



RICONOSCERE E VALORIZZARE LE COMPETENZE: IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA IL CASO DEL TERZIARIO DI MERCATO E DEL SETTORE TURISTICO

L'ENTE BILATERALE NAZIONALE DEL TURISMO (EBNT), è un organismo paritetico costituito nel 1991 dalle organizzazioni sindacali nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative nel settore Turismo: Federalberghi, Fipe, Fiavet, Faita, Federreti, Filcams - CGIL, Fisascat - CISL, Uiltucs - UIL.

EBNT, è un ente senza fini di lucro e costituisce uno strumento per lo svolgimento delle attività individuate dalle parti stipulanti il CCNL Turismo in materia di occupazione, mercato del lavoro, formazione e qualificazione professionali.

EBNT svolge e promuove attività di studio e ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione. Fornisce un supporto tecnico-scientifico e alla rete degli Enti Bilaterali Territoriali sulle politiche e sui sistemi della formazione e dell'apprendimento continuo, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale, ne coordina il lavoro e ne definisce le linee operative di indirizzo.

EBNT riveste un ruolo determinante nella creazione e consolidamento dell'occupazione di settore e ne studia l'evoluzione, anche in relazione al tema delle pari opportunità, promuovendo interventi mirati volti al superamento di ogni forma di discriminazione nel luogo di lavoro.

L'impegno di EBNT, inoltre, è quello di offrire risposte alle situazioni di crisi congiunturali che si manifestano sul territorio nazionale, intervenendo con forme di sostegno al reddito a favore dei lavoratori dipendenti, salvaguardando l'occupazione e la professionalità degli addetti.

EBNT intende investire molto sul valore della bilateralità, ritenendo le relazioni tra l'impresa e il sindacato come una risorsa.



EBNT - Via Lucullo, 3
00187 Roma
Tel. +39 06 42012372
Fax +39 06 42012404
info@ebnt.it
www.ebnt.it

Realizzato da:



Con la collaborazione di:



Soci EBNT:



Federazione Sindacale Vetture e
Servizi per la Mobilità





Riconoscere e valorizzare le competenze: il ruolo della contrattazione collettiva

**Il caso del terziario di mercato e
del settore turistico**

Realizzata da Union Labor S.r.l.

Con la collaborazione di ADAPT

Responsabile scientifico

Matteo Colombo

Gruppo di ricerca

Matteo Colombo, Michele Corti



Tutti i BAMBINI DEL MONDO
HANNO DIRITTO DI CRESCERE LIBERI
LA PEDOFILIA È UN REATO ANCHE IN VACANZA

IMPRESA E SINDACATO CONTRO IL TURISMO SESSUALE CON I MINORI

Indice

Introduzione	7
Capitolo 1. Certificazione e portabilità delle competenze	14
1.1 Il valore delle competenze nei mercati transizionali del lavoro	14
1.2 Apprendimento permanente e messa in trasparenza delle competenze. La prospettiva europea	16
1.3 Il Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC): origini e sviluppi	21
1.4 Gli strumenti per favorire la portabilità delle competenze.	32
1.5 Il ruolo della contrattazione collettiva	35
Capitolo 2. Una mappatura della contrattazione collettiva.	42
2.1 Nota metodologica	42
2.2 Il libretto formativo del cittadino	44
2.2.1 Presenza e ambito applicativo.	45
2.2.2 I modelli sostitutivi	46
2.2.3 I CCNL senza libretto formativo	47
2.3 I sistemi di classificazione e inquadramento.	48
2.4 Il ruolo della bilateralità.	50
2.4.1 I casi più virtuosi	51
2.4.2 I casi di bilateralità debole o potenziale	54
2.4.3 Una lettura d'insieme	55
2.5 I rimandi al sistema pubblico di certificazione	57
2.6 Considerazioni conclusive	58

Capitolo 3. Il riconoscimento delle competenze nel terziario di mercato e nel settore turistico 62

3.1	Nota metodologica	62
3.2	Il libretto formativo del lavoratore	65
3.3	Le procedure di attestazione e il raccordo con la classificazione	66
3.4	Il ruolo della bilateralità	67
3.5	I rimandi al sistema pubblico di certificazione	69
3.6	Focus: il settore del turismo	70
3.6.1	L'elevata articolazione contrattuale	70
3.6.2	Il ruolo della bilateralità e gli altri profili	72
3.7	Considerazioni conclusive	74

Capitolo 4. Conclusioni 78

4.1	Un sistema pubblico che fatica a dialogare con il mondo del lavoro	78
4.2	La contrattazione collettiva registra la formazione, non certifica le competenze	79
4.3	Le buone pratiche esistono, ma restano racchiuse nel perimetro settoriale	80
4.4	Nel terziario di mercato e nel turismo le tutele sono più deboli, dove servirebbero di più	82
4.5	Una prospettiva: il raccordo tra sistema pubblico e contrattazione	83

Bibliografia 88



ELEVA: La qualità professionale - ATTIVA: Interventi di sostegno al reddito

FAVORISCE: L'incontro tra domanda e offerta - ANALIZZA: Il mondo del turismo e formula proposte

ebnt
ENTE BILATERALE
NAZIONALE TURISMO

Soci EBNT:



Introduzione

Con riferimento all'urgenza di «colmare il divario di competenze», il cosiddetto Rapporto Draghi sulla competitività europea suggerisce di «rivedere l'approccio dell'UE alle competenze», anche attraverso «un sistema comune di certificazione per rendere facilmente comprensibili, dai potenziali datori di lavoro in tutta l'UE, le competenze acquisite attraverso i programmi di formazione»¹. Il tema delle competenze viene così collocato al centro della strategia europea per la crescita, la competitività e la transizione industriale. Non si tratta soltanto di aumentare l'offerta formativa, ma di rendere riconoscibili e spendibili gli apprendimenti acquisiti dalle persone, affinché essi possano produrre effetti reali nei percorsi professionali, nei processi di mobilità e nelle strategie organizzative delle imprese.

La stessa direzione è confermata dalla più recente iniziativa europea sulla *Union of Skills*, nella quale la Commissione richiama l'esigenza di sviluppare una *Skills Portability Initiative*² volta ad aprire maggiori opportunità per lavoratori e imprese e a consentire loro di cogliere pienamente il potenziale del mercato unico. In particolare, l'iniziativa mira a esplorare la possibilità di un intervento legislativo per affrontare gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori, facendo leva sugli strumenti esistenti di trasparenza delle competenze e delle qualificazioni. In questa prospettiva, la Commissione richiama anche la possibilità di promuovere formati europei comuni per cre-

1. M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B: In-depth analysis and recommendations*, Commissione europea, 2024, 273. Per una sintesi del tema delle competenze nel Rapporto Draghi, si veda anche European Parliamentary Research Service, *Closing the EU skills gap. Insights from the Draghi report*, Parlamento europeo, 2024.

2. Commissione Europea, *The Union of Skills*, COM(2025) 90 final, 5 marzo 2025. Sulla *Skills Portability Initiative* si veda anche Commissione Europea, *Commission seeks views on Skills Portability Initiative*, 5 dicembre 2025.

denziali digitali interoperabili, così da facilitare la comprensione, la comparabilità, la fiducia e l'accettazione delle competenze e delle qualificazioni tra Stati membri.

Questi orientamenti si collocano in continuità con il primo principio del Pilastro europeo dei diritti sociali³, secondo cui ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentano di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro. Il riferimento alle transizioni è particolarmente significativo. L'apprendimento permanente non viene così concepito come un bene individuale astratto, ma come condizione per attraversare mercati del lavoro sempre più mobili, discontinui e segnati da cambiamenti tecnologici, organizzativi, demografici e ambientali.

In questo quadro, la questione della portabilità delle competenze assume una rilevanza decisiva. Se le traiettorie professionali sono sempre meno lineari e se l'apprendimento avviene in una pluralità di contesti – formali, non formali e informali – diventa essenziale che le competenze acquisite possano essere riconosciute, documentate e rese leggibili anche al di fuori del luogo in cui si sono formate. La portabilità, infatti, non coincide con la semplice mobilità del lavoratore da un'impresa all'altra o da un settore all'altro. Essa indica, più profondamente, la possibilità che il patrimonio professionale maturato dalla persona non venga disperso nelle transizioni, ma possa accompagnarla, essere comunicato a soggetti terzi e produrre effetti nei percorsi di formazione, occupazione e crescita professionale.

Il problema è complesso perché le competenze sono beni in larga parte immateriali. A differenza di un titolo formale o di una qualificazione contrattualmente definita, esse non sono sempre immediatamente visibili. Spesso maturano nell'esperienza quotidiana,

3. Parlamento Europeo, Consiglio Dell'unione Europea, Commissione Europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, 2017, principio n. 1.

nell'esercizio concreto della prestazione lavorativa, nella soluzione di problemi, nella relazione con clienti, colleghi e tecnologie, nell'adattamento a contesti organizzativi mutevoli. Sono, in molti casi, competenze tacite, incorporate nelle pratiche e difficili da separare dal contesto nel quale vengono agite⁴. Per questo motivo, assegnare valore alle competenze significa misurarsi con il problema di rendere visibile l'invisibile, di attribuire forma e riconoscibilità a ciò che, pur essendo decisivo per la qualità del lavoro e per la produttività delle imprese, non sempre è codificato in un titolo, in un attestato o in una classificazione professionale⁵.

Il tema assume una rilevanza specifica anche per la contrattazione collettiva. Nei settori caratterizzati da elevata intensità di lavoro, frequenti transizioni occupazionali, pluralità di profili professionali e trasformazioni organizzative continue – come il terziario di mercato e il turismo – il contratto collettivo può svolgere un ruolo decisivo nel riconoscere, ordinare e valorizzare le competenze.

La portabilità e la certificazione delle competenze non rappresentano soltanto strumenti tecnici di descrizione delle professionalità, ma costituiscono elementi centrali di una più ampia strategia di regolazione dei mercati transizionali del lavoro. Esse consentono di riconoscere il valore dell'apprendimento che avviene nel lavoro, di rafforzare il collegamento tra formazione e occupazione, di so-

4. Sul concetto di conoscenza tacita, si veda M. Polanyi, *The Tacit Dimension*, Routledge & Kegan Paul, 1966. Per una applicazione del tema della conoscenza tacita ai processi organizzativi e di apprendimento, si veda I. Nonaka, H. Takeuchi, *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, 1995.

5. Sul concetto di competenza come capacità agita in situazione e sulla difficoltà di ricondurla a schemi meramente formali di qualificazione, si veda G. Le Boterf, *Construire les compétences individuelles et collectives*, Éditions d'Organisation, 2000; P. Zarifian, *Objectif compétence. Pour une nouvelle logique*, Liaisons, 1999. Nella letteratura pedagogica italiana, si veda anche G. Bertagna, *Valutare tutti, valutare ciascuno. Una prospettiva pedagogica*, La Scuola, 2004.

stenere percorsi di mobilità non penalizzanti e di promuovere una concezione della professionalità fondata non solo sulla mansione svolta, ma sul patrimonio dinamico di competenze che la persona costruisce lungo l'intero arco della propria vita lavorativa.

L'interesse per questi temi non riguarda soltanto le istituzioni europee, le imprese o i sistemi formativi, ma investe direttamente anche l'azione sindacale. Per il sindacato, la messa in trasparenza delle competenze non può essere ridotta a una tecnica di gestione delle risorse umane o a uno strumento funzionale alla sola occupabilità individuale. Essa riguarda la qualità del lavoro, la tutela delle transizioni, la possibilità di riconoscere il valore dell'esperienza, la costruzione di percorsi professionali non penalizzanti e il rapporto tra formazione, inquadramento, mobilità e salario. In altri termini, le competenze non sono soltanto un fattore produttivo, ma anche un terreno di rappresentanza.

In questa direzione si colloca anche il documento unitario di CGIL, CISL e UIL del 17 giugno, nel quale la formazione, l'attestazione e la certificazione delle competenze vengono lette come strumenti rilevanti tanto per i lavoratori quanto per le imprese. Tra i punti toccati dall'accordo, si legge infatti che: «È necessario affermare un vero diritto universale alla formazione sancendone anche la portabilità tra i diversi settori (anche grazie alla normativa IVC – Individuazione, Validazione, Certificazione delle competenze in contesti formali, non formali e informali)»⁶.

È importante sottolineare, infatti, come «La formazione e la attestazione e certificazione delle competenze non è così più funzionale solo all'interesse del lavoratore di rendere "trasportabile" il proprio vissuto professionale al fine di garantirne l'occupabilità, ma è sempre più frequentemente anche funzionale all'interesse dell'impresa a rendere programmabile il proprio fabbisogno formativo per affrontare la doppia transizione ecologica e digitale, per far emergere le competenze esistenti al proprio interno, le nuove soft skill per

6. Cgil, Cisl, Uil, *Proposte per un accordo quadro CGIL, CISL, UIL*, 17 giugno 2026.

governare il cambiamento, oltre che per velocizzare la ricerca sul mercato di nuove professionalità»⁷.

Si delinea, in questa prospettiva, una convergenza strutturale tra interesse individuale e interesse organizzativo. Per il lavoratore, la trasparenza delle competenze consente di rendere visibile il proprio patrimonio professionale, rafforzare la capacità di movimento nel mercato del lavoro e ridurre il rischio che le transizioni si traducano in perdita di valore. Per l'impresa, essa consente di conoscere meglio le competenze disponibili, programmare i fabbisogni formativi, accompagnare l'innovazione tecnologica e organizzativa, individuare professionalità critiche e governare le trasformazioni produttive. Per il sistema di relazioni industriali, infine, essa apre uno spazio di intervento nel quale formazione, classificazione professionale, bilateralità, politiche attive e certificazione possono essere ricondotte a una strategia comune.

Non solo la formazione, ma anche la trasparenza dei percorsi formativi rappresenta dunque sempre più un interesse comune delle parti, oggetto di una relazione che, su questo punto, è chiamata a divenire maggiormente collaborativa. La transizione digitale, la transizione ecologica, l'invecchiamento della popolazione attiva, la trasformazione dei servizi e la crescente mobilità dei percorsi professionali rendono insufficiente una concezione della formazione come mero adempimento o come prestazione episodica. Occorre invece interrogarsi su come la formazione venga registrata, su quali competenze produca, su come tali competenze possano essere documentate e su quali effetti possano generare nei percorsi professionali dei lavoratori.

In questo senso, la trasparenza assume una funzione sistemica: non solo strumento di riconoscimento individuale, ma anche infra-

7. L. Zappalà, *Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata*, in A. Alaimo, L. Corazza, V. Speziale, L. Tebano, *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, 474-491, qui 476.

struttura immateriale indispensabile per l'allineamento tra fabbisogni del mercato, progettazione formativa, strategie di innovazione e qualità delle transizioni lavorative e produttive. Essa può consentire di superare la separazione tra formazione erogata e competenze effettivamente acquisite, tra certificazione pubblica e strumenti contrattuali, tra esigenze individuali di occupabilità e fabbisogni organizzativi delle imprese.

Muovendo da queste premesse, la ricerca intende analizzare il ruolo della contrattazione collettiva nella messa in trasparenza, nella registrazione e nella possibile portabilità delle competenze, con particolare attenzione al terziario di mercato e al turismo.

