nazionali, le Regioni avrebbero provveduto, autonomamente e in via provvisoria, alla definizione degli stessi ed al rilascio delle relative certificazioni.

¹⁶ Sull'esperienza legata, a livello nazionale, all'istituzione del "libretto formativo del cittadino" di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, MARCHI (a cura di), *Il libretto formativo del cittadino. L'acquisizione delle competenze nella piccola e media impresa*, Carocci, 2012; PERULLI, *Il libretto formativo nei contesti aziendali. Valorizzare le competenze in impresa*, in *Osservatorio Isfol*, 2011, 2, 157; CIRIOLI, *Libretto formativo del cittadino*, in *DPL*, 2005, 38, 2083.

¹⁷ «Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali».

tra i livelli delle qualificazioni nazionali e i livelli del Quadro europeo delle Qualifiche (*European Qualification Framework*), si da collegare il sistema italiano delle qualificazioni con i sistemi di altri Paesi europei.

Nel contesto descritto dalla l. n. 92/2012, quindi, la documentazione delle competenze si pone un duplice obiettivo: da un lato realizza la finalità di rendere trasparente e registrare il patrimonio formativo dell'individuo; dall'altro assicura il diritto di quest'ultimo alla portabilità del patrimonio professionale accumulato, da fare valere anche in relazione al principio di libera circolazione e mobilità delle persone anche a livello transnazionale, ed al principio della spendibilità delle competenze nel sistema europeo¹⁸. In tal modo l'insieme di conoscenze, abilità e competenze acquisite nelle transizioni da un contesto di apprendimento a un altro o da un sistema di qualifica a un altro diventa il risultato concreto dell'apprendimento, come bagaglio professionale da trasferire da un'esperienza all'altra, secondo percorsi di apprendimento, valutati in base a standard riconosciuti e riconoscibili a livello nazionale ed europeo¹⁹.

Con il d.m. del 5 gennaio 2021, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali adotta le Linee guida che rendono operativo il Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Esse hanno una valenza strategica, nell'ambito del più ampio processo nazionale per il diritto individuale all'apprendimento permanente, in quanto disciplinano i servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, quale importante fattore di innovazione dei sistemi educativi e formativi, con l'obiettivo di favorire la personalizzazione degli apprendimenti (in contrasto all'insuccesso e alla dispersione) e di facilitare le transizioni dallo studio al lavoro²⁰. Le nuove regole avrebbero dovuto facilitare la tanto attesa dimensione nazionale del sistema delle competenze, in quanto sino ad allora i meccanismi certificatori, di sostanziale pertinenza della formazione professionale, erano stati gestiti esclusivamente dalle Regioni, con una scarsa visione di insieme a livello nazionale. Sicché l'operatività del livello nazionale avrebbe potuto superare gli angusti confini delle realtà regionali volta per volta prese in considerazione da studiosi delle dinamiche locali, favorendo un più ampio dialogo tra operatori e decisori istituzionali, nonché all'interno del dibattito scientifico sorto intorno alle più moderne dinamiche del mercato del lavoro.

¹⁸ Vedi il sistema di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET), su cui la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la Formazione Professionale (ECVET) (2009/C 155/02).

¹⁹ Raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) in tema di convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale ed informale.

²⁰ Il d.m. del 2021 colma un vuoto normativo inspiegabile, se solo si considera che nessuna delle fonti normative successive alla "Riforma Fornero", compreso il Jobs Act, hanno preso in considerazione il sistema della certificazione delle competenze. Perfino il d.m. n. 150/2015, che istituisce l'ANPAL (Agenzia nazionale politiche attive del lavoro), ha omesso di creare un raccordo con quanto previsto, ad esempio, con l'art. 23, a proposito dei percorsi di inserimento o reinserimento collegati ad attività di orientamento di base, avviamento alla formazione, ausilio alla ricerca dell'occupazione all'accompagnamento al lavoro. Il che ha senz'altro rallentato l'evoluzione dell'istituto ed una opportuna maturazione dei processi culturali che ne avrebbero favorito l'implementazione a livello nazionale. L'ANPAL, peraltro, è stata soppressa con d.P.C.M. del 22 novembre 2023, con decorrenza 1° marzo 2024 e le relative funzioni sono attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il quadro normativo si è recentemente arricchito di due ulteriori decreti. Se con il d.m. del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali del 15 giugno 2023 è stato adottato il Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF²¹, il 9 luglio 2024 è stato emanato il d.m. di “Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”. Con l’obiettivo di accrescere la sinergia tra formazione regionale e partenariato, l’arricchimento della formazione aziendale, e di dotare di maggiore importanza i Fondi interprofessionali, questo d.m. estende e formalizza la possibilità di certificare competenze acquisite “sul campo”, al di fuori dei percorsi scolastici e formativi tradizionali, rendendole più spendibili nel mercato del lavoro. Risultano, pertanto, riconoscibili e certificabili le competenze acquisite in percorsi non formali, compresi i contratti di apprendistato professionalizzante, i tirocini non curriculari promossi dal Ministero o suoi enti, i percorsi di accompagnamento all’imprenditorialità e all’autoimpiego, il servizio civile universale, il volontariato e i progetti di utilità collettiva.

3. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze

Nel contesto descritto dalla riforma Fornero del 2012, al centro del sistema della certificazione delle competenze viene collocata la persona del lavoratore, quale protagonista attivo dell’apprendimento. L’apprendimento viene costruito come un processo articolato che si realizza anche in contesti informali e non formali²², in modo intenzionale e non intenzionale, anche con riferimento alle competenze parziali²³.

