

Quadri nazionali delle qualifiche, perché l'Italia è rimasta



Il 22 maggio scorso il Cedefop ha pubblicato il Rapporto National

qualifications framework developments in Europe, che presenta una completa panoramica dello stato di implementazione dei quadri nazionali delle qualifiche in tutti i Paesi europei.

I quadri nazionali delle qualifiche (NQFs) sono repertori contenenti tutte le qualificazioni riconosciute all'interno del territorio nazionale, al fine di facilitare i collegamenti tra sistema formativo e mercato del lavoro e offrire standard di riferimento comuni a lavoratori, imprese e istituzioni formative.

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 esperienze 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 fronte del coinvolgimento di vari stakeholders nella definizione degli standard formativi, che aumenta la permeabilità dei sistemi formativi con il mercato del lavoro.

Il ruolo dei quadri nazionali delle qualifiche, nati in alcuni Paesi, come la Francia, già a partire dagli anni sessanta, come strumento interno per assicurare la trasparenza dei sistemi delle qualifiche professionali, si è evoluto nel tempo, in particolare in virtù del processo di referenziazione a livello europeo dei titoli e delle qualifiche, portato avanti dalle istituzioni comunitarie, in vista di un ulteriore obiettivo: facilitare la mobilità geografica dei lavoratori, attraverso il riconoscimento e il trasferimento delle qualifiche in altri Paesi.

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. L'EQF ha tuttavia avuto un impatto che va oltre tale operazione di referenziazione, promuovendo una definizione dei livelli di qualificazione basata 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 - e non dei risultati di apprendimento conseguiti). Tale logica ha il pregio di facilitare il collegamento tra sistemi formativi e mercato del lavoro, creando un linguaggio comune per imprese e istituzioni formative, che si ritiene cruciale per facilitare le transizioni dalla scuola al lavoro.

La Raccomandazione sull'EQF individua 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. E' sulla scorta di tale Raccomandazione, infatti, 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 in commento: tutti i Paesi europei e molti Paesi partner hanno istituito o hanno avviato le procedure per l'istituzione di un NQFs. Grandi differenze, tuttavia permangono sul piano del grado di sviluppo dei sistemi, e su quello delle caratteristiche dei quadri.

Dai sistemi omnicomprensivi - 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 e dal III livello EQF in su. 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 nazionale 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.

Per il Cedefop, un ostacolo all'istituzione di una Quadro nazionale delle qualifiche nel nostro Paese è 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, 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. In Francia, ad esempio, il Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP) è 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.

A seguito dell'introduzione del Compte Personnel de Formation ad opera della legge n. 2014-288 del 5 marzo 2014 relativa a formation professionnelle, emploi et démocratie sociale - che introduce un diritto individuale alla formazione per tutte le persone a prescindere dallo status occupazionale a patto che la formazione porti a una qualificazione riconosciuta nel RNCP - la permeabilità del Repertorio alle esigenze del mercato è stata aumentata. E' previsto, infatti, che gli enti che gestiscono la formazione in accordo con istanze rappresentative del mondo del lavoro e delle imprese richiedano l'aggiornamento del Repertorio attraverso proposte di riconoscimento di qualificazioni che rispondano a obblighi regolamentari, a "regole di mercato" (cioè a bisogni di qualificazione dettati dall'evoluzione del mercato) o a "criteri di utilità sociale", come il contrasto alla disoccupazione.

Il nostro Paese è molto lontano dalle buone pratiche europee 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. Ciò penalizza 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.

Lilli Casano