Il primo capitolo ricostruisce il quadro teorico, europeo e nazionale entro cui si collocano l'apprendimento permanente, la certificazione delle competenze e il Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze. Il secondo capitolo analizza, attraverso una mappatura di 100 contratti collettivi nazionali di lavoro, gli strumenti contrattuali oggi utilizzati per registrare la formazione, documentare gli apprendimenti e, almeno potenzialmente, favorire la portabilità delle competenze. Il terzo capitolo concentra l'attenzione sui contratti del terziario, del turismo e dei servizi, verificando se e in che misura tali settori, caratterizzati da mobilità, frammentazione e frequenti transizioni occupazionali, abbiano sviluppato strumenti coerenti con l'esigenza di rendere le competenze visibili, riconoscibili e trasferibili. Il quarto e ultimo capitolo trae, alla luce degli approfondimenti svolti, alcune sintetiche conclusioni e indicazioni di policy.



1 | Certificazione e portabilità delle competenze

Capitolo 1. Certificazione e portabilità delle competenze

1.1 Il valore delle competenze nei mercati transizionali del lavoro

A partire dall'elaborazione della teoria del capitale umano, risalente agli anni Sessanta del secolo scorso⁸, l'interesse per le competenze dei lavoratori quale fattore decisivo di occupabilità, produttività e innovazione è progressivamente cresciuto. Istruzione, formazione, esperienza professionale e apprendimento sul lavoro sono stati così interpretati non soltanto come dimensioni della crescita individuale, ma anche come investimenti capaci di incidere sulla qualità del lavoro, sulla competitività delle imprese e sullo sviluppo economico e sociale.

Tale interesse si è rafforzato nel quadro della cosiddetta società della conoscenza⁹, entro la quale il superamento del paradigma fordista ha modificato profondamente il rapporto tra lavoro, organizzazione e saperi professionali. Alla standardizzazione delle mansioni, alla separazione tra progettazione ed esecuzione e alla prevalenza di competenze tecnico-operative strettamente legate al posto di lavoro, si sono progressivamente affiancati modelli organizzativi più flessibili, nei quali assumono rilievo cooperazione, autonomia, responsabilità, capacità relazionali, adattabilità e apprendimento

8. Si veda per tutti G.S. Becker, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, 1993 (ma 1964).

9. Vedi A. Alberici, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, 2002, spec. 7-21. Più recente, e con riferimento al paradigma della c.d. quarta rivoluzione industriale, vedi F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017.

continuo¹⁰. In questo scenario, la tecnologia non ha determinato soltanto processi di sostituzione del lavoro umano, ma ha reso ancora più rilevanti quelle competenze difficilmente codificabili che consentono di interpretare contesti, risolvere problemi, comunicare, cooperare, innovare e riorganizzare il proprio sapere in ambienti mutevoli¹¹.

Questa trasformazione è ben interpretata dalla teoria dei mercati transizionali del lavoro, nei quali le biografie professionali sono sempre meno lineari e sempre più attraversate da passaggi tra formazione e lavoro, tra imprese, settori, mansioni, forme contrattuali e condizioni occupazionali differenti. In un simile contesto, le competenze diventano il principale fattore di continuità dentro percorsi lavorativi discontinui: ciò che permette alla persona non soltanto di adattarsi alle transizioni, ma di governarle.

Esse assumono quindi un valore individuale, perché rafforzano occupabilità e orientamento professionale; organizzativo, perché sostengono innovazione e qualità dei processi produttivi; collettivo, perché contribuiscono alla costruzione di mercati del lavoro più inclusivi e capaci di accompagnare il cambiamento.

Non si tratta però solo di moltiplicare corsi o occasioni di aggiornamento, ma di riconoscere che l'apprendimento avviene lungo tutto l'arco della vita e in una pluralità di luoghi: nei sistemi educativi, nella formazione continua, nei cambiamenti di mansione, nei processi di innovazione organizzativa, nella partecipazione a comunità professionali e nelle esperienze informali e non formali che accompagnano la vita lavorativa. Il lavoro, in questa prospettiva, non è soltanto il luogo in cui si impiegano competenze già acquisite, ma uno degli ambienti principali nei quali esse vengono generate, trasformate e consolidate¹².

Proprio per questo, la valorizzazione delle competenze richiede una diver-

10. F. Butera, *Sviluppare insieme competenze digitali e le professioni del futuro*, key lecture tenuta al Convegno per il 70° dell'AICA, 4 febbraio 2021.

11. Si veda, ad esempio, D. Dato, *Pedagogia del lavoro intangibile*, Franco Angeli, 2009.

12. S. Carboni, *Educare nel lavoro. Processi formativi e professionalizzazione nei contesti organizzativi*, in *Lifelong, Lifewide Learning*, n. 47/2025, 275-285.

sa capacità di lettura del lavoro. Molte competenze decisive per la qualità della prestazione – dalla gestione del cliente alla soluzione di problemi operativi, dall'uso contestuale delle tecnologie alla cooperazione nei gruppi di lavoro, fino alla gestione degli imprevisti e alla conoscenza dei processi aziendali – maturano spesso in modo implicito, incorporato nelle pratiche quotidiane¹³. Se non vengono descritte, documentate e riconosciute, esse rischiano di restare invisibili tanto all'interno dell'impresa quanto nel mercato del lavoro esterno. E a volte, la consapevolezza del loro valore manca anche alla stessa persona che le possiede.

La messa in trasparenza delle competenze assume pertanto una funzione che non è soltanto amministrativa o classificatoria, ma anche regolativa. Essa contribuisce a rendere più leggibili le professionalità, a ridurre le asimmetrie informative tra lavoratori e imprese, a sostenere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, a orientare la formazione continua e a rafforzare le politiche attive.

In questa prospettiva, la trasparenza delle competenze costituisce il presupposto per collegare apprendimento, lavoro e mobilità professionale. Essa consente di contrastare la frammentazione tra sistemi educativi, formazione professionale, politiche attive e organizzazione del lavoro, favorendo la costruzione di un linguaggio comune tra persone, imprese, istituzioni formative e attori della rappresentanza.

1.2 Apprendimento permanente e messa in trasparenza delle competenze. La prospettiva europea

Il nesso tra apprendimento permanente, riconoscimento delle competenze e mobilità professionale si consolida progressivamente nelle politiche europee a partire dalla metà degli anni Novanta. Già il Libro bianco *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva* del 1995 individuava nella conoscenza uno dei principali fattori di

13. Si veda F. Torlone, *La formazione incorporata nei contesti lavorativi*, Firenze University Press, 2021.

trasformazione delle società contemporanee, affermando l'esigenza di sviluppare l'accesso alla formazione lungo tutto l'arco della vita e, al tempo stesso, di predisporre «nuovi e più flessibili strumenti di riconoscimento delle competenze»¹⁴. La proposta di una «tessera personale delle competenze» anticipava così un tema destinato a diventare centrale: la possibilità per ciascuna persona di documentare e rendere riconoscibile il proprio patrimonio di conoscenze e competenze nel corso della sua progressiva acquisizione.

Questo legame, tra apprendimento e portabilità, viene rafforzato dalla Strategia di Lisbona¹⁵, elaborata in un contesto segnato dalla globalizzazione, dall'affermazione dell'economia della conoscenza e dall'esigenza di coniugare competitività e coesione sociale. L'apprendimento permanente diventa qui uno degli strumenti attraverso cui governare le trasformazioni produttive e occupazionali, ma non è inteso come mero incremento quantitativo dell'offerta formativa. Esso presuppone, piuttosto, la costruzione di dispositivi capaci di rendere gli apprendimenti leggibili, trasferibili e utilizzabili nei diversi passaggi formativi e professionali.

Il *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* del 2000¹⁶ rappresenta, in questa direzione, uno snodo decisivo. Esso contribuisce a stabilizzare il lessico europeo, distinguendo tra apprendimento formale, non formale e informale, e amplia così il campo degli apprendimenti potenzialmente rilevanti. Se l'apprendimento non coincide più soltanto con quello prodotto nei sistemi formali, anche le competenze maturate nel lavoro, nell'esperienza quotidiana, nella partecipazione a contesti organizzativi e sociali possono assumere valore. Proprio per questo il *Memorandum* insiste sull'esigenza di introdurre forme innovative di certificazione

14. Commissione europea, *Libro bianco su istruzione e formazione. Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, COM(95) 590 def., Bruxelles, 29 novembre 1995.

15. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020")*, in G.U.U.E., 28 maggio 2009, C 119, 2-10.

16. Commissione europea, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, SEC(2000) 1832, Bruxelles, 30 ottobre 2000.

dell'apprendimento non formale e di sviluppare sistemi di convalida dell'esperienza precedente. Senza strumenti di identificazione, documentazione e riconoscimento, l'ampliamento teorico dei luoghi dell'apprendimento rischia di rimanere privo di effetti pratici sulla mobilità, sull'occupabilità e sulla valorizzazione professionale.

La Comunicazione della Commissione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente* del 2001¹⁷ conferma e precisa questa impostazione, proponendo una definizione ampia di apprendimento permanente come «qualsiasi attività di apprendimento avviata in qualsiasi momento della vita, volta a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale». Tale ampia definizione rende necessaria un'infrastruttura utile alla messa in trasparenza di tutti i saperi, capace di collegare apprendimenti acquisiti in tempi e luoghi diversi a linguaggi riconoscibili da sistemi formativi, imprese, istituzioni e attori sociali.

Nel corso degli anni successivi, questa infrastruttura viene progressivamente costruita attraverso una pluralità di strumenti europei: Europass¹⁸, il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente¹⁹, i principi comuni europei per l'identificazione e la validazione dell'apprendimen-

17. Commissione europea, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 def., Bruxelles, 21 novembre 2001.

18. Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass), in *G.U.U.E.*, 31 dicembre 2004, L 390, 6-20.

19. Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, in *G.U.U.E.*, 6 maggio 2008, C 111, 1-7; successivamente sostituita dalla Raccomandazione del Consiglio, del 22 maggio 2017, sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, in *G.U.U.E.*, 15 giugno 2017, C 189, 15-28.

to non formale e informale²⁰, le Linee guida europee per la validazione²¹. Pur diversi per natura e funzione, questi interventi condividono una medesima logica: rendere comparabili e trasferibili qualificazioni, competenze e risultati dell'apprendimento, favorendo la mobilità delle persone e la comunicabilità del loro patrimonio formativo e professionale.

È opportuno precisare come la strategia europea impone però un cambiamento anche alla stessa formazione formale, alla scuola e all'Università, nell'orizzonte di un maggior dialogo con il mercato del lavoro e la società nel suo complesso, implementando una didattica per competenze e obiettivi formativi trasparenti e "portabili"²².

Il punto di approdo di questo percorso è rappresentato dalla Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale²³. Essa collega espressamente la validazione al miglioramento dell'occupabilità, della mobilità e della motivazione all'apprendimento permanente, soprattutto per le persone socialmente ed economicamente svantaggiate o meno qualificate. Al tempo stesso, attribuisce alla validazione una funzione sistemica, connessa al funzionamento del mercato del lavoro, alla competitività e alla crescita economica.

Particolarmente significativo, ai fini di questo contributo, è il ruolo attribuito dalla *Raccomandazione* alle organizzazioni dei datori di lavoro, ai singoli

20. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sui principi europei comuni concernenti l'identificazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale*, 18 maggio 2004.

21. Cedefop, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Publications Office of the European Union, 2009; cfr. anche Cedefop, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, 3a ed., Publications Office of the European Union, 2023.

22. Vedi P. Di Rienzo, *Apprendimento Permanente e Università: il riconoscimento e la convalida delle competenze acquisite nei contesti di apprendimento non formale e informale*, in Dipartimento di Scienze della Formazione Università degli Studi Roma Tre (a cura di), *Giornata della Ricerca*, 27 febbraio 2017, 47-48.

23. Raccomandazione del Consiglio, del 20 dicembre 2012, sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, in *G.U.U.E.*, 22 dicembre 2012, C 398, 1-5.

datori di lavoro e ai sindacati. Il coinvolgimento delle parti sociali non costituisce un elemento accessorio, ma discende dalla natura stessa degli apprendimenti da riconoscere. Se una parte rilevante delle competenze si forma nei luoghi di lavoro, nei processi organizzativi e nelle relazioni professionali, il loro riconoscimento non può essere affidato esclusivamente ai sistemi educativi o alle amministrazioni pubbliche. Esso richiede il contributo di soggetti capaci di leggere il lavoro “reale”, l’evoluzione dei fabbisogni professionali e le modalità concrete attraverso cui le competenze vengono esercitate.

In questa prospettiva, la validazione dell’apprendimento non formale e informale non è soltanto una procedura tecnico-amministrativa, ma anche un terreno di regolazione sociale del lavoro, nel quale si intrecciano professionalità, inquadramenti, formazione, mobilità e progressione professionale.

La programmazione europea 2014-2020 rafforza ulteriormente tale indirizzo, collegando apprendimento permanente, riconoscimento delle qualificazioni e utilizzo dei fondi strutturali. Per l’Italia, ciò assume particolare rilievo nell’Accordo di Partenariato 2014-2020²⁴, che impegna il Paese a costruire un quadro operativo capace di garantire il riconoscimento delle qualificazioni regionali e delle relative competenze su tutto il territorio nazionale. La dimensione europea incide così direttamente sull’evoluzione dell’ordinamento interno, spingendo verso il raccordo tra sistemi regionali, repertori, standard comuni e dispositivi di certificazione.

Nel complesso, le indicazioni europee mostrano come apprendimento permanente e messa in trasparenza delle competenze siano fin dall’origine dimensioni strettamente connesse. Il primo amplia i luoghi, i tempi e le modalità attraverso cui le persone apprendono; la seconda consente a tali apprendimenti di produrre effetti reali sul piano della mobilità, dell’occupabilità e del riconoscimento professionale. In questo senso, è possibile concordare con chi ha affermato che:

«È all’interno di questa cornice [quella dell’apprendimento permanente, ndr] che si assiste alla progressiva emersione di un ulteriore diritto, nato

24. Commissione europea, Decisione di esecuzione C(2014) 8021 final, del 29 ottobre 2014, che approva determinati elementi dell’Accordo di partenariato con l’Italia.

quasi per gemmazione e quindi ancora giovane ma sempre più riconoscibile nei suoi tratti essenziali: il diritto alla validazione, certificazione e messa in trasparenza delle competenze. Si tratta di un diritto “secondogenito”, figlio della stagione che ha iniziato a riflettere sul nesso inscindibile tra regolazione del mercato, status della persona nel rapporto di lavoro e politiche per l’occupazione e che, dopo aver partorito il “primogenito” diritto alla formazione e all’apprendimento permanente, si è evoluto in un vero e proprio autonomo diritto individuale alla trasferibilità del proprio percorso professionale, tramite la validazione, certificazione e, appunto, messa in trasparenza delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento»²⁵.

È a partire da questa matrice europea che occorre ora ricostruire l’evoluzione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, nel quale tali principi trovano progressiva traduzione istituzionale e regolativa.

1.3 Il Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC): origini e sviluppi

Sebbene negli anni precedenti non siano mancate sperimentazioni, soprattutto a livello regionale, in materia di riconoscimento, validazione e certificazione delle competenze, il Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC) trova un primo fondamento organico nella legge n. 92/2012, cosiddetta riforma “Fornero” del mercato del lavoro²⁶.

25. L. Zappalà, *Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata*, in A. Alaimo, L. Corazza, V. Speziale, L. Tebano, *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, 474-491, qui 475.

26. L. 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in G.U., 3 luglio 2012, n. 153, S.O. n. 136. In tema si veda M. Magnani, M. Tiraboschi, *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012.