Ai fini della costruzione di un compiuto sistema nazionale di certificazione delle competenze, il d.lgs. n. 13/2013 incardina il nuovo sistema delle competenze sul piano dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, dell’inquadramento del personale, delle mansioni del lavoratore, e della libera circolazione del lavoratore nell’Unione Europea. Il Decreto, pertanto, da un lato costituisce un Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali; dall’altro definisce gli standard minimi del servizio

²¹ Che risponde alla Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente, che abroga la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente (2017/C 189/03).

²² BERTAGNA, CASANO, TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in MAGNANI, TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, 398.

²³ Parla di “capitalizzazione delle competenze”, come esito di diversi processi di apprendimento intrapresi in contesti di diversa natura, a carattere formale, informale e non formale, CIUCCIOVINO, *Microcredenziali e “certificazioni” delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell’apprendimento*, cit., 158, che riconosce nell’art. 4, comma 51, l. n. 92/2012, il fondamento giuridico espresso della “idea della ricostituzione sulla persona di un capitale professionale, che l’accompagna lungo l’intera vita e che diventa strumento di partecipazione alla vita economico, politica e sociale del Paese in un’ottica di realizzazione della uguaglianza sostanziale”.

di certificazione (processo, attestazione, sistema) da garantire in misura omogenea su tutto il territorio nazionale.

Sicché, al fine di promuovere l'apprendimento permanente quale diritto della persona e assicurare a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale" (art. 1, d.lgs. n. 13/2013)²⁴, e con lo specifico obiettivo di promuovere la "crescita e della valorizzazione del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro, garantendone il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità" (art. 1, comma 2), il Sistema nazionale di certificazione viene definito come "l'insieme dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze erogati nel rispetto delle norme generali dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi previsti dal decreto" (art. 2, 1° comma, lett. n), d.lgs. n. 13/2013).

L'oggetto di validazione e individuazione e certificazione sono le competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali, informali, il cui possesso risulti comprovabile attraverso riscontri e prove definiti nel rispetto delle linee guida elaborate dal Comitato tecnico nazionale (art. 2, lett. l). Al centro del sistema, la "competenza" viene definita come la "comprovata capacità di utilizzare in situazioni di lavoro di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisito in contesti di apprendimento formale, non formale, informale" (art. 2, lett. e)²⁵. E se il livello essenziale del processo è riservato al legislatore nazionale, la sua concreta attuazione viene invece affidata agli enti titolari accreditati e autorizzati²⁶ e agli "enti titolati", ovvero i soggetti autorizzati dall'ente titolare a erogare in tutto o in parte i servizi²⁷, che possono essere ricompresi in tre sottogruppi: enti appartenenti al sistema di istruzione pubblica; enti facenti parte del sistema della formazione professionale; soggetti afferenti al sistema

²⁴ BULGARELLI, *Interventi new skills and jobs: un nuovo paradigma per l'apprendimento, l'occupazione e la crescita economica*, in *DRI*, 2012, I, 93. Per alcuni approfondimenti sull'apprendimento permanente, in dottrina, VIMERCATI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, 679; CIUCCIOVINO, *Apprendimento permanente*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Treccani, 2013, 400.

²⁵ Le lettere da a) a c) dell'art. 2, d.lgs. n. 213 forniscono le definizioni normative di apprendimento, apprendimento formale, non formale ed informale.

²⁶ A norma dell'art. 2, 1° comma, lett. f), gli "enti pubblici titolari" sono: l'amministrazione pubblica centrale, regionale, titolare della regolamentazione dei servizi di certificazione delle competenze (Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica, regioni province autonome di Trento e Bolzano, Ministero del lavoro, Ministero dello sviluppo economico). Agli enti titolari è affidato il compito di fissare le linee guida per la regolamentazione dei servizi di individuazione validazione e certificazione delle competenze. MARETTI, DI RISIO, *La certificazione delle competenze come strumento di welfare attivo e inclusivo*, in *Sociologia del Lavoro*, 2020, 214 ss.

²⁷ La lettera g) dell'art. 2, 1° comma, definisce l'"ente titolato" come il soggetto pubblico o privato, ivi comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, autorizzato o accreditato dall'ente pubblico titolare, ovvero deputato a norma di legge, statale o regionale, ivi comprese le istituzioni scolastiche, le università e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, a erogare in tutto o in parte servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze in relazione agli ambiti di titolarità di cui alla lettera f).

dei servizi al lavoro (nazionali e regionali, compresi camere di commercio, ordini professionali, collegi, enti bilaterali, centri per l'impiego)²⁸.

A norma dell'art. 3, 4° comma, lett. a) e b), il processo di certificazione si basa sul principio della volontarietà e i documenti di validazione e certificazione rilasciati a conclusione del processo sono atti pubblici. Ciascun ente pubblico opera in totale autonomia, in virtù del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, oltre che dell'autonomia scolastica e universitaria, organicamente, nell'ambito della cornice unitaria di coordinamento interistituzionale (art. 3, 4° comma, lett. c). Il raccordo e la mutualità dei servizi sono affidati alla progressiva interoperatività delle banche dati centrali e territoriali. Poiché il procedimento deve essere avviato su impulso del lavoratore, non è previsto, come si vedrà, alcun coinvolgimento dell'impresa, nel caso in cui le competenze da certificare fossero maturate al suo interno.

