

# **DALLE FIGURE NAZIONALI leFP AI PROFILI REGIONALI**

## **Curvatura del Repertorio pre-revisione e governance locale**

*Fabrizio Giovannini*  
*Marta Santanicchia*

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) del Fondo sociale europeo delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

Web: [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**DALLE FIGURE NAZIONALI IEFP**

**AI PROFILI REGIONALI**

**CURVATURA DEL REPERTORIO PRE-REVISIONE**

**E GOVERNANCE LOCALE**

*Fabrizio Giovannini*

*Marta Santanicchia*

Il presente rapporto è stato redatto da Inapp in qualità di Organismo Intermedio del PON SPAO FSE 2018-2023 Azione10.1.8 Ambito di attività 1.

Il Rapporto presenta i risultati di un percorso di analisi (2018-2020) del Repertorio leFP, collegato al monitoraggio della filiera formativa. Restituisce una mappatura delle modalità di curvatura dello standard nazionale pre-revisione in tutte le regioni e analizza i processi di governance soggiacenti alle azioni di specificazione dello standard in tre casi regionali (Emilia-Romagna, Toscana, Veneto). Nelle riflessioni conclusive offre indicazioni per la definizione di politiche dell'apprendimento sostenibili, basate sul trattamento delle competenze.

Gruppo di lavoro: Emmanuele Crispolti, Fabrizio Giovannini, Marta Santanicchia

Autori: *Fabrizio Giovannini* (cap. 1; cap. 2; cap. 3; cap. 4; Conclusioni), *Marta Santanicchia* (cap. 3; cap. 4)

*Emmanuele Crispolti* (Introduzione)

Coordinamento editoriale: *Costanza Romano*  
Grafica e impaginazione: *Valentina Orienti*

Testo chiuso a maggio 2021  
Pubblicato a luglio 2021

Alcuni diritti riservati [2021] [INAPP].  
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0148-1

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>6</b>
<b>1 Inquadramento concettuale del percorso di analisi</b>	<b>12</b>
1.1 Trattamento delle competenze e integrazione dei servizi	12
1.2 Curvatura dello standard e governance locale	17
1.3 Delimitazione del concetto di governance	20
<b>2 Obiettivi, metodologia e fasi del percorso di analisi</b>	<b>24</b>
2.1 Obiettivi di analisi	24
2.2 Metodologia di analisi e fasi operative	25
<b>3 Analisi comparativa sulle opzioni di curvatura locale</b>	<b>27</b>
3.1 Il modello di analisi	27
3.2 Esiti dell'analisi comparativa	28
3.3 Osservazioni sulla forma fine della specificazione	33
<b>4 Analisi dei processi di governance locale: casi di studio</b>	<b>39</b>
4.1 Indicatori per l'analisi dei processi di governance	39
4.2 Caso Emilia-Romagna	40
4.3 Caso Toscana	44
4.4 Caso Veneto	49
4.5 Elementi di trasversalità nei processi di governance analizzati	53
<b>Conclusioni</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>63</b>

## Introduzione

Il Rapporto presenta i risultati di un percorso di analisi condotto da Inapp tra il 2018 e il 2020, riguardante il trattamento delle competenze nella formazione iniziale, e in particolare, l'analisi del Repertorio di leFP dalle figure nazionali alle curvature regionali.

Questo lavoro si iscrive nell'ambito delle attività realizzate da Inapp, sia a valere sul PON Spao che all'interno del Piano Istituzionale dell'Istituto, volte a promuovere la conoscenza della filiera lunga della formazione tecnico-professionale (leFP-IFTS-ITS), ovvero la linea di sviluppo verticale delle filiere professionalizzanti, e di contribuire al loro sviluppo, accrescendone l'attrattività nei confronti dei potenziali destinatari ed innalzando la qualità dei percorsi formativi e dell'intero sistema.

Il presente studio si colloca nell'ambito delle attività svolte dal gruppo di ricerca che, all'interno della Struttura Sistemi Formativi, segue i temi della formazione iniziale, con la finalità di costituire prima di tutto un presidio conoscitivo stabile sui 'numeri' delle filiere, così da poter fornire ai decisori politici, ai ricercatori e agli addetti ai lavori, un quadro esaustivo dell'offerta e della partecipazione al sistema.

Le fondamenta per la costruzione di un quadro conoscitivo ricco ed aggiornato, non organicamente presente in alcun altro data base nazionale, sono costituite dalla rilevazione annuale sul sistema leFP che Inapp realizza per conto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. La rilevazione è finalizzata alla redazione di un rapporto annuale di monitoraggio, previsto ex lege, nonché a supportare il MLPS nell'emanazione dei decreti di finanziamento che sostengono il sistema leFP e i percorsi in duale nella leFP.

A questa rilevazione, si affianca quella sui percorsi IFTS, post-qualifica e post-diploma.

A partire dai data base costruiti grazie ai monitoraggi annuali, vengono realizzate ricerche ed approfondimenti qualitativi e quantitativi, quali l'indagine nazionale sulla dispersione formativa (in partenariato con Istat), le ricerche periodiche sugli esiti occupazionali leFP e IFTS, le indagini sui modelli di accreditamento e sulla qualità del sistema.

Una specifica linea di attività riguarda il tema delle competenze nella filiera lunga, che prevede la ricerca-azione per la costruzione di un dispositivo di valutazione delle competenze chiave nella leFP ed altre attività, come appunto lo studio delle modalità adottate dalle amministrazioni regionali per adattare i contenuti formativi degli standard del Repertorio nazionale leFP alle specificità dei mercati locali.

Il testo descrive, quindi, i risultati dell'analisi di questo processo, cosiddetto di 'curvatura', che riguarda gli adattamenti degli standard formativi minimi, indispensabili per acquisire una qualifica o un diploma leFP validi a livello nazionale, alle specifiche competenze richieste delle imprese del territorio.

Va detto, in partenza, che la filiera lunga costituisce un sistema che ha registrato una crescita progressiva molto rilevante. La leFP, in particolare, ha visto, nel corso degli ultimi 10 anni, un robusto aumento della partecipazione, tra percorsi realizzati da parte dei Centri di formazione e percorsi erogati dagli Istituti professionali in regime di 'sussidiarietà'<sup>1</sup>, ovvero in aggiunta ai corsi dei Centri, nei territori dove questi ultimi non erano in grado di rispondere alla domanda di formazione della popolazione<sup>2</sup>.

Dai 107 mila allievi iscritti ai percorsi di leFP realizzati dai Centri nell'anno formativo 2009-10 si è saliti, con l'avvio dei percorsi leFP negli Istituti professionali, a 348 mila iscritti all'intero sistema, nell'a.f. 2014-15, valore che

---

<sup>1</sup> Le 3 tipologie di percorsi leFP svolti all'interno degli Istituti professionali consistono in: *sussidiarietà integrativa* (svolti all'interno dei percorsi quinquennali degli IP, con la possibilità di acquisire la qualifica leFP al terzo anno e di proseguire automaticamente nel percorso scolastico verso il quarto e quinto anno); *sussidiarietà complementare* (percorsi triennali e quarto anno svolti presso gli IP con l'adozione degli obiettivi formativi regionali, l'acquisizione della qualifica al terzo anno e, nelle regioni che prevedono tale tipologia di offerta, del diploma del quarto anno, per chi sceglie di proseguire il percorso); *nuova sussidiarietà*, ai sensi del decreto legislativo n.61/2017 (percorsi basati su classi appositamente formate che adottano gli obiettivi formativi regionali, prevedono l'acquisizione della qualifica al terzo anno e, laddove previsto, del diploma al quarto; si tratta di percorsi caratterizzati da un ampio ricorso a stage, formazione in situazione, metodologie didattiche attive, ancoraggio al lavoro, supporto tramite tutorato, sulla falsariga dei percorsi realizzati presso i Centri accreditati).

<sup>2</sup> In realtà, in alcuni casi, l'attivazione dei percorsi svolti negli Istituti professionali, più che rispondere a questa logica, ha corrisposto a scelte strategiche di politiche formative regionali, volte a favorire la componente scolastica della leFP rispetto a quella dei Centri accreditati.

si è poi attestato a 288 mila unità nell'a.f. 2018-19<sup>3</sup>. Su un'altra scala dimensionale si collocano i valori dei percorsi IFTS e ITS, sia per numero di annualità che per livello di specializzazione e diffusione territoriale: con riferimento agli interventi formativi terminati nel 2018, sono stati registrati 3.976 allievi nei corsi IFTS<sup>4</sup> e 4.606 per i corsi ITS (Zuccaro 2020). A discapito dei numeri limitati, le due filiere più avanzate sono importanti sia come sviluppo in verticale del sistema di leFP sia per l'attenzione che pone verso di esse il mondo delle imprese, che le considera un importante bacino di reclutamento delle professionalità tecniche di livello iniziale ed intermedio.

Anche i dati relativi agli esiti occupazionali delle tre filiere sono degni di nota. L'ultima indagine realizzata da Inapp riporta una percentuale di giovani che lavorano, a tre anni dall'acquisizione della qualifica leFP, pari al 62,2%, mentre il target dei diplomati al quarto anno raggiunge un tasso del 69,2%. Due anni dopo aver conseguito la specializzazione, il 64% dei giovani usciti dai percorsi IFTS lavora (Carlini e Crispolti 2020). Ancor più elevato il valore degli occupati usciti dai corsi ITS, questa volta misurato ad un anno dal diploma, pari a 83% (Zuccaro 2020).

È il legame con il lavoro a costituire la principale chiave del successo delle filiere professionalizzanti, con il ricorso allo stage, alle pratiche laboratoriali, all'approccio per competenze, a modalità di apprendimento fortemente interattive. Consapevoli di questo, i decisori politici del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali hanno avviato, nel 2016, la sperimentazione del sistema duale nella leFP<sup>5</sup>, promuovendo percorsi che elevassero la quota del monte ore di formazione in azienda (o comunque in alternanza) oltre le 400 ore annue. Nel 2018-19, la realizzazione di percorsi leFP in modalità duale (ormai a regime, superata la fase sperimentale) è arrivata a riguardare quasi il 22% dei corsisti leFP e, in particolare, il 60% dei corsisti di quarto anno.

Per la leFP, in particolare, va aggiunto che, collocandosi tale filiera nel sistema nazionale di *education*, nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e alla

---

<sup>3</sup> Si veda per approfondire *XVIII Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in Duale nella leFP - a.f. 2018-19*, a cura di Emmanuele Crispolti, (Inapp) Report tecnico, maggio 2021 <https://bit.ly/2TkDqIj>.

<sup>4</sup> *La partecipazione ai percorsi IFTS, Post-qualifica e post-diploma* (Inapp OA, 2019). Il numero degli allievi è così suddiviso nelle regioni rispondenti: Lombardia (1.218), Emilia-Romagna (1.038), Toscana (639), Campania (597), Piemonte (454), Friuli Venezia Giulia (30).

<sup>5</sup> Accordo in Conferenza Stato Regioni del 24 settembre 2015 - Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del Sistema Duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione professionale.



formazione, quindi in obbligo di legge, i percorsi perseguono un duplice obiettivo: formare l'individuo, trasferendogli le competenze personali e sociali a sostegno della piena cittadinanza, e formare il lavoratore, intercettando le competenze tecniche richieste dal mercato, in vista della sua imminente occupazione e in un'ottica di occupabilità futura.

Si tratta di una filiera orientata da un lato a favorire la transizione lavorativa dei giovani e dall'altro a combattere l'abbandono precoce dei percorsi formativi. La piaga della dispersione formativa coinvolge infatti un numero ancora troppo elevato di giovani del nostro Paese, con conseguente depauperamento di risorse umane e sviluppo di fenomeni di esclusione dai circuiti formativo-occupazionali, con i costi economici e sociali che ne derivano a carico della collettività.

Come viene ricordato all'interno del Report, il sistema degli standard leFP costituisce una struttura duttile che consente di ancorare le figure al livello nazionale (ed europeo, attraverso il riferimento al comune quadro EQF), in virtù degli standard minimi validi per tutto il Paese, consentendo, al contempo, alle diverse amministrazioni, di introdurre contenuti formativi aggiuntivi. In questo modo, ad esempio, un operatore della trasformazione agro-alimentare o un tecnico di cucina vedono riconosciuto il proprio titolo su tutto il territorio nazionale ma, al termine del percorso, si trovano in possesso di ulteriori competenze che consentono loro di rispondere più efficacemente alle richieste di professionalità della regione di appartenenza. Questa operazione di curvatura degli standard nazionali è tanto più delicata in un segmento come quello della leFP che, come detto, deve coniugare la dimensione pedagogico-educativa con la componente professionalizzante (Carlini 2017).

Alla complessa architettura tecnica degli standard multilivello corrisponde una altrettanto complessa architettura di relazioni fra Stato e Regioni e, ancor più, tra le amministrazioni regionali e delle P.A. e gli attori del territorio, nell'opera di composizione e declinazione dei contenuti formativi. Il presupposto di una stretta correlazione tra questo processo e la tipologia di rapporti tra gli attori locali ha spinto gli autori dello studio ad osservare parallelamente i due aspetti, indagandone la correlazione.

La struttura del testo rispecchia questo doppio livello di analisi: nella prima parte si dà conto dell'esame delle varie modalità di declinazione regionale degli standard nazionali, mentre nella seconda si esaminano tre strutture locali di

governance, con riferimento all'operazione di curvatura, e più in generale, nella gestione del sistema leFP e nella definizione delle *learning policy*. Lo studio dei casi regionali di governance (Emilia-Romagna, Toscana, Veneto) ha quindi consentito di operare un confronto tra processo di curvatura e struttura organizzativo/gestionale della leFP nei diversi contesti e di verificare l'ipotesi di partenza, relativa all'esistenza di una stretta correlazione tra i due aspetti, evidenziando come, per modificare i processi di definizione dei contenuti formativi, sia necessario promuovere un'evoluzione organizzativa finalizzata alla massima partecipazione dei soggetti territoriali.

Incidentalmente, giova osservare che questa conclusione trova conforto nel lavoro svolto sul campo dai ricercatori, ad esempio nell'ambito del monitoraggio annuale del sistema leFP, realizzato insieme ai referenti regionali, nonché nelle esperienze vissute sui tavoli istituzionali. Le regioni che adottano modelli di governo caratterizzati da una maggiore partecipazione degli stakeholder e da strutture stabili di confronto (comitati, tavoli tecnici ecc.) sembrano disporre di un corredo di strumenti più ricco (normative, linee guida, attività di analisi dei fabbisogni, individuazione degli standard di servizio ecc.) per programmare l'offerta formativa, conseguendo, in termini generali, risultati almeno apparentemente migliori (più interazione tra Centri di formazione ed imprese, maggiore corrispondenza delle tempistiche dell'anno formativo all'annualità scolastica ecc.).

Per quanto riguarda la versione degli standard leFP sui quali è stato compiuto il lavoro, l'arco temporale della ricerca ha consentito di cogliere compiutamente lo stato dell'arte *ex ante* rispetto all'adozione del nuovo Repertorio e si basa quindi su quello pre-revisione. Come noto, infatti, l'aggiornamento delle figure nazionali è stato effettuato nel 2019<sup>6</sup> (prevedendo come arco temporale per il recepimento da parte delle regioni il biennio 2020-2021), con notevole ritardo rispetto alle previsioni normative originali. L'intervento sugli standard ha adeguato le figure nazionali alle mutate caratteristiche del mercato del lavoro, ancorandole all'Atlante del lavoro<sup>7</sup>, il "modello di rappresentazione universale dei contenuti del lavoro" (Mazzarella *et al.* 2017) posto alla base del "sistema nazionale di certificazione delle competenze", oltre che ai livelli del Quadro na-

---

<sup>6</sup> Ci si riferisce all'Accordo in Conferenza Stato Regioni del 1° agosto 2019, con cui è stato approvato il nuovo Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali.