L'intervento si colloca nel solco degli orientamenti europei in materia di apprendimento permanente, trasparenza delle qualificazioni e valorizzazione degli apprendimenti non formali e informali già richiamati, recependone il lessico fondamentale e traducendolo entro una più ampia strategia di regolazione del mercato del lavoro. L'articolo 4, commi 51-54, 58-61 e 64-68, introduce infatti le definizioni di apprendimento permanente, apprendimento formale, non formale e informale, nonché i principi relativi all'individuazione, validazione e certificazione delle competenze. La legge distingue così tra apprendimenti che si realizzano nei sistemi istituzionali di istruzione, formazione e università (apprendimento formale), apprendimenti intenzionali e organizzati collocati al di fuori di tali sistemi, anche nelle imprese (apprendimento informale), e apprendimenti che maturano nelle situazioni della vita quotidiana, nel lavoro, nella famiglia e nel tempo libero, anche prescindendo da una scelta intenzionale della persona (apprendimento informale).

Questa distinzione tra tipologie di apprendimento ha un evidente rilievo sistematico, perché riconosce dignità giuridica anche agli apprendimenti maturati al di fuori dei percorsi formali. Tuttavia, essa rivela fin dall'origine una tensione interna. L'apprendimento formale resta il termine di riferimento principale, in quanto associato a istituzioni, titoli e qualificazioni riconosciute; l'apprendimento non formale viene definito prevalentemente per sottrazione rispetto a esso; quello informale, pur valorizzato nella sua ampiezza, è collocato in una dimensione più difficile da ordinare e inquadrare. La legge afferma dunque il principio del riconoscimento delle competenze comunque acquisite, ma lo iscrive entro categorie che continuano a risentire della centralità del modello formale, di fatto, come si avrà modo di approfondire, contribuendo a costruire «un sistema “pubblicistico”, altamente burocratizzato e dirigitico»²⁷.

Al tempo stesso, la legge n. 92/2012 richiama la costruzione di reti territoriali per l'apprendimento permanente e prevede il concorso di una pluralità di soggetti, comprese imprese, camere di commercio e parti sociali, in coerenza con le indicazioni comunitarie in merito.

27. L. ZAPPALÀ, *OP. CIT.*, 477.

Già nella legge Fornero, dunque, convivono due logiche: da un lato, una concezione ampia e plurale dell'apprendimento permanente, aperta al mondo del lavoro e alle sue rappresentanze – come evidenziato anche in sede europea; dall'altro, la configurazione della certificazione come atto pubblico, ricondotto a standard, repertori, livelli essenziali, procedure e infrastrutture amministrative. In questo senso «la discrasia tra i due modelli si fa dunque evidente: mentre il sistema europeo promuove un paradigma inclusivo e policentrico, fondato sulla partecipazione delle parti sociali e sulla responsabilità condivisa nella costruzione degli standard, la regolazione italiana rimane ancorata a un impianto gerarchico-amministrativo che tende a marginalizzare gli attori produttivi»²⁸.

Il decreto legislativo n. 13/2013²⁹ rappresenta il primo intervento organico di disciplina del SNCC. Il decreto attribuisce al sistema una funzione ampia e trasversale: non mero dispositivo tecnico di attestazione, ma una infrastruttura istituzionale chiamata a incidere su istruzione, formazione, lavoro, competitività, cittadinanza attiva e welfare.

Particolarmente significativa è la definizione di competenza, intesa come «comprovata capacità di utilizzare, in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale o informale». Il riferimento alla «comprovata capacità» e alle «situazioni» di lavoro, studio e sviluppo personale sposta l'attenzione dal possesso astratto di conoscenze alla loro mobilitazione in contesti concreti. Almeno sul piano definitorio, la competenza non coincide quindi con un contenuto forma-

28. Ivi, 479.

29. D.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92*, in G.U., 15 febbraio 2013, n. 39. In tema vedi L. Petruzzo, L. Casano, U. Buratti (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 6/2013.

tivo isolato, ma con una capacità dimostrabile di agire attraverso conoscenze e abilità in situazione.

L'architettura del decreto è costruita attorno alla distinzione tra enti pubblici titolari, competenti a regolare e garantire i servizi di individuazione, validazione e certificazione, ed enti titolati, pubblici o privati, autorizzati o accreditati a erogarli. Il processo si articola nelle fasi di individuazione, validazione e certificazione: le prime due sono più orientate a far emergere competenze spesso tacite, implicite o non documentate; la terza costituisce il passaggio più formalizzato, nel quale tali competenze vengono ricondotte a qualificazioni o parti di qualificazioni riconosciute.

È proprio qui che emerge il tratto più problematico del sistema. Il decreto legislativo n. 13/2013 nasce per riconoscere le competenze comunque acquisite, ma stabilisce che siano certificabili soltanto quelle riferite a qualificazioni contenute nei repertori pubblici ricompresi nel Repertorio nazionale. L'articolo 8 istituisce infatti il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali come quadro unitario di riferimento per garantire comparabilità, leggibilità e spendibilità delle certificazioni sull'intero territorio nazionale.

La scelta risponde all'esigenza, evidente e condivisibile, di superare la frammentazione territoriale e settoriale; tuttavia, l'ancoraggio ai repertori pubblici produce un effetto di forte istituzionalizzazione. La portabilità delle competenze viene perseguita prevalentemente attraverso standard minimi, procedure amministrative, repertori nazionali e responsabilità degli enti pubblici titolari.

Ne deriva un modello che garantisce affidabilità, terzietà e certezza formale, ma che rischia di intercettare con difficoltà la dinamicità delle competenze generate nei contesti produttivi e professionali. Le competenze maturate nel lavoro possono essere riconosciute solo nella misura in cui risultano traducibili entro classificazioni pubbliche predefinite, a danno – paradossalmente – della loro riconoscibilità e del loro valore sul mercato del lavoro. È stato infatti notato come «centralismo e burocratizzazione dovrebbero vicever-

sa essere istanze da evitare se si vuole costruire un sistema agile e moderno di validazione delle competenze al fine di generare un autentico matching tra formazione e lavoro, insieme alle imprese ed alle parti sociali»³⁰.

Rispetto alla legge Fornero, nel decreto legislativo n. 13/2013 appare inoltre più debole il coinvolgimento diretto delle imprese e delle parti sociali. Esse non scompaiono dall'orizzonte del sistema, ma non assumono un ruolo strutturale nella governance dell'individuazione, validazione e certificazione. Il mondo del lavoro è considerato soprattutto come luogo di acquisizione delle competenze o come ambito di spendibilità della certificazione, più che come soggetto pienamente partecipe alla definizione degli standard e dei processi di riconoscimento.

In questo senso, però, «il rischio è quello del proliferare di «inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall'attore pubblico», destinate a essere lontane dalla realtà e a diventare rapidamente obsolete»³¹. Con l'ulteriore rischio che l'intero sistema si riduca, in ultima analisi, ad un «castello di carta»³².

Il decreto configura dunque un sistema ambivalente: decisivo nell'attuazione dei principi europei di apprendimento permanente, trasparenza e portabilità delle competenze, ma al tempo stesso segnato dalla centralità dei repertori pubblici e da una debole integrazione degli attori sociali e della contrattazione collettiva.

30. G. Alessandrini, *Prime riflessioni in margine al decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti formali e non formali nel quadro della ratio del modello delle competenze in ottica europea*, in L. Petruzzo, L. Casano, U. Buratti (a cura di), *op. cit.*, 6-17, qui 17.

31. M. Tiraboschi, *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del Lavoro*, in L. Petruzzo, L. Casano, U. Buratti (a cura di), *op. cit.*, 18-25, qui 24.

32. G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in L. Petruzzo, L. Casano, U. Buratti (a cura di), *op. cit.*, 49-66, qui 57.

Gli interventi successivi rafforzano l'infrastruttura pubblica del SNCC, senza modificarne la logica di fondo. Il decreto interministeriale 30 giugno 2015³³ definisce il quadro operativo per il riconoscimento nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, rispondendo a una criticità strutturale del contesto italiano: la frammentazione dei repertori regionali e la difficoltà di garantire la spendibilità delle qualificazioni oltre il territorio nel quale sono state conseguite. Il decreto approva il Quadro di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) e organizza le qualificazioni sulla base dei settori economico-professionali, costruiti a partire dall'incrocio tra classificazioni statistiche delle attività economiche e delle professioni.

In questa architettura comincia ad assumere centralità l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni³⁴, che descrive il lavoro non a partire dalle classificazioni ideate dalle parti sociali nei CCNL, ma mediante una griglia elaborata mediante l'incrocio tra codici ATECO e CP ISTAT, e articolata in Settori Economici Professionali (SEP), Processi, Sequenze, e Aree di Attività (ADA). È indubbio che i repertori più popolati sono quelli regionali, tanto da far dire ad alcuni commentatori che il sistema è «region-centrico»³⁵, ma è pur vero che il SNCC, anche alla luce del decreto in commento, risulta «principalmente imperniato sul peculiare sistema classificatorio pubblicistico

33. Decreto interministeriale 30 giugno 2015, *Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in *G.U.*, 20 luglio 2015, n. 166.

34. R. Mazzarella, F. Mallardi, R. Porcelli, *Atlante lavoro. Un modello a supporto delle politiche dell'occupazione e dell'apprendimento permanente*, in *SINAPPSI*, n. 2-3/2017, 7-26.

35. S. Ciucciiovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, in *Federalismi.it*, *Focus lavoro, persona, tecnologia*, n. 14/2025, 156-184, qui 169.

adottato dall'Atlante del lavoro»³⁶. Il decreto del 2015 segna dunque un avanzamento in termini di comparabilità, ma consolida una precisa scelta metodologica: la portabilità delle competenze viene perseguita attraverso la standardizzazione dei linguaggi descrittivi e la riconduzione delle qualificazioni a un quadro nazionale, di matrice tecnica e standardizzata.

Il decreto ministeriale 8 gennaio 2018³⁷ compie un ulteriore passo in questa direzione, istituendo il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) rilasciate nell'ambito del SNCC e collegando in modo più esplicito l'infrastruttura nazionale al Quadro europeo delle qualifiche. La referenziazione delle qualificazioni al QNQ, e tramite questo all'EQF, rafforza trasparenza, comparabilità e spendibilità anche nello spazio europeo. Lo stesso decreto formalizza il ruolo dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni come dispositivo classificatorio e informativo integrato nei sistemi nazionali in materia di lavoro, politiche attive e certificazione delle competenze. Il sistema compie così passi avanti rilevanti sul piano dell'interoperabilità istituzionale, della comparabilità tra repertori e della spendibilità formale delle qualificazioni; tuttavia, continua a svilupparsi prevalentemente secondo una logica pubblicistica e classificatoria. L'Atlante consente certamente di avvicinare il sistema alla descrizione dei processi produttivi e delle attività professionali, ma il ruolo diretto delle imprese, delle parti sociali e della contrattazione collettiva nella definizione e nell'aggiornamento delle competenze resta debole rispetto all'impianto più pluralistico delineato dalla legge n. 92/2012 e dalla Raccomandazione europea del 2012.

36. *Ibidem*.

37. D.m. 8 gennaio 2018, *Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in *G.U.*, 25 gennaio 2018, n. 20.

Le Linee guida adottate con il decreto interministeriale 5 gennaio 2021³⁸ intervengono su un nodo rimasto a lungo aperto: il passaggio dall'architettura istituzionale del sistema alla concreta erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione.

Esse specificano gli standard minimi di processo, di attestazione e di sistema, nonché i livelli essenziali delle prestazioni che gli enti pubblici titolari sono chiamati ad assicurare. Disciplinano inoltre le fasi di identificazione, documentazione, valutazione e attestazione delle competenze, provando a contemperare il rispetto delle competenze dei diversi enti pubblici titolari con l'esigenza di garantire affidabilità, uniformità e spendibilità nazionale degli esiti. Il loro rilievo è evidente: senza indicazioni operative comuni, il SNCC avrebbe rischiato di rimanere prevalentemente programmatico, fondato su principi, repertori e classificazioni, ma non pienamente accessibile come servizio effettivo. Tuttavia, anche in questa fase, l'operatività viene assicurata attraverso standard pubblici e procedure istituzionali, confermando l'impianto amministrativo del sistema.

La ricostruzione può essere conclusa richiamando il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 115 del 9 luglio 2024³⁹, dedicato ai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze relative alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro. Il decreto, poco approfondito finora ma definito di «di particolare importanza strategica per tutto il Sistema dell'apprendimento permanente e delle politiche attive del Lavoro»⁴⁰, interviene in un ambito rimasto fino ad allora meno sviluppato: quello delle

38. D.i 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in G.U., 18 gennaio 2021, n. 13.

39. D.m. 9 luglio 2024, n. 115, *Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, in G.U., 8 agosto 2024, n. 185.

40. P. Andreani, S. Cinti (a cura di), *Microcredenziali e attestazioni digitali per l'apprendimento permanente. Stato dell'arte e sperimentazioni*, Inapp Paper, n. 64, 2026, qui 24.

qualificazioni riferibili al Ministero del lavoro, in particolare per le professioni non organizzate in ordini o collegi.

La novità più significativa riguarda la costruzione del repertorio ministeriale attorno alla nozione di micro-qualificazione, riferita ai singoli risultati attesi ricompresi nell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni. Il sistema si apre così a una logica più granulare e modulare, potenzialmente più adatta a intercettare apprendimenti puntuali, percorsi brevi, esperienze lavorative specifiche, interventi di politica attiva, formazione continua e processi di aggiornamento professionale. Tuttavia, anche questa innovazione non modifica ma anzi consolida l'impianto di fondo del SNCC: le micro-qualificazioni non sono liberamente definite da imprese, enti formativi o attori sociali, ma devono essere ricondotte ai risultati attesi presenti nell'Atlante. La maggiore granularità rappresenta dunque un'evoluzione interna della logica repertoriale e pubblicistica, non il suo superamento: anzi, rappresenta un'ulteriore valorizzazione dell'Atlante, con il suo approccio tecnico e classificatorio al lavoro, lontano dall'approccio economico-sociale che invece caratterizza il ruolo della contrattazione collettiva e delle parti sociali.

Più innovativa, almeno sul piano della governance, è l'introduzione degli enti titolari delegati. Il Ministero del lavoro resta l'ente pubblico titolare, ma può delegare specifiche funzioni organizzative a soggetti quali i fondi interprofessionali per la formazione continua, i fondi bilaterali⁴¹, Unioncamere e Sviluppo Lavoro Italia, chiamati a loro volta a individuare enti titolari per la gestione dei processi di individuazione, validazione e certificazione. Tale previsione introduce nel sistema soggetti più prossimi al mercato del lavoro, alla formazione continua, alle politiche attive. Il decreto prevede inoltre che i percorsi di formazione, politica attiva o accesso al lavoro riportino già nelle fasi di programmazione, progettazione e personalizzazione gli obiettivi di apprendimento o i risultati attesi, riferiti agli stan-

41. In tema vedi anche, sul ruolo dei Fondi, C. Alessi, *Sostenibilità, innovazione e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze*, in A. Alaimo, L. Corazza, V. Speciale, L. Tebano, *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, op. cit., 331-347, qui 343.

dard di qualificazione. Si tratta di un passaggio rilevante, perché mira a evitare che la certificazione intervenga solo *ex post*, come adempimento separato dal disegno degli interventi. A ciò si aggiunge la digitalizzazione delle attestazioni, rilasciate in formato digitale aperto, sottoscritte con firma digitale e conservate digitalmente presso gli enti competenti, elemento riconosciuto in letteratura come particolarmente significativo⁴², anche ai fini del monitoraggio, della valutazione e dell'implementazione del fascicolo elettronico del lavoratore.