Gli artt. 4-7, d.lgs. n. 13/2013, infine, fissano gli "standard minimi di servizio", con riferimento al processo (art. 5), all'attestazione (art. 6) ed al sistema (art. 7). Tali standard minimi devono essere garantiti dagli enti pubblici titolari.

Progressività, riconoscibilità, portabilità costituiscono, quindi, i tre assi riconosciuti dalla dottrina su cui si fonda il sistema delle competenze²⁹, il cui perno, conseguentemente, risiede nei diversi metodi di "messa in trasparenza" e di spendibilità (certificazioni, registrazioni, validazioni, attestazioni, microcredenziali), per il conseguimento di titoli della formazione formale e/o di qualificazioni professionali comprese in repertori pubblici.

Le competenze oggetto della certificazione sono quelle riferibili alle qualificazioni ricomprese nel Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, previsto dall'art. 4, 67° comma, l. n. 92/2012, che costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la standardizzazione progressiva degli elementi essenziali anche descrittivi dei titoli di istruzione e formazione, compresi quelli di istruzione e formazione professionale e delle qualificazioni professionali, attraverso la loro correlabilità, anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea (*European Qualifications Framework*)³⁰.

Il Repertorio nazionale è costituito da tutti i Repertori dei titoli di istruzione e formazione, e delle qualificazioni professionali rilasciati in Italia da un Ente titolare o rilasciati in esito ad un contratto di apprendistato³¹: sicché esso rappresenta l'insieme delle indicazioni di

²⁸ MARETTI, DI RISIO, *La certificazione delle competenze come strumento di welfare attivo e inclusivo*, cit., 221.

²⁹ CIUCCIOVINO, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 158.

³⁰ Istituito dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, il quadro europeo delle qualifiche (*European Qualifications Framework*), è suddiviso in una griglia di otto livelli, ciascuno dei quali contenente una serie di descrittori, come conoscenze, abilità e competenze, che indicano i risultati relativi all'apprendimento correlato ad ogni livello. La griglia dovrebbe costituire il presupposto per la creazione di un mercato del lavoro trasparente, accessibile ad ogni cittadino da integrarsi con i sottosistemi degli Stati membri, sì da garantire la compatibilità ai fini della trasferibilità delle qualifiche per rispondere alle linee direttive della normativa in materia di libera circolazione dei lavoratori, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento.

³¹ Nell'ambito del Repertorio nazionale (art. 8, d.lgs. n. 13/2013), viene istituito e reso operativo un quadro di riferimento

contenuto, metodo e durata delle attività di formazione rivolte all'apprendimento dei contenuti del lavoro, definiti nei corrispondenti standard professionali, e costituisce uno strumento di raccolta e di standardizzazione degli elementi essenziali dei titoli di istruzione e formazione, nonché delle qualificazioni professionali.

Nell'ambito del Repertorio, tuttavia, la competenza viene misurata sulla base di specifici indicatori, quali le conoscenze da possedere e le abilità da dimostrare, ed il meccanismo che ne scaturisce si incentra sullo sviluppo dei saperi utilizzabili, che conferiscono maggiore valore al lavoratore che ricerchi una occupazione, al fine di renderlo più attraente, in quanto più conforme alle reali esigenze dei sistemi produttivi ed organizzativi dell'impresa. Sulla base del Repertorio nazionale, il lavoratore vede riconosciute le sue competenze, che vengono rese leggibili per il transito occupazionale, purché siano contemplate in uno dei molteplici ambiti professionali previsti dal Repertorio. Allo stato attuale, il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali raccoglie quasi esclusivamente le qualificazioni presenti nei repertori regionali ma, a suo supporto, quasi tutti i decreti ministeriali che si sono succeduti nel tempo hanno per lo più fatto riferimento all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, quale dispositivo classificatorio e informativo³².

Il d.m. 5 gennaio 2021, peraltro, nel definire le linee guida per l'interoperatività di tutti gli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze, non soltanto quelli di competenza regionale, ha dotato di valenza universale l'Atlante, con i suoi criteri classificatori, rendendolo l'unico strumento per la sistematizzazione delle informazioni del Repertorio nazionale, ed elevandolo a criterio unitario di referenziazione delle competenze certificabili. La vincolatività dei criteri di classificazione dell'Atlante come standard unitario di riferimento della certificazione di pertinenza dei Fondi interprofessionali è stata adottata, infine, anche dal d.m. 9 luglio 2024, che ha disciplinato la certificazione delle competenze rientranti nella titolarità del Ministero del lavoro.

Pertanto, secondo l'opinione più accreditata che va condivisa, da una parte, l'attuale configurazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze risulta "regione-centrico", in quanto, di fatto, esclusivamente imperniato sul meccanismo classificatorio offerto dall'Atlante del lavoro, impostato quale sommatoria dei repertori regionali, a forte impronta pubblica e, appunto, senza alcun coinvolgimento delle parti sociali³³.

nazionale delle qualificazioni professionali regionali e delle relative competenze (QNQR). E una banca dati organizzata in 24 settori economico professionali (SEP), ciascuno declinato in processi produttivi, aree di attività (ADA) e singole attività di lavoro che le compongono. Il QNQR consente di correlare tra loro le qualificazioni regionali, nonché di verificare e mettere a confronto i contenuti professionali (competenze e profili) descritti nei diversi Repertori regionali; di rendere leggibili e riconoscibili i contenuti professionali sulla base di una comune rappresentazione del lavoro; di disporre di un parametro di prestazione professionale per costruire prove di valutazione congruenti. Esso contiene altresì le qualificazioni e relative competenze di tutti i Repertori regionali che, attraverso un processo di correlazione vagliato e validato dall'apposito Gruppo Tecnico Competenze, sono considerate automaticamente equivalenti.

