

RAPPORTO NAZIONALE SULLA COERENZA DELLE POLITICHE

Italia/Umbria,

Agosto 2023

Autori/trici principali

Sylvia Liuti, FORMA.Azione

Chiara Palazzetti, FORMA.Azione

Michela Bastianelli, ANPAL

Stefano Pagnotta, ARPAL Umbria

Laura Profiri, Pluriversum

Questo progetto è stato finanziato con il sostegno del programma Erasmus+ nell'ambito dell'accordo di sovvenzione n. 626147-EPP-1-2020-2-AT-EPPKA3-PI-POLICY.

L'autore è il solo responsabile di questa pubblicazione e l'Agenzia e la Commissione non possono essere ritenute responsabili dell'uso che può essere fatto delle informazioni in essa contenute.

Introduzione

Il progetto TRANSVAL-EU

Le competenze trasversali sono spesso solo una parte implicita del processo di validazione e orientamento esistente. L'obiettivo del progetto TRANSVAL-EU è sperimentare come rendere tali competenze più esplicite e integrare gli insegnamenti tratti nelle disposizioni in materia di validazione e orientamento. Transval-EU propone approcci innovativi per la validazione delle competenze trasversali acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale (VNFIL), che sono stati testati in cinque paesi pilota — Austria, Belgio, Italia, Lituania e Polonia.

Transval-EU mira ad aumentare la conoscenza e la consapevolezza di chi fa validazione, dei/delle consulenti e dei/delle professionisti/e dell'orientamento professionale sulle competenze trasversali attraverso lo sviluppo di capacità. Il progetto rafforza la cooperazione intersettoriale tra professionisti, responsabili politici e altre parti interessate al fine di costruire sistemi VNFIL coerenti. La durata del progetto comprende 30 mesi, a partire dal 1° marzo 2021 e terminanti nell'agosto 2023. È cofinanziato da Erasmus+ (Call KA3 Policy Reform — Policy Experimentations).

I Rapporti Nazionali di TRANSVAL-EU

Nell'ultima fase del progetto, i partner stavano esaminando il potenziale per tradurre la sperimentazione di successo che ha avuto luogo nell'ambito del progetto in un cambiamento politico sostenibile.

Le politiche di successo si basano spesso sulla coerenza e sul coordinamento delle politiche stesse. La coerenza delle politiche si riferisce al modo in cui le politiche sono collegate tra loro, evitando sovrapposizioni e inefficienze. La coerenza non si manifesta solo a seguito di un'impostazione predefinita. Implica una serie di pratiche di collaborazione e condivisione delle conoscenze tra le autorità responsabili della politica, le istituzioni preposte e il personale delle istituzioni stesse (i responsabili politici). Dipende da questa cooperazione il concretizzarsi della coerenza nei testi politici.

Il Partner del progetto TRANSVAL-EU, Lifelong Learning Platform, ha studiato la coerenza a livello europeo con il sostegno degli altri partner (cfr. TRANSVAL-EU, Relazione sulla coerenza delle politiche europee, agosto 2023 e sua versione breve). A livello nazionale (o nel caso dell'Italia e del Belgio, tenendo conto della dimensione regionale), anche i partner dei cinque paesi o regioni dell'UE in cui si è svolta la sperimentazione (Austria, Belgio, Italia, Lituania e Polonia) e un partner che rappresenta i paesi nordici (per quanto riguarda la Svezia e l'Islanda) hanno esaminato la questione della coerenza delle politiche a livello nazionale e regionale. I rapporti di coerenza delle politiche nazionali sono i risultati di queste riflessioni. Ci si è affidati principalmente alla ricerca documentale e al dialogo con le rispettive autorità pubbliche

coinvolte nel progetto. Le relazioni nazionali sulla coerenza delle politiche affrontano le questioni delle principali politiche riguardanti la validazione, l'orientamento, le abilità e le competenze, la coerenza tra queste politiche (ad esempio la coerenza terminologica), il coordinamento tra le istituzioni responsabili di tali politiche, tra gli altri elementi. Tutte le relazioni contengono raccomandazioni per i responsabili politici a livello nazionale e regionale.

I risultati di questo lavoro completano le prime ricerche effettuate nella prima fase del progetto che hanno portato alla pubblicazione di TRANSVAL-EU, "Relazione europea sullo stato dell'arte della validazione delle competenze trasversali e relative schede nazionali per i cinque paesi" (scaricabile al seguente link).