Nel complesso, il decreto n. 115/2024 rappresenta un avanzamento nella messa a regime del SNCC: introduce strumenti più flessibili, come le micro-qualificazioni, e apre a una governance più articolata attraverso gli enti titolari delegati; allo stesso tempo, mantiene ferma la centralità dell'Atlante, degli standard pubblici e delle procedure nazionali. Il suo interesse risiede proprio in questa ambivalenza: il sistema prova ad avvicinarsi maggiormente alla formazione continua, alle politiche attive e ai contesti concreti di esercizio delle competenze, senza abbandonare l'impianto repertoriale e classificatorio che ne ha caratterizzato l'intera evoluzione. Non solo: rispetto a una fase storica in cui i processi di certificazione sono stati non solo governati, ma anche concretamente implementati dalle Regioni – le quali hanno cercato di tutelare la propria centralità in tale ambito – sembra ora possibile rilevare una dinamica opposta, nella quale è il centro ad assumere un ruolo centrale e poteri più ampi.

Allo stesso tempo, e nonostante l'enfasi posta sul tema, è possibile notare come «l'effettività della normativa nazionale stenta, tuttavia, a realizzarsi, nonostante l'affastellamento nel tempo di Decreti Ministeriali contenenti norme attuative dei precetti legislativi»⁴³. Come

42. P. Andreani, S. Cinti (a cura di), *op. cit.*, 25.

43. A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva*, in A. Alaimo, L. Corazza, V. Speziale, L. Tebano (a cura di), *op. cit.*, 285-330, qui 300.

evidenziato dal primo rapporto di monitoraggio dedicato al SNCC⁴⁴, il sistema di fatto si arresta alla produzione degli attestati di messa in trasparenza delle competenze, limitandosi dunque alla prima fase del processo: una fase certamente meno impegnativa – ma anche caratterizzata da un diverso valore – rispetto alle successive attività di validazione e certificazione, la cui complessità e onerosità ne ostacolano la piena adozione.

La traiettoria del SNCC restituisce dunque un sistema oggi molto più articolato rispetto alle sue origini, ma ancora segnato da un difetto originario, emerso – come si è sottolineato – nel passaggio dalla legge Fornero al successivo decreto legislativo n. 13/2013: da un lato, la predilezione per l'apprendimento formale e per i repertori pubblici delle competenze quali criteri di riferimento; dall'altro, la marginalizzazione delle parti sociali, delle imprese e dei lavoratori, ridotti, al più, a beneficiari del processo, ma non riconosciuti come suoi attori. Si conferma infatti che «il ruolo dei datori di lavoro e delle parti sociali nel processo di IVC delle competenze è rimasto sostanzialmente in ombra»⁴⁵.

È su questo terreno che si colloca il possibile contributo della contrattazione collettiva, chiamata a tradurre la messa in trasparenza delle competenze in strumenti effettivi di valorizzazione professionale, mobilità, formazione e riconoscimento del lavoro. In assenza di tale raccordo, rimane valido il giudizio secondo cui «per come disciplinata nel nostro ordinamento, al momento la certificazione pubblica delle competenze ha un valore solo ai fini di un eventuale riconoscimento nei sistemi di istruzione e formazione e in termini di riconoscimento delle qualifiche nello spazio europeo, e non come strumento di regolazione dei mercati»⁴⁶.

44. R. Porcelli, G. Montalbano (a cura di), *Primo rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione nelle Regioni e Province autonome del Sistema nazionale di certificazione delle competenze*, INAPP, 2023.

45. S. Ciucciiovino, *op. cit.*, 174.

46. L. Casano, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2019, 127.

1.4 Gli strumenti per favorire la portabilità delle competenze

Il processo di costruzione del SNCC si intreccia con lo sviluppo di strumenti volti alla registrazione della formazione, alla tracciabilità degli apprendimenti e alla portabilità delle competenze, senza però coincidere integralmente con essi.

Certificazione, messa in trasparenza e portabilità sono dimensioni strettamente collegate ma non sovrapponibili. La certificazione attribuisce forma pubblica e riconoscibile a una competenza; la messa in trasparenza consente di descriverla attraverso linguaggi, standard e documenti accessibili a soggetti diversi; la portabilità ne permette l'utilizzo nei passaggi tra sistemi formativi, imprese, settori, territori e condizioni occupazionali. Accanto agli atti certificativi in senso proprio, il legislatore ha quindi previsto strumenti più ampi di raccolta, conservazione e comunicazione delle esperienze formative e professionali della persona.

Il primo di questi strumenti è il libretto formativo del cittadino, introdotto nell'ambito dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 18 febbraio 2000⁴⁷ e successivamente disciplinato dal decreto legislativo n. 276/2003⁴⁸. Esso nasce come documento personale destinato a registrare competenze acquisite in apprendistato, nella formazione specialistica e continua, nonché in contesti non formali e informali. Il modello approvato con decreto del 10 ottobre 2005⁴⁹ prevedeva una struttura articolata attorno a esperienze formative, lavorative e competenze, con attenzione al contesto di acquisizione, al periodo

47. Accordo in Conferenza Stato-Regioni 18 febbraio 2000, *Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione degli standard minimi delle qualifiche professionali e dei criteri formativi per l'accreditamento delle strutture della formazione professionale*.

48. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in *G.U.*, 9 ottobre 2003, n. 235, S.O. n. 159.

49. D.m. 10 ottobre 2005, *Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino*, in *G.U.*, 3 novembre 2005, n. 256.

e alle evidenze documentali disponibili. In questo senso, il libretto anticipava alcuni elementi centrali della successiva disciplina della trasparenza: pluralità dei contesti di apprendimento, centralità delle evidenze e necessità di descrivere non solo i percorsi svolti, ma anche le competenze maturate.

Nonostante ciò, il libretto formativo non è mai stato adottato su larga scala. È rimasto uno strumento più volte richiamato dalla legislazione successiva – in materia di salute e sicurezza, apprendistato e certificazione delle competenze – ma privo di una effettiva generalizzazione applicativa.

Il decreto legislativo n. 150/2015⁵⁰ segna il passaggio dal libretto formativo al fascicolo elettronico del lavoratore. Gli articoli 14 e 15 stabiliscono che i riferimenti normativi alla registrazione dei dati nel libretto formativo debbano intendersi riferiti al fascicolo elettronico, collocato nel sistema informativo delle politiche attive del lavoro. Il fascicolo ha tuttavia una natura più ampia e amministrativamente integrata: raccoglie informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini degli ammortizzatori sociali. Non è quindi soltanto un documento delle competenze, ma uno strumento informativo destinato a collegare formazione, lavoro, politiche attive e sostegni pubblici.

Anche il fascicolo elettronico, tuttavia, non risulta ancora pienamente implementato come strumento unitario, alimentato e accessibile in modo generalizzato. Anzi: le previsioni che lo riguardano sono rimaste «lettera morta»⁵¹.

Si ripropone così la medesima difficoltà già emersa con il libretto formativo: la portabilità delle competenze richiede non solo una previsione normativa, ma un'infrastruttura stabile, interoperabile e con-

50. D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, in *G.U.*, 23 settembre 2015, n. 221, S.O. n. 53.

51. L. Zappalà, *op. cit.*, 476.

divisa. In mancanza di tale raccordo, gli apprendimenti continuano a essere registrati attraverso dispositivi frammentati, prassi regionali o settoriali, attestazioni rilasciate nell'ambito di singoli percorsi e banche dati non sempre comunicanti.

Le Linee guida del 2021 e il decreto ministeriale n. 115/2024 confermano questa traiettoria, spostando progressivamente l'attenzione dal documento individuale alla dorsale informativa e alla digitalizzazione delle attestazioni. Le Linee guida prevedono la registrazione dei documenti di validazione e dei certificati anche ai fini della realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore e in collegamento con il sistema informativo unitario. Il decreto n. 115/2024 stabilisce, a sua volta, che le attestazioni siano rilasciate in formato digitale aperto, sottoscritte con firma digitale e conservate digitalmente, anche ai fini del monitoraggio, della valutazione e dell'implementazione del fascicolo elettronico.

Recentemente si è parlato anche di Fascicolo sociale e lavorativo⁵², quale strumento nel quale raccogliere le informazioni (teoricamente) contenute nel fascicolo elettronico del lavoratore. Il progetto, che ha avuto inizio nel 2024 a fronte di un accordo tra Ministero del Lavoro e Dipartimento per la Trasformazione Digitale ed è finanziato dal PNRR con 14,5 milioni, è ancora in corso.

In conclusione, la normativa italiana ha progressivamente costruito una pluralità di strumenti funzionali alla registrazione della formazione e alla portabilità delle competenze. Tuttavia, il passaggio dal documento alla infrastruttura digitale, e dalla certificazione alla effettiva spendibilità professionale, non può dirsi ancora compiuto.

La messa in trasparenza resta spesso confinata entro circuiti amministrativi o formativi, mentre fatica a diventare una risorsa realmente utilizzabile nei percorsi di mobilità, crescita professionale e riconoscimento del lavoro.

È proprio in questo spazio irrisolto che si colloca il possibile ruolo della contrattazione collettiva: non come alternativa al sistema

52. P. Andreani, S. Cinti (a cura di), *op. cit.*, 25.

pubblico, ma come ambito capace di tradurre la registrazione delle competenze in strumenti più prossimi alle professionalità, agli inquadramenti, alla formazione continua e alle traiettorie concrete dei lavoratori, dato che «in questo contesto sistemico, le parti sociali si confermano [...] gli attori maggiormente idonei a gestire i processi di identificazione e certificazione delle competenze»⁵³.

Il problema è che, perseguendo nell'ottica della marginalizzazione del ruolo delle parti sociali a favore di un approccio puramente tecnico, centrale, burocratico «la virata adempimentale verso il rafforzamento dei processi certificativi e della valutazione d'impatto, potrebbe trasformarsi da elemento di qualità in elemento di ulteriore fragilità: nuove sovrastrutture appoggiate su edifici senza solide fondamenta»⁵⁴. Un castello di carte, in sintesi, come già ricordato.

1.5 Il ruolo della contrattazione collettiva

Parallelamente allo sviluppo del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, anche la contrattazione collettiva ha progressivamente elaborato, seppure in modo frammentato e non sempre sistematico, strumenti finalizzati alla registrazione, alla documentazione e alla portabilità delle competenze acquisite nei contesti di lavoro.

Si tratta di un fenomeno ancora scarsamente indagato⁵⁵, ma di particolare rilievo ai fini della presente ricerca, poiché consente di osservare il tema della valorizzazione delle competenze da una

53. V. Del Gaiso, *Formazione permanente, certificazione e portabilità delle competenze nel mercato europeo*, in A. Alaimo, L. Corazza, V. Speciale, L. Tebano (a cura di), *op. cit.*, 359 - 380, qui 372.

54. D. Robasto, *Learning outcomes e processi di certificazione delle competenze nell'ambito del non formale*, in *Form@re - Open Journal per la formazione in rete*, 2/2022, 49-60, qui 55.

55. S. Ciucciiovino, *op. cit.*

prospettiva diversa rispetto a quella del sistema pubblico: non più soltanto quella dei repertori, degli standard istituzionali e delle procedure amministrative, ma quella dei luoghi nei quali le competenze vengono concretamente esercitate, trasformate e riconosciute.

La ragione di tale sviluppo va rintracciata anzitutto nei limiti del modello pubblicistico ricostruito nei paragrafi precedenti. Il SNCC ha il merito di aver costruito una infrastruttura nazionale per la trasparenza, la comparabilità e la spendibilità delle qualificazioni; tuttavia, proprio il suo ancoraggio a repertori pubblici, standard predefiniti e procedure formalizzate rischia di renderlo poco aderente alla dinamicità dei contesti produttivi. Nei luoghi di lavoro, infatti, le competenze non si presentano sempre come unità chiaramente isolabili, ordinabili e certificabili secondo schemi prestabiliti. Esse emergono spesso dall'esperienza, dall'interazione con colleghi, clienti e tecnologie, dalla capacità di affrontare situazioni impreviste, dalla conoscenza tacita dei processi organizzativi e dall'adattamento continuo a contesti professionali mutevoli.

Le parti sociali, proprio perché operano a ridosso dei settori produttivi e delle concrete dinamiche professionali, possono intercettare con maggiore immediatezza l'evoluzione dei mestieri, dei profili, dei fabbisogni formativi e delle professionalità. I contratti collettivi, attraverso classificazioni del personale, declaratorie, profili professionali, sistemi di inquadramento, previsioni in materia di formazione continua, apprendistato, bilateralità e fondi interprofessionali, dispongono di un patrimonio regolativo potenzialmente idoneo a collegare l'apprendimento maturato nel lavoro con il riconoscimento professionale ed economico delle competenze possedute dalla persona.

In questa prospettiva, gli strumenti contrattuali di registrazione e valorizzazione delle competenze – libretti formativi, dossier individuali, piattaforme digitali, registri della formazione, attestazioni settoriali, sistemi bilaterali di tracciamento – possono essere letti come tentativi di rispondere a bisogni che il sistema pubblico fatica a soddisfare con sufficiente tempestività. Come è stato osservato, «questi dispositivi si configurano come risposte rapide e adattive a esigenze che il modello pubblicistico non è riuscito a soddisfare con eguale

tempestività: documentare l'apprendimento continuo, rendere visibili competenze tacite o contestuali, facilitare la circolazione delle professionalità tra settori e territori, e costruire narrazioni professionali dinamiche e aggiornabili, in linea con i processi di *upskilling* *reskilling* richiesti dalla trasformazione tecnologica.

La loro diffusione testimonia l'emergere di un ecosistema "dal basso" che integra elementi di innovazione tecnologica (piattaforme interoperabili, sistemi *blockchain*, *wallet* individuali delle competenze) con forme di regolazione sociale e contrattuale più prossime alle esigenze dei contesti produttivi»⁵⁶.

La differenza rispetto al SNCC non riguarda soltanto il piano degli strumenti, ma anche quello della logica valutativa. Nel sistema pubblico, la competenza è riconosciuta nella misura in cui può essere riferita a standard, repertori e qualificazioni previamente definite. Nella contrattazione collettiva, invece, il punto di partenza può essere rappresentato dal lavoro concreto: dalle mansioni, dai profili professionali, dalle responsabilità esercitate, dai livelli di autonomia, dalle traiettorie di carriera e dalle competenze effettivamente richieste nei processi produttivi. Ciò non significa che la contrattazione sia automaticamente più adeguata del sistema pubblico, né che possa sostituirsi alla certificazione istituzionale. Significa piuttosto che essa dispone di categorie e dispositivi più prossimi ai contesti nei quali le competenze si formano e vengono utilizzate.

Da questo punto di vista, la contrattazione collettiva può contribuire a sviluppare una valutazione delle competenze diversa da quella strettamente amministrativa, più capace di valorizzare evidenze contestuali, percorsi professionali, apprendimenti incorporati nell'azione e saperi non sempre formalizzabili in repertori pubblici. Ambiti per i quali è stata auspicata una «valutazione da sviluppare diversa»⁵⁷, che richiama proprio questa esigenza: non limitarsi a misu-

56. L. Zappalà, *op. cit.*, 480.

57. F.M. Melchiori, R. Melchiori, *La capacitazione nella formazione non istituzionale. Aspetti del riconoscimento e della certificazione*, in *Formazione & Insegnamento*, n. 1/2013, 113-120.

rare ciò che è già codificato, ma costruire strumenti capaci di riconoscere ciò che emerge dall'esperienza lavorativa, dalle pratiche organizzative e dalla partecipazione a comunità professionali.