³² CIUCCIOVINO, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 169.

³³ CIUCCIOVINO, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 170.

Dall'altra, l'Atlante del lavoro, da parte sua, utilizza un sistema classificatorio delle figure professionali e delle competenze ad esse associate, attraverso un sistema descrittivo dei processi produttivi e di lavoro totalmente sganciato dalle previsioni dei contratti collettivi. I quali costituiscono, al contrario, la sede privilegiata per una corretta descrizione dei contenuti delle diverse attività lavorative, nonché delle relative competenze, nei diversi settori economici³⁴.

4. Competenze e qualifiche professionali dei CCNL

Nell'ottica delle competenze, di fatto, perdono valenza le categorie della mansione e della qualifica, tradizionalmente intese come misuratori della qualità della prestazione. Infatti, la mansione, come compito nell'adempimento della prestazione, e la qualifica, come prestazione più complessa in grado di individuare i saperi garantiti con diplomi e titoli di studio e di prescrivere le competenze ai fini dell'inquadramento contrattuale, subiscono un'attenuazione dell'attitudine a qualificare la professionalità, perché non sono in grado di decifrare le effettive abilità possedute dal lavoratore. Cambia, quindi, la prospettiva adottata: se le mansioni e le qualifiche implicano un approccio statico e descrivono quello che il lavoratore deve fare, ovvero ha fatto, ai fini della quantificazione e qualificazione della sua prestazione e della connessa remunerazione³⁵, la competenza segue una matrice dinamica. Essa vede, in prospettiva, quello che il lavoratore potrebbe saper fare, alla luce di qualità, attitudini, esperienze (di vita e di lavoro), molto più elastiche e flessibili, fornendone una rappresentazione poliedrica e senz'altro più efficace, in quanto resa libera da cristallizzazioni preconfezionate e non necessariamente aderenti alle effettive caratteristiche della prestazione richiesta. In questo senso, la qualifica contrattuale risulta inidonea ad interpretare le abilità del lavoratore, in quanto non tiene nel debito conto la complessità della sua dimensione professionale che, al di là di quanto sia richiesto in adempimento dell'obbligazione contratta, può esprimere ulteriori abilità e saperi professionali³⁶.

Il vantaggio di questo tipo di approccio nella valutazione delle caratteristiche del lavoratore si apprezza sulla sua valenza bilaterale, in quanto incontra le esigenze di entrambe le parti del sinallagma: favorisce il datore di lavoro, al quale viene assicurata una manodopera estremamente qualificata e più aderente all'evolversi delle esigenze organizzative

³⁴ Espressamente il d.m. 5 gennaio 2021 ha precisato che non esiste alcun collegamento tra il sistema classificatorio di Atlante e quello adottato dalla contrattazione collettiva.

³⁵ Tra i molti, ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004, 81, secondo cui le mansioni rilevano per collocare la posizione organizzativa del lavoratore all'interno dell'organizzazione datoriale.

³⁶ PERULLI, *La contrattazione collettiva di prossimità: teoria, comparazione e prassi*, in *RIDL*, 2013, 919, che legge in questa direzione la diffusione della contrattazione collettiva aziendale con particolare riferimento alle voci retributive collegate alla performance.

e produttive della realtà aziendale; agevola il lavoratore, al quale si offre una attestazione oggettiva e formale delle possibili performance da offrire nella relazione contrattuale³⁷.

Si tratta, tuttavia, al contempo, del principale limite del sistema delle competenze, che ne ha concretamente rallentato il pieno decollo, rivelando una sostanziale incomunicabilità tra l'innovativo metodo di analisi e catalogazione della professionalità che vi è insito e i tradizionali sistemi di classificazione del personale³⁸.

Attualmente, infatti, la certificazione delle competenze si colloca in una dimensione parallela alla contrattazione collettiva, in quanto i profili lavorativi certificabili non hanno puntuale rispondenza nelle declaratorie contrattuali. E, come si accennava, il Repertorio nazionale, che costituisce il perno del sistema della certificazione, non presenta nessun collegamento tra i profili professionali tipizzati e le categorie legali o contrattuali dei prestatore di lavoro. Sicché, il rischio da più parti prospettato è che, senza tale connessione, si finisca per validare professionalità inidonee ad essere riconosciute dai sistemi di classificazione del personale, vanificando l'obiettivo di agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro o di favorire una migliore allocazione delle risorse umane³⁹.

Il collegamento tra il sistema classificatorio di Atlante e quello adottato dalla contrattazione collettiva è espressamente escluso dall'art. 2.2, d.m. 5 gennaio 2021, che precisa che i contenuti proposti da Atlante, non solo non coincidono con i profili contrattuali nei termini di categorie, livelli di inquadramento o rapporti di lavoro, ma puntualizza anche che non possono costituire, di per sé, requisito professionale a riserva dell'esercizio di una specifica attività, se non in presenza di apposite e distinte previsioni di regolamentazione della singola professione. Il che frena enormemente l'utilità concreta del sistema di certificazione delle competenze ai fini di una migliore intercettazione della offerta di lavoro dal lato di chi la domanda.

³⁷ CEGOLON, *Competenza. Dalla performance alla persona competente*, Rubbettino, 2008.