<sup>7</sup> Per approfondire si rimanda a <https://bit.ly/2T3Md0W>.

zionale delle qualificazioni<sup>8</sup>, a sua volta referenziato al framework europeo EQF. Il presente lavoro restituisce quindi una mappatura delle modalità di adozione e curvatura dello standard nazionale in tutti i contesti regionali, in una fotografia scattata ad un passo dall'istituzione del nuovo Repertorio. Come si riscontrerà nel testo, l'ampio numero di regioni che non hanno effettuato alcuna azione di declinazione dello standard sul fabbisogno locale, limitandosi ad un recepimento formale, mostra il margine di miglioramento che ci si aspetta potrà connotare l'adozione del nuovo set di figure nazionali nelle regioni, in una fase certamente più matura di quella considerata nel presente lavoro. In questa chiave si ritiene che gli strumenti metodologici definiti per l'analisi dei due fenomeni (processo di curvatura e modelli di governance locali) possano essere impiegati per la lettura del passaggio dal vecchio al nuovo Repertorio nazionale di leFP, con il completamento del processo di curvatura nelle diverse regioni, e anche come strumenti utili all'auto-osservazione, per le amministrazioni impegnate nel trattamento delle competenze, in una logica di peer-learning e trasferimento di buone pratiche tra regioni che hanno stabilmente acquisito una prospettiva *competence based* e quelle che hanno schierato finora meno strumenti tecnici e organizzativi. Su queste finalità il corredo metodologico qui definito è stato proposto nella prospettiva della transizione al nuovo Repertorio e applicato al caso della regione Lombardia (Giovannini e Santanicchia 2021). A conclusione del lavoro, vengono proposti alcuni spunti di riflessione circa le direttrici di riforma del funzionamento delle amministrazioni pubbliche che, sulla base delle evidenze emerse, si ritiene consentirebbero di realizzare politiche dell'apprendimento sostenibili, basate sul trattamento delle competenze.

---

<sup>8</sup> Il QNQ è stato istituito con decreto MLPS-MIUR 8 gennaio 2018 (G.U. n. 20, 25 gennaio 2018), quale strumento di descrizione e classificazione delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.

# 1 Inquadramento concettuale del percorso di analisi

## 1.1 Trattamento delle competenze e integrazione dei servizi

Il trattamento delle competenze nelle politiche per l'apprendimento e nella composizione dei servizi integrati per la formazione e il lavoro è una questione di particolare interesse e rilevanza, che ha forti ricadute sulla progettazione e realizzazione dei percorsi formativi, sulla valorizzazione delle competenze (riconoscimento, validazione e certificazione) e sull'incontro tra domanda e offerta di competenze e lavoro. Le ragioni di rilevanza come ambito di studio possono essere ricondotte, da un lato, ai temi e alle prospettive che hanno caratterizzato la riflessione e il dibattito sulle competenze in questi anni a livello nazionale ed europeo<sup>9</sup>; dall'altro lato, tali ragioni di rilevanza riguardano, ed è su questo secondo fronte di riflessione che questo lavoro si colloca, la verifica delle condizioni nelle quali l'approccio per competenze assume rilievo, nei servizi per la formazione ed il lavoro, così come nei processi di regolazione del capitale cognitivo e delle carriere lavorative degli individui e nei più ampi processi di sviluppo sociale ed economico.

L'identificazione delle competenze maturate dagli individui e, da un punto di osservazione più ampio, il trattamento delle stesse, sono ormai da considerare

---

<sup>9</sup> Per una ricostruzione storica, in cui cogliere l'evoluzione del dibattito sulle competenze, si rimanda a Pellerey M. (2004), *Le competenze individuali e il portfolio*, Roma, La Nuova Italia; ci si può riferire ai numerosi contributi Isfol in tema di competenze a partire dagli anni novanta, tra i quali si può citare in particolare Di Francesco G. (a cura di) (1998), *Unità capitalizzabili e crediti formativi. Metodologie e strumenti di lavoro e I repertori sperimentali*, ISFOL, Milano, Franco Angeli; opportuno poi considerare i documenti europei, le proposte di raccomandazione e le raccomandazioni in tema di competenze e competenze chiave, fino ad arrivare alle più recenti Raccomandazione EQF (2017) e Raccomandazione sulle competenze chiave (2018).

attività strategiche dei diversi sistemi, in grado di generare effetti positivi: a livello individuale, per regolare in modo sempre più consapevole e intenzionale la trasferibilità delle proprie competenze nell'ambito di percorsi di (re)inserimento sociale e lavorativo; a livello di istituzione scolastica e formativa per una migliore individualizzazione dei percorsi formativi e una più rigorosa valutazione dell'efficacia dei processi di apprendimento e delle metodologie adottate; a livello di imprese e, in particolare, nell'ambito dei servizi per il lavoro, per dialogare con maggior efficacia con il sistema dell'offerta formativa e cogliere, in modo più puntuale, il sistema di competenze disponibile all'individuo in uno specifico momento del suo percorso socio-lavorativo, potendo progettare interventi di mantenimento e di sviluppo con riferimenti più precisi e stabili.

La presente analisi e, in senso più ampio, l'ambito di ricerca all'interno del quale essa si colloca, pone l'esigenza di identificare, concettualmente prima che operativamente, le variabili di sistema dei servizi *competence based* attivabili su un territorio, considerando la gamma di modalità formalizzate di trattamento delle competenze, realizzate attraverso servizi e dispositivi organizzati, strutturati, esplicitamente finalizzati ed intenzionalmente messi in opera sul fronte sia della domanda, sia dell'offerta formativa e professionale. Questo passaggio è essenziale per avviare un percorso di riconoscimento nelle diverse realtà territoriali, nella consapevolezza che le diverse componenti di servizio possono presentarsi e declinarsi in soluzioni operative differenziate. È altresì possibile immaginare gradienti di intensità differenziate delle componenti, lasciando aperta la questione (quale stimolo di futuri approfondimenti) di cosa debba essere considerata come componente essenziale e che cosa invece possa essere considerata un'articolazione accessoria, se pure di valore per il processo stesso. Si è ritenuto, pertanto, di limitarci, utile agli obiettivi di ricerca, a descrivere le componenti essenziali di un modello idealtipico di trattamento delle competenze, affrontando i seguenti punti di chiarimento:

- Quale concetto di competenza guida un processo di trattamento, per essere considerato come tale?
- Cosa s'intende per processo di trattamento delle competenze e quali sono le condizioni di sistema necessarie al suo funzionamento? Quali servizi risultano congeniali all'utilizzo del trattamento delle competenze?

Il dibattito scientifico e i diversi lavori realizzati in questi ultimi anni, così come le indicazioni provenienti dagli indirizzi comunitari e nazionali in tema di trattamento e messa in trasparenza delle competenze, hanno determinato l'adozione in questa sede del concetto che vede la persona competente se sa agire in un contesto, mobilitando conoscenze e abilità pratiche e cognitive, realizzando output riconoscibili/riconosciuti, adeguati e validi rispetto ad un'attività richiesta (esplicitamente o implicitamente), nell'ambito di una relazione di scambio. L'assunzione di responsabilità nel garantire ad altri risultati efficaci, connota la dimensione sociale della competenza. Il garantire questi risultati a livelli progressivi di autonomia, struttura l'identità di ogni persona competente e fonda la progressività dei livelli di padronanza delle competenze (otto Livelli EQF). Il contesto d'azione (situazione di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale) consente quindi di descrivere output/risultati progressivi, permettendo in questo modo di connotare e denotare la competenza, fornendo informazioni non ambigue sul livello di padronanza (comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche) necessario per la produzione responsabile ed autonoma dell'output/risultato.

L'output realizzato in modo valido attesta indirettamente la presenza e il livello di padronanza di quella competenza che, intesa come dedicata combinazione efficace di elementi/risorse, ne è la matrice. Tale competenza, essendo la manifestazione di un saper agire, non deve essere confusa né con il solo saper fare né, ovviamente, con il solo sapere o con il saper essere. Se si assumono come punto di riferimento le seguenti indicazioni, ne conseguono alcune considerazioni utilizzabili per riconoscere e comprendere se la pratica rilevata nei servizi sia riconducibile o meno ad un trattamento di competenze:

- i descrittori di competenze in uso e le loro modalità di trattamento dovranno essere focalizzati sul saper agire competente, attraverso l'individuazione dei suoi risultati e/o della capacità della persona di presidiare efficacemente un contesto;
- le tipologie di competenze potranno essere diverse a seconda del contesto di riferimento considerato (di studio, professionale, personale, sociale).

I modelli in uso in Italia, riconducibili alla definizione adottata, presentano soluzioni descrittive differenziate; alcuni repertori di standard (nazionali e regionali) sono maggiormente focalizzati sulla descrizione delle

attività/operazioni realizzate dalla persona, ossia sulla fenomenologia dell'agire competente; altri sono più focalizzati sulla descrizione delle modalità metacognitive e relazionali (strategie, criteri utilizzati, modalità elaborative ecc.), necessarie per agire in modo competente. La dimensione fenomenologica e quella metacognitiva e relazionale possono essere considerate poli di un *continuum*, sui cui posizionare le produzioni che in questi ultimi anni sono state realizzate, sia a livello nazionale che regionale, e che hanno adottato un concetto di competenza riconducibile alla definizione presentata. Sono più critiche, in termini di utilizzo in un servizio, descrizioni di competenze che si limitano ad un elenco di componenti (conoscenze, abilità, capacità, comportamenti ecc., talvolta detti elementi – o meglio risorse – della competenza), senza che siano forniti ulteriori elementi informativi utili a riconoscere l'agire competente.

Le precisazioni sopra indicate appaiono necessarie, perché in Italia ancora non si dispone di un unico repertorio di competenze comune tra sistemi, ma piuttosto di una pluralità di repertori che utilizzano modalità descrittive differenziate. Accanto a tale pluralità di produzioni, inoltre, spesso vi è un uso inflazionato del termine competenze, che è impiegato in riferimento a dimensioni diverse dell'apprendimento della persona e della sua modalità di interagire con i suoi contesti. Pertanto ogni qualvolta si intercettano servizi dichiarati come *competence based* è necessario comprendere a quale concetto di competenza facciano riferimento e, in una prospettiva di analisi, verificare se il relativo modello descrittivo sia collocabile sul *continuum* tra descrizione fenomenologica e meta dell'agire competente.

Coerentemente alla tipologia di contesti nei quali le competenze possono essere apprese, agite e richieste è possibile identificare diverse tipologie di competenze: professionali (connotanti il sapere agire richiesto e atteso nei contesti professionali) e di cittadinanza attiva, culturali, per l'occupabilità e per l'apprendimento lungo l'arco di tutta la vita (riferite al sapere agire ritenuto essenziale per l'integrazione sociale nei propri contesti di riferimento).

Coerentemente alla definizione di competenza proposta in sede comunitaria, si considerano qui, basati sul trattamento delle competenze, i servizi che utilizzano: competenze professionali e competenze di cittadinanza attiva e culturale.

Definire il processo di trattamento delle competenze richiede, inoltre, di riconoscere la funzione regolatoria delle competenze tra i sistemi lavoro-

istruzione-formazione presenti in un territorio. È emersa da tempo la consapevolezza che, per stimolare opportunamente i processi e gli interventi finalizzati ad agevolare l'accesso al mercato, promuovere le opportunità, migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ed incentivare la mobilità geografica e professionale, sia necessario dedicare attenzione al tema dell'integrazione di sistema, ovvero alla possibilità di presentare i servizi per il lavoro-istruzione-formazione come un insieme organico di opportunità per la persona, caratterizzati dal comune trattamento delle competenze. In molte occasioni la Commissione Europea ha rilanciato il tema dell'integrazione di sistema come condizione per creare posti di lavoro competitivi e duraturi. Nella Raccomandazione relativa all'Istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, del 24 novembre 2020<sup>10</sup>, che fa parte di un'agenda per guidare gli sforzi di ripresa dopo la pandemia di Covid-19 nei settori dell'occupazione e della politica sociale, con accento sulle competenze e sull'IFP, le sorti dell'Istruzione e formazione professionale sono inscindibilmente legate alla sua "integrazione in strategie economiche, industriali e di innovazione", che chiamano in causa a loro volta relazioni e interconnessioni tra attori e sistemi diversi.

La sfida sembra quindi consistere nel disporre di istituzioni di governo e di servizi che, interagendo con altri in funzioni trasversali (governance), siano in grado di mettere in campo un'azione di sviluppo, stimolando il cambiamento, oltre che l'interazione e la connessione degli attori coinvolti.

Pertanto il termine trattamento delle competenze non fa riferimento solo ad una modalità specifica di erogazione dei servizi, finalizzata a riconoscere, valorizzare e/o sostenere i processi di sviluppo delle competenze delle persone, quanto, piuttosto, ad una qualità di sistema, che fa del fattore integrazione, l'elemento strategico del suo funzionamento. Secondo questo approccio i sistemi lavoro-istruzione-formazione devono essere concepiti come un insieme organico di risorse fruibili, anche secondo percorsi non rigidi e precostituiti, in cui il modello delle competenze costituisce la base del linguaggio comune.

Tale insieme organico di risorse dovrebbe trovare concreta attuazione in una rete di servizi sul territorio, alla quale assicurare, anche nell'ottica della

---

<sup>10</sup> Raccomandazione del consiglio relativa all'Istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, 2020/C 417/01.



sussidiarietà tra pubblico e privato, massima integrazione possibile, sia per facilitarne l'utilizzo, sia per conseguire elevati livelli di efficacia e di efficienza.

La rete di servizi integrati deve mantenere sullo sfondo e in posizione baricentrica le competenze, collegando tra loro diversi servizi, ciascuno con le proprie peculiari attività. Senza pretese di esaustività tali servizi si possono far confluire su quattro principali tipologie: servizi per la messa in trasparenza; servizi per l'apprendimento formale; servizi per la valorizzazione delle competenze comunque acquisite (non formali e informali); servizi per la "navigazione nel sistema".

In altre parole occuparsi di trattamento delle competenze significa adottare uno sguardo di sistema, in cui l'attenzione deve essere posta non solo a come il servizio opera, ma anche alla rilevazione delle condizioni necessarie affinché sia assicurata una concreta integrazione tra servizi e spendibilità delle competenze sul territorio.

## 1.2 Curvatura dello standard e governance locale

La filiera della leFP "si trova collocata all'interno di rapporti a rete con molteplici soggetti (educativi, istituzionali, economici e sociali), che operano in collegamento con la formazione professionalizzante"<sup>11</sup>. Intervengono nella composizione del sistema di offerta della leFP il governo centrale (MLPS e MI) e regionale (in termini di responsabili politici e tecnici), i soggetti erogatori, e cioè enti di formazione ed istituti scolastici che operano in sussidiarietà, nonché le parti sociali (assai importante la presenza delle imprese). Tali attori sono chiamati a confrontarsi in merito a numerosi aspetti, tra i quali la manutenzione del Repertorio delle figure nazionali, il rapporto tra le programmazioni regionali (nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni), l'offerta, le modalità di attuazione, i temi della certificazione, dei crediti, dei passaggi tra i sistemi, della valutazione ecc. Siamo in presenza dunque di un ampio confronto per la definizione delle regole del gioco.

Cruciale è rilevare ancora come, in tali ambiti di confronto tra gli attori chiave, ciò che di più pregiato viene trattato, ciò che prioritariamente si costruisce, si chiede e si offre è riferibile alle competenze. La messa in trasparenza della

---

<sup>11</sup> Seminario Europa 2018 *Formazione Territorio Lavoro* – Piattaforma di discussione CIOFS-FP.

moneta, che è oggetto di uso e di scambio, è in grado di garantire, sia l'interesse dei soggetti pubblici all'equità, alle pari opportunità, alla coesione sociale ecc., sia quello delle persone e delle aziende, nella misura della disponibilità di servizi rispondenti alle proprie esigenze.

Garantire i diritti di accesso alle competenze implica, per le politiche dell'apprendimento, la necessità di definire specifiche modalità di regolazione delle dinamiche economiche e sociali, se si considera sia la natura di bene pubblico della conoscenza (per cui non può centrarsi esclusivamente su un sistema di mercato concorrenziale per assicurarne una produzione efficiente), sia la qualità individuale dell'apprendimento (per cui non si può assumere la sola logica dell'eguaglianza in diritto, rendendosi necessario un dispositivo di garanzia dell'eguaglianza delle *chance*, ovvero di equità).

In modo sintetico si possono cogliere tre fattori fondanti dell'azione delle istituzioni pubbliche e, in generale, di tutti gli attori che, a vario titolo, partecipano alla regolazione degli scambi nelle *learning policy* (Ruffino 2015), sono il governo degli *entitlement*, relativo al sistema di regolazione degli accessi e della domanda di apprendimento, che comprende le modalità attraverso cui sono distribuiti i titoli necessari per poter beneficiare delle risorse di occupabilità e adattabilità; il governo della dotazione di *provision* corrispondente al sistema di regolazione dell'offerta, che comprende le modalità attraverso cui sono definite le caratteristiche quali-quantitative della dotazione di risorse poste a disposizione delle politiche dell'apprendimento; la garanzia delle condizioni di valore corrispondente all'insieme delle norme di fissazione, spendita e protezione degli esiti dell'apprendimento, costituite dalle regole relative alle esigenze di leggibilità, coerenza rispetto ai bisogni e riconoscimento economico dei saperi prodotti o acquisiti.

Al terzo dei fattori indicato si riferisce la produzione degli standard di contenuto e di metodo, che costituisce una fra le caratteristiche più distintive delle *learning policy*.