Il rischio, altrimenti, è che la programmazione formativa e la certificazione delle competenze, se costruite esclusivamente sulla base dei riferimenti pubblici del SNCC, restino distanti dai bisogni reali delle imprese e dei lavoratori. La critica è stata formulata con chiarezza con riferimento alla progettazione per *learning outcomes* e alla certificazione dell'apprendimento non formale: essa «si traduce in una qualificazione per competenze non situata (sic!) e ciò purtroppo determina che fondi, providers o agenzie formative si indirizzino essi stessi verso una formazione poco ancorata ad esiti contestualizzati e dunque non solo difficilmente valutabili ma anche di tiepido appeal sia per gli imprenditori sia per i lavoratori»⁵⁸.

Il punto non è, allora, negare l'utilità degli standard, ma evitare che essi diventino un vincolo astratto, incapace di dialogare con l'organizzazione concreta del lavoro e con le professionalità effettivamente richieste.

In questa direzione, un raccordo più stretto tra certificazione pubblica e contrattazione collettiva potrebbe produrre effetti rilevanti. Da un lato, il SNCC garantirebbe affidabilità, terzietà, comparabilità e spendibilità nazionale o europea delle attestazioni; dall'altro, la contrattazione collettiva potrebbe offrire un ancoraggio più aderente ai profili professionali, ai sistemi di inquadramento e alle dinamiche evolutive dei settori. La questione, dunque, non va impostata nei termini di una contrapposizione tra sistema pubblico e autonomia collettiva, ma come ricerca di possibili complementarità. In questo senso, «la dialettica tra autonomia collettiva e autoregolamentazione privata non rappresenta una frattura, ma un laboratorio di ibridazioni normative in cui si ridefiniscono i confini stessi della regolazione del lavoro nella transizione digitale e sostenibile»⁵⁹.

La contrattazione collettiva può inoltre svolgere una funzione speci-

58. D. Robasto, *op. cit.*, qui 55.

59. L. Zappalà, *op. cit.*, 482.

fica nel collegare riconoscimento delle competenze e sviluppo professionale. Se le competenze acquisite nel corso del rapporto di lavoro restano prive di effetti sull'inquadramento, sulla progressione, sulla mobilità interna o sulla valorizzazione economica, la loro registrazione rischia di ridursi a un mero adempimento documentale. Al contrario, quando la messa in trasparenza è connessa ai sistemi classificatori e alle traiettorie professionali definite dal contratto collettivo, essa può diventare uno strumento di regolazione del rapporto tra apprendimento, professionalità e valore del lavoro.

In questa prospettiva, il collegamento tra certificazione e contrattazione potrebbe incentivare «il lavoratore ad acquisire competenze connesse all'attività lavorativa» e consentirebbe al datore di lavoro «una più adeguata collocazione del lavoratore, oltre alle possibilità di rispondere alle ragionevoli aspettative di chi volesse vedere riconosciuta l'acquisizione di nuove competenze durante lo svolgimento del rapporto di lavoro»⁶⁰. Il riconoscimento delle competenze, dunque, non avrebbe soltanto una funzione esterna, legata alla mobilità nel mercato del lavoro, ma anche una funzione interna al rapporto, incidendo sulla gestione della professionalità, sull'organizzazione del lavoro e sulla corrispondenza tra competenze possedute, attività svolte e inquadramento applicato.

Ciò appare particolarmente rilevante nei settori caratterizzati da elevata mobilità, pluralità di profili, intensità relazionale del lavoro e frequente acquisizione di competenze attraverso l'esperienza, come il terziario di mercato e il turismo. In tali ambiti, molte competenze decisive per la qualità della prestazione – gestione del cliente, *problem solving* operativo, coordinamento, uso di tecnologie, adattamento a picchi di attività, conoscenza dei processi aziendali, capacità comunicative e relazionali – maturano spesso in modo informale o non formale. La loro mancata registrazione determina una perdita di valore per il lavoratore, che non riesce a renderle spendibili nelle

60. M. Nicolosi, *Professionalità e competenze nel diritto transizionale del lavoro: la certificazione delle competenze dopo le Linee guida del 2021 e nel PNRR*, in A. Bellavista, M. Marinelli (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, 2022, 855-876, qui 871.

transizioni, ma anche per l'impresa, che fatica a programmare fabbisogni formativi, percorsi di crescita e politiche di *retention*.

Il contributo della contrattazione collettiva va quindi collocato su un doppio piano. Sul piano esterno, essa può rafforzare la portabilità delle competenze, predisponendo strumenti capaci di accompagnare il lavoratore nei passaggi tra imprese, territori e settori. Sul piano interno, può collegare la messa in trasparenza delle competenze alla regolazione della professionalità, rendendo più coerente il rapporto tra formazione continua, classificazione del personale, progressioni, apprendistato, bilateralità e politiche attive. In entrambi i casi, il valore aggiunto della contrattazione consiste nella possibilità di trasformare la competenza da dato individuale isolato a elemento riconosciuto dentro una trama collettiva di regole, diritti e aspettative.



2 | Una mappatura della contrattazione collettiva

Capitolo 2.

Una mappatura della contrattazione collettiva

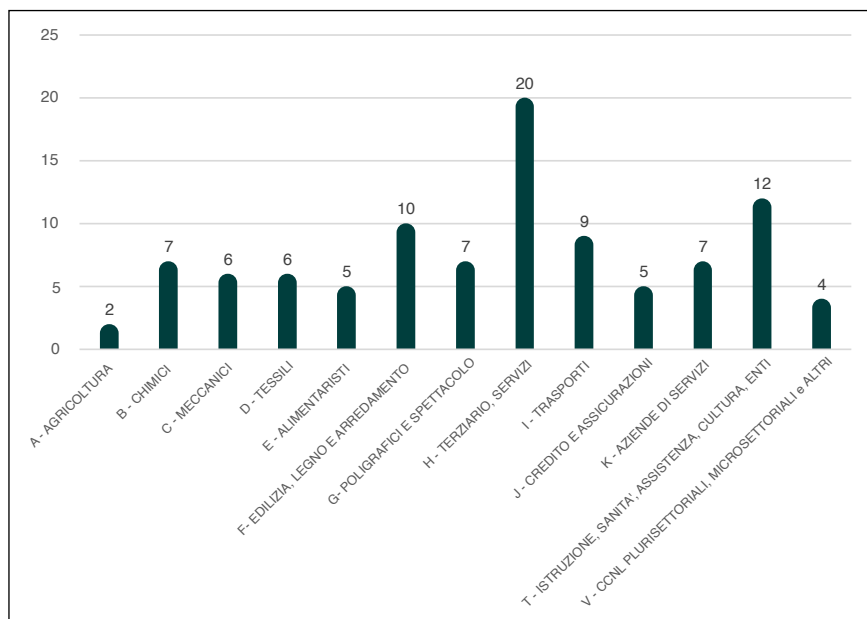
2.1 Nota metodologica

Il presente capitolo riporta una sintesi delle evidenze emerse grazie ad un'ampia mappatura della contrattazione collettiva e delle previsioni in essa contenute riguardo ai temi oggetto della ricerca. In una prima fase, grazie all'archivio messo a disposizione dal CNEL sono stati selezionati i primi 100 (su 178) CCNL vigenti o ultrattivi del settore privato per diffusione in termini di lavoratori (vedi appendice per lista completa) a cui il contratto risulta applicato a livello nazionale. Questa specifica sezione dell'archivio è costituita, nella sua interezza, da tutti i CCNL applicati almeno all'1% dei lavoratori del sottosettore di riferimento in base ai flussi Uniemens. Si tratta di una base particolarmente ampia e rappresentativa, che comprende ben 14.269.000 lavoratori e 1.467.307 aziende: rispettivamente il 98% dei lavoratori e il 97,7% delle aziende sul totale dei 178 CCNL complessivi che fanno parte di questa specifica sezione dell'archivio. La scelta di soffermarsi sulla contrattazione nazionale è coerente con l'obiettivo di verificare la presenza o meno di "sistemi" elaborati a livello settoriale, motivo per cui sono stati esclusi dall'analisi sia gli accordi interconfederali che quelli aziendali di secondo livello poiché i primi si limitano a stabilire una cornice generale per natura troppo ampia, e non permettono un livello di dettaglio adeguato. I secondi invece sono per natura costruiti attorno alle esigenze aziendali e quindi, seppur ricchi di dettaglio, poco rappresentativi dello stato dell'arte generale della contrattazione.

L'analisi spazia dal CCNL per i dipendenti da aziende del Terziario della Distribuzione e dei Servizi (codice CNEL H011), applicato a 374.564 aziende e 2.555.539 lavoratori, al CCNL per gli impiegati e i tecnici dipendenti dai Teatri (codice CNEL G310), applicato a 988 aziende e 9.918 lavoratori. Questa eterogeneità riflette la struttura produttiva e occupazionale del Paese e costituisce al tempo stesso

una risorsa analitica, poiché consente di valutare se e come le scelte regolatorie in materia di competenze e formazione varino in funzione del settore, della dimensione occupazionale e della tradizione negoziale di riferimento.

Grafico 1. Contratti collettivi oggetto dell'analisi per settore Ateco



Fonte: elaborazione Adapt su dati CNEL

Per ciascuno dei 100 contratti è stata condotta una lettura integrale con riferimento a un insieme di dimensioni tematiche: la presenza del libretto formativo del lavoratore (o di strumenti sostitutivi) e le relative procedure operative di registrazione e attestazione; gli eventuali raccordi con il sistema di classificazione e inquadramento; il ruolo della bilateralità; e, laddove presenti, i rimandi al sistema pubblico di certificazione. Per ciascuna di queste dimensioni, l'analisi ha adottato un approccio qualitativo-classificatorio, volto a identificare la presenza o assenza delle disposizioni rilevanti, le forme che esse assumono nei testi contrattuali e il grado di dettaglio regolatorio.

Il presente capitolo raccoglie le evidenze emerse da questa mappatura, fotografando lo stato della contrattazione collettiva nazionale nel quadro complessivo del settore privato nazionale.

2.2 Il libretto formativo del cittadino

Il libretto formativo del cittadino, introdotto nell'ambito dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 18 febbraio 2000 e successivamente disciplinato dal decreto legislativo n. 276/2003 quale strumento per la documentazione e la valorizzazione delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, costituisce uno degli snodi più significativi del sistema italiano di riconoscimento delle competenze. Nonostante il decreto legislativo n. 150/2015 abbia formalmente segnato il passaggio dal libretto formativo al fascicolo elettronico del lavoratore, la verifica della sua presenza nei contratti collettivi nazionali di lavoro – o della presenza del fascicolo elettronico, nei casi in cui la contrattazione abbia recepito tale evoluzione normativa – rappresenta un indicatore rilevante della propensione del sistema di relazioni industriali a occuparsi del tema della portabilità delle competenze.

La mappatura restituisce un quadro complessivamente positivo sul piano della presenza formale dello strumento, ma assai più critico sul piano della sua declinazione operativa. La prevalenza numerica dei contratti che citano il libretto convive infatti con una sua sistematica confinazione nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante, salvo alcune eccezioni che saranno analizzate di seguito. Ne emerge una prima indicazione di fondo: la contrattazione collettiva ha recepito il libretto soprattutto come adempimento collegato alla registrazione della formazione dell'apprendista, più che come dispositivo generale di tracciabilità degli apprendimenti e di portabilità delle competenze lungo l'intera vita lavorativa.

2.2.1 Presenza e ambito applicativo

Su 100 CCNL analizzati, 79 prevedono esplicitamente il libretto formativo del lavoratore, o strumenti ad esso analoghi o sostitutivi, mentre 21 non contengono alcun riferimento a tale istituto. La quota di CCNL che include una qualche forma di riconoscimento del libretto è dunque pari al 79% del totale.

L'analisi dell'ambito applicativo rivela però la criticità più rilevante del quadro. Nella grande maggioranza dei casi, la citazione del libretto non rappresenta una scelta regolatoria estesa alla formazione continua, alla mobilità professionale o alla valorizzazione delle competenze acquisite nel corso del rapporto di lavoro, ma si limita alla disciplina dell'apprendistato professionalizzante. Tra i 79 CCNL che prevedono il libretto, 68 lo richiamano esclusivamente in tale contesto, spesso attraverso clausole standardizzate che ricalcano il testo normativo senza aggiungere contenuto regolatorio autonomo. Solo 11 CCNL estendono il riferimento a contesti ulteriori – quali la formazione continua, la salute e sicurezza sul lavoro o la bilateralità – delineando una visione più ampia del ruolo che lo strumento potrebbe svolgere nel corso dell'intera vita lavorativa.

Nella maggior parte dei casi, la citazione del libretto si riduce a una clausola del tipo: «la formazione effettuata e la qualificazione professionale ai fini contrattuali, eventualmente acquisita, saranno registrate nel libretto formativo del cittadino». Si tratta di una formula riprodotta senza significativi scostamenti dal quadro legale e, soprattutto, senza che il contratto definisca modalità operative, responsabilità, tempi, formato della registrazione o soggetti incaricati dell'aggiornamento. Ne deriva una distanza significativa tra la previsione formale e la sua effettiva applicabilità.

In questi casi, il libretto esaurisce la propria funzione in una logica prevalentemente adempitiva. Esso serve a registrare l'avvenuta formazione dell'apprendista e, talvolta, l'eventuale qualificazione professionale acquisita ai fini contrattuali, ma non viene configurato come strumento ordinario di documentazione delle competenze maturate dal lavoratore. Rimangono quindi ai margini proprio quelle funzioni

che, nella ricostruzione normativa precedente, apparivano centrali: la messa in trasparenza degli apprendimenti non formali e informali, la loro spendibilità oltre il singolo rapporto di lavoro, il collegamento con percorsi di formazione continua e la costruzione di un patrimonio professionale portabile.

2.2.2 I modelli sostitutivi

Un indicatore del grado di maturità regolatoria di un CCNL sul tema è la presenza di modelli sostitutivi del libretto formativo allegati al contratto stesso. Questi strumenti segnalano che le parti sociali non si sono limitate al rinvio normativo, ma hanno inteso dotare lavoratori e imprese di uno strumento concretamente utilizzabile, anche in attesa della piena operatività del libretto.

Solo 3 CCNL su 100 (3%) allegano un modello sostitutivo operativo al testo contrattuale; altri 3 lo citano senza renderlo disponibile. Si tratta di una minoranza esigua, distribuita tra settori diversi. Tra questi: i materiali da costruzione (codice CNEL F020), le cooperative metalmeccaniche (codice CNEL C016) e le società autostradali (codice CNEL I192).

Si tratta comunque di un nucleo molto ristretto di buone pratiche contrattuali, nelle quali la previsione normativa viene almeno parzialmente tradotta in uno strumento utilizzabile. Anche in questi casi, tuttavia, il contenuto dei modelli appare limitato. Essi si concentrano prevalentemente sull'attestazione della tipologia di intervento formativo svolto, della durata, del periodo e delle modalità di erogazione. Raramente si spingono fino alla descrizione analitica delle competenze acquisite, delle evidenze a supporto, degli standard di riferimento o delle possibili connessioni con repertori pubblici, sistemi di classificazione professionale o percorsi di progressione contrattuale.