³⁸ SIMONCINI, *Occupabilità, produttività e certificazione delle competenze*, cit., 691; BULGARELLI, *Il lifelong learning come risposta al declino delle Skills*, in *Osservatorio ISFOL*, 2012, 11 ss.; SEGHEZZI, *Lavoro e relazioni industriali nell'Industry 4.0*, in *DRI*, 2016, 178. Un ruolo importante, per questi aspetti, potrebbe essere svolto anche dalla contrattazione collettiva di secondo livello, ad esempio adeguando le previsioni del contratto nazionale alle specificità del contesto aziendale. Sul punto si vedano le considerazioni di ALESSI, GUAGLIANONE (a cura di), *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva di secondo livello. Tendenze italiane ed europee*, Aracne, 2017 e di ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva, oggi*, in *Aa.Vv., Professionalità Studi*, n. 1, 2018, 23. Indicativi, in generale, i dati emersi dal III Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia, di cui si può leggere una sintesi in MOSCA, TOMASSETTI, *Contenuti e tendenze della contrattazione aziendale. Anticipazione del III Rapporto ADAPT*, in *Bollettino Adapt*, 27 febbraio 2017. Per la brillante esperienza del CCNL dell'industria metalmeccanica e della installazione di impianti, ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021, ma già MARESCA, *Il rinnov(ament)o del contratto collettivo dei metalmeccanici: c'è ancora un futuro per il contratto collettivo nazionale di categoria*, in *DLRI*, 2017, 716.

³⁹ Sugli effetti benefici di un dialogo più fluido tra sistema delle competenze e contratti collettivi, anche in chiave di rinnovamento di questi ultimi, GAMBARDILLA, *La complessità della new economy*, in AMATO (a cura di), *Lo sviluppo dell'economia digitale in Italia*, FrancoAngeli, 2000, 37. Ma anche CARUSO, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit. Il rischio di potenziali sovrapposizioni o perfino di ipotetiche competizioni tra vecchie e nuove professionalità, è posto in evidenza da CARILLO, ZAZZARO, *Innovazione, ricerca della rendita e prestigio sociale: verso una teoria dinamica delle professioni*, in *Economia Politica*, 2002, 369.

Soprattutto con riferimento ai primi inquadramenti, quando lo storico del lavoratore non contiene indicazioni univoche su di una sua più pertinente adibizione a mansioni coerenti con le attitudini ed abilità connesse alle competenze, la lontananza tra i sistemi di classificazione della contrattazione collettiva e la lettura della professionalità certificata in base alle competenze non riesce a svilupparne a pieno le potenzialità sul piano occupazionale.

Resta isolata e asistemica qualche recente tendenza della contrattazione collettiva ad appropriarsi di alcuni meccanismi propri del sistema delle competenze, come nel caso del rinnovo del CCNL del settore metalmeccanico e della installazione di impianti del 5 febbraio 2021, che ha introdotto il dossier digitale del lavoratore su blockchain a livello di settore per la registrazione della formazione continua, in attuazione del diritto soggettivo alla formazione, assegnandole una valenza che va oltre il rapporto di lavoro, nel mercato del lavoro. Si tratta di uno strumento che va interpretato come un valido esempio di politica attiva del lavoro di fonte negoziale, capace di rafforzare la portabilità del patrimonio professionale, tipica dei mercati transizionali del lavoro⁴⁰. Esperienze simili, ma con modalità differenti, sono state prese in considerazione anche dal CCNL del settore elettrico che, con il rinnovo del 18 luglio 2022, ha introdotto meccanismi di registrazione della formazione continua, con l'obiettivo di creare una prassi settoriale basata sull'adozione di un preciso modello comune a tutte le imprese, anche se rimesso alla diretta responsabilità datoriale. Analogamente, nel settore farmaceutico, il rinnovo contrattuale del 15 aprile 2025 ha introdotto specifici impegni delle parti ad avviare collaborazioni con enti, istituzioni scuole e Università finalizzate a sviluppare un sistema di settore standardizzato e flessibile, per progettare, rilasciare e riconoscere competenze, soprattutto digitali ed ecologiche.

A parte questi timidi tentativi di allinearsi al sistema delle competenze, a livello contrattuale, sembrerebbero persistere quelle resistenze di carattere più propriamente culturale ad assicurare una più compiuta implementazione in termini di sistema della riforma delle professionalità.

Intanto, eventuali, ma imprescindibili, aggiornamenti dei contratti collettivi non si presentano facili, in quanto presupporrebbero il superamento della limitata visione della qualifica, incapace di riassumere le reali potenzialità del sapere professionale dei lavoratori. E d'altronde, un efficace aggiornamento dei contratti collettivi, sul piano tecnico, dovrebbe passare attraverso una approfondita revisione dei numerosissimi profili professionali che vi sono contemplati. Difficoltà tecnica che si accompagna alla intuibile preoccupazione che aggiornamenti dei profili professionali, alla luce delle competenze, possa alimentare facili e superficiali rivendicazioni, anche economiche, dei lavoratori coinvolti in processi di

⁴⁰ CIUCCIOVINO, *La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al sistema dell'apprendimento permanente*, in TREU (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Giappichelli, 2022, 83; nonché MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dei meccanici: profili normativi*, in AA.VV., *Dalla prima alla quarta rivoluzione industriale. Storia delle relazioni industriali dei metalmeccanici*, Solferino, 2021, 334.

validazione e certificazione delle competenze, soprattutto con riferimento a competenze acquisite all'interno delle aziende, malgrado la dimensione endoaziendale delle competenze costituisca ad oggi una delle (molte) occasioni mancate dell'istituto.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, d.m. 9 luglio 2024, infatti, è stato escluso dal meccanismo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze relative alla formazione interna l'apprendistato duale⁴¹. Restano ai margini della certificazione, pertanto, i modelli formativi che alternano teoria in aula e pratica in azienda, per favorire l'ingresso qualificato nel mondo del lavoro, combinando apprendistato e alternanza rafforzata e portando a qualifiche professionali o diplomi, con obiettivi di occupabilità e competenze richieste dal mercato. Secondo quanto precisato dall'anzidetto d.m., tali percorsi di formazione interna sono oggetto di valutazione e attestazione integrata e unitaria, insieme alla formazione esterna, in relazione agli obiettivi di apprendimento della qualificazione al conseguimento della quale è finalizzato il percorso.