La definizione delle modalità standard di rappresentazione del lavoro richiede a monte che vi sia un soggetto in grado di svolgere il ruolo di *authority*, quale garante della correttezza dei riferimenti e del processo di loro applicazione. La necessità che gli standard siano compresi e condivisi da tutti i soggetti che partecipano agli scambi rimanda in generale all'esercizio della sussidiarietà: uno standard non è solo un comune riferimento descrittivo, ma un affidabile e visibile strumento di governo dei processi in cui è utilizzato (dalla progettazione

conforme di un percorso formativo, alla certificazione delle competenze degli individui in esito allo stesso). Descrivere gli apprendimenti in modo comprensibile e non ambiguo è un esercizio tecnicamente e socialmente complesso, che necessita di un insieme di condizioni di sistema: linguaggio condiviso; comune e validata modalità di osservazione, descrizione e valutazione degli apprendimenti maturati dall'individuo; accordo sulle condizioni di legittimità dei soggetti preposti ad attestare gli esiti dell'apprendimento. Le modalità di rappresentazione del sapere e saper agire individuale non sono neutre, né oggettive, e definirne la metrica è un'azione politica, sociale e culturale di scelta dell'unità di misura, che necessita nella sua costruzione del consenso da parte degli attori impegnati nel reticolo degli scambi intervenienti. Occorre, inoltre, che i saperi rappresentati in modo trasparente siano utili ai funzionamenti dell'economia e della società, consentendo all'individuo che li ha acquisiti di inserirsi nel mercato del lavoro, in coerenza con la domanda da questo espressa.

In tale quadro di riferimento la questione della composizione nazionale e dell'articolazione regionale degli standard diviene un campo di osservazione e approfondimento nevralgico per le *learning policy* della leFP dal punto di vista delle ricadute istituzionali, poiché essa investe:

- le relazioni fra Stato e mercato, ponendosi nel crocevia delle politiche pubbliche (lavoro, sviluppo, inclusione, ...) e dei ruoli propri degli attori economici e sociali;
- le relazioni fra le istituzioni dotate delle diverse competenze in gioco (lavoro; economia; *education*; politiche sociali);
- le relazioni fra dimensione globale (la valenza nazionale; la valenza europea, attraverso il riferimento EQF) e dimensione locale (i differenti adattamenti regionali degli standard nazionali, in ragione delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, dei sistemi formativi e delle politiche pubbliche)<sup>12</sup>.

Il compito di individuazione dei meccanismi di curvatura dello standard della leFP può essere svolto compiutamente solo adottando un approccio integrato in grado di coglierne, sul piano tecnico-metodologico, la struttura nella

---

<sup>12</sup> Il sistema degli standard ha, dunque, inevitabilmente natura "glocale", come evidenziato da M. Ruffino in "Alcuni aspetti relativi alle politiche del sistema nazionale degli standard professionali, formativi e di certificazione" (Appunto di lavoro, 8 ottobre 2008).

variabile articolazione assunta nel Paese, e sul piano socio-istituzionale, l'integrazione di istanze, ruoli e processi fra i vari attori interessati.

L'esigenza di focalizzare, nel caso specifico degli standard leFP, l'attenzione dalle procedure alle pratiche, dalle strutture ai processi, dalle norme alla cultura, rimanda, per dirla con Bifulco e De Leonardis (1997), al più ampio e annoso fronte di indagine dedicato a cogliere le caratteristiche del cambio di paradigma ancora in atto, che segna il passaggio dall'amministrazione all'amministrare, dove quest'ultimo rimanda all'attivazione dei soggetti e alla creazione di ambienti, all'interno dei quali si instaurano relazioni dotate di significato tra i contesti sociali e i soggetti stessi. Guardare al processo significa anche analizzare come, di fronte al problema complesso del trattamento delle competenze, gli stessi schemi di azione di alcune istituzioni regionali tendano a basarsi sulla sussidiarietà orizzontale, con un coinvolgimento preventivo e strategico di porzioni sensibili dell'ambiente, attraverso l'esercizio della governance.

### 1.3 Delimitazione del concetto di governance

A completamento del percorso di ricostruzione delle basi concettuali sulle quali si è poggiato questo lavoro, appare opportuno richiamare sinteticamente, senza pretese di esaustività, alcuni contributi che aiutano a definire il concetto di governance<sup>13</sup>, nella direzione utile a questo contesto di studio.

Innanzitutto il concetto di governance può essere individuato come un insieme di modalità con cui le amministrazioni pubbliche (come anche le aziende) costruiscono e realizzano strategie di intervento, che muovono da modelli di *government*, verso nuovi approcci mirati a cogliere "le diversità degli interessi", e ad "adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili". Ciò può riguardare "il funzionamento interno dell'amministrazione (modello organizzativo di tipo partecipativo), i rapporti tra diversi enti pubblici (governance di sistema pubblico), i rapporti con soggetti esterni, specie imprese e forze sociali (sistema

---

<sup>13</sup> Sui vari approcci a livello internazionale e per un approfondimento della letteratura sul tema della *public governance* cfr. Cepiku D. (2005), pp. 84-110.

di governance globale tramite programmazione concertata e/o negoziata)” (Borgonovi 2002).

Dal Libro Bianco sulla governance europea (5 agosto 2001)<sup>14</sup>, che ha mirato a promuovere una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche europee, per garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla loro definizione, possono essere utilmente richiamati i cinque principi alla base della buona governance:

1. apertura: come impegno a spiegare, in modo accessibile e comprensibile al grande pubblico, decisioni ed azioni, al fine di accrescere la fiducia dei cittadini verso meccanismi istituzionali complessi;
2. partecipazione: in termini di qualità, pertinenza ed efficacia delle politiche, intese come variabili dipendenti dalla partecipazione che si è in grado di assicurare lungo il loro percorso definitivo, dalla prima elaborazione all’implementazione, aumentando il grado di fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali policy;
3. accountability: principio relativo all’esigenza di maggiore trasparenza dei ruoli all’interno dei processi legislativi ed esecutivi, in ordine alla quale ogni istituzione dovrebbe esplicitare e precisare quale sia la sua funzione, assumendone conseguenti responsabilità;
4. efficacia: come necessità di politiche efficaci e tempestive, generatrici di risultati coerenti sulla base di obiettivi chiari, includendo una valutazione del loro impatto e un processo di implementazione attuati secondo proporzionalità e decisioni assunte al livello più adeguato;
5. coerenza: principio riferito all’esigenza di un policy and decision making da parte delle istituzioni, tale da assicurare trasparenza e coerenza all’interno di sistemi complessi e multilivello.

Come precisato nel Libro Bianco, ciascuno di questi principi è importante di per sé, ma in nessun caso può essere conseguito con azioni separate. Nell’odierno scenario socio-economico non è infatti possibile garantire l’efficacia delle politiche “senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione” (p. 11). “Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall’alto, deve essere sostituito

---

<sup>14</sup> Nel Libro Bianco sulla governance europea veniva proposto di modificare il funzionamento dell’Unione, al fine di stabilire forme più democratiche e partecipate di governo a tutti i livelli (europeo, nazionale, regionale e locale), delineandone principi e strumenti per rafforzarla nei Paesi membri.

con un circolo virtuoso, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione” (*ibidem*). Lo stesso processo di devoluzione di poteri e competenze dalle autorità centrali alle autorità locali, richiede forme nuove di governance capaci di dare espressione unitaria, coordinata e integrata al variegato insieme di soggetti che operano ed interagiscono nei sistemi territoriali. La diffusione e l’approfondimento della pratica democratica ridefiniscono il problema della legittimazione delle istituzioni di governo nel duplice senso che sollecitano sia una maggior vicinanza tra cittadini e sedi istituzionali dove si prendono le decisioni, sia una maggior partecipazione dei cittadini al processo di formazione delle stesse. Un elemento centrale in tale contesto è rappresentato dal ruolo crescente della conoscenza nello sviluppo dei processi economici contemporanei, dal momento che la creazione di valore aggiunto e “la stessa soluzione dei problemi di coordinamento richiedono, oggi, un effettivo e rapido funzionamento della *learning economy*”, che, a sua volta, “esige un’architettura di governance basata sulla partecipazione di tutti e su un efficiente meccanismo di interazione” e di apprendimento istituzionale (Fadda 2003, 54). L’altro campo di interesse, per la prospettiva di analisi adottata, è quello dell’innovazione sociale, dimensione concettuale che pone in evoluzione lo stesso riferimento della governance. Come si rileva in letteratura, l’innovazione sociale richiede una “alleanza fra top e bottom, o fra ciò che chiamiamo le ‘api’ (gli individui creativi dotati di idee ed energia) e gli ‘alberi’ (le grandi istituzioni con il potere ed il denaro necessari per sostenere le cose alla scala reale)” (Murray *et al.* 2010). Sapere (e voler) passare dai problemi ai bisogni, costruendo un’adeguata dotazione di capitale sociale, si rivela condizione chiave per attivare un sostenibile approccio di innovazione sociale. Le differenze divengono un’opportunità, se l’istituzione pubblica è in grado di ricomporle ed utilizzarle in un adeguato processo di governance. La *social innovation*, dunque, si sostanzia nel circuito che, attraverso le opportune forme dirette di partecipazione, consente agli attori di esprimere la propria soggettività, di conoscere e comprendere le posizioni altrui, di essere legittimati come parte attiva, di ampliare l’orizzonte entro cui inscrivere i problemi, riconoscendone le comuni caratteristiche di bisogno. È il luogo dinamico in cui avviene la costruzione dei nuovi scambi e maturano le condizioni necessarie per la presa di decisioni condivise (Ruffino 2015). Se nel compito primario delle istituzioni pubbliche di attivare i processi, orientarne il

senso e garantirne la legittimità, senza agire in modo deterministico ed esclusivo, risiede l'esercizio della governance, l'operare sul piano dei significati e delle decisioni interessa sia i fini, sia i mezzi della *social innovation*. La costruzione, in tal senso, di un partenariato di programmazione, inteso come l'istanza attraverso cui l'istituzione pubblica acquisisce le informazioni su bisogni e schemi di risposta, stimola la progettualità diffusa e discute e verifica le proprie strategie, qualifica l'esercizio della governance e le razionalità di programmazione. Ecco perché risulta cruciale l'ampiezza della composizione di un partenariato, la sua capacità di dare voce agli attori direttamente portatori di bisogni e la distribuzione bilanciata dei diritti e delle responsabilità. Un positivo effetto collaterale indotto dalle dinamiche di *social innovation* è anche la crescita della disponibilità sociale all'impegno volontario su tematiche legate all'interesse collettivo e al benessere comune. In un momento storico di crisi delle istituzioni, di calo generalizzato di fiducia nella serietà dei loro propositi e nella loro capacità di dare risposta ai bisogni della collettività e dei singoli individui, il ritorno dell'impegno diretto dei cittadini, attraverso dinamiche di aggregazione a carattere costruttivo, diviene una componente importante della stessa tenuta democratica. Soprattutto se ciò accade attorno a questioni, come quelle sollevate dalle *learning policy*, che, per loro natura, possono acuire i divari e le contrapposizioni fra soggetti, generando il rischio di dinamiche di esclusione. Quando parliamo, in generale, di *lifelong learning for all* e, nello specifico di Istruzione e formazione professionale, è opportuno considerare la rilevanza che assumono, nelle *learning policy* messe in campo, i meccanismi di equilibrio delineanti fra partner storicamente istituzionali (ad esempio rappresentanze economiche e sociali di carattere generale) e *stakeholder* emergenti in forma meno strutturata, in quanto espressione di problematiche e contesti specifici.

L'innovazione sociale, dunque, riconduce nuovamente, arricchendolo nelle prospettive di osservazione e analisi, al focus sul *policy making* nella delicata transizione fra il *government* (l'assunzione della strategia delle *learning policies* come atto proprio dell'istituzione) e la governance (il disegno partenariale della programmazione strategica).

## 2 Obiettivi, metodologia e fasi del percorso di analisi

### 2.1 Obiettivi di analisi

Il percorso di analisi sul trattamento delle competenze si collega al monitoraggio della filiera di leFP ed è stato sviluppato per rispondere a due domande di ricerca. *Quali diverse fisionomie assumono i repertori regionali in seguito alla curvatura locale delle figure standard nazionali? Nell'ambito di quali processi di governance si realizzano tali azioni di curvatura sul fabbisogno locale?* Su queste principali chiavi di ricerca è stato allestito un modello di analisi che ha consentito:

- la comparazione fra le diverse modalità di recepimento degli standard formativi nazionali in tutti i contesti regionali, individuandone adattamenti e integrazioni sul piano sia della formalizzazione, che dei contenuti aggiuntivi;
- l'approfondimento, in alcuni contesti regionali selezionati, delle componenti socio-istituzionali dei processi che a livello locale possono considerarsi soggiacenti all'opera di curvatura regionale dello standard (e non solo).

Il presente lavoro si è posto anche, in senso più ampio, la finalità di proporre delle linee di riflessione che possano favorire la lettura e l'autolettura delle prassi e dei processi messi in atto dalle amministrazioni locali nell'ambito di interesse, e fornire indicazioni di policy per sostenere fattivamente la maturazione di pratiche di regia locale dello standard nazionale, utili a dispiegarne le potenzialità come dispositivo tecnico-relazionale, catalizzatore di risorse sociali e di energie, a beneficio dei cittadini e dei territori. L'esame dei provvedimenti normativi riconducibili al tema della governance infatti, come si vedrà, porta naturalmente la riflessione sul tema dei funzionamenti delle amministrazioni locali, sulla presenza e sulla stabilità in alcune regioni di



strutture tecniche ed amministrative *ad hoc*, per realizzare sostenibili politiche dell'apprendimento, dotate di risorse proprie e di specifiche competenze, inserite in un sistema di relazioni di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Il modello di analisi messo a punto, sia sul fronte della curvatura, sia su quello della governance, è stato pensato come mezzo servente agli obiettivi di ricerca e anche come risultato della ricerca stessa, nei termini di una sua possibile trasferibilità per osservare le evoluzioni della relazione dinamica tra lo standard nazionale e le sue ricadute sul piano locale.

## 2.2 Metodologia di analisi e fasi operative

Il percorso di analisi condotto è stato di tipo *desk*<sup>15</sup>, sulla base delle seguenti fasi operative, da intendere come linee di lavoro, spesso concomitanti e sempre ricorsive:

- Ricognizione e analisi della normativa in tema di trattamento delle competenze, focalizzata in ordine a prioritarie direttrici di contenuto (standard formativi, integrazione di sistemi, valutazione e certificazione, qualità e accreditamento delle strutture, azioni di supporto e accompagnamento).
- Delimitazione del concetto di trattamento delle competenze, per chiarire quale concetto di competenza guidi un processo di trattamento per essere considerato come tale, cosa s'intende per processo di trattamento delle competenze e quali sono le condizioni di sistema necessarie al suo funzionamento.
- Messa a punto di un modello di analisi per la rilevazione delle diverse configurazioni assunte dai repertori regionali in seguito agli interventi di curvatura alla scala locale delle figure nazionali IeFP. Tale fase è stata condotta a partire da una preliminare opera di disaggregazione e ricomposizione del Repertorio nazionale (riferito all'Accordo Stato Regioni del 27 luglio 2011), in relazione a: aree economiche e professionali, livello di referenziazione EQF (che prevede il livello 3 e 4 rispettivamente per l'attestato di qualifica

---

<sup>15</sup> Per la terza annualità era stata predisposta una fase di confronto con testimoni privilegiati, nell'esigenza di operare, in relazione alle evidenze emergenti, un'azione di verifica con i referenti delle amministrazioni regionali. Tuttavia, le condizioni di generale difficoltà determinate dalla pandemia in atto, non hanno consentito la percorribilità di tale opzione metodologica, dettando l'opportunità di rinviare l'interlocuzione in una fase successiva alla composizione del presente rapporto.

triennale di operatore e per il diploma professionale quadriennale di tecnico), ripartizione territoriale, sia per zone geografiche che per singole regioni.

- Individuazione delle variabili per l'analisi della forma fine della specificazione, ovvero delle componenti dello standard formativo, che in sede di formalizzazione dei profili, sono suscettibili di ulteriore determinazione in risposta alle distintive caratterizzazioni territoriali del mercato del lavoro locale.
- Analisi dei repertori regionali sulla base delle categorie indicate (aree economiche, livello EQF ecc.) e del modello di analisi definito.
- Analisi della forma fine della specificazione, sulla base delle variabili individuate.
- Messa a punto di un set di indicatori per la rilevazione dei meccanismi e delle strutture di governance, per l'identificazione delle fondamentali componenti socio-istituzionali condizionanti il processo di trattamento delle competenze e il grado di specificazione dello standard formativo alla scala locale.
- Analisi di casi regionali selezionati dal punto di vista dei processi socio-istituzionali e della governance del trattamento delle competenze, e applicazione degli indicatori di realizzazione della governance.