2.2.3 I CCNL senza libretto formativo

I 21 contratti che non prevedono il libretto formativo coprono settori eterogenei e presentano caratteristiche differenti, che invitano a non leggere l'assenza come un fenomeno omogeneo. È possibile distinguere almeno tre situazioni.

Un primo gruppo comprende contratti nei quali l'assenza del libretto è totale e non è compensata da strumenti alternativi. Si tratta della situazione prevalente: 17 dei 21 CCNL senza libretto non fanno riferimento ad alcuno strumento di registrazione o attestazione delle competenze. Tra questi figurano contratti con una copertura numerica significativa, come il CCNL per i dipendenti degli studi e delle attività professionali (codice CNEL H442, 341.000 lavoratori) e quello della vigilanza privata (codice CNEL HV17, 97.000 lavoratori).

Un secondo gruppo include contratti nei quali l'assenza del libretto è parzialmente compensata da un richiamo a strumenti equivalenti. Il **CCNL per la logistica e i trasporti** (codice CNEL I100) menziona il *fascicolo elettronico del lavoratore* di cui all'articolo 14 del decreto legislativo. n. 150/2015, senza però definirne le modalità operative. Il **CCNL delle agenzie di somministrazione di lavoro** (codice CNEL V212), pur non menzionando il libretto, richiama attestati e *digital badge* come strumenti di documentazione delle competenze, elemento su cui si avrà modo di tornare.

Un terzo gruppo, infine, è rappresentato da contratti nei quali l'assenza del libretto convive con previsioni formative di altro genere. Ad esempio, nel CCNL per le piccole e medie industrie tessili (codice CNEL D018), un articolo dedicato alla formazione continua contempla la registrazione della formazione svolta senza tuttavia collegarla ad alcuno strumento di attestazione specifico. Casi analoghi si riscontrano in alcuni CCNL del comparto della sanità privata e dell'istruzione.

L'assenza del libretto, quindi, non sempre coincide con il disinteresse per la formazione. In alcuni casi il contratto collettivo disciplina percorsi formativi, obblighi di aggiornamento e processi di formazione continua, ma non li collega a un sistema di registrazione individuale. È

proprio questo scarto a essere rilevante ai fini della presente ricerca: la formazione è spesso presente nella contrattazione, mentre molto più debole è la sua traduzione in competenze documentate, attestabili e portabili.

Nel complesso, l'analisi del libretto formativo anticipa una criticità strutturale della contrattazione collettiva in materia di portabilità delle competenze. Lo strumento è ampiamente conosciuto e richiamato, ma quasi mai sviluppato. La sua presenza nei CCNL è perlopiù il riflesso di obblighi normativi connessi all'apprendistato professionalizzante, non l'esito di una autonoma strategia contrattuale di valorizzazione delle competenze. Mancano, nella maggior parte dei casi, modelli compilabili, procedure di aggiornamento, responsabilità definite, collegamenti con la formazione continua, raccordi con i repertori pubblici e meccanismi di spendibilità esterna.

Ne deriva che il libretto formativo, pur essendo il primo e più tradizionale strumento contrattualmente richiamato per la registrazione delle competenze, non appare oggi in grado, nella prassi negoziale esaminata, di assolvere pienamente alla funzione di portabilità per la quale era stato originariamente concepito. Esso rappresenta piuttosto un indicatore della distanza tra il riconoscimento formale dell'importanza delle competenze e la costruzione di strumenti effettivi per renderle visibili, documentabili e valorizzabili nei percorsi professionali dei lavoratori.

2.3 I sistemi di classificazione e inquadramento

Dall'analisi dei 100 CCNL oggetto di mappatura non emerge un collegamento esplicito e strutturato tra gli strumenti di attestazione o registrazione delle competenze — libretto formativo, modelli sostitutivi, schede formative, attestati, digital badge o altri dispositivi analoghi — e i sistemi di classificazione e inquadramento professionale. In altri termini, anche quando il contratto collettivo prevede forme di documentazione della formazione svolta o, più raramente, delle compe-

tenze acquisite, tali strumenti non producono conseguenze definite sulla professionalità, per come riconosciuta tramite questi sistemi, del lavoratore.

Il dato è particolarmente significativo perché il sistema di classificazione rappresenta il luogo contrattuale nel quale il riconoscimento delle competenze potrebbe tradursi in effetti concreti. È attraverso l'inquadramento, infatti, che la professionalità del lavoratore viene ordinata, collocata e valorizzata all'interno del contratto collettivo. Un raccordo tra competenze riconosciute e classificazione professionale potrebbe consentire di trasformare l'attestazione da mero documento ricognitivo a strumento capace di incidere sui percorsi di crescita, sulla mobilità interna, sulla progressione professionale e, almeno indirettamente, sul trattamento economico.

L'unica eccezione parziale richiamata nella mappatura riguarda una disposizione, presente nel CCNL per i dipendenti delle aziende esercenti l'industria della grafica e dell'editoria (codice CNEL G022), che prevede il futuro aggiornamento del sistema di classificazione in base alle competenze acquisite, senza però definire né modalità, né tempi, né conseguenze concrete. Si tratta di una previsione programmatica, che registra un'intenzione senza costruire un vero meccanismo operativo. Proprio per questo, essa non può essere considerata un vero raccordo tra certificazione delle competenze e inquadramento professionale, ma è comunque indicativa della consapevolezza del nesso che potrebbe intercorrere tra competenze riconosciute e posizione contrattuale del lavoratore.

Il dato complessivo riflette una tensione ancora irrisolta, già evidenziata dalla letteratura sia con riferimento alla contrattazione nazionale sia con riguardo alla contrattazione aziendale⁶¹. Da un lato, cresce l'attenzione delle parti sociali al tema della valorizzazione delle competenze come leva di sviluppo professionale, adattabilità e qualità del lavoro. Dall'altro lato, tale attenzione fatica a tradursi in mecca-

61. G. Comi, M. Menegotto, M. Tiraboschi, *Inquadramento contrattuale e tutela della professionalità. Il contributo della contrattazione aziendale*, Working Paper n. 11/2024, ADAPT University Press.

nismi contrattuali vincolanti, capaci di collegare la formazione svolta e le competenze acquisite a percorsi riconoscibili di progressione economica e professionale.

In questa prospettiva, la mancata connessione tra strumenti di registrazione delle competenze e sistemi di classificazione contrattuale rappresenta uno dei principali limiti della contrattazione collettiva esaminata. La contrattazione riconosce la rilevanza della formazione e, in alcuni casi, prevede strumenti di documentazione; tuttavia, non costruisce ancora un circuito compiuto tra apprendimento, competenza, professionalità e valorizzazione contrattuale. È proprio questo passaggio che risulterebbe decisivo per trasformare la portabilità delle competenze da principio generale a leva effettiva di regolazione del lavoro.

2.4 Il ruolo della bilateralità

La dimensione della bilateralità rappresenta il versante più articolato tra quelli esaminati. 16 contratti su 100 attribuiscono agli enti o agli organismi bilaterali di settore un qualche ruolo in materia di formazione, certificazione o valorizzazione delle competenze. Si tratta di una minoranza, ma qualitativamente variegata tale da consentire alcune distinzioni rilevanti.

Prima di esaminare i casi, vale la pena precisare che la presente categoria è stata interpretata in senso ampio: include tanto i casi in cui l'ente bilaterale svolge funzioni operative di certificazione quanto quelli in cui il suo ruolo è prevalentemente programmatico o di indirizzo.

2.4.1 I casi più virtuosi

Il caso più avanzato in assoluto di buona pratica bilaterale resta quello del **CCNL dei metalmeccanici e degli installatori di impianti (codice CNEL C011)**. Ad esempio, in termini di adozione del libretto formativo, il CCNL non si limita a citare lo strumento in relazione alla disciplina dell'apprendistato, ma lo affianca a un sistema digitale proprietario: il *Dossier Formativo Digitale del Lavoratore*, gestito attraverso la piattaforma **MetApprendo**, istituita nel 2021 con una dichiarazione comune delle parti. MetApprendo, come ampiamente documentato⁶², non è soltanto un dossier digitale, ma un sistema bilaterale completo, con funzioni che spaziano dalla registrazione della formazione alla referenziazione con le classificazioni nazionali ed europee, dal monitoraggio dei fabbisogni formativi all'anticipazione delle politiche attive. È un modello che attribuisce alla bilateralità una funzione di governo del mercato del lavoro, non di semplice erogazione di servizi formativi.

Di interesse è il caso del **CCNL Edilizia (codice CNEL F012)**, che con il rinnovo del 2022 ha istituito la *Carta di Identità Professionale Edile (CIPE)*, uno strumento operativo gestito dal sistema delle Casse edili e delle Edilcasce che raccoglie i dati relativi ai corsi formativi effettuati, le scadenze della sorveglianza sanitaria, le qualifiche conseguite e gli aggiornamenti professionali. Va aggiunto che il sistema delle Edilcasce raccoglie in un anagrafico interno le certificazioni dei crediti formativi conseguiti dai lavoratori attraverso i cicli formativi promossi dal Formedil: un esempio di archivio bilaterale che, pur non essendo il libretto formativo del cittadino, ne realizza di fatto la funzione di tracciamento longitudinale delle competenze.

Anche il percorso avviato dal **CCNL del settore elettrico (codice CNEL K051)** è significativo. Attraverso il documento programmatico dell'11 settembre 2024 dell'Organismo Bilaterale per la Formazione del settore Elettrico (OBF), le parti hanno annunciato l'attivazione di un li-

62. I. Armaroli, G. Impellizzieri, M. Menegotto, M. Tiraboschi (a cura di), *Ccnl industria metalmeccanica (codice cnel c011) primo commento al rinnovo del 22 novembre 2025*, ADAPT University Press, 2025.

bretto formativo digitale di settore, accessibile tramite la piattaforma *e@apprendo*, con l'obiettivo esplicito di mettere in trasparenza le competenze acquisite — anche in contesti non formali — e di consentirne la portabilità nel mercato del lavoro, prioritariamente tra le aziende del settore. Si tratta dell'unico caso nel campione in cui il tema della portabilità viene indicato espressamente come finalità dello strumento.

Il **CCNL dell'industria chimica (codice CNEL B011)** assegna all'Organismo Bilaterale per la Chimica e la Farmaceutica (OBCF) una funzione esplicita di certificazione della formazione svolta, con il compito di fornire alle imprese la documentazione sulle opportunità formative e di attestare le attività di verifica dell'apprendimento. L'attestazione della formazione svolta e le verifiche dell'apprendimento confluiscono nel curriculum formativo del lavoratore settoriale, utile anche in ottica di riposizionamento settoriale del lavoratore. Nel **CCNL per l'industria alimentare (codice CNEL E012)**, il Comitato Tecnico Permanente paritetico istituito nel 2024 ha il mandato di rilevare e attestare le attività di verifica finale dell'apprendimento e di definire le forme di certificazione delle competenze acquisite. Il **CCNL per le PMI della comunicazione (codice CNEL G029)** prevede infine l'impegno delle parti a favorire la diffusione della *Smart Card delle Competenze di FAPI*, quale strumento per la certificazione delle competenze acquisite attraverso la formazione continua: un caso di integrazione tra bilateralità contrattuale e sistema dei fondi interprofessionali, due ambiti che nella contrattazione collettiva operano spesso in parallelo senza comunicare.

Meritano di essere inclusi in questo gruppo altri due esempi: il CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro (codice CNEL V212) e il CCNL per i lavoratori addetti alla piccola e media industria metalmeccanica ed alla installazione di impianti Confapi (codice CNEL C018): il primo, all'articolo 11 dedicato alla formazione introduce un obbligo esplicito a carico delle agenzie per il lavoro: il rilascio di un *digital badge* o di un attestato delle competenze acquisite per ciascun corso frequentato e superato dai lavoratori. Lo stesso articolo 11 richiama esplicitamente il decreto ministeriale n. 115/2024 come quadro di riferimento per le politiche formative della categoria, rendendolo l'unico contratto del campione a recepire quel decreto. Il sistema in particolare

dei *digital badge* merita un veloce approfondimento per come è articolato: esistono tre tipologie di *badge* (*open*, *competence* e *functional recollection*). I primi sono i badge base, rilasciati in relazione alla partecipazione ad eventi collettivi quali seminari, visite aziendali, ecc. Hanno regole essenziali di rilascio e non prevedono evidenze a sostegno del conseguimento di nuove competenze o abilità. I secondi, a differenza dei primi, attestano invece il conseguimento di un risultato di apprendimento. La terza tipologia è invece finalizzata ad un riposizionamento professionale. Permette di raccogliere competenze/esperienze della persona sia attestate da *badge* o da altra documentazione. È orientato alla spendibilità sul mercato in esito ad una attività di servizio di ri-orientamento. Si tratta di un sistema sviluppato dalla bilateralità articolato, digitalizzato e aperto a più finalità. Nel contesto della somministrazione – un settore caratterizzato per definizione da alta mobilità e pluralità di committenti – il rilascio sistematico di badge e attestati per ciascun percorso formativo risponde direttamente alla funzione di portabilità che il libretto formativo del cittadino dovrebbe svolgere. Si segnala però, per completezza, che il rilascio dei *digital badge* risulta ad oggi interrotto. Il CCNL Confapi PMI (codice CNEL C018), recentemente rinnovato, al nuovo articolo 61 del contratto evidenzia come le parti abbiano sottoscritto un verbale d'Intesa – allegato al contratto e parte integrante della disciplina – con il quale è stata predisposta una scheda individuale per la tracciabilità della formazione continua erogata al singolo lavoratore. La scheda non è vincolante, ma «deve rappresentare un modello di riferimento»; le parti si impegnano ad «individuare una modalità di registrazione della formazione erogata e ricevuta che, nel rispetto della privacy e della normativa vigente, possa essere utilizzata dal lavoratore e dalla lavoratrice per attestare le proprie esperienze e competenze». La previsione riconosce esplicitamente la centralità della spendibilità nel mercato del lavoro come finalità della registrazione formativa. Va rilevato che il riferimento alla «normativa vigente» come cornice entro cui definire le modalità di registrazione costituisce un rimando indiretto al sistema pubblico di certificazione *ex decreto legislativo* n. 13/2013, pur senza citarlo esplicitamente.

2.4.2 I casi di bilateralità debole o potenziale

Un secondo gruppo di contratti presenta rimandi alla bilateralità con carattere debole o meramente potenziale. Nel **CCNL vigilanza privata e servizi di sicurezza (codice CNEL HV17)** l'articolo 31 attribuisce alla bilateralità il compito di occuparsi della formazione e riqualificazione dei lavoratori — inclusi quelli in uscita per crisi aziendale — attraverso percorsi che consentano di ottenere una «certificazione di mercato» utile alla ricollocazione nel settore. La nozione di certificazione di mercato mira a rendere le competenze riconoscibili al di fuori dell'azienda di provenienza. La previsione rimane però priva di un organismo responsabile e di procedure definite. Simile il caso del **CCNL per gli addetti all'industria delle piastrelle di ceramica, dei materiali refrattari, ceramica sanitaria, di porcellane e ceramiche per uso domestico e ornamentale, di ceramica tecnica, di tubi in gres (codice CNEL B122)** dove si richiama, nella Parte VIII dedicata alla formazione, il ruolo della bilateralità nella certificazione della formazione svolta «anche per la spendibilità sul mercato del lavoro».