Italia - Rapporto sulla coerenza delle politiche

Problemi di coerenza delle politiche in Italia

In Italia vi sono diverse politiche sulle competenze che riguardano vari ambiti dell'educazione, dall'istruzione e formazione professionale (IFP) all'istruzione superiore, compresi i percorsi di apprendimento non formali e formali.

Nell'ambito della strategia italiana di apprendimento permanente e del **Piano Nazionale per le Nuove Competenze** (2021) si è giunti alla conclusione che i servizi di Individuazione, Validazione e Certificazione (IVC) per la valorizzazione delle competenze acquisite nei vari contesti di apprendimento, dovrebbero essere integrati in maniera trasversale nelle diverse aree delle politiche. In particolar modo, le linee guida nazionali per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze (2021) consentono di collegare i servizi di IVC sia alle politiche sull'apprendimento permanente, sia a quelle del mercato del lavoro, considerandole come leve strategiche per:

- accrescere la partecipazione ai percorsi di upskilling e reskilling, rendendoli più personalizzabili attraverso il riconoscimento dei crediti;
- favorire la corrispondenza tra domanda e offerta delle competenze e delle opportunità di lavoro, così come l'inclusione sociale.

Il **Piano Nazionale di Attuazione** (2022) si concentra su 10 misure, 5 delle quali riguardano il miglioramento e il consolidamento dei percorsi di apprendimento permanente, formativi, di upskilling e reskilling a livello nazionale, regionale e locale. Il Piano è stato elaborato dal Tavolo Interistituzionale per l'Apprendimento Permanente (TIAP).

La sfida più concreta da affrontare in relazione alle politiche sulle competenze riguarda la complessità del dialogo interistituzionale tra le varie autorità coinvolte nel processo. Infatti, trovandosi le autorità a livelli politici differenti (ossia, l'IFP è di competenza delle Regioni, mentre l'istruzione è gestita in modo centralizzato a livello nazionale dal Ministero dell'Istruzione e del Merito) e disponendo di un raggio d'azione diverso, l'intero processo di elaborazione, discussione e confronto risulta complesso e non sempre agevole. Questa situazione può portare ad un rallentamento di tutto il processo di elaborazione delle politiche.

Il Tavolo Interistituzionale per l'Apprendimento Permanente ha adottato il **Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta (2021)**, partendo dalla valorizzazione delle competenze acquisite in vari contesti, sulla base delle indicazioni nazionali ed europee in materia di apprendimento permanente. Il piano prevede delle azioni coordinate per lo sviluppo delle competenze di specifici gruppi di riferimento, come la popolazione adulta in possesso di bassi livelli di qualifica o in condizioni di svantaggio. Lo sviluppo del Piano è coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con i rappresentanti del Ministero dell'Istruzione e del Merito, Coordinamento delle Regioni.

Dunque, un'ulteriore sfida è legata alle differenze e alla variabilità nell'attuazione dei sistemi di validazione tra le varie regioni italiane, elemento che dipende dal livello di autonomia che ciascun governo regionale ha in materia di IFP e politiche attive del lavoro. Tale autonomia è esercitata ai sensi del quadro giuridico nazionale comune definito dalla Legge 13/2013.

La strategia italiana per l'apprendimento permanente, lanciata nell'ambito della **Legge di Riforma del Mercato del Lavoro** del 2012, riconosce il diritto individuale all'apprendimento permanente che avviene in contesti formali, non formali e informali ed in fasi diverse della vita, come leva strategica per migliorare le conoscenze, le abilità e le competenze degli individui da un punto di vista personale, civico, sociale e professionale. L'obiettivo della strategia è di rendere l'apprendimento permanente una realtà concreta attraverso un modello di amministrazione ampio, stabile e articolato su più livelli, in grado di coordinare i vari soggetti erogatori di servizi didattici, formativi e lavorativi sotto forma di reti integrate territorialmente. Sono tre i principali servizi erogati da queste reti integrate a livello territoriale:

- supporto alla personalizzazione dei percorsi formativi e lavorativi attraverso la valutazione e l'analisi delle competenze richieste dai sistemi produttivi territoriali e dal mercato del lavoro;
- riconoscimento dei crediti e individuazione, validazione e certificazione delle competenze per promuovere la valorizzazione delle competenze acquisite dall'individuo in contesti formali, non formali e informali;
- orientamento permanente per favorire la partecipazione a corsi di formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro.

Approcci differenti dalle Regioni

La Giunta della Regione Umbria ha elaborato le seguenti normative nel 2016:

- Quadro normativo unitario per un sistema integrato di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti formativi ai sensi del Decreto Ministeriale.
- Disposizioni esecutive per il Sistema integrato di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti formativi.