## 3 Analisi comparativa sulle opzioni di curvatura locale

### 3.1 Il modello di analisi

L'analisi comparativa dei contesti regionali, in merito alle opzioni di curvatura, è stata formalizzata in ordine ad un modello a tre opzioni (A-B-C) di assunzione dello standard nazionale, sulle quali è possibile far confluire le prevalenti modalità di azione che vengono effettuate a livello locale. Alle tre opzioni corrispondono specifici rapporti di correlazione tra standard nazionale e declinazione regionale.

L'opzione A del modello è quella (sic et simpliciter) dell'assunzione integrale e non aggiuntiva, che si caratterizza per una totale assenza di azioni di adattamento locale. Questa opzione vede il rapporto di correlazione di tipo 1:0, per cui a una figura/indirizzo nazionale non corrisponde alcuna specificazione in termini di profilo regionale.

L'opzione B è quella dell'innesto specificato, che individua la presenza di interventi di specificazione dello standard. Il rapporto di correlazione può essere di due tipi: rapporto 1:1, per cui ad una figura/indirizzo nazionale corrisponde un solo specifico profilo regionale; rapporto 1:n, per cui ad una figura/indirizzo nazionale corrispondono più profili regionali.

Sempre nell'opzione B rientrano i casi di struttura distintiva dello standard formativo regionale, tali per cui gli standard regionali non sono stati oggetto di intervento diretto dal punto di vista della curvatura, mentre si è andata ad esplicitare la corrispondenza degli standard regionali con le figure del Repertorio nazionale.

Per poter approfondire le prassi riferibili all'opzione B, è stata poi costruita una ulteriore declinazione del modello, dedicata a cogliere la forma fine della

specificazione, cioè le componenti dello standard formativo oggetto di specificazione: la denominazione, la referenziazione, la descrizione del profilo e delle attività caratterizzanti, sino ai risultati di apprendimento.

L'opzione C del modello è quella della gemmazione locale e corrispondenza potenziale, che evidenzia la generazione di un nuovo standard formativo non riconducibile a nessuna figura nazionale della leFP. Il rapporto di correlazione è di tipo 0:1.

### 3.2 Esiti dell'analisi comparativa

La rilevazione delle scelte di curvatura operate a livello regionale ha consentito di comporre il quadro complessivo riportato in tabella 3.1. Esso restituisce l'evidenza di un'articolazione molto diversificata della mappa di opzioni di declinazione dello standard nazionale e di composizione dell'offerta locale nella filiera di leFP. In particolare però, focalizzando l'attenzione sulle opzioni A e B, si nota come l'opzione A del modello sia presente in sedici contesti regionali e, soprattutto, che in nove contesti regionali essa si rilevi come unica modalità di assunzione dello standard nazionale. Rientrano in questa tipologia di adozione le seguenti regioni, con prevalenza del centro e del sud: Liguria; Umbria, Marche e Lazio; Abruzzo, Campania, Puglia e Calabria; Sicilia.

**Tabella 3.1 Posizionamento delle regioni rispetto al modello di adozione dello standard nazionale**

Area geografica	Tipologia di corrispondenza	A	B		C
	Regione	sic et simpliciter	innesto specificato		gemmazione locale
		Rapporto 1:0	Rapporto 1:1	Rapporto 1:n	Rapporto 0:1
Nord-Ovest	Valle d'Aosta	/	SD*	/	0:1
	Piemonte	1:0	/	1:n	0:1
	Liguria	1:0	/	/	0:1
	Lombardia	1:0	1:1	1:n	0:1
Nord-Est	P.A. Bolzano	1:0	1:1	1:n	/
	P.A. Trento	1:0	1:1	1:n	/
	Veneto	1:0	1:1	/	0:1
	F.V. Giulia	1:0	1:1	1:n	0:1
Centro	Emilia-Romagna	/	SD*	SD*	0:1
	Toscana	/	SD*	/	0:1
	Umbria	1:0	/	/	0:1
	Marche	1:0	/	/	0:1
Sud	Lazio	1:0	/	/	0:1
	Abruzzo	1:0	/	/	0:1
	Molise	1:0	1:1	/	0:1
	Campania	1:0	/	/	0:1
	Puglia	1:0	/	/	0:1
	Basilicata	/	SD*	/	0:1
Isole	Calabria	1:0	/	/	0:1
	Sicilia	1:0	/	/	0:1
	Sardegna	/	SD*	/	0:1

\* SD: Struttura distintiva.

Fonte: elaborazione Inapp

Procedendo la lettura verso un progressivo livello di ‘manipolazione’ dello standard, (tabella 3.1): Veneto e Molise presentano al contempo aderenza all’opzione A e all’opzione B con rapporto 1:1; nel caso del Piemonte l’opzione A si associa all’opzione B con rapporto 1:n. Sono invece quattro i contesti territoriali con una configurazione più composita, aderendo contemporaneamente all’opzione A e ad entrambe le modalità dell’opzione B: Lombardia, P.A. di Trento e di Bolzano e Friuli Venezia Giulia.

Si individua una struttura distintiva dello standard formativo regionale in cinque regioni: Valle d’Aosta; Emilia-Romagna; Toscana; Basilicata; Sardegna.

Allargando ora il campo di osservazione all’opzione C, si nota come essa sia ampiamente diffusa a livello nazionale: presente in tutte le regioni, con esclusione delle P.A. di Trento e Bolzano.

Lombardia e Friuli Venezia Giulia si evidenziano come uniche regioni con presenza di tutte le tipologie di corrispondenza riferite al rapporto figure/profili.

**Tabella 3.2 Lombardia: recepimento del Repertorio nazionale del 2011 secondo il modello di indagine**

Repertorio nazionale IeFP (2011)		Repertorio Lombardia	Operazione-Rapporto recepimento: A (1:0); B (1:1, 1:n)
Figura nazionale operatore	Indirizzi (n.)	Profili regionali (n.)	
1. Operatore agricolo	3	/	A 1:0
2. Operatore della trasformazione agroalimentare	/	3	B 1:n
3. Operatore del mare e delle acque interne	/	/	A 1:0
4. Operatore delle produzioni chimiche	/	/	A 1:0
5. Operatore delle lavorazioni artistiche	/	5	B 1:n
6. Operatore del legno	/	3	B 1:n
7. Operatore dell'abbigliamento	/	2	B 1:n
8. Operatore delle calzature	/	/	A 1:0
9. Operatore elettrico	/	2	B 1:n
10. Operatore elettronico	/	/	A 1:0
11. Operatore alla riparazione dei veicoli a motore	2	1*	B 1:1
12. Operatore di impianti termoidraulici	/	/	A 1:0
13. Operatore meccanico	/	3	B 1:n
14. Operatore edile	/	/	A 1:0
15. Operatore del montaggio e della manutenzione di imbarcazioni da diporto	/	/	A 1:0
16. Operatore grafico	2	1*	B 1:1
17. Operatore ai servizi di vendita	/	/	A 1:0
18. Operatore amministrativo-segretariale	/	3	B 1:n
19. Operatore dei sistemi e dei servizi logistici	/	/	A 1:0
20. Operatore della ristorazione	2	/	A 1:0
21. Operatore ai servizi di promozione e accoglienza	2	/	A 1:0
22. Operatore del benessere	2	/	A 1:0

\* Specificazione di indirizzo aggiuntivo.

Fonte: elaborazione Inapp

Nella tabella 3.2, si mostra il caso della Lombardia, in cui nella componente dei percorsi triennali si è presentata la massima varietà dei modelli di adozione e trattamento dello standard nazionale. Sono in numero di tredici, su ventidue totali, le figure di operatore recepite secondo l'opzione A (rapporto 1:0); per due figure si evidenzia l'opzione B-rapporto 1:1 e per sette figure l'opzione B-rapporto 1:n, con un adattamento locale, quindi, marcatamente nella direzione di "arricchimento dello standard" in corrispondenza di figure che non prevedevano indirizzi nazionali. La lettura tecnica del processo di correlazione mostra in questo contesto locale una pratica di intervento adattativo rispetto allo standard nazionale concentrato in nove figure nazionali su ventidue.

Tornando a riferirci al prospetto complessivo di tutte le regioni (tabella 3.1), riassuntivo dell'analisi tecnica dei processi di declinazione regionale, è possibile ragionare sulle scelte di curvatura rilevate, in termini di strategie di adozione dello standard nazionale.

I contesti regionali che hanno mostrato aderenza esclusiva all'opzione A del modello, fanno individuare una strategia conservativa rispetto allo standard nazionale, per cui non si vanno ad operare adattamenti nei confini della flessibilità offerta dal dispositivo multilivello di standard, mancando di sfruttarne le opportunità di adattamento alla scala locale. Si rende opportuno a questo punto allargare la riflessione facendo cenno alle origini dei sistemi regionali che hanno espresso la strategia conservativa. La maggior parte dei territori in cui è stata riscontrata tale strategia devono infatti i loro repertori regionali a processi di adeguamento relativamente recenti, realizzati con operazioni di 'traghetamento', che hanno consentito di attingere in toto dalle esperienze di regioni con sistemi più avanzati, o di 'maternage', che hanno determinato l'acquisizione di singole qualifiche da altri dispositivi di standard regionali.

La strategia specificativa, invece, può essere concettualmente delimitata dalla presenza di almeno una variante dell'opzione B del modello, e ricorre per lo più in contesti regionali con sistemi di qualifiche e di certificazione consolidati, che nelle relazioni di scambio innescate dai processi di 'traghetamento' e 'maternage' sono stati per lo più soggetti fornitori. L'opera di specificazione dello standard leFP implica infatti una capacità tecnica matura, frutto socialmente determinato dei processi istituzionali, come si vedrà più avanti.

È poi peculiare il caso delle regioni che hanno messo in atto la cosiddetta strategia sostitutiva, preservando la propria struttura distintiva di standard regionali (già basata sull'approccio per competenze), andando ad indicare in modo trasparente le corrispondenze con le figure del Repertorio nazionale.

La strategia autonoma, afferente all'opzione C del modello, con rapporto 0:1 (profilo di Repertorio regionale non riconducibile a figura nazionale IeFP), si mostra trasversale a quasi tutti i casi regionali. L'interesse per queste prassi risiede nel loro costituire una base di riferimenti potenzialmente utili per l'aggiornamento e la manutenzione del Repertorio nazionale<sup>16</sup>. Si rivela ancor più significativo in questo senso registrare, nei Repertori regionali dei diversi contesti esaminati, la sedimentazione di profili omogenei, potenzialmente in grado di determinare la generazione di nuove figure del repertorio nazionale.

A titolo esemplificativo, si è considerato di seguito (tabella 3.3) il caso specifico di alcuni profili regionali in tema di progettazione e gestione del verde. Ciascuno degli standard locali rilevati, ponendo in evidenza il carattere sovraregionale degli stessi e la compatibilità con la logica di banda larga propria delle figure del Repertorio nazionale, è riferibile alla seguente Categoria NUP ISTAT: 6.4.1.3. - Agricoltori e operai agricoli specializzati di giardini e vivai, di coltivazioni di fiori e piante ornamentali, di ortive protette o di orti stabili. Tale referenziazione indica che i profili regionali fanno riferimento a un perimetro professionale omogeneo<sup>17</sup>, e che gli stessi, unitamente alla considerazione di un loro agevole posizionamento nel secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, costituiscono riferimenti potenziali per l'individuazione e la descrizione di nuove figure nazionali di riferimento delle qualifiche e dei diplomi di Istruzione e formazione professionale.

---

<sup>16</sup> Posto che sono le procedure istituzionalmente previste, come noto, a vincolare la possibilità, per un profilo regionale, di assurgere a riferimento nazionale della IeFP, sottoponendone l'effettività non solo alla verifica di coerenza con il riferimento unitario al profilo educativo, culturale e professionale del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ma anche alla sua aderenza all'innovazione dei processi di lavoro, alle esigenze del sistema socio-economico territoriale e/o settoriale, alla comprovata sostenibilità/occupabilità riferita al target di utenza e alla ricorsività e/o evidenza del carattere sovraregionale dello stesso.

<sup>17</sup> Le professioni classificate in questa categoria producono in serre e in tutte le stagioni fiori, piante ornamentali e simili, allevano e selezionano in vivai piante destinate alle coltivazioni agricole; curano l'allestimento di aree verdi, coltivando piante ornamentali e sistemando le aiuole in parchi e giardini; coltivano in serre e in orti stabili o protetti ortaggi e prodotti agricoli fuori stagione destinati al consumo alimentare.



**Tabella 3.3 Il modello C – Esempi di profili in tema di progettazione e gestione del verde**

Regione	Esempi di profili regionali
Piemonte	Repertorio profili professionali <i>Addetto alla sistemazione e manutenzione aree verdi</i>
Lombardia	Quadro Regionale degli Standard Professionali <i>Giardiniere</i>
Veneto	Qualifica professionale <i>Giardiniere</i>
Emilia-Romagna	Sistema Regionale delle Qualifiche <i>Operatore del verde</i>
Lazio	Repertorio Regionale delle competenze e dei profili formativi <i>Operatore del verde</i>
Puglia	Repertorio Figure professionali <i>Operatore/operatrice per la realizzazione e manutenzione di giardini</i>
Sicilia	Repertorio profili professionali e formativi <i>Operatore del verde</i>

Fonte: elaborazione Inapp

### 3.3 Osservazioni sulla forma fine della specificazione

In merito alla forma fine della specificazione, dall’analisi è emerso, come mostrato in tabella 3.4 con i casi ritenuti più significativi, che l’opera di specificazione/integrazione può toccare numerose componenti dello standard nazionale. La specificazione può riguardare ad esempio la denominazione della qualifica/diploma professionale regionale e, tale intervento sulla denominazione, fa sempre seguire ulteriori specificazioni aggiuntive riguardanti: le referenziazioni della qualifica/diploma professionale, con riferimenti aggiuntivi rispetto alle indicazioni espresse dalla figura nazionale; la descrizione sintetica della qualifica/diploma professionale e quella dei relativi processi e attività di riferimento, talvolta oggetto di integrazione e anche a volte di ampia ridefinizione.

In merito al tema dei risultati di apprendimento della figura/indirizzo, si evidenziano specifici saperi (competenze, abilità e conoscenze) aggiuntivi o indicanti una coniugazione/specificazione rispetto a quelli stabiliti dallo standard nazionale.

**Tabella 3.4 Componenti dello standard nazionale oggetto di specificazione in alcuni contesti regionali**

Regioni	Opzione B del modello: innesto specificato						
	Componenti dello standard nazionale specificate a livello regionale						Struttura distintiva dello standard formativo regionale
	Denominazione	Referenziazione ai sistemi classificatori	Descrizione sintetica (formativo-professionale)	Descrizione del processo di lavoro e attività caratterizzanti	Competenze tecnico-professionali della figura/indirizzo; abilità e conoscenze	Competenze di base e tecnico-professionali comuni a tutte le figure/indirizzi nazionali	
Piemonte	√	√	√	√	√	√	
Lombardia	√	√	√	√	√		
Veneto	√		√	√	√		

Fonte: elaborazione Inapp

Per lo più le integrazioni riguardano le competenze tecnico-professionali specifiche dei profili. Sul fronte invece della specificazione di competenze tecnico-professionali comuni a tutte le figure/indirizzi nazionali, solo nel caso della regione Piemonte sono stati rilevati specifici saperi (competenze, abilità e conoscenze) aggiuntivi rispetto a quelli indicati dallo standard nazionale (figura 3.1).