Nel **CCNL per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali (codice CNEL J241)**, l'Ente Bilaterale Nazionale ha tra i propri compiti quello di promuovere iniziative per certificare le competenze acquisite. Tra i compiti dell'ente figura infatti quello di «promuovere ogni iniziativa diretta a definire e certificare il livello delle competenze acquisite attraverso gli interventi di formazione». Tuttavia, questa previsione non si traduce in procedure concrete. Simile per impostazione, ma con un elemento di interesse aggiuntivo, è il **CCNL per gli addetti all'industria della gomma, cavi elettrici ed affini e all'industria delle materie plastiche (codice CNEL B371)**, che nel Titolo I dedicato alle relazioni industriali assegna all'Organismo Bilaterale Nazionale per la formazione nel settore gomma-plastica-cavi il compito di registrare le attività formative nel libretto formativo del cittadino «secondo le modalità che saranno definite dalle parti». La formulazione è presente, sebbene le parti non definiscano le procedure nel testo contrattuale. Un caso analogo si ritrova nel **CCNL Energia e Petrolio (codice CNEL B254)**, dove si richiama

la bilateralità a più riprese in merito alle competenze, ma senza alcun riferimento esplicito alla portabilità.

Di interesse, infine, anche per la rarità della formulazione, è il **CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti attività di pompe e trasporti funebri (codice CNEL IB11)**, che all'articolo 8 attribuisce all'Osservatorio Nazionale una funzione di consulenza nella gestione e nel rilascio del libretto formativo. Il contratto esplicita la *ratio* di questa scelta affermando che il libretto «rappresenta uno strumento di informazione finalizzato ad evidenziare in modo omogeneo e attendibile il percorso formativo e professionale del soggetto nonché a facilitare la riconoscibilità di professionalità». È una delle poche formulazioni nel campione che richiama direttamente la funzione di trasparenza inter-aziendale che il libretto dovrebbe svolgere, sia pure in un contratto di dimensioni molto ridotte (14.670 lavoratori).

2.4.3 Una lettura d'insieme

La distribuzione settoriale dei 16 casi nei quali emerge un ruolo della bilateralità in materia di portabilità competenze è significativa. Tali casi si concentrano prevalentemente nei settori industriali – edilizia, chimica, metalmeccanica, alimentare – mentre risultano molto più rari nel terziario, nel turismo e nei servizi. Il dato non deve però essere letto come indice di una debolezza strutturale della bilateralità in questi ultimi settori. Al contrario, nel terziario di mercato e nel turismo la bilateralità è storicamente diffusa e svolge funzioni rilevanti in materia di welfare contrattuale, sostegno al reddito, formazione, sicurezza, mercato del lavoro e servizi alle imprese e ai lavoratori. La criticità riguarda piuttosto l'orientamento di tale bilateralità: pur essendo organizzativamente robusta, essa non sembra essersi finora indirizzata in modo sistematico verso la messa in trasparenza, il riconoscimento e la portabilità delle competenze.

Una possibile spiegazione va ricercata nella diversa struttura delle professionalità e nel diverso grado di codificazione delle competenze

nei vari settori. Nei comparti industriali, soprattutto laddove il lavoro è organizzato attorno a processi tecnici, mansioni specialistiche, standard produttivi e profili professionali più consolidati, la qualificazione professionale tende a essere più facilmente riconoscibile e traducibile in percorsi formativi, attestazioni o sistemi di certificazione. In questi contesti, la certificazione delle competenze può rispondere a esigenze immediatamente percepibili: garantire qualità e sicurezza dei processi, sostenere la mobilità professionale, accompagnare l'innovazione tecnologica, presidiare professionalità critiche e rendere più leggibili i percorsi di crescita.

Nel terziario di mercato e nel turismo, invece, la questione si presenta in termini più complessi. Non si tratta di settori a bassa intensità di competenze, ma di ambiti nei quali molte competenze decisive per la qualità del lavoro e del servizio sono meno formalizzate e meno facilmente riconducibili a standard tecnici tradizionali. Si pensi alle competenze relazionali, commerciali, organizzative, linguistiche, digitali, gestionali, di cura del cliente, di coordinamento dei processi, di adattamento a contesti variabili e di gestione dell'imprevisto. Proprio perché spesso maturano nell'esperienza quotidiana e nell'interazione con clienti, colleghi, tecnologie e organizzazioni, tali competenze rischiano di restare implicite e di non essere assunte come oggetto autonomo di attestazione, validazione o certificazione.

In questa prospettiva, la bilateralità del terziario di mercato e del turismo appare ancora prevalentemente orientata verso funzioni di tutela, welfare e finanziamento della formazione, più che verso una funzione di infrastrutturazione della portabilità delle competenze. Ciò non ne riduce l'importanza; al contrario, segnala un potenziale non ancora pienamente sviluppato. Proprio perché gli enti bilaterali di questi settori raggiungono una platea ampia di imprese e lavoratori e dispongono di una presenza territoriale significativa, essi potrebbero rappresentare uno dei luoghi più adatti per sperimentare strumenti di registrazione, messa in trasparenza e riconoscimento delle competenze maturate nei percorsi formativi degli adulti e nei contesti di lavoro.

La lettura, inoltre, non può essere univoca. All'interno del terziario di mercato e dei servizi esistono ambiti a elevata intensità professionale

– si pensi ai servizi professionali, all'ICT, alla sanità privata, ai servizi avanzati alle imprese, alla logistica, alla distribuzione organizzata o alle funzioni specialistiche del turismo – nei quali il tema delle competenze è destinato ad assumere un rilievo crescente. In questi comparti, la crescente trasformazione digitale, l'evoluzione dei modelli organizzativi, la domanda di qualità del servizio e la necessità di accompagnare transizioni professionali più frequenti rendono sempre più urgente il passaggio da una bilateralità centrata prevalentemente sull'erogazione di prestazioni a una bilateralità capace anche di documentare, riconoscere e rendere portabili le competenze dei lavoratori.

2.5 I rimandi al sistema pubblico di certificazione

L'ultima dimensione esaminata riguarda la presenza di rimandi espliciti al sistema pubblico di certificazione delle competenze, così come delineato dal decreto legislativo n. 13/2013.

Su 100 CCNL, soltanto 4 contengono un rimando diretto al sistema pubblico, mentre 3 presentano rimandi definibili come indiretti. Gli altri 93 contratti non fanno alcun riferimento al quadro normativo pubblico di certificazione.

Tra i quattro casi di rimando diretto, il più aggiornato è quello del **CCNL per le agenzie di somministrazione di lavoro (codice CNEL V212)**, che nell'articolo 11 dedicato alla formazione richiama esplicitamente il decreto ministeriale n. 115/2024 come quadro di riferimento per le politiche formative della categoria – l'unico contratto del campione a recepire esplicitamente questo decreto. Il **CCNL dell'edilizia (codice CNEL F012)** costituisce il caso di integrazione più completa tra sistema contrattuale e sistema pubblico: nell'apprendistato professionalizzante, richiama esplicitamente l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e il Repertorio nazionale delle qualificazioni previsto dal decreto legislativo n. 13/2013 come riferimento per i profili formativi, consentendo una prima forma di riconoscimento istituzionale delle competenze acquisite. Il **CCNL dell'industria chimica (codice CNEL B011)** prevede, all'articolo

64, una collaborazione tra l'organismo bilaterale (OBCF) e i soggetti delegati dalla normativa di riferimento (Fondi interprofessionali, Camere di commercio e Sviluppo Lavoro Italia) nella certificazione della formazione svolta, fornendo supporto sulle specificità dei settori per le attività di regolamentazione della validazione e certificazione, in ottica di miglioramento del sistema delle politiche attive del lavoro.

Il **CCNL del settore turismo Confesercenti (codice CNEL H052)** merita una menzione di segno diverso: la voce del rimando al sistema pubblico è classificata come «superato», poiché le disposizioni sull'apprendistato che in passato richiamaavano il sistema regionale di certificazione sono state nel tempo modificate, eliminando quel riferimento senza sostituirlo. Un rimando che era presente e poi è stato rimosso è, a modo suo, un dato significativo.

I tre casi di rimando indiretto sono quelli del **CCNL dei metalmeccanici (codice CNEL C011)**, del **CCNL per i lavoratori addetti al settore elettrico** e del **CCNL per i lavoratori addetti alla piccola e media industria metalmeccanica ed alla installazione di impianti Confapi (codice CNEL C018)**. Il primo, attraverso MetApprendo prevede la referenziazione delle competenze con le classificazioni nazionali ed europee senza citare esplicitamente il decreto legislativo n. 13/2013. Nel secondo caso, all'articolo 36 si legge che «le parti condividono l'opportunità di avviare un percorso finalizzato all'integrazione dell'Atlante del lavoro, da arricchire con i profili professionali e le competenze relative ai mestieri del settore elettrico». Infine, nel terzo CCNL vi è un rimando indiretto all'articolo 61, già citato nella sezione dedicata alla bilateralità ed ai casi più virtuosi.

2.6 Considerazioni conclusive

Il dato più rilevante che emerge dalla mappatura non riguarda soltanto la quantità degli strumenti previsti, ma soprattutto la loro natura. La contrattazione collettiva nazionale, nella grande maggioranza dei casi, non si preoccupa di attestare o certificare le competenze dei lavoratori

nel senso delineato dal decreto legislativo n. 13/2013, ma prevalentemente di registrare la formazione svolta: chi ha frequentato quale corso, per quante ore, con quale eventuale esito. Si tratta di una differenza non solo terminologica. Registrare la formazione significa documentare un'attività formativa, spesso per finalità gestionali, organizzative o di adempimento. Riconoscere, validare o certificare competenze significa invece accertare ciò che il lavoratore è effettivamente in grado di fare, sulla base di standard, evidenze, procedure e soggetti riconosciuti. La mappatura mostra che i contratti collettivi nazionali operano sistematicamente sul primo piano e quasi mai sul secondo.

A conferma di questa lettura, i dati relativi alle dimensioni esaminate convergono verso lo stesso quadro. Il libretto formativo è ampiamente richiamato, ma nell'86% dei casi in cui è presente viene riferito esclusivamente all'apprendistato professionalizzante, ossia al contesto nel quale la registrazione della formazione è già sollecitata dal quadro normativo. Le procedure operative di attestazione sono quasi del tutto assenti: le definisce in modo riconoscibile un solo contratto su cento, e comunque entro il perimetro dell'apprendistato. Nessun contratto costruisce un raccordo effettivo tra competenze eventualmente riconosciute e sistema di classificazione e inquadramento professionale. I rimandi al sistema pubblico di certificazione sono marginali. Ne emerge un assetto nel quale la formazione è spesso disciplinata, talvolta registrata, ma raramente trasformata in competenza documentata, riconoscibile e spendibile.

I casi più avanzati – tra i quali possono essere richiamati MetApprendo nella metalmeccanica, la CIPE nell'edilizia e la piattaforma digitale e@apprendo – non smentiscono questa lettura, ma contribuiscono a definirne il limite. Si tratta di esperienze settoriali significative, che mostrano come la bilateralità e gli strumenti digitali possano essere utilizzati per governare in modo più strutturato la formazione e, almeno in parte, la tracciabilità degli apprendimenti. Tuttavia, tali sistemi restano prevalentemente costruiti sulla specificità delle professioni del settore, gestiti dagli attori bilaterali di quel settore e riconoscibili prioritariamente all'interno del relativo perimetro contrattuale. Sono, dunque, strumenti avanzati di governo settoriale della formazione, ma non realizzano pienamente quella funzione di portabilità intersettoriale che il libretto formativo del cit-

tadino, prima, e il fascicolo elettronico del lavoratore, poi, avrebbero dovuto garantire in una prospettiva più generale. La questione è decisiva. Un lavoratore della metalmeccanica che cambi settore può certamente portare con sé il dossier formativo prodotto nell'ambito di MetApprendo, così come un lavoratore dell'edilizia può disporre di attestazioni riferite al sistema bilaterale di settore. Tuttavia, non è detto che tali documenti siano riconosciuti altrove con lo stesso valore, né che possano essere immediatamente tradotti in effetti professionali, formativi o contrattuali in un diverso comparto. In questi casi, la portabilità è garantita soprattutto all'interno del perimetro settoriale che ha prodotto lo strumento, mentre resta più debole nel passaggio tra settori, imprese, sistemi contrattuali e sistemi pubblici di certificazione.

Ne consegue che la questione centrale non è soltanto quanti contratti citino il libretto formativo o quanti enti bilaterali registrino la formazione erogata. A legislazione vigente, del resto, la contrattazione collettiva non può assumere direttamente una funzione di certificazione delle competenze in senso proprio, poiché la certificazione resta collocata nel sistema pubblico delineato dal decreto legislativo. n. 13/2013, fondato su enti pubblici titolari, enti titolati, repertori, standard e procedure di validazione. Ciò che la contrattazione collettiva può fare, tuttavia, è predisporre strumenti capaci di mettere in trasparenza le competenze acquisite dai lavoratori, registrandole in modo strutturato, leggibile e coerente con linguaggi condivisi, così da agevolarne la successiva valorizzazione e l'eventuale accesso ai servizi pubblici di individuazione, validazione e certificazione.

La domanda rilevante diventa allora se la contrattazione collettiva si limiti a tracciare la formazione erogata, oppure se costruisca strumenti orientati a una più ampia funzione di trasparenza, riconoscibilità e valorizzazione delle competenze, anche nell'ottica della loro portabilità. La risposta che emerge dalla mappatura è che, allo stato attuale, la prima opzione è largamente prevalente. La formazione è registrata soprattutto come evento; molto più raramente viene descritta come fonte di competenze; quasi mai è collegata a standard esterni, repertori pubblici, classificazioni professionali, sistemi di inquadramento o percorsi di progressione.



3 | Il riconoscimento delle competenze nel terziario di mercato e nel settore turistico

Capitolo 3. Il riconoscimento delle competenze nel terziario di mercato e nel settore turistico

3.1 Nota metodologica

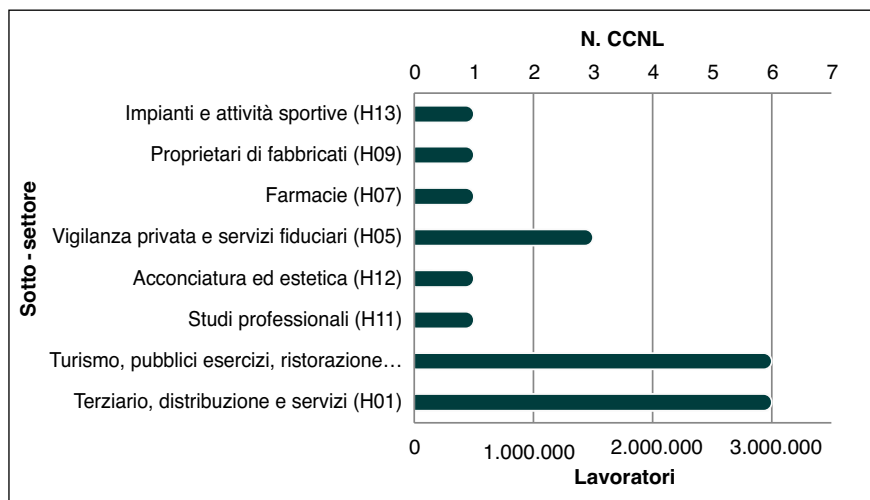
I capitoli precedenti hanno messo in luce il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva nel favorire il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze. Il presente capitolo approfondisce le evidenze emerse dalla mappatura descritta nel capitolo precedente, circoscrivendo l'analisi al solo terziario di mercato e al settore turistico in senso stretto. Questo ambito rappresenta il cuore dei settori di interesse della ricerca e consente un'analisi a maglie più strette.