La Regione Toscana ha definito tali servizi attraverso i seguenti atti normativi:

- Legge Regionale sull'istruzione, l'orientamento, la formazione professionale ed il lavoro.
- Regolamento della Legge Regionale per l'implementazione del Sistema Regionale delle Competenze.

Coordinamento interistituzionale

Per quanto riguarda le politiche e gli ambiti nei quali le Regioni godono di autonomia legislativa (IFP, politiche sull'occupazione, ecc.) la **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome** di Trento e Bolzano (Conferenza Stato-Regioni) ha il compito di garantire il coordinamento interistituzionale. La Conferenza approva periodicamente, mediante apposito accordo, la relazione di riferimento aggiornata che viene adottata attraverso Decreti Interministeriali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Inoltre, esistono molti altri organismi che operano per il coordinamento interistituzionale sullo sviluppo delle competenze:

- Il **Tavolo Nazionale per l'Apprendimento Permanente**, responsabile dell'attuazione della strategia italiana sull'apprendimento permanente ed è composto dal Ministero dell'Istruzione e del merito, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti Locali, con la partecipazione di altri enti pubblici tecnici e di ricerca competenti;
- Il **Tavolo Interistituzionale sull'Apprendimento Permanente (TIAP)** che ha il compito di coordinare e monitorare l'implementazione delle azioni in materia di apprendimento permanente, con particolare riferimento all'istruzione, all'IFP ed all'occupazione. Il Tavolo è inoltre responsabile di elaborare proposte per la definizione di standard minimi e interventi strategici per i servizi di apprendimento permanente e le reti di apprendimento locali.

Esiste un coordinamento tra livello nazionale e regionale?

Per assicurare che i metodi e le fasi siano convergenti e integrati, i punti di coordinamento interistituzionale per l'implementazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC) sono costituiti da:

- il **Gruppo Tecnico**, ad un livello preliminare tecnico e metodologico dal punto di vista amministrativo;

- il **Comitato Tecnico Nazionale**, istituito dalla legge nazionale sul Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (D.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13), presieduto dai rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Istruzione e del merito e completato dai rappresentanti del Ministero della Pubblica Amministrazione, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle pubbliche amministrazioni regionali e locali. Pertanto esso rappresenta tutte le Autorità Pubbliche Competenti (amministrazione centrale, regionale e delle province autonome) che rilasciano qualifiche nell'ambito del SNCC, con funzioni di orientamento, ratifica, monitoraggio, valutazione e verifica dei livelli di prestazione di base, sempre nel rispetto dei principi di indipendenza e terzietà.

Anche il Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri partecipa al Gruppo Tecnico ed al Comitato Tecnico Nazionale, in qualità di autorità coordinatrice del processo di implementazione in Italia della Direttiva 2005/36/CE che nell'ambito del SNCC si occupa delle qualifiche delle professioni regolamentate.

A livello nazionale, regionale o settoriale, le Autorità Pubbliche Competenti coinvolgono le parti economiche e sociali nella definizione e aggiornamento dei rispettivi sistemi di qualifica.

Un esempio di sistema informativo dei processi di elaborazione delle politiche tramite consultazione degli enti locali è costituito dall'attuazione del Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) per l'occupabilità, gestito dal Comitato Tecnico Nazionale. Il Comitato ha lo scopo di discutere le pratiche adottate dalle Regioni per l'attuazione del Programma, al fine di ottenere dei progressi e sistematizzare le buone pratiche dimostrate efficaci.

Sono stati fatti dei passi in avanti nelle politiche per quanto riguarda le abilità e le competenze trasversali rispetto al primo anno del progetto (singoli bilanci nazionali)?

A partire dall'inizio di TRANSVAL-EU, in Italia sono stati registrati progressi su due fronti:

- crescente attenzione allo sviluppo delle competenze digitali per l'occupabilità - intese come competenza trasversale a tutti i profili professionali;
- migliore implementazione del processo di IVC a livello locale (anche alla luce dell'adozione della Raccomandazione del Consiglio Europeo sull'IFP) - per promuoverne l'adozione e migliorarne l'efficacia nel lungo periodo.

Questo processo risulta particolarmente marcato all'interno del sopracitato Piano Nazionale d'Attuazione, che prevede 10 misure principali, di cui 8 s'incentrano sul rafforzamento delle competenze digitali, con le misure 1, 6 e 7 che sono volte a migliorare la regolamentazione e l'applicazione del processo di IVC e l'adozione delle *digital credentials*.