**Figura 3.1 Piemonte: standard nazionale integrato con i saperi della società dell'informazione**

STANDARD NAZIONALE COMPETENZE TECNICO-PROFESSIONALI COMUNI DI QUALIFICA PROFESSIONALE	
1. Operare secondo i criteri di qualità stabiliti dal protocollo aziendale, riconoscendo e interpretando le esigenze del cliente/utente interno/esterno alla struttura/funzione organizzativa 2. Operare in sicurezza e nel rispetto delle norme di igiene e di salvaguardia ambientale, identificando e prevenendo situazioni di rischio per sé, per altri e per l'ambiente	
COMPETENZA N. 1	
1. Operare secondo i criteri di qualità stabiliti dal protocollo aziendale, riconoscendo e interpretando le esigenze del cliente/utente interno/esterno alla struttura/funzione organizzativa	
<b>ABILITÀ MINIME</b> - Applicare gli elementi di base di un sistema per la gestione della qualità - ...	<b>CONOSCENZE ESSENZIALI</b> - Direttive e normative sulla qualità di settore... - ....
COMPETENZA N. 2	
2. Operare in sicurezza e nel rispetto delle norme di igiene e di salvaguardia ambientale, identificando e prevenendo situazioni di rischio per sé, per altri e per l'ambiente	
<b>ABILITÀ MINIME</b> - Identificare figure e norme di riferimento al sistema di prevenzione/protezione.... - ...	<b>CONOSCENZE ESSENZIALI</b> - D.Lsg. n. 81/2008 Dispositivi di protezione individuale e collettive - ...
INDIRIZZO REGIONALE DERIVATO DALLA FIGURA NAZIONALE	
COMPETENZA N. 3	
3. Avvalersi, con dimestichezza e spirito critico, delle tecnologie della società dell'informazione per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione	
La competenza relativa alle Tecnologie informatiche fornisce ai destinatari le competenze informatiche basilari e necessarie ad un uso consapevole del Personal Computer e delle tecnologie della società dell'informazione, sia nell'ambito di situazioni dell'area personale/sociale, sia nell'area professionale. In particolare pone le basi per l'uso e lo sviluppo di tali competenze in modo integrato nei contesti di sviluppo delle competenze degli assi culturali e delle competenze professionalizzanti delle varie filiere.	
<b>ABILITÀ MINIME</b> - Utilizzare il computer per il reperimento, la valutazione, la conservazione, la produzione, la presentazione e lo scambio di informazioni - Utilizzare il computer per la comunicazione e la partecipazione a reti collaborative tramite Internet	<b>CONOSCENZE ESSENZIALI</b> - Fondamenti della Tecnologia dell'Informazione - Gestione funzioni di base del sistema operativo - Applicativi per elaborazione testi - Foglio elettronico - Archivi di dati - Presentazione multimediale - Servizi Internet

Fonte: Regione Piemonte

Per meglio comprendere la struttura distintiva dello standard regionale (strategia sostitutiva), si mostra di seguito il caso dell'Emilia-Romagna (figura 3.2), ove si rileva la correlazione tra le figure nazionali e i profili presenti nel Repertorio regionale; l'elemento da evidenziare è che gli standard regionali si distinguono per originalità e autonomia di impianto concettuale, metodologia

di composizione e format dello standard formativo. La Regione Emilia-Romagna, infatti, ha definito il sistema di leFP stabilendo<sup>18</sup> la correlazione tra le venticinque qualifiche regionali (percorsi triennali), presenti nel “Sistema Regionale delle Qualifiche” che è l’unico Repertorio regionale di riferimento per tutte le filiere formative, e le figure nazionali. Tali qualifiche costituiscono il riferimento per la programmazione dell’offerta formativa del Sistema Regionale di Istruzione e Formazione Professionale e gli elementi riportati in ciascuna qualifica costituiscono standard obbligatori per la progettazione e realizzazione dei percorsi e per la certificazione delle qualifiche professionali o delle competenze acquisite dai giovani. Nel caso specifico, i tratti distintivi dello standard regionale si riscontrano non solo sul piano della definizione degli elementi identificativi che individuano la figura professionale di riferimento della qualifica (denominazione, descrizione sintetica, area professionale e profili collegati-collegabili alla figura in base ai sistemi di classificazione più utilizzati), ma anche sul fronte delle modalità connotative assunte nella descrizione dei saperi necessari a svolgere le relative attività professionali, come indica l’adozione delle “Unità di competenza”, quali aggregati di conoscenze e capacità essenziali per svolgere compiti, che esitano in risultati osservabili e valutabili.

Sono, tuttavia, le indicazioni per la valutazione delle competenze, ovvero i riferimenti generali per l’accertamento, la formalizzazione e certificazione delle competenze, a costituire il vero valore aggiunto in termini di struttura e contenuto dello standard locale. L’oggetto di osservazione (cioè, le operazioni osservabili e valutabili ai fini della certificazione delle competenze), gli indicatori (ovvero, le attività da prendere in considerazione per accertare il possesso di capacità e conoscenze), il risultato atteso (il prodotto e/o comportamento professionale atteso osservabile e valutabile) e le modalità (le prove da realizzare per la valutazione delle competenze) compongono uno sviluppo non previsto a livello nazionale, introducendo ex novo i riferimenti generali utili per l’accertamento della padronanza delle competenze nell’opera di declinazione regionale dello standard formativo (figura 3.2).

---

<sup>18</sup> DGR n. 1776 del 2010.

**Figura 3.2 Emilia-Romagna: standard regionale con formalizzazione distintiva ed aggiuntiva**

Operatore ai servizi di vendita Figura Repertorio Nazionale	
Denominazione della figura	OPERATORE AI SERVIZI DI VENDITA
Referenziazioni della figura	(NUP/Istat) 5.1 professioni qualificate nelle attività commerciali 5.1.2.1 commessi e assimilati
	(ATECO 2007/Istat) 46 commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli) 47 commercio al dettaglio (escluso ...)
Descrizione sintetica della figura	L'Operatore ai servizi di vendita interviene, a livello esecutivo, ...
Processo di lavoro caratterizzante la figura DISTRIBUZIONE COMMERCIALE	A. Pianificazione e organizzazione del proprio lavoro B. Organizzazione e funzionamento C. ...

  

Standard delle competenze tecnico-professionali caratterizzanti la figura	
Processo di lavoro-attività	Competenze
A. Pianificazione e organizzazione del proprio lavoro Attività: - Pianificazione delle fasi di lavoro assegnato. - ....	1. Definire e pianificare la successione delle operazioni delle operazioni da compiere sulla base delle istruzioni
B. ....	2. ...

  

Competenza n.1	
Abilità	Conoscenze
- Utilizzare indicazioni di appoggio e/o istruzioni per predisporre le diverse fasi di attività - ...	- Normative di sicurezza, igiene, salvaguardia ambientale di settore - ....

  

Operatore del punto vendita Profilo Regione Emilia-Romagna		
Operatore del punto vendita		
DESCRIZIONE SINTETICA L'Operatore del punto vendita è in grado di allestire e riordinare spazi espositivi....		
AREA PROFESSIONALE → Marketing e vendite		
LIVELLO EQF → 3° livello		
PROFILI COLLEGATI – COLLEGABILI ALLA FIGURA		
Sistema di riferimento	Denominazione	
NUP	5.1.1.3.0 Addetti alla vendita all'ingrosso 5.1.2.1.0 Commessi e assimilati 5.1.2.6.0 Cassieri di esercizi commerciali	
Repertorio professionale Isfol	Commercio e distribuzione - Addetto alle vendite - Addetto alla cassa	
Unità di competenza	Capacità (essere in grado di)	Conoscenze (Conoscere)
1. Stoccaggio e approntamento merci	Individuare gli spazi assegnati in area dispositivo	- Tipologia organizzativa dell'impresa commerciale: punti vendita, aree e reparti - ....
2. Allestimento e riordino merci	...	
3. ...	...	
Indicazioni per la valutazione delle unità di competenza		
...	1. Stoccaggio e approntamento merci	UC
	Operazioni di stoccaggio e approntamento merci	OGGETTO DI OSSERVAZIONE
	Ricevimento, controllo, stoccaggio della merce in area deposito. Inventariato delle scorte Preparazione delle merci	INDICATORI
	Merce stoccata pronta per essere allestita in area vendita	RISULTATO ATTESO
	Prova pratica in situazione	MOD

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Un'ultima riflessione si riserva al caso della Regione Lazio, dove le figure del Repertorio nazionale leFP relative alle qualifiche di operatore professionale sono adottate in modalità *sic et simpliciter* (opzione A).

In realtà, pur in assenza di una correlazione formalmente definita - come riscontrato in Emilia-Romagna - è rilevabile, a fronte di una puntuale analisi documentale, una corrispondenza sostanziale (sul piano sia della referenziazione NUP ISTAT, sia dei risultati di apprendimento associati) tra gli standard formativi nazionali e alcune figure di operatore contenute all'interno del "Repertorio Regionale delle competenze e dei profili formativi". Quest'ultimo<sup>19</sup> contiene, di fatto, una declinazione distintiva delle qualifiche triennali leFP, e, pur utilizzando modalità di formalizzazione proprie e in discontinuità con gli standard nazionali, ne recupera e ne specifica le caratteristiche professionali e formative all'interno delle unità di competenza, modalità in cui sono stabiliti i risultati di apprendimento minimi di tutta l'offerta formativa alla scala locale.

Va evidenziato come, presso la regione Lazio, si registri anche un'offerta formativa, finanziata dal FSE, destinata agli adulti, che presenta figure in esito con la stessa denominazione e, in parte, gli stessi contenuti di quelle del Repertorio nazionale leFP, ma di durata inferiore. È opportuno sottolineare come la presenza di un'offerta formativa centrata su risultati di apprendimento sostanzialmente coincidenti, ma diversamente finanziata, trova giustificazione, sul piano giuridico, nella distintività dell'utenza di riferimento e delle competenze comuni (di base e tecnico-professionali) diversamente associabili alle due tipologie di percorsi (figure leFP e profili del Repertorio regionale).

---

<sup>19</sup> Istituito dalla regione Lazio nel settembre del 2012, con l'approvazione di 108 profili formativi individuati in relazione ai fabbisogni caratterizzanti i diversi settori economici del territorio regionale.

## 4 Analisi dei processi di governance locale: casi di studio

### 4.1 Indicatori per l'analisi dei processi di governance

Per l'analisi dei processi di governance, sono stati selezionati alcuni contesti significativi, che avevano mostrato una strategia specificativa dello standard nazionale: Emilia-Romagna, Toscana, Veneto<sup>20</sup>. I casi sono stati approfonditi attraverso la documentazione ufficiale, selezionata nella logica di rilevare innanzitutto la strategia storicamente e vocationalmente dichiarata e formalizzata nei rispettivi territori, relativamente alla governance del trattamento delle competenze<sup>21</sup>. Nel paragrafo 4.5 si propongono una serie di considerazioni trasversali ai diversi contesti regionali<sup>22</sup>.

I casi sono argomentati sulla traccia di un set di indicatori<sup>23</sup>, riguardanti la realizzazione della governance (rilevazione di informazioni relative alle

---

<sup>20</sup> Si rimanda a Giovannini e Santanicchia 2021 per un ulteriore caso di approfondimento dedicato alla Regione Lombardia, trattato sia dal punto di vista della rinnovata configurazione dello standard regionale in risposta al nuovo Repertorio nazionale di leFP (2019), sia in merito ai principali passaggi normativi sulla traccia degli indicatori di realizzazione della governance.

<sup>21</sup> Sono stati selezionati 3/5 documenti istituzionali per territorio regionale, che sul tema formalizzano in modo significativo la volontà e le scelte del territorio (Piano strategico, Piano del Lavoro e della Formazione, Normative regionali, delibere di giunta e Decreti, protocolli d'intesa, progetti per la gestione integrata dei servizi competence based, ...). Il frame di riferimento temporale è stato esteso alla programmazione FSE 2007-2013, oltre al periodo più recente (2014-2020), per cogliere il carattere non inerziale (tendenza ad una logica di mero adempimento, adeguamenti trasferiti da esperienze regionali più consolidate, ...) e di significativa sedimentazione degli atti o documenti programmatori di tipo strategico da parte del livello istituzionale interessato.

<sup>22</sup> Per una trattazione più completa rispetto al processo di definizione degli indicatori di governance vedi Giovannini e Santanicchia 2021.

<sup>23</sup> L'indicatore viene qui inteso come un costrutto, operato su fenomeni o comportamenti osservabili o rilevabili, o indirettamente apprezzabili mediante simbolizzazioni o misure standardizzate, singole o aggregate, che dall'assenza, presenza o intensità di tali fenomeni registri la dimensione di un concetto;

realizzazioni, in genere fisiche, delle azioni/attività - output). Gli indicatori sono articolati a loro volta in due sottodimensioni derivate: *commitment* e strategia; partecipazione e coinvolgimento degli stakeholder (tabella 4.1).

**Tabella 4.1 Indicatori di realizzazione della governance del trattamento delle competenze**

Sottodimensione: Commitment e strategia	
Indicatori di realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di indirizzi che, a partire da indicazioni o piani nazionali, indichino l'utilizzo del trattamento delle competenze come modalità di successo per l'erogazione dei servizi a supporto dell'occupazione e dell'occupabilità.</li> <li>• Presenza di normative o decreti aventi come <i>focus</i> lo sviluppo di un sistema unitario di istruzione – formazione – lavoro che faccia esplicito riferimento al trattamento delle competenze.</li> <li>• Presenza di linee guida in cui è esplicita la volontà di perseguire un'offerta integrata dei servizi a supporto della gestione, valorizzazione degli apprendimenti in ottica di occupabilità.</li> <li>• Presenza di dispositivi per la messa in trasparenza e valorizzazione delle competenze.</li> </ul>
Sottodimensione: Partecipazione e coinvolgimento degli stakeholder	
Indicatori di realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esistenza di una descrizione dei ruoli dei portatori d'interesse e delle loro funzioni per una gestione integrata dei servizi per il trattamento delle competenze.</li> <li>• Definizione di protocolli che sanciscono gli impegni e definiscono la modalità di partecipazione.</li> <li>• Attivazione di percorsi di partecipazione finalizzati alla definizione e manutenzione dei dispositivi a supporto dell'utilizzo e messa in trasparenza delle competenze.</li> </ul>

Fonte: elaborazione Inapp

## 4.2 Caso Emilia-Romagna

### *Commitment e strategia*

Dall'analisi delle fonti normative selezionate<sup>24</sup>, emerge come il trattamento delle competenze nei servizi di istruzione, formazione e lavoro sia all'interno di una strategia intrapresa e implementata a livello istituzionale da lungo tempo (a partire dal pionieristico Repertorio delle qualifiche), la cui continuità e intenzionalità evidenziano un significativo commitment interno. Per tutti gli

---

in termini più immediati, indicatore sta per tratto (non necessariamente misurativo) manifesto di una grandezza (nel nostro lessico meglio definibile caratteristica o attributo) altrimenti latente (Cannavò e Frudà 2007).

<sup>24</sup> Le norme regionali analizzate: determinazione n. 14272 del 31 ottobre 2003; delibera della giunta regionale n. 936 del 17 maggio 2004; delibera regionale n. 1434 del 12 settembre 2005; delibera di giunta regionale n. 530 del 19 aprile 2006; decreto della giunta regionale n. 1988 del 14 settembre 2009; deliberazione della giunta regionale n. 2175 del 21 dicembre 2009.



indicatori relativi alla dimensione commitment e strategia, sono stati rilevati elementi significativi nella normativa “delle origini” (tabella 4.2).

**Tabella 4.2 Presenza indicatori governance – dimensione commitment e strategia**

Indicatori relativi alla governance del trattamento delle competenze Dimensione: Commitment e strategia		Emilia-Romagna
Realizzazione	1. Presenza di indirizzi che, a partire da indicazioni o piani nazionali, indichino l'utilizzo del trattamento delle competenze come modalità di successo per l'erogazione dei servizi a supporto dell'occupazione e dell'occupabilità.	Presente
	2. Presenza di normative o decreti aventi come focus lo sviluppo di un sistema unitario di istruzione – formazione – lavoro che faccia esplicito riferimento all'impiego del trattamento delle competenze.	Presente
	3. Presenza di linee guida in cui è esplicita la volontà di perseguire un'offerta integrata dei servizi a supporto della gestione, valorizzazione degli apprendimenti in ottica di occupabilità.	Presente
	4. Presenza di dispositivi per la messa in trasparenza delle competenze (strumenti di registrazione, quali Libretto Formativo del Cittadino; strumenti per la descrizione dei risultati di apprendimento -supplemento al certificato ecc.).	Presente

Fonte: elaborazione Inapp

Diversi sono i passaggi in cui si evince la scelta delle competenze al centro della strategia regionale. In particolare, già nella delibera di giunta regionale n. 936/2004, le competenze erano indicate come strumento di successo dei servizi (indicatore 1), e la ‘finalità’ che la Regione dichiarava di voler perseguire riguardava “la promozione della crescita del livello di istruzione e di formazione di tutti i cittadini, dello sviluppo costante delle loro competenze professionali, dell’esercizio del diritto al lavoro e ad un lavoro qualificato”. Altrettanto chiaramente era delineata l’opzione di un sistema unitario (indicatore 2), con il sistema regionale delle qualifiche inteso come “strumento comune per il mondo del lavoro, per il sistema dell’istruzione e della formazione”. All’unitarietà nella visione del sistema corrispondeva l’impegno per l’integrazione dei servizi (indicatore 3) con la promozione di “accordi con le componenti del sistema formativo e con le parti sociali per la definizione di procedure per il riconoscimento, la certificazione e l’individuazione degli ambiti di utilizzazione delle diverse competenze, nonché per il riconoscimento delle competenze acquisite nel mondo del lavoro, utilizzabili come crediti per i percorsi formativi”. Dal punto di vista dei dispositivi (indicatore 4) veniva

indicato il libretto formativo del cittadino come strumento di trasparenza delle competenze e delle certificazioni conseguite.