La scelta è discutibile. Invero, considerata l'impresa il luogo elettivo della formazione – in quanto ciascuna impresa è depositaria di una conoscenza produttiva specifica, costruita attraverso percorsi di apprendimento peculiari, e quindi l'ambito privilegiato in cui si sviluppano le competenze organizzative imprescindibili, necessarie alla produzione di beni e servizi⁴² – è proprio dalle esigenze del sistema produttivo che occorrerebbe partire per costruire una buona formazione, al fine di aumentare realmente le occasioni di incontro tra domanda ed offerta di lavoro⁴³.

Non a caso, l'art. 4, comma 58, l. n. 92/2012 indicava quali criteri direttivi della delega per la disciplina della individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, alla lettera c), il riconoscimento delle esperienze di lavoro, “quale parte essenziale del percorso educativo, formativo e professionale della persona”, nonché la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per l'erogazione dei servizi di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali “da parte dei soggetti istituzionalmente competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, ivi incluse le imprese e loro rappresentanze

⁴¹ Le competenze certificabili ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 13/2013, sono definite dal d.m. 9 luglio 2024, e sono quelle riferite ai titoli di istruzione e formazione scolastica e universitaria; alle qualificazioni rilasciate dalle Regioni e province autonome; alle qualificazioni riferite alle professioni non organizzate in ordini e collegi professionali; d) alle qualificazioni delle professioni regolamentate; alle competenze acquisite in esito a interventi di competenza dei Fondi interprofessionali, delle Camere di commercio, di Sviluppo Lavoro Italia, del Ministero del Lavoro su programmi di mobilità transnazionale Erasmus+ o di inclusione socio-lavorativa degli stranieri vulnerabili. Possono essere solo individuate e validate, ma non certificate, le competenze acquisite attraverso l'apprendistato professionalizzante, i tirocini extracurricolari, i progetti di servizio civile universale e nell'ambito di attività di volontariato (art. 8, d.M. 9 luglio 2024).

⁴² LEONI (a cura di), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance di impresa*, FrancoAngeli, 2008, 39.

⁴³ Più in generale, sull'obbligo formativo nel rapporto di lavoro dopo le modifiche all'art. 2103 c.c., CIUCCIOVINO, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2022, 129, spec. 134; CARUSO, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post-fordismo e industria 4.0*, in *DLRI*, 2018, 81, spec. 116; CORTI, *L'edificazione del sistema italiano di formazione*, in *RGL*, 2007, 163; ID., *Dalla tutela della professionalità e del posto di lavoro alla formazione continua e ai servizi per l'impiego. I 40 anni degli artt. 13 e 18 st. lav.*, in *RIDL*, I, 2011, 125.

nonché le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura⁴⁴. Nessuno dei decreti di attuazione del sistema di certificazione delle competenze ha mai dato attuazione a questo criterio, trascurando quella che viene definita una tra le leve più importanti per il buon esito e per una più efficace realizzazione delle fondamentali finalità dell'istituto.

L'implementazione dei meccanismi certificatori delle competenze anche all'interno delle aziende avrebbe un duplice effetto positivo. Da un lato spingerebbe il lavoratore ad acquisire competenze connesse alla specifica attività lavorativa che gli è stata affidata, collocandolo in una prospettiva dinamica, diversa da quella che offre la qualifica di inquadramento. La quale, nella sua dimensione statica, si limita ad esprimere il (solo) debito del lavoratore: quanto cioè egli deve garantire per vedere soddisfatta la sua posizione debitoria all'interno del contratto. Questa valutazione, peraltro, viene parametrata secondo meccanismi catalogatori delle mansioni che, in una prospettiva invertita, si limitano a descrivere il *quantum debeatur*, invece di descrivere, molto più opportunamente, chi è, e cosa ci si può attendere da, quella tipologia di lavoratore⁴⁵.

Sicché, un migliore collegamento tra il sistema delle competenze e la contrattazione collettiva consentirebbe, in una logica binaria, al datore di lavoro una più adeguata collocazione del lavoratore, in ragione delle esigenze specifiche che quella posizione occupata o da occupare richiede; al tempo stesso, al lavoratore verrebbe assicurata una più opportuna collocazione all'interno dell'organizzazione aziendale, garantendogli altresì una risposta alle comprensibili aspettative di vedere riconosciuta l'acquisizione di nuove competenze durante lo svolgimento del rapporto di lavoro.

5. Certificazione delle competenze e ruolo delle parti sociali

Per tale ragione, si ritiene che, unitamente alla persistente frammentazione regionale⁴⁶ ed all'alto tasso burocratico che caratterizza le procedure⁴⁷, lo scarso coinvolgimento delle parti sociali nel processo che ha condotto all'attuale assetto della normativa in materia di competenze continui a rappresentare uno tra gli ostacoli più rilevanti dell'insuccesso dell'istituto.