Il terziario di mercato costituisce oggi un universo decisamente ampio, che il CNEL scompone nei seguenti sotto-settori, utilizzati per la collocazione dei testi contrattuali nelle diverse sezioni dell'archivio nazionale dei contratti:

- ☐ Terziario, distribuzione e servizi (H01);
- ☐ Turismo (H02);
- ☐ Pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale (H03);
- ☐ Aziende ortofrutticole ed agrumarie (H04);
- ☐ Vigilanza privata e servizi fiduciari (H05);
- ☐ Agenti immobiliari e mandatari (H06);
- ☐ Farmacie (H07);
- ☐ Fiori, verde e piante ornamentali (H08);
- ☐ Proprietari di fabbricati (H09);
- ☐ Amministratori di condominio (H10);
- ☐ Studi professionali (H11);
- ☐ Acconciatura, estetica, tricologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere (H12);
- ☐ Impianti e attività sportive (H13);
- ☐ Lavoro domestico e di cura (H14).

Tra i 100 CCNL più diffusi che compongono la mappatura, **20 ricadono in questa sezione dell'archivio**, per un totale di **5.275.308 lavoratori** e **849.577 aziende**. Si tratta del comparto più rappresentato dell'intero campione e, da solo, copre circa il 37% dei lavoratori coinvolti nella mappatura complessiva. La concentrazione è però molto accentuata: il solo CCNL del terziario, distribuzione e servizi (codice CNEL H011) raccoglie oltre 2,5 milioni di lavoratori, quasi la metà dell'intero comparto, mentre la coda è formata da numerosi contratti di dimensioni ridotte. Di seguito, viene riportata la distribuzione dei CCNL per sottosettore, anche con riferimento al numero di lavoratori ai quali questi contratti risultano applicati.

Grafico. 1 Distribuzione dei 20 CCNL del settore del terziario di mercato e del turismo per sotto-settore



Fonte: elaborazione Adapt su dati CNEL

Il terziario, distribuzione e servizi (H01) raccoglie 6 CCNL per circa 2.970.000 lavoratori: oltre al già citato H011, vi rientrano il CCNL della Distribuzione Moderna Organizzata, il CCNL della distribuzione cooperativa, il CCNL del commercio per quadri e impiegati, un secondo CCNL del terziario e il CCNL dei Centri Elaborazione Dati e imprese ICT.

L'area del turismo, dei pubblici esercizi e della ristorazione collettiva (sotto-settori H02 e H03) comprende 6 CCNL per circa 1.540.000 lavoratori, tra cui il CCNL dei pubblici esercizi, ristorazione collettiva e turismo (codice CNEL H05Y, oltre 800.000 lavoratori) e il CCNL Turismo Confesercenti (codice CNEL H052, oltre 565.000 lavoratori).

La vigilanza privata e i servizi fiduciari (H05) contano 3 CCNL per circa 127.000 lavoratori e gli studi professionali (H11) sono rappresentati da un solo CCNL, ma di copertura rilevante (341.000 lavoratori). Figurano infine con un contratto ciascuno le farmacie (H07), i proprietari di fabbricati (H09), l'acconciatura ed estetica (H12) e gli impianti e le attività sportive (H13).

I restanti sotto-settori dell'archivio (ortofrutta, agenti immobiliari, fiori e verde, amministratori di condominio, lavoro domestico) non trovano riscontro tra i primi 100 CCNL per diffusione, segno della loro minore consistenza occupazionale o di una contrattazione più frammentata e meno applicata.

L'analisi è organizzata seguendo le stesse dimensioni tematiche dei capitoli precedenti – presenza e ambito del libretto formativo, procedure di attestazione, raccordo con la classificazione, ruolo della bilateralità, rimandi al sistema pubblico – e i dati statistici riportati nelle sezioni che seguono si riferiscono all'intero comparto, ossia a tutti i 20 CCNL del terziario di mercato e del turismo. Data però la specificità del comparto turistico, **i sei contratti del turismo, dei pubblici esercizi e della ristorazione collettiva sono oggetto di un approfondimento dedicato** (paragrafo 3.6), che ne raccoglie in un unico luogo gli aspetti qualitativi più rilevanti, senza per questo sottrarli alle statistiche complessive.

3.2 Il libretto formativo del lavoratore

Nei 20 CCNL del terziario di mercato e del turismo, **16 prevedono il libretto formativo del lavoratore** (o il fascicolo elettronico, nei casi in cui la contrattazione abbia recepito tale evoluzione), pari all'80% del comparto. La quota è in linea con la media dell'intero campione (79%). Il dato di presenza, tuttavia, non deve trarre in inganno: **tutti e 16 i contratti che prevedono il libretto lo richiamano nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante**. Non vi è, in questo comparto, un solo contratto che sviluppi il riferimento al libretto in direzione della formazione continua, della mobilità professionale o della valorizzazione delle competenze maturate nel corso ordinario del rapporto di lavoro. La confinazione del libretto alla sola fase di ingresso è, nel terziario di mercato e nel turismo, pressoché totale.

Si tratta di un dato più netto di quello rilevato sull'intero campione, dove almeno una minoranza di contratti estendeva il riferimento oltre l'apprendistato. Nel terziario di mercato e nel turismo, invece, il libretto compare quasi unicamente nelle clausole che recepiscono gli obblighi di registrazione della formazione dell'apprendista, secondo formule standardizzate come quelle già richiamate nel precedente capitolo. La previsione si esaurisce nell'adempimento, senza definire modalità operative, responsabilità, tempi o formati.

I 4 CCNL privi del libretto formativo sono altrettanto significativi, perché tutti riferiti a profili o sotto-settori di rilievo. Il più esteso è il **CCNL per i dipendenti degli studi e delle attività professionali (codice CNEL H442)**, che con 341.015 lavoratori è il quarto contratto del comparto per numerosità: l'assenza del libretto è qui totale, sebbene il contratto contenga, nell'Allegato dedicato al profilo del Collaboratore di Studio Odontoiatrico, una previsione specifica di certificazione delle competenze attraverso enti accreditati – l'unico elemento di apertura al tema in tutto il testo. Seguono il **CCNL vigilanza privata e servizi di sicurezza (codice CNEL**

HV17) (97.097 lavoratori), il **CCNL per i quadri direttivi, impiegati e operai dei settori del Commercio (codice CNEL H024)** (59.853 lavoratori) e il **CCNL per i dirigenti, quadri, impiegati e operai dei settori Turismo, Agenzie di viaggio e Pubblici esercizi (codice CNEL H05K)** (42.201 lavoratori). Questi ultimi due casi meritano attenzione: si tratta dei contratti che disciplinano, tra gli altri, i profili a più alta qualificazione del commercio e del turismo – quadri, impiegati direttivi, dirigenti – che restano dunque privi, pur con solo riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, di qualsiasi strumento contrattuale di registrazione delle competenze, proprio nei segmenti in cui il patrimonio professionale individuale è più articolato.

Quanto ai modelli sostitutivi del libretto, ossia agli strumenti operativi (schede, moduli, formati standardizzati) che dovrebbero rendere la previsione effettivamente compilabile, il quadro del terziario di mercato e del turismo è **integralmente negativo**: nessuno dei 20 CCNL allega un modello sostitutivo. Là dove i testi contrattuali prevedono un'alternativa al libretto, essa è formulata in modo generico. È il caso dei due grandi contratti del turismo (codici CNEL H05Y e H052), che stabiliscono che «in assenza del libretto formativo lo svolgimento della formazione potrà essere attestato compilando un'apposita scheda», senza però allegare tale scheda né definirne il contenuto. La registrazione resta dunque rimessa a formati non standardizzati, di norma lasciati alla discrezionalità del datore di lavoro.

3.3 Le procedure di attestazione e il raccordo con la classificazione

Sul piano delle procedure operative di attestazione e registrazione, il comparto del terziario di mercato e del turismo presenta un vuoto di sistema: nessuno dei 20 CCNL definisce una procedura

di attestazione, ossia chi debba compilare il libretto o la scheda sostitutiva, con quali tempi, secondo quale formato e con quale verifica. Anche il contratto che, sull'intero campione dei 100 CCNL, costituiva l'unica eccezione (il CCNL delle Cooperative Sociali) non rientra in questo comparto, ma nell'aggregato dell'assistenza e dei servizi alla persona. Nel terziario di mercato e nel turismo, dunque, la previsione del libretto resta priva di qualsiasi ingranaggio operativo.

Identico è l'esito per quanto riguarda il raccordo con il sistema di classificazione e inquadramento professionale: **nessuno dei 20 CCNL** collega gli strumenti di registrazione o attestazione delle competenze al sistema di inquadramento. Anche in questo sottoinsieme, come sull'intero campione, la disconnessione è totale. Il dato ha però, nel terziario di mercato, implicazioni specifiche. In settori ad alta mobilità come il turismo, la ristorazione e la vigilanza, in assenza di un raccordo chiaro e definito tra competenze maturate e inquadramento, il lavoratore che cambia azienda non può far valere le esperienze pregresse sul piano contrattuale. Questo limite è tanto più rilevante in un comparto segnato da stagionalità e da frequenti passaggi tra datori di lavoro.

3.4 Il ruolo della bilateralità

La bilateralità rappresenta, sul piano numerico, un altro fattore dal quale emerge la debolezza complessiva del sistema di certificazione e valorizzazione delle competenze in questo comparto. Solo **2 dei 20 CCNL** attribuiscono agli enti bilaterali un qualche ruolo in materia di formazione, certificazione o valorizzazione delle competenze, e in entrambi i casi si tratta di previsioni deboli o potenziali.

Il **CCNL vigilanza privata e servizi di sicurezza (codice CNEL HV17)** prevede, all'articolo 31, che la bilateralità si impegni a occu-

parsi della formazione e riqualificazione dei lavoratori, inclusi quelli espulsi o sospesi per ragioni di crisi aziendale, attraverso percorsi volti a ottenere una «certificazione di mercato» utile alla ricollocazione nel settore. La nozione di certificazione di mercato mira a rendere le competenze riconoscibili al di fuori dell'azienda di provenienza, ma la previsione resta priva di un organismo responsabile e di procedure definite. Va inoltre osservato che lo stesso CCNL non prevede il libretto formativo: l'apertura bilaterale convive quindi con l'assenza dello strumento individuale di registrazione. Il **CCNL per i dipendenti degli studi professionali (codice CNEL H442)** contiene un riferimento generico all'ente bilaterale di settore (E.BI. PRO), senza definirne il perimetro operativo sul tema delle competenze; l'unica previsione concreta resta, come già ricordato, quella sulla certificazione delle competenze del Collaboratore di Studio Odontoiatrico attraverso enti accreditati.

L'elemento più rilevante, in questo comparto, è però l'assenza della bilateralità, per come richiamata dalla contrattazione collettiva, là dove avrebbe il peso maggiore. I tre grandi contratti del terziario di mercato e del turismo, il CCNL del terziario, distribuzione e servizi (codice CNEL H011, oltre 2,5 milioni di lavoratori), il CCNL dei pubblici esercizi e ristorazione collettiva (codice CNEL H05Y, 804.596 lavoratori) e il CCNL per i dipendenti da aziende del settore Turismo (codice CNEL H052, 565.582 lavoratori) non prevedono alcun ruolo della bilateralità in materia di competenze e certificazione. Si tratta dei contratti con la maggiore copertura del comparto, e la loro assenza dal novero dei casi con bilateralità attiva non è dovuta a una carenza di infrastrutture: il terziario dispone di enti bilaterali, fondi ed organismi paritetici tra i più radicati del Paese. Il punto è che tali infrastrutture risultano orientate verso funzioni di welfare, sostegno al reddito, formazione e gestione contrattuale, mentre restano finora inutilizzate come dispositivi di messa in trasparenza e portabilità delle competenze, almeno con riferimento ai richiami esercitati in tal senso dalla contrattazione

collettiva. Il caso del turismo, su questo fronte, è particolarmente indicativo, e per questo è ripreso e approfondito nel focus dedicato.

3.5 I rimandi al sistema pubblico di certificazione

Il raccordo con il sistema pubblico di certificazione delle competenze è, in questo comparto, **quasi inesistente**. Solo 2 dei 20 CCNL presentano un qualche riferimento, ed entrambi sono di carattere indiretto o superato, e si collocano nei contratti del turismo. Nessun contratto del terziario di mercato e del turismo richiama il decreto legislativo. n. 13/2013, il decreto ministeriale n. 115/2024, l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni o il Repertorio nazionale delle qualificazioni.

Il **CCNL H05Y (Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Turismo)** presenta un rimando definibile come indiretto: la previsione dell'articolo 109, che all'assunzione richiede la consegna delle «certificazioni delle competenze acquisite», presuppone l'esistenza di tali certificazioni senza costruirle né richiamare il quadro normativo che le disciplina. Il **CCNL H052 (Turismo Confesercenti)** ha un rimando classificabile come «superato»: il richiamo al sistema regionale di certificazione presente nelle versioni precedenti è stato rimosso nel rinnovo contrattuale. Trattandosi di due contratti del turismo, entrambi i casi sono ripresi in dettaglio nel focus dedicato.

Rispetto al quadro generale del capitolo 2, dove si contavano almeno quattro rimandi diretti e alcuni indiretti, il terziario di mercato presenta quindi la più bassa intensità di raccordo con il sistema pubblico tra tutti i comparti analizzati. È un dato che va letto insieme alle caratteristiche del settore: proprio dove la mobilità tra aziende e territori è più intensa, e dove il riconoscimento esterno delle competenze sarebbe più utile, il dialogo con l'infrastruttura pubblica di certificazione è del tutto assente.

3.6 *Focus*: il settore del turismo

I dati riportati nelle sezioni precedenti comprendono anche i sei contratti del turismo, dei pubblici esercizi e della ristorazione collettiva, che coprono complessivamente **1.540.410 lavoratori**, quasi un terzo dell'intero terziario di mercato analizzato. Questo paragrafo non sottrae quei contratti alle statistiche complessive, ma ne raccoglie in un unico luogo gli aspetti qualitativi, che altrimenti risulterebbero dispersi tra le diverse dimensioni. La scelta è giustificata dalla specificità del comparto, che presenta un livello di diversificazione contrattuale senza equivalenti nel campione e restituisce in forma concentrata molte delle criticità che attraversano l'intero terziario.

3.6.1 L'elevata articolazione contrattuale

All'interno del comparto turistico-ricettivo e dei pubblici esercizi si contano sei contratti distinti, riconducibili a tradizioni negoziali e rappresentanze datoriali differenti, con approcci disomogenei sia sul piano del contenuto sia su quello della copertura. Questo anche se, ed è bene evidenziarlo, i primi due dei sei testi, ovvero il **CCNL per i dipendenti delle aziende dei settori Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Turismo (codice CNEL H05Y)** e il **CCNL per i dipendenti da aziende del settore Turismo (codice CNEL H052)** raccolgono insieme ben **89% dei lavoratori sugli 1,5 milioni circa complessivi**. Detto ciò, tre testi (codici CNEL H05Y, H058 e H05B) disciplinano sostanzialmente la stessa platea ricettiva