In senso generale dalla documentazione si rileva un modello di sviluppo basato su una attiva regia della Regione: l'istituzione è al governo della strategia e ne ha definito tempi e modalità di implementazione. Ad emergere è anche la convinzione che, per produrre impatti significativi, non sia possibile gestire tale strategia a livello più decentrato.

Nel campo della leFP, si evidenzia una visione integrata del sistema educativo-formativo, con la promozione di una sussidiarietà nella quale gli enti di formazione possono svolgere un'azione integrativa con i percorsi allestiti dagli istituti statali, e una programmazione di medio periodo in grado di assicurare un consolidamento progressivo della filiera. I passaggi dall'uno all'altro sottosistema sono regolati dall'accordo tra regione e ufficio scolastico regionale e favoriti dall'infrastruttura *competence based* rappresentata dal sistema regionale di formalizzazione e certificazione delle competenze. Tale impianto metodologico presidia: il processo di acquisizione delle *evidence*, come oggetto della certificazione, i soggetti attuatori della stessa e gli enti accreditati del sistema formativo. Fattori determinanti nel processo di integrazione di sistema risultano essere: l'assicurazione a tutti gli allievi del conseguimento dei medesimi livelli di competenze chiave e tecnico-professionali richieste dalle figure nazionali, il loro collegamento alle qualificazioni del sistema regionale, e la declinazione trasparente di *learning outcomes* condivisi. In tal senso va sottolineata l'azione svolta dai comitati settoriali, istituiti (D.G.R. n. 533/2011) con compiti di progettazione, programmazione e monitoraggio degli interventi. Essi agiscono in una logica di comunità di pratica strutturata e in rappresentanza dei diversi attori che sviluppano qualifiche professionali di un determinato settore, condividendo *best practice* di percorsi attivi nei vari distretti locali produttivi, promuovendo iniziative di informazione, formazione e analisi dei problemi tra istituti professionali ed enti formativi accreditati.

I comitati settoriali sono il luogo sociale in cui la curvatura dello standard prende forma e sostanza, attraverso un'analisi congiunta e un confronto virtuoso, poiché supera tradizionali steccati, aprendo spazi di intersezione e contaminazioni progettuali ed operative tra i profili regionali e le figure nazionali. I comitati settoriali hanno il compito di informare il comitato tecnico regionale sugli esiti dei lavori e di fornire indicazioni per il monitoraggio quali-

quantitativo dei percorsi realizzati, comprensivi di *audit* per i docenti e i formatori.

#### *Partecipazione e coinvolgimento degli stakeholder*

Nella DGR n.936/2004 in diversi passaggi sono citati, sia la tipologia di stakeholder coinvolti, che il loro ruolo rispetto al sistema (tabella 4.3 indicatore 5). Il sistema regionale delle qualifiche è il risultato di un'analisi approfondita del sistema professionale del territorio regionale, condotto di concerto con le parti sociali e con esperti del mondo del lavoro, allo scopo di ricomporre un Repertorio di figure che è la rappresentazione dinamica delle competenze professionali caratterizzanti il sistema economico-produttivo della regione.

**Tabella 4.3 Presenza indicatori governance – partecipazione e coinvolgimento stakeholder**

Indicatori relativi alla governance del trattamento delle competenze Dimensione: partecipazione e coinvolgimento stakeholder		Emilia-Romagna
Realizzazione	5. Esistenza di una descrizione dei ruoli dei portatori d'interesse e delle loro funzioni per una gestione integrata dei servizi.	Presente
	6. Definizione di protocolli che sanciscono gli impegni e definiscono la modalità di partecipazione.	Non rilevato <sup>25</sup>
	7. Attivazione di percorsi di partecipazione finalizzati alla definizione e manutenzione dei dispositivi a supporto dell'utilizzo e messa in trasparenza delle competenze.	Presente

Fonte: elaborazione Inapp

I dispositivi del sistema istruzione-formazione-lavoro (standard professionali, standard formativi, qualifiche ecc.) sono costantemente adeguati ed integrati, attraverso opportune delibere e con la partecipazione attiva di tutti gli stakeholder (indicatore 7), ovvero le istituzioni, il mondo del lavoro ed in generale con la partecipazione dei sistemi istruzione-formazione-lavoro. Per consentire questo continuo aggiornamento è stata predisposta una “procedura sorgente”, con cui soggetti diversi (enti pubblici e privati che erogano servizi per il lavoro, organizzazioni sindacali, datoriali, professionali, consigliere di parità soggetti del sistema formativo ecc.), possono richiedere l’inserimento di

<sup>25</sup> Per vincoli presenti nella fase di indagine (tempo, accesso ai documenti ecc.) non è stato possibile raccogliere dati ed informazioni strettamente collegati all'indicatore.

una nuova qualifica nel Repertorio regionale<sup>26</sup>. Per concludere, alcuni aspetti ricorrenti e qualificanti della strategia di intervento storicamente adottata dalla leadership regionale, possono cogliersi nei seguenti punti:

- *vision* organica del sistema locale e adozione di logiche concertative, supportate da una manutenzione del capitale relazionale negli anni.
- intensità del ricorso all'esercizio della sussidiarietà, come integrazione costante delle competenze fra il portatore di interessi generali (l'istituzione regionale) e specifici (i soggetti di rappresentanza dei diversi attori ed interessi in gioco), nella definizione delle politiche dell'apprendimento e nella loro stessa attuazione.
- presenza stabile di organismi partenariali di programmazione, intesi come le istanze attraverso cui l'istituzione acquisisce le informazioni di campo su bisogni e schemi di risposta, stimola la progettualità, discute e verifica le strategie.

### 4.3 Caso Toscana

#### *Commitment e strategia*

L'analisi normativa<sup>27</sup> rivela un assetto articolato e coerente nel promuovere una strategia basata sull'approccio *competence based* nei servizi di istruzione, formazione e lavoro.

Risale a quasi un ventennio fa l'avviamento di un percorso istituzionale centrato sulle competenze (tabella 4.4 indicatore 1) che ha visto impegnato l'intero sistema socio-istituzionale nel disegnare la *learning region* toscana (Regolamento di esecuzione della L.R. n. 32/2002 e Piano di Indirizzo Generale Integrato – PIGI). In tale percorso si evidenzia il valore dell'apprendimento, come paradigma di riferimento per le politiche sociali e di sviluppo del territorio, e insieme il ruolo centrale dell'individuo con il suo patrimonio di

---

<sup>26</sup> La modalità in base alla quale le richieste sono prese in esame è disciplinata dalla DGR n. 2166/05 "Aspetti generali e articolazione della Procedura Sorgente nel Sistema regionale delle qualifiche" che, tra l'altro, prevede che la verifica si effettui in apposite commissioni composte da esperti nominati dalla Commissione Regionale Tripartita.

<sup>27</sup> Normativa selezionata: legge regionale n. 32/2002 e norme correlate; delibera della giunta regionale n. 532 del 22 giugno 2009; decreto n. 1375 del 26 marzo 2010; delibera della giunta regionale n. 1066 del 13 dicembre 2010.

competenze, intese come interazione dinamica tra risorse proprie, di tipo intellettuale ed emotivo, e contesto esterno.

**Tabella 4.4 Presenza indicatori governance – dimensione commitment e strategia**

Indicatori relativi alla governance del trattamento delle competenze Dimensione: Commitment e strategia		Toscana
Realizzazione	1. Presenza di indirizzi che, a partire da indicazioni o piani nazionali, indichino l'utilizzo del trattamento delle competenze come modalità di successo per l'erogazione dei servizi a supporto dell'occupazione e dell'occupabilità	Presente
	2. Presenza di normative o decreti aventi come focus lo sviluppo di un sistema unitario di istruzione – formazione – lavoro che faccia esplicito riferimento all'impiego del trattamento delle competenze	Presente
	3. Presenza di linee guida in cui è esplicita la volontà di perseguire un'offerta integrata dei servizi a supporto della gestione, valorizzazione degli apprendimenti in ottica di occupabilità	Presente
	4. Presenza di dispositivi per la messa in trasparenza delle competenze (strumenti di registrazione, quali Libretto Formativo del Cittadino; strumenti per la descrizione dei risultati di apprendimento -supplemento al certificato ecc.)	Presente

Fonte: elaborazione Inapp

Per quanto riguarda l'unitarietà del sistema (indicatore 2), a partire dalla legge regionale n. 32/2002 fino ad arrivare alla D.G.R. n. 532/2009, la regione ha definito un sistema per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze comunque acquisite, con lo scopo di garantirne la leggibilità e la trasparenza nei confronti degli altri sistemi regionali e nazionali. Nella D.G.R. 2009 veniva specificato come il Repertorio delle qualifiche fosse l'esito di modalità condivise tra tutti gli attori dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

Con il citato PIGI erano, inoltre, delineate le possibili linee di intervento in campo formativo, in stretto raccordo con le politiche di sviluppo settoriali promosse dal "Piano Regionale di Sviluppo Economico" (PRSE). Tale dispositivo integrato e partecipato delineava in modo coerente l'articolazione di un sistema unitario, espressione di una filiera formativa verticale.

In una sua più recente versione il PIGI (2012-15), nel dare indicazioni su come strutturare l'offerta formativa, è stato mirato ad un più saldo ancoraggio alle specializzazioni produttive locali attraverso una rinnovata e più stringente cooperazione con i Poli di Innovazione, strutture previste nel PRSE, deputate a stimolare e recepire la domanda di innovazione delle imprese e accompagnarne l'accesso ai risultati della ricerca e ai servizi avanzati (trasferimento tecnologico). L'approccio di riferimento adottato è il *Regional*

*Innovation System*, in base al quale lo sviluppo è strettamente connesso alla compresenza sul territorio di driver di innovazione e alla capacità di interazione e cooperazione tra i diversi attori, che legano i processi di generazione e diffusione a quelli di applicazione e sfruttamento della conoscenza. Tali driver si sostanziano nella presenza di capitale umano di eccellenza, organismi di ricerca, imprese innovative e domanda qualificata di servizi, mentre gli attori sono le istituzioni pubbliche, le università, i centri di ricerca, i fornitori e gli utilizzatori di tecnologie.

Il PIGI inoltre promuove l'attivazione di strutture di scopo con la partecipazione attiva di istituti professionali, imprese, organizzazioni datoriali e sindacali (compresi i fondi interprofessionali), università e organismi formativi accreditati; tali soggetti dovrebbero assicurare una continuità funzionale nel tempo, unitamente ad una adeguata flessibilità per adattarsi agli emergenti fabbisogni formativi espressi dal territorio, facendo dell'integrazione tra pubblico e privato un elemento di qualificazione e di attenzione alle esigenze del mercato del lavoro e riducendo la fase che va dall'accertamento dei bisogni all'intervento formativo.

Per quanto riguarda gli altri due indicatori (indicatori 3 e 4) afferenti a questa dimensione, la Toscana è stata la prima regione italiana ad aver deliberato la messa a sistema delle procedure di rilascio del libretto formativo del cittadino presso i servizi per l'impiego (DGR n. 1066/2010), e nelle linee guida afferenti il dispositivo libretto è esplicita la volontà di perseguire un'offerta integrata dei servizi a supporto della valorizzazione degli apprendimenti.

Sul piano specifico della filiera leFP, la programmazione dei percorsi, avviata con l'anno formativo 2011/2012, è scaturita dal riassetto dell'architettura normativa del sistema regionale, che poneva in sintonia le scelte strategiche della Regione con l'evoluzione concomitante del framework di regolazione nazionale. In tale quadro dialettico di normazione, il sistema di leFP toscano, si è caratterizzato per una governance multilivello, inclusiva nei confronti di più attori istituzionali e di diverse tipologie di destinatari.

La gestione politica e amministrativa del sistema riunisce in un processo di concertazione quattro attori istituzionali: Regione, ufficio scolastico regionale (USR), amministrazioni provinciali e soggetti erogatori.

La realizzazione dei percorsi leFP avviene in applicazione dell'accordo tra USR e Regione, conseguentemente alle richieste pervenute alle province e alla città metropolitana di Firenze dagli istituti professionali, e approvate - su base

annuale - nel piano regionale dell'offerta formativa e del dimensionamento della rete scolastica. Il settore formazione e orientamento della Regione, inoltre, si confronta con l'USR, il consorzio istituti professionali associati toscani (CIPAT) e gli enti territoriali (province e circondari) concertando modalità di progettazione, di gestione e di valutazione della filiera. I percorsi formativi, progettati sulla base degli standard di progettazione definiti dal sistema regionale delle competenze (DGR n. 532/2009) sono monitorati dai "Comitati di progetto", comprendenti rappresentanti dei soggetti partner.

#### *Partecipazione e coinvolgimento degli stakeholder*

Ai diversi stakeholder è attribuito un ruolo (tabella 4.5) ed è definita una specifica modalità di partecipazione rappresentata a livello di delibera (indicatori 5-6), in particolare la messa a punto del Repertorio regionale delle figure professionali ha visto la partecipazione di tutti i portatori di interesse. Le figure professionali, infatti, sono state individuate a partire dalle caratteristiche del mercato produttivo regionale e descritte secondo modalità condivise dai sistemi di istruzione, formazione e lavoro, attraverso un processo di concertazione tra le amministrazioni regionali e provinciali, le parti sociali e gli altri attori istituzionali del sistema regionale. I contenuti degli standard sono definiti a partire da istruttorie tecniche settoriali, adottando un dispositivo tecnico-metodologico condiviso, così come ogni variazione o integrazione viene effettuata attraverso l'applicazione di procedure partecipate. L'elaborazione e l'aggiornamento del repertorio regionale sono gestiti attraverso un presidio tecnico-contenutistico (indicatore 7), garantito da esperti del mondo del lavoro, che ne assicurano l'aderenza alla realtà territoriale, e da un presidio tecnico-metodologico, garantito da metodologi ed esperti di analisi del lavoro e delle competenze, che ne assicurano coerenza ed omogeneità descrittiva.

**Tabella 4.5 Presenza indicatori governance – partecipazione e coinvolgimento stakeholder**

Indicatori relativi alla governance del trattamento delle competenze Dimensione: partecipazione e coinvolgimento stakeholder		Toscana
Realizzazione	5. Esistenza di una descrizione dei ruoli dei portatori d'interesse e delle loro funzioni per una gestione integrata dei servizi.	Presente
	6. Definizione di protocolli che sanciscono gli impegni e definiscono la modalità di partecipazione.	Presente
	7. Attivazione di percorsi di partecipazione finalizzati alla definizione e manutenzione dei dispositivi a supporto dell'utilizzo e messa in trasparenza delle competenze.	Presente

Fonte: elaborazione Inapp

Nel complesso gli organismi attivati esprimono la volontà dell'amministrazione regionale di esercitare il proprio ruolo guida nella governance del sistema dell'istruzione e formazione regionale, variando da esperienze consultive, a tavoli interistituzionali con il coinvolgimento degli attori sociali nel processo programmatico dell'offerta formativa e nella manutenzione del sistema di standard e di certificazione delle competenze.

Per concludere, alcuni aspetti ricorrenti e qualificanti della strategia di intervento adottata dalla leadership regionale, possono cogliersi nei seguenti punti:

- riconoscimento delle imprescindibili connessioni delle *learning policy* con le politiche economiche (almeno a livello dei funzionamenti del mercato del lavoro), sociali e culturali;
- ampiezza della composizione del partenariato socio-istituzionale;
- definizione delle regole di identificazione degli attori e di governo della loro partecipazione;
- coinvolgimento attivo dei soggetti e delle formazioni sociali portatrici di esperienza, capitale relazionale e capitale sociale, in quanto direttamente operanti sui bisogni oggetto di intervento;
- equilibrio fra partner storicamente istituzionali (p.e. rappresentanze economiche e sociali di carattere generale) e stakeholder emergenti, in quanto espressione di problematiche e contesti specifici;
- equilibrio garantito dalla regia regionale fra apporti informativi (manifestazione dei bisogni e delle opportunità) e apporti decisionali (espressione di



orientamenti e priorità, di impatto generale), relativamente alla definizione e manutenzione della prassi territoriali di *social innovation*.

## 4.4 Caso Veneto

### *Commitment e strategia*

L'analisi della normativa<sup>28</sup> evidenzia la scelta storicamente sedimentata di adozione del trattamento delle competenze nei servizi per il lavoro e la formazione; tutti gli indicatori relativi alla dimensione commitment e strategia si rilevano nella normativa, declinati nell'ambito di azioni specifiche di intervento (tabella 4.6).