Sono state altresì elaborate ulteriori Raccomandazioni a livello nazionale, con l'obiettivo di giungere al rafforzamento, alla valorizzazione e al riconoscimento delle competenze digitali, ossia:

- *Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, elaborata dal Ministero dell'Innovazione Tecnologica e della Digitalizzazione - ed i progressi ottenuti dai gruppi di lavoro Repubblica Digitale, istituiti dalla Strategia;
- *Piano Operativo per la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali*, elaborato e implementato dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale;
- traduzione del quadro *DigComp 2.2* in lingua italiana;
- Inclusione delle competenze digitali del DigComp nel processo di valutazione del *Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori)*, previsto dal Piano Nazionale per le Nuove Competenze. Questo processo valuta anche le competenze linguistiche, come previsto dal QCER;
- *L'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni*, che è stato ampliato in modo da comprendere le competenze digitali (DigComp) e progressivamente migliorato per integrare altresì le competenze *green* (ESCO e GreenComp).

Coerenza con le politiche UE

Il Piano Nazionale per le Nuove Competenze ed i relativi programmi sono citati nella Raccomandazione sui Percorsi di Miglioramento delle Competenze, nelle Raccomandazioni sull'EQF e la VNFIL (Validation of Non Formal and Informal Learning), la Raccomandazione sulle Competenze Chiave, l'Agenda Europea delle Competenze. Il Programma GOL incluso in tale piano viene sviluppato coerentemente con NEXT Generation EU.

Il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta sopraccitato si ispira fortemente alla Raccomandazione del Consiglio Europeo sui Percorsi di Miglioramento delle Competenze del 2016.

La creazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze e la relativa riforma dei sistemi educativi e formativi verso una portabilità delle competenze si basano sul nuovo paradigma dell'apprendimento permanente suggerito dalla Raccomandazione sull'EQF e la VNFIL.

Il Piano Nazionale d'Attuazione è stato creato nel solco della Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 sull'istruzione e la formazione professionale (IFP).

Problemi di coerenza terminologica

La terminologia utilizzata nei documenti nazionali si basa per lo più sulle politiche UE, con alcuni adattamenti al contesto nazionale per le definizioni di termini specifici. Ad esempio, i termini inglesi "*competences*" e "*skills*" vengono tradotti in italiano come "*competenza*", senza alcuna distinzione. Un altro caso su cui vale la pena soffermarsi è la traduzione in lingua italiana del termine "*microcredentials*" che nel contesto

nazionale sono definite come “*micro-qualificazioni*”, *qualificazioni composte da una o più competenze, che vanno a formare qualificazioni più ampie, riconosciute a seguito del completamento di percorsi a breve termine, anche di natura flessibile, personalizzata e modulare.*

La recente Relazione italiana di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo EQF¹ ha messo a disposizione un Glossario delle Definizioni Legali (Allegato 4), che fornisce una panoramica completa dei termini chiave per agevolare la comprensione del sistema italiano.

Raccomandazioni strategiche per l'Italia

1. Sistematizzare le competenze trasversali a parte da quelle tecniche e indipendentemente dai profili elencati nell'Atlante del Lavoro nazionale;
2. Prevedere opportunità formative gratuite sulla rilevanza degli esiti della validazione e delle competenze trasversali validate, per le imprese e i datori e le datrici di lavoro, con particolare riferimento a quelle piccole realtà che potrebbero non disporre di un dipartimento Risorse Umane;
3. Migliorare il dialogo e il coordinamento in fase di attuazione regionale del processo di validazione e attivare dei *feedback loop* tra le Agenzie regionali per le Politiche Attive del Lavoro (laddove presenti) e gli enti che effettuano la Validazione, in modo da poter valutare meglio i risultati del processo in atto e individuare le aree che necessitano di miglioramenti, soprattutto per quanto concerne la validazione delle competenze trasversali;
4. Promuovere campagne di sensibilizzazione e informazione rivolte direttamente alla cittadinanza, che sottolineino il potenziale del riconoscimento/validazione delle competenze acquisite durante l'apprendimento non formale e informale, soprattutto per quanto riguarda quelle trasversali, che sono largamente considerate come un elemento abilitante per un migliore accesso alle opportunità presenti nel mercato del lavoro, nonché come competenze fortemente richieste dai datori e dalle datrici di lavoro.
5. Prevedere maggiori investimenti sui servizi di orientamento, in modo da aumentare il coordinamento tra i tradizionali servizi dei Centri per l'Impiego e l'orientamento, anche in vista di una cittadinanza più responsabilizzata in grado di richiedere ed accedere ai servizi di validazione.

¹ INAPP, Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro europeo EQF (2023)
<https://skillon.anpal.gov.it/it/news/skillon/EQF-rapporto>