⁴⁴ TIRABOSCHI, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, in BURATTI, CASANO, PETRUZZI, *Certificazione delle competenze*, ADAPT University Press, 2013, 18; CASANO, *Certificazione delle competenze: ancora lontana l'integrazione tra scuola e lavoro*, ivi, 26; BERTAGNA, CASANO, TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, cit., 398.

⁴⁵ D. GAROFALO, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015 (artt. 41-47)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 48/2015, 269.

⁴⁶ Su cui sia consentito il rinvio a NICOLOSI, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *GI*, 2022, 2550; nonché NEGRI, IMPELLIZIERI, *Le nuove linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema di certificazione delle competenze: primi spunti d'analisi*, in *Bollettino ADAPT* 25 gennaio 2021, n. 3.

⁴⁷ TESSAROLI, *Verso la certificazione delle competenze*, in *RDSS*, n. 2, 2014, 241.

Già nella sua fase genetica, infatti, un reale dialogo tra le istituzioni e le parti del sistema delle relazioni industriali avrebbe sicuramente giovato ad un migliore allineamento tra le competenze da certificare e i sistemi contrattuali di classificazione del personale. Questa, d'altronde, era l'impronta originaria del sistema della messa in trasparenza e della certificazione, derivante dall'intreccio tra le fonti europee e quelle di matrice sindacale che avevano anticipato la l. n. 92/2012: era un'impronta marcatamente pluralistica che contemplava una vasta platea di soggetti coinvolti nel processo di individuazione e documentazione delle competenze, con un esplicito riferimento anche al ruolo delle parti sociali e degli enti bilaterali nella messa in trasparenza degli apprendimenti in assetto lavorativo⁴⁸.

Nell'impostazione voluta dal d.lgs. n. 13/2013 e dai decreti ministeriali del 2021 e del 2024 è emersa, al contrario, una struttura marcatamente centralistica e pubblicistica. La titolarità della funzione di certificazione è rimasta interamente in capo agli enti pubblici, in linea, in effetti, con la natura pubblica che il servizio di certificazione vuole mantenere. Sono rimasti, di contro, inspiegabilmente ai margini del sistema tanto i soggetti privati, quanto gli organismi di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori, malgrado essi rappresentino i testimoni più attendibili in ordine alla selezione delle competenze apprese dai lavoratori, dato il loro indiscutibile protagonismo in materia di apprendimento permanente, e *on the job* (riconducibili all'apprendimento non formale).

Attualmente, il limitato apporto delle parti sociali riguarda la possibilità di contribuire all'aggiornamento dei Repertori e dell'Atlante del lavoro che, soprattutto le aziende, potrebbero sfruttare, individuando metodi di attestazione delle competenze acquisite durante la formazione continua o tramite i Fondi interprofessionali, capaci di dialogare con la fase preliminare del procedimento amministrativo di individuazione delle competenze da certificare. Che resta, tuttavia, di integrale responsabilità dei soggetti pubblici⁴⁹ (istituzioni formative del sistema di istruzione e formazione, Ministeri, Regioni e soggetti titolati da loro accreditati), ai quali si consente di certificare esclusivamente le competenze referenziate alle qualificazioni del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali e dell'Atlante del lavoro (art. 3, d.m. 5 gennaio 2021 e art. 3, d.m. 9 luglio 2024)⁵⁰.

Anche il recentissimo coinvolgimento dei Fondi interprofessionali di cui all'art. 4, d.m. 9 luglio 2024, nel processo di certificazione delle competenze acquisite in esito agli interventi promossi dai Fondi stessi, si rivela particolarmente farraginoso e tradisce una certa diffidenza nei confronti di un ruolo attivo di soggetti diversi da quelli pubblici, e del Ministero del lavoro, segnatamente. Di quest'ultimo, non a caso, i Fondi rappresentano soggetti meramen-

⁴⁸ In questi termini si esprimeva l'Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome e Parti sociali "Linee Guida per la Formazione nel 2010" del 17 febbraio 2010, in cui si intercettano precise linee direttive perché l'investimento in competenze si renda autenticamente funzionale ai fabbisogni occupazionali di imprese e territori, a favore dell'occupabilità e dell'inclusione delle persone.

⁴⁹ CIUCCIOVINO, *Microcredenziali, e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 176.

⁵⁰ Sul Repertorio Nazionale, TESSAROLI, *Verso la certificazione delle competenze*, cit., 243.

te delegati, che devono avvalersi, peraltro, di altri “enti titolati” (art. 5, comma 1, lett. a), da selezionare ed inserire in appositi elenchi da loro tenuti e periodicamente aggiornati.

In realtà, il d.m. del 2024 prevede che i Fondi individuino, tra i soggetti sub delegati, titolati all'erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze per loro conto, le stesse imprese, qualora esse siano dotate di strutture formative aziendali, interne o collegate o di gruppo o di rete di imprese, cui può essere affidato il solo servizio di “individuazione delle competenze”. Insieme alle imprese dotate di strutture formative, possono essere selezionati, come soggetti titolati, anche gli enti bilaterali di cui all'art. 2, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 276/ 2003, nonché gli organismi paritetici di cui all'art. 5, d.lgs. n. 81/2008, sebbene anch'essi, al pari delle imprese, siano sottoposti a requisiti di ammissione all'esercizio delle funzioni molto rigidi.