**Tabella 4.6 Presenza indicatori governance – dimensione commitment e strategia**

Indicatori relativi alla governance del trattamento delle competenze Dimensione: Commitment e strategia		Veneto
Realizzazione	1. Presenza di indirizzi che, a partire da indicazioni o piani nazionali, indichino l'utilizzo del trattamento delle competenze come modalità di successo per l'erogazione dei servizi a supporto dell'occupazione e dell'occupabilità	Presente
	2. Presenza di normative o decreti aventi come focus lo sviluppo di un sistema unitario di istruzione – formazione – lavoro che faccia esplicito riferimento all'impiego del trattamento delle competenze	Presente
	3. Presenza di linee guida in cui è esplicita la volontà di perseguire un'offerta integrata dei servizi a supporto della gestione, valorizzazione degli apprendimenti in ottica di occupabilità	Presente
	4. Presenza di dispositivi per la messa in trasparenza delle competenze (strumenti di registrazione, quali Libretto Formativo del Cittadino; strumenti per la descrizione dei risultati di apprendimento - supplemento al certificato ecc.)	Presente

Fonte: elaborazione Inapp

Gli elementi fondanti il sistema regionale sul fronte della strategia delle competenze (indicatore 1) si individuano nel sistema regionale di validazione delle competenze (risalente al 2012), con le relative linee guida<sup>29</sup> e il repertorio

<sup>28</sup> Norme approfondite: delibera della giunta regionale n. 1758 del 16 giugno 2009; delibera della giunta regionale n. 650 del 17 maggio 2011; decreto della giunta regionale n. 438 del 6 giugno 2011; deliberazione della giunta regionale n. 2895 del 28 dicembre 2012; legge regionale 31 marzo 2017, n. 8.

<sup>29</sup> Linee Guida per la validazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, delineanti le caratteristiche dei servizi offerti ai cittadini e il perfezionamento degli strumenti, quali il

regionale di standard professionali (RRSP) dal 2015, con i profili professionali significativi per il mercato del lavoro territoriale descritti per competenze.

Sul piano della promozione di un sistema unitario (indicatore 2), guardando alla normativa più recente, il pilastro normativo del sistema educativo di istruzione e formazione è la legge regionale n. 8/2017, che ne disciplina le norme generali, i livelli essenziali di prestazione e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative. Essa, rispetto ai precedenti provvedimenti che regolavano il sistema regionale, è nata con l'obiettivo di disegnare un sistema di formazione ed istruzione unico, che, pur mantenendo le distintività dei due ambiti, traccia elementi uniformi e validi per entrambi. La regione Veneto, infine, ha implementato un composito insieme di enti, e strumenti come l' "Osservatorio Mercato del Lavoro" e l' "Anagrafe Regionale dello Studente", che compartecipano ai processi legati all'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro al fine di promuovere l'occupazione degli studenti.

Per quanto riguarda il riferimento agli altri due indicatori, sono presenti linee guida (indicatore 3) e in merito ai dispositivi di trasparenza (indicatore 4), esistono diversi riferimenti (si può citare la L.R. n. 3/2009) alla registrazione delle competenze comunque acquisite sul Libretto Formativo del Cittadino.

In particolare, del contesto veneto, risulta opportuno sottolineare le caratteristiche del processo adottato, peculiari rispetto all'esperienza degli altri contesti regionali considerati. La cultura delle competenze infatti viene sviluppata utilizzando un approccio marcatamente *bottom-up*, in cui i soggetti del sistema di istruzione, formazione e lavoro del territorio, sono chiamati, attraverso ricorrenti azioni di sistema, sia a co-produrre e sperimentare la componentistica del processo di trattamento delle competenze, sia ad acquisire e maturare una diffusa padronanza di utilizzo di quanto sperimentato nell'ordinaria erogazione dei servizi *competence based*.

Risale al 2009 un bando per la realizzazione di una imponente azione di sistema, che puntava a favorire la lettura univoca e comparabile dei risultati di apprendimento tra sistemi, la mobilità, l'utilizzo dei risultati di apprendimento nella definizione di percorsi formali, e passaggi più efficaci tra sistemi formativi e lavoro, promuovendo il riconoscimento e la certificazione delle competenze

---

dossier individuale delle evidenze delle competenze acquisite e l'attestato dei risultati di apprendimento acquisiti.

in ambito non formale e informale. La direttiva per la realizzazione dell'azione di sistema aveva previsto il coinvolgimento di diverse tipologie di destinatari appartenenti al sistema istruzione-formazione-lavoro, tra cui organismi di formazione accreditati, parti datoriali e sindacali, agenzie e servizi per il lavoro ecc., oltre agli operatori dei servizi stessi, nonché i destinatari e i soggetti interessati ad acquisire competenze nei sistemi formali o farsi riconoscere/certificare competenze acquisite nei sistemi non formali e informali<sup>30</sup>.

Vale la pena richiamare anche un'altra azione di sistema sviluppata nell'ambito di un progetto FSE degli anni 2005/06<sup>31</sup>, che ha rappresentato l'elemento cardine e di supporto all'insieme delle azioni di sistema che hanno inteso sostenere sul piano culturale, metodologico e organizzativo la qualificazione del Sistema di Istruzione e formazione professionale nella regione Veneto.

L'azione di sistema prevedeva una serie di obiettivi qualificanti:

- il perseguimento dell'innovazione del sistema di offerta di istruzione e formazione (progettazione, gestione dei processi formativi, creazione di una rete di opportunità metodologiche e organizzative di supporto);
- la stretta connessione di tale sistema di offerta formativa con una puntuale ed innovativa rappresentazione dei fabbisogni formativi (corretta analisi delle caratteristiche socio-economiche del territorio veneto; valorizzazione dei nuovi approcci in tema di elaborazione dei repertori professionali e della loro trasformazione in referenziali formativi);
- la costruzione di una rete tra gli organismi formativi, in grado di sostenere lo sforzo innovativo tramite un processo di coordinamento e supporto nella logica del benchmarking e nella prospettiva del miglioramento continuo del sistema;
- la valorizzazione delle buone pratiche presenti a livello di rete non solo regionale, ma anche interregionale (regione Puglia e regione Lombardia);

---

<sup>30</sup> L'azione di sistema, per una durata complessiva di 20 mesi, ha visto la realizzazione di 47 progetti, 21 in risposta alla prima finalità perseguita (utilizzo dei risultati di apprendimento nella definizione di percorsi formali) e 26 in risposta alla seconda (promuovere il riconoscimento e la certificazione delle competenze in ambito non formale e informale). Sono stati impiegati € 8.500.000 e coinvolti 500 partner, 3.500 operatori e 5.400 destinatari finali.

<sup>31</sup> Afferente al Progetto FSE Ob. 3 Mis. C1 "Azioni di sistema per l'accompagnamento e il monitoraggio del nuovo Sistema di Istruzione e Formazione Professionale nella Regione Veneto – Fase due. Per un approfondimento della prassi indicata vedasi *Formazione di successo. Una proposta per il sistema formativo veneto. Parte Seconda* di Scuola Centrale Formazione (Nicoli et al. 2006).

- la composizione di un nuovo quadro culturale, metodologico e organizzativo della governance in tale nuovo sistema di Istruzione e formazione professionale.

#### *Partecipazione e coinvolgimento degli stakeholder*

Le scelte della regione (tabella 4.7) hanno previsto una partecipazione forte dei diversi portatori d'interesse (indicatore 5) ad esempio nell'art. 17 della l.r. del 31 marzo 2017, dedicato alla collaborazione istituzionale e concertazione sociale, si afferma che la regione "1. (...) promuove il partenariato sociale e la collaborazione tra istituzioni della formazione professionale ed il lavoro, anche tramite il Comitato di coordinamento istituzionale (...)" e che si "assume la concertazione quale strumento strategico (...)" e si "individua nella Commissione regionale per la concertazione tra le parti sociali (...), la sede privilegiata per la partecipazione delle parti sociali con funzioni di proposta e valutazione sulle linee programmatiche e sugli obiettivi delle politiche educative regionali".

**Tabella 4.7 Presenza indicatori governance – partecipazione e coinvolgimento stakeholder**

Indicatori relativi alla governance del trattamento delle competenze Dimensione: partecipazione e coinvolgimento stakeholder		Veneto
Realizzazione	5. Esistenza di una descrizione dei ruoli dei portatori d'interesse e delle loro funzioni per una gestione integrata dei servizi.	Presente
	6. Definizione di protocolli che sanciscono gli impieghi e definiscono la modalità di partecipazione.	Non rilevabile <sup>32</sup>
	7. Attivazione di percorsi di partecipazione finalizzati alla definizione e manutenzione dei dispositivi a supporto dell'utilizzo e messa in trasparenza delle competenze.	Presente

Fonte: elaborazione Inapp

Per quanto riguarda l'attivazione di percorsi di partecipazione (indicatore 7), la numerosità dei progetti avviati nell'ambito delle azioni di sistema, ma soprattutto l'ampia partecipazione degli operatori e dei destinatari coinvolti, rivela la forza di queste esperienze che, grazie ad un approccio *bottom up*, hanno prodotto una molteplicità di proposte e soluzioni a un dibattito

<sup>32</sup> Non sono presenti dati o informazioni nella realtà indagata e l'indicatore precorre la situazione.

pubblico, quello sul tema delle competenze e del loro riconoscimento, che in Italia si è imposto in tempi relativamente recenti.

Per concludere, alcuni aspetti ricorrenti e qualificanti della strategia di intervento adottata dalla leadership regionale, possono cogliersi nei seguenti punti:

- esperienza di governance marcatamente *bottom up*, con la possibilità degli attori coinvolti di costruire propri percorsi all'interno della politica attivata, partecipando alla ideazione e sperimentazione delle policy;
- modello organico di coordinamento, monitoraggio ed assistenza tecnica, che ha garantito una effettiva e coerente conduzione delle azioni sperimentali e che ha fornito pratiche valide e indicazioni per i diversi attori della programmazione e della regolazione del sistema;
- capacità di rintracciare le buone pratiche nell'ambito dell'insieme degli operatori partecipanti allo sforzo sperimentale, favorire l'innovazione metodologica in riferimento agli aspetti cruciali della proposta riformatrice ed elaborare materiali di supporto agli operatori sui punti chiave della metodologia del sistema IFP, al fine di sviluppare una metodologia attiva di formazione delle risorse umane coinvolte e per sostenere il processo di programmazione e di governance da parte della regione.

#### 4.5 Elementi di trasversalità nei processi di governance analizzati

L'applicazione degli indicatori di realizzazione della governance ai tre contesti regionali, nei quali erano state rilevate opzioni specificative dello standard nazionale, ha consentito di cogliere aspetti caratterizzanti sul piano della governance e delle sue connessioni con la curvatura degli standard a livello locale.

In ogni regione considerata risultano presenti modalità evolute di interazione istituzionale ed è dichiarato, nelle norme anche risalenti a quasi un ventennio fa, l'intendimento di sviluppare aspetti significativi del trattamento delle competenze nei processi di programmazione, con la responsabilizzazione degli attori socio-istituzionali presenti sul territorio.

In particolare, è nei processi di definizione di repertori di qualifiche regionali e di standard (in primis quelli professionali) ad esprimersi in modo più significativo il

livello di intenzionalità istituzionale e di condivisione delle scelte di contenuti e modalità di rappresentazione. Tali processi infatti richiedono la definizione normativa di criteri costruttivi e performativi, come anche una concertazione in grado di orientare e dare sostenibilità al disegno delle *learning policy*.

In tutte le regioni si evidenzia una governance istituzionale forte, che si esprime in un range di modalità. In Veneto ad esempio, la strategia bottom up è stata particolarmente spinta dal decisore pubblico, lasciando che fosse il sistema nelle sue diverse articolazioni, con quelle erogative in primo piano, a disegnare e sperimentare delle soluzioni per il progressivo design del sistema *competence based*. Rispetto a tali proposte il decisore si è assunto compiti di verifica di efficacia, selezione e diffusione al resto del sistema, con metodo e sistematicità, per il loro inserimento nelle modalità ordinarie di funzionamento del sistema stesso. In Emilia-Romagna, pur mostrandosi una chiara sensibilità verso le risorse territoriali, l'istituzione è più centralmente al governo della strategia, definendone tempi e modalità di implementazione, e promuovendo un'integrazione programmatica interna alle istituzioni.

I modelli di interazione rilevati sono diversi, e spesso poggiano su forme stabili e strutturate di confronto (consulte, comitati, conferenze, tavoli ecc.), che si aprono alla partecipazione di rappresentanze degli attori dell'*education* (enti locali, associazioni, istituzioni scolastiche e centri di formazione, docenti e formatori, insegnanti, genitori, studenti ecc.) e del mondo del lavoro (parti sociali, imprese ecc.), generati e istituiti con atti amministrativi e normativi regionali. In alcuni casi siamo in presenza di soggetti prevalentemente tecnici, attivati in relazione all'esigenza dell'amministrazione regionale di assicurare il raccordo istituzionale sul fronte di specifiche tematiche, quali ad esempio l'integrazione di banche dati, protocolli d'intesa su progetti speciali ecc. In altri casi, tali organismi esprimono la volontà della leadership istituzionale di esercitare un proprio ruolo esplicito nell'azione di governance sul sistema dell'istruzione e formazione regionale, variando da esperienze meramente consultive, a tavoli inter-istituzionali, anche con forme di coinvolgimento e partecipazione attiva degli attori sociali.

La distinzione tra le due tipologie di organismi sembra anche riguardare le fasi evolutive della governance all'interno di ogni regione, e non va necessariamente a identificare una vera e propria caratterizzazione dei sistemi locali, per cui tali organismi, da uno stadio iniziale di puro formalismo tecnico-

procedurale, sono andati talvolta ad addentrarsi in processi programmatori stabili e articolati.

L'omogeneità delle risultanze offerta dagli indicatori in questo ristretto *cluster* di regioni, e le evidenze emerse dall'analisi più estesa delle diversificate strategie di adozione degli standard nazionali della leFP, rendono plausibile la correlazione tra il grado di maturità della governance agita sul territorio e la specificazione del repertorio nazionale operata su scala locale.

In una logica non assoluta ma di direzione tendenziale, i sistemi regionali storicamente innovatori e trainanti in tema di *learning policy*, riferimenti esemplari nelle esperienze di traghettamento/maternage di standard, si possono ricondurre ad un modello di governance di tipo reticolare. Essa si caratterizza per un approccio di governo partecipato e una programmazione locale in cui una condotta vocazionale all'innovazione della leadership istituzionale, si abbina a logiche pattizie e concertative e a principi di reciprocità e interdipendenza.

Sul fronte opposto del modello reticolare si può collocare il modello meccanico, centrato su un approccio amministrativo di tipo gerarchico e su una pianificazione e implementazione *top down* delle politiche dell'apprendimento. Tale modello rimanda in senso generale ai sistemi regionali ancora in cammino nella dotazione di infrastrutture *competence based*, che hanno compiuto uno sforzo iniziale di natura adempimentale<sup>33</sup> e hanno espresso in merito agli standard di leFP un'adozione conservativa (esclusiva presenza del modello A).

I due modelli di governance indicati non testimoniano una frattura tra *novatores* e *veteres*, quanto la condizione di territori e di leadership socio-istituzionali in cammino, secondo tempi e modalità diverse, verso un assetto reticolare.

Alcuni di questi territori, come indicano i casi di studio presentati, si mostrano progressivamente in transizione verso la più evoluta e consolidata "governance della governance", centrata sulla "manutenzione e l'*upgrading* innovativo" (Fadda 2003, 89) della governance reticolare. Essa è tale per cui le capacità auto-organizzative degli attori locali sono supportate dall'amministrazione regionale, che interviene con una funzione di sostegno, rafforzamento,

---

<sup>33</sup> Nell'aderire al percorso interregionale e nazionale per l'attuazione di un quadro di riferimento costituito da standard per il riconoscimento e la certificazione delle competenze (condizione di assolvimento del vincolo di accesso alle risorse comunitarie per la programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020).

orientamento del processo di costruzione della rete, un ruolo “attivo di stimolo e di leadership, quasi una sorta di *fine tuning* applicato al controllo delle variabili relazionali” (Fadda 2003, 91).

Tale fenomeno evolutivo in atto rivela in modo chiaro il rapporto biunivoco che lega l’innovazione sociale e la capacità istituzionale espresse nel campo delle *learning policy*. Per innovare occorre una dote di innesco in termini di leadership istituzionale; a sua volta l’innovazione determina la produzione di energie e risorse utili per gestire al meglio il complesso processo di trattamento delle competenze.

A seconda della prospettiva, questo doppio legame può assumere le sembianze di un circolo virtuoso (la capacità produce innovazione, che a sua volta rafforza la capacità) o vizioso (la mancanza di capacità blocca il cambiamento; la stasi impedisce lo sviluppo della capacità). Il punto chiave, restituitoci dai casi approfonditi, sembra essere proprio il consapevole investimento assicurato e il rilevante impegno profuso nello spezzare il circuito negativo, ovvero nell’istituire positive dinamiche auto-evolutive e costruire capacità di innovazione, agendo in modo integrato su entrambe le leve.



## Conclusioni

L'adattamento alla scala locale (curvatura) del repertorio di figure nazionali di leFP, per la sua natura di opzione aggiuntiva rispetto allo standard minimo che assicura l'uniformità sul piano nazionale, diviene centrale come opportunità per cogliere le specificità dei sistemi locali, e come leva per lo sviluppo dei territori e la transizione al lavoro. Il tema della specificazione dei profili, solo superficialmente questione di natura tecnica, solleva in senso più ampio la questione di una riconfigurazione delle responsabilità istituzionali. Per i contenuti professionali essa risponde, infatti, alle genetiche distintività socio-economiche del territorio, ma sul piano della sua effettiva sostenibilità di implementazione, discende dalle diverse opzioni strategiche espresse dalle regioni nelle politiche di governance del processo di trattamento delle competenze e dalla conseguente programmazione territoriale dell'offerta dei servizi competence based.

L'analisi comparativa delle curvature regionali afferenti al repertorio di figure a banda larga di leFP del 2011, ha fatto emergere tre diversi comportamenti-strategie di adozione: per un nutrito gruppo di regioni prevalentemente dell'area centro-sud (Liguria, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), si è evidenziata una strategia conservativa dello standard nazionale, caratterizzata dall'assenza di interventi di specificazione a livello locale; in altre regioni, per la quasi totalità del nord (Lombardia, Veneto, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Molise, P.A. Bolzano, P.A. Trento), è emersa una strategia specificativa e quindi adattativa dello standard nazionale, che si è declinata poi anche a livello di forma fine della specificazione. Nell'alveo della strategia specificativa si collocano altre regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Valle d'Aosta, Sardegna, Basilicata), che hanno fatto rilevare una struttura distintiva dello standard formativo regionale, avendo correlato la propria preesistente e

consolidata infrastruttura di standard regionali alle figure nazionali. Oltre alle tre strategie, si è evidenziato un ulteriore comportamento presente in quasi tutti i casi regionali, individuato come strategia autonoma, e cioè la configurazione di profili non ancorati al Repertorio nazionale, talvolta, come emerso in sede di comparazione, sedimentati come profili omogenei in contesti diversi.

Con il Repertorio del 2011, vale la pena rimarcare, ai sistemi locali è stato messo a disposizione un dispositivo multilivello di standard, caratterizzato da una grande duttilità, in cui le possibili opzioni di adattamento alla scala locale potevano manifestarsi secondo un flessibile ventaglio di possibilità. A fronte di tali caratteristiche, saltano agli occhi i numerosi casi in cui l'opportunità di profilare il quadro di standard formativi nazionali, anche solo parzialmente, non è stata colta. L'ipotesi poco solida, per cui in ampi territori del Paese non siano emerse esigenze distintive in termini di profili, nella sua improbabilità, cede il passo all'ipotesi alternativa di una condotta agita per adesione inerziale al Repertorio nazionale. Sul fronte della governance, tale comportamento, può essere in senso generale ricondotto agli schemi della governance meccanica, che con i limiti propri degli approcci top down è caratterizzata dall'assenza di efficaci meccanismi di partecipazione, con scarso coinvolgimento degli attori locali e assenza di facilitatori di processo. L'assunzione integrale e invariata dello standard nazionale va d'altra parte circostanziata in una fase non matura del sistema di IeFP, antecedente all'adozione del "nuovo" Repertorio (Accordo del 1 agosto 2019), un cantiere in evoluzione segnato da forti disomogeneità territoriali.

I casi di studio in tema di governance, dedicati ad alcune regioni – Emilia-Romagna, Toscana, Veneto – selezionate in primo luogo per l'aver adottato strategie specificative dello standard, hanno consentito di mettere in evidenza meccanismi qualificanti trasversali dei processi di governance: modalità evolute di interazione istituzionale, forme stabili e strutturate di confronto (consulte, comitati, conferenze, tavoli ecc.), con ampie rappresentanze degli attori dell'education e del lavoro, ricorso ampio alla sussidiarietà. In queste regioni i decisori sembrano agire non solo come soggetti regolatori ma anche come soggetti catalizzatori (Osborne e Plastrik 1997) delle risorse e dei fabbisogni del territorio, superando la logica classica di government per quella appunto della governance, considerata come processo di decisione interattivo, dinamico

complesso, che va a ricercare la reciproca intesa tra gli attori a vario titolo coinvolti nella realizzazione delle politiche di intervento (Moro 1998).

I casi approfonditi, con l'analisi della normativa delle origini per cogliere la vocazione storica dei territori, testimoniano come l'innovazione nel campo delle *learning policy* non si improvvisi (se non a scapito della sua sostenibilità), in ordine a repentine illuminazioni di soggetti esperti, o a episodici investimenti, ma sia invece determinata dall'impiego progressivo di risorse. Tali risorse sedimentate nel tempo, come capitale sociale innanzitutto, modificano in modo non lineare e inesorabile le condizioni del sistema, spostandone il centro di gravità, fino a rendere possibili nuovi approcci condivisi e più avanzati funzionamenti. In tal senso l'azione di traino promossa dalla leadership istituzionale sembra agire da innesco di un cambiamento, di fatto, già sostanzialmente conformatosi nelle sue condizioni di possibilità.

I casi regionali approfonditi e il modello di governance reticolare ad essi ricondotto sollecitano a riflettere in senso ampio sul fatto che, se si vogliono realizzare adeguate politiche dell'apprendimento, bisogna allora interrogarsi sul tema del cambiamento culturale e, conseguentemente, organizzativo. I sistemi locali, infatti, hanno un rapporto di dipendenza dalla loro storia, ed in particolare dai valori culturali che hanno sviluppato per affrontare le due grandi sfide dell'adattamento esterno (cosa fare rispetto al proprio ambiente) e dell'integrazione interna (come fare perché tutti i membri del sistema si riconoscano l'un l'altro appartenenti ad un'unica identità collettiva). La dipendenza dal percorso svolto (*path dependence*), da un lato è una positiva sorgente di stabilità e di coesione collettiva, dall'altro condiziona il futuro, polarizzando l'analisi della realtà, la presa delle decisioni ed i comportamenti - ecco il fattore di rischio - su categorie, idee e repertori espressivi sempre meno coerenti con il mondo esterno a mano a mano che il tempo passa. È la sindrome detta della maturità culturale, che riduce la capacità di pensare il mondo in termini diversi da quelli usuali, facendo prevalere automatismi di schemi e *routine* appresi. È invece quanto mai necessario oggi che si attivino nuovi processi di apprendimento, utilizzando "l'elaborazione della conoscenza per ridefinire obiettivi, problemi e strategie", e che "tutti i soggetti partecipino ai processi di apprendimento organizzativo conferendo gli elementi di conoscenza in loro possesso" (Fadda 2003, 61). Quanto indicato vale ovviamente anche per la pubblica amministrazione, e per garantire i nuovi diritti dell'apprendimento le istituzioni pubbliche devono a loro volta mettersi

in apprendimento, modificando i propri funzionamenti in tempi ragionevoli rispetto all'evoluzione dei bisogni. Ciò, come si è visto, non è proprio spontaneo. Attivare e gestire i processi di apprendimento diviene, dunque, anche per coloro che guidano le *learning policy*, una importante prospettiva di management, al centro della quale si pone il *capacity building*, ovvero la costruzione di capacità di cambiamento.

A conclusione può essere utile provare a rileggere in modo trasversale i casi esaminati di governance regionale e le evidenze variamente emerse, per cercare di mettere in evidenza, senza pretese di esaustività, i nodi che le istituzioni si trovano ad affrontare nella definizione della gestione concreta delle politiche dell'apprendimento, con particolare riferimento al tema della declinazione locale degli standard formativi.

Pur a fronte di storie diverse, emerge una naturale convergenza delle politiche regionali verso il trattamento delle competenze come tecnologia a supporto della flessibilizzazione del lavoro, attraverso l'articolazione della sua rappresentazione *competence based*, e l'introduzione di meccanismi di capitalizzazione degli apprendimenti, formali e non formali. A partire da questo dato generale, l'esame dei casi, mette in evidenza alcuni fattori rilevanti, sui quali è necessario riflettere, soprattutto nella prospettiva delle politiche riguardanti il trattamento delle competenze.

In primo luogo, è del tutto evidente che la disponibilità di risorse economiche dedicabili è un fattore chiave per potere assicurare la copertura delle spese di impianto del sistema (costruzione dei repertori di standard; sviluppo del sistema informativo; aggiornamento delle competenze amministrative; mantenimento e gestione nel tempo del sistema di validazione e certificazione ecc.). Connessa alla quantità è la qualità della spesa: da un lato, la natura spesso non trasparente dei bisogni spinge verso la costruzione ed il continuo aggiornamento del sistema (produzione degli standard, istituzione di progetti sperimentali ecc.), con un investimento significativo di risorse; dall'altro, l'ampiezza stessa dei bisogni individualizzati necessita anch'essa di una continua e crescente capacità di spesa, sempre al limite dell'incapienza nel garantire il diritto di accesso alle competenze per tutti. Ciò conduce ad una stringente esigenza di qualificazione ed efficientamento dell'uso delle risorse.

Altro aspetto di assoluto rilievo è lo stato dei funzionamenti dei soggetti preposti alla gestione del sistema locale. Il processo di trattamento delle competenze, nelle sue articolazioni, ha natura complessa non solo e non tanto

in senso giuridico, quanto per la rilevante dotazione di capitale sociale che richiede per poter utilmente operare. L'esame dei provvedimenti amministrativi mette in evidenza che tale processo rende necessaria la creazione di strutture tecniche ed amministrative *ad hoc*, stabili nel tempo, dotate di risorse proprie e di specifiche competenze, non solo relativamente alla mera gestione dei procedimenti.

In sostanza, senza una profonda riforma dei funzionamenti della Pubblica Amministrazione non è possibile realizzare durevoli e sostenibili politiche dell'apprendimento.

Il vero fronte di sviluppo dei prossimi anni è ragionevolmente proprio l'innovazione dei modelli di gestione, verso una robusta semplificazione amministrativa, accompagnata da un rafforzamento dell'effettiva valutazione degli impatti della spesa. Tale controllo, implicando la capacità a monte di fissare precisi e realistici obiettivi quali-quantitativi, apre bisogni di sviluppo delle competenze dei *professional* della pubblica amministrazione. Verosimilmente, disporre di un'amministrazione pubblica apprendente è la condizione di base per poter realizzare le politiche dell'apprendimento.

Un terzo essenziale fattore è la possibilità, da parte delle regioni, di esercitare, nella produzione e nella validazione degli standard, i processi di sussidiarietà (orizzontale e verticale), in modo da esprimere credibilmente i contenuti del lavoro ed i funzionamenti attesi dei mercati. La complessità e la pervasività delle politiche dell'apprendimento richiede, infatti, il coinvolgimento di tutti gli attori principali dei sistemi economici e sociali, inclusi gli stessi beneficiari finali. Aldilà degli adempimenti formali, senza l'esercizio sostanziale della sussidiarietà, si rivela arduo garantire i diritti di accesso alle competenze, dal momento che le forme di governo partecipato non interessano solo la presa delle decisioni strategiche delle policy, ma soprattutto i funzionamenti pratici dei dispositivi di attuazione, dall'erogazione di attività a carattere educativo e formativo, alla valutazione degli apprendimenti, alla produzione degli standard. In termini di proposta operativa, una leva preziosa per favorire i processi di *capacity building* delle amministrazioni sul tema del trattamento delle competenze si ritiene possa essere rappresentata da un sempre più deciso rapporto di apprendimento reciproco *peer to peer* tra amministrazioni regionali, che si trovano di fronte a problemi sostanzialmente analoghi, anche se declinati in modi diversi. Ciò in una logica di sviluppo e condivisione di tre tipi di risorse: la *vision* e gli schemi decisionali, intesi complessivamente come

modalità e volontà di affrontare le (nuove) problematiche di programmazione e gestione delle politiche dell'apprendimento, assumendo comportamenti innovativi; le competenze tecnico-attuative: divisione e coordinamento del lavoro, conduzione di processi ed attività e utilizzo di sistemi informativi di supporto alla gestione ed alla presa delle decisioni; il capitale di relazioni con i referenti delle amministrazioni, utili anche ai fini dello sviluppo di progetti di cooperazione a carattere interregionale/internazionale.

Appare oggi importante assumere in modo esplicito tale obiettivo di valore, favorendo e, per quanto possibile, strutturando i processi di socializzazione e scambio, in una logica di comunità di pratiche allargata.

## Bibliografia

- BIFULCO L., DE LEONARDIS O. (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli
- BORGONOVİ E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 3° ed., Milano, Egea
- CANNAVÒ L., FRUDÀ L. (2007), *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici*, Roma, Carocci
- CARLINI A. (a cura di) (2017), *L'Istruzione e Formazione Professionale (leFP) nell'esperienza degli imprenditori*, Studi di caso, Roma, INAPP
- CARLINI A., CRISPOLTI E. (2020), *Formarsi per il lavoro: gli occupati dei percorsi IFTS e leFP*, Inapp Report n.14, Roma, INAPP
- CEPIKU D. (2005), Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.? *Azienda pubblica*, n.1 pp.84-110
- DI FRANCESCO G. (a cura di) (1998), *Unità capitalizzabili e crediti formativi. Metodologie e strumenti di lavoro e I repertori sperimentali*, ISFOL, Milano, Franco Angeli
- FADDA S. (2003), Governance territoriale e Progettazione Integrata in Deidda D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Formez - Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione n.11, Roma
- GIOVANNINI F. (2016) Gli Standard Formativi nei contesti locali: Figure Nazionali e Profili Regionali nella leFP, in *Istruzione e Formazione Professionale A.F. 2014-15 XIV Rapporto di Monitoraggio delle Azioni Formative Realizzate nell'ambito del Diritto-Dovere*, cap.6, INAPP
- GIOVANNINI F., SANTANICCHIA M. (2021), *Nuovo Repertorio di leFP nei sistemi locali: il caso Lombardia*, Inapp Paper n.30, Roma, INAPP
- MAZZARELLA R., MALLARDI F., PORCELLI R. (2017), Atlante lavoro, *SINAPPSI*, Anno VII, n.2-3/2017, INAPP

- MORO G. (1998), *Manuale di cittadinanza attiva*, Roma, Carocci
- MURRAY R., CAULIER-GRICE J., MULGAN G., GIORDANO A., ARVIDSSON A. (2010), *Il Libro Bianco sulla Innovazione Sociale*, London, Young Foundation, NESTA
- NICOLI D., ZANETTI L., BOERETTO L., ALBIERO F., BELLONI C., BIZI P., CONTE L., FONTANA L., PESENTE M. (2006), *Formazione di successo. Una proposta per il sistema formativo Veneto. Parte Seconda*, Scuola Centrale Formazione
- OSBORNE D., PLASTRIK P. (1997), *Banishing Bureaucracy. The Five Strategy for Reinventing Government*, Addison-Wesley, Mass
- PELLERAY M. (2004), *Le competenze individuali e il portfolio*, Roma, La Nuova Italia
- RUFFINO M. (2015), *Out Of The Box. Capacità istituzionale e innovazione sociale nella programmazione 2014-2020*, Formez
- ZUCCARO A. (a cura di) (2020), *Istituti Tecnici Superiori - Monitoraggio nazionale 2020 – Sintesi*, Firenze, Indire



Il Rapporto presenta i risultati di un percorso di analisi del Repertorio di leFP, condotto nel periodo 2018-2020 e collegato al monitoraggio che Inapp realizza annualmente sulla filiera di leFP. Il testo riporta una mappatura delle modalità di curvatura dello standard nazionale pre-revisione in tutte le regioni (il nuovo Repertorio del 2019 è in corso di adozione), mostrandone i due estremi: dalla totale assenza di adattamento al fabbisogno locale di competenze, ad interventi di specificazione fine dello standard. L'analisi si orienta poi sui processi di governance soggiacenti alle azioni di specificazione dello standard, mettendo in evidenza tre casi regionali (Emilia-Romagna, Toscana, Veneto) e offrendo, nelle riflessioni conclusive, indicazioni per la definizione di politiche dell'apprendimento sostenibili, basate sul trattamento delle competenze.