L'art. 6, comma 2, d.m. 9 luglio 2024 prescrive che la formazione finanziata dai Fondi sia progettata “riportando gli obiettivi di apprendimento o i risultati attesi di attività, entrambi descritti e riferiti agli standard di qualificazione di cui all'art. 3, già nelle fasi di programmazione, di progettazione e di personalizzazione degli interventi”. Si tratta di una previsione di indubbia utilità che certamente favorirà la responsabilizzazione delle parti sociali nella fase della raccolta delle evidenze da spendere nel procedimento amministrativo di certificazione delle competenze. Se non fosse che gli obiettivi di apprendimento vanno riferiti ai risultati attesi, come descritti nel Repertorio nazionale e nell'Atlante del lavoro, con l'altamente probabile irrilevanza di processi formativi calibrati sulle esigenze aziendali, e pattuiti dalle parti sociali, che non necessariamente troveranno riscontro e riconoscimento nell'Atlante. Magari questa circostanza potrebbe indurre ad un maggiore coinvolgimento delle parti sociali e dei Fondi interprofessionali nei processi di aggiornamento e manutenzione di Repertori e Atlante⁵¹, che però, per quanto auspicabile, non riesce a colmare la lacuna di una più intensa partecipazione di tali soggetti nel sistema di certificazione nel suo complesso.

Un modello di virtuoso coinvolgimento degli attori coinvolti dal processo di certificazione delle competenze è stato da ultimo offerto nell'ambito del Terzo settore, dove la recente adozione del decreto interministeriale del 31 luglio 2025⁵² in tema di certificazione delle competenze acquisite durante attività di volontariato ha, molto opportunamente, inserito l'esperienza volontaria nel sistema nazionale di certificazione come esperienza di apprendimento permanente.

Il provvedimento, nel dare attuazione all'art. 19 del codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017)⁵³, definisce i criteri per il riconoscimento, in ambito scolastico e lavorativo, delle

⁵¹ CIUCCIOVINO, *Microcredenziali e “certificazioni” delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento*, cit., 169.

⁵² Decreto interministeriale, firmato dai Ministri del Lavoro e delle Politiche sociali, dell'Istruzione e del Merito, dell'Università e della Ricerca e per la Pubblica Amministrazione, del 31 luglio 2025, “Definizione dei criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato”.

⁵³ Su cui, in generale, RICCOBONO, *Diritto del lavoro e terzo settore*, Edizioni scientifiche italiane, 2020.

competenze maturate nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato e richiama, pertanto, il d.m. del 5 gennaio 2021, che definisce le “Linee guida per l’interoperabilità degli enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC)”, e che stabilisce le specifiche tecniche per il rilascio, la conservazione e la registrazione digitale delle attestazioni, garantendo tracciabilità, trasparenza e comparabilità dei risultati di apprendimento.

L’articolo 1 del decreto definisce come obiettivo generale la promozione del volontariato, soprattutto tra i giovani, come esperienza formativa che contribuisce alla crescita umana, civile e culturale della persona, con la finalità di rendere visibili e spendibili in ambito educativo e lavorativo le competenze maturate in relazione alla capacità di collaborazione, alla gestione del tempo, alla comunicazione, alla leadership, alla capacità risolutiva dei problemi e alle responsabilità.

I criteri operativi per l’individuazione delle competenze esercitate nel volontariato, a norma dell’art. 3, attengono ad una durata minima, al collegamento con processi strutturati di documentazione e verifica, ed alla possibilità di avvio del percorso, sia su richiesta della persona, sia su iniziativa degli enti titolari.

I soggetti titolari a erogare il servizio di individuazione e messa in trasparenza delle competenze, secondo gli standard previsti dal d.m. 9 luglio 2024, sono gli enti del Terzo settore, che potranno operare anche in collaborazione con i Centri duali nazionali per lo sviluppo delle competenze professionali⁵⁴.

Nell’ottica della valorizzazione dell’azione volontaria anche ai fini della occupabilità, l’articolo 6 del decreto introduce il principio di portabilità delle competenze, come certificate secondo il procedimento descritto dall’art. 5⁵⁵, prevedendo che le attestazioni rilasciate possano essere riconosciute nei percorsi scolastici, formativi e universitari, nonché considerate nei concorsi pubblici e nei processi di selezione del personale.

Si tratta di un buon precedente che sembra in grado di attenuare quelle distanze tra protagonisti esperti del settore e messa in trasparenza delle competenze, riconoscendo agli enti un ruolo centrale, probabilmente collegato alle specificità delle attività da valutare. Non è da escludersi, tuttavia, che a seguito di una esperienza applicativa positiva, il modello espresso possa estendersi anche ad altri ambiti, contribuendo a favorire un percorso che restituisca alle parti sociali un coinvolgimento tale da avvicinare il sistema delle competenze alle reali esigenze del mondo della produzione.

⁵⁴ Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2 agosto 2022, “Adozione delle Linee guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (Iefp) e di istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs) in modalità duale”.

⁵⁵ L’articolo 5 descrive il processo in cinque fasi: informazione e accesso – per assicurare pari opportunità e consapevolezza; progetto personalizzato, con durata, obiettivi e risultati attesi; tutoraggio da parte di una figura dedicata, incaricata di accompagnare e documentare il percorso; documento di trasparenza rilasciato al termine, conforme al modello previsto dal decreto del 5 gennaio 2021; conservazione e registrazione digitale delle attestazioni, nel rispetto del Codice dell’amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) e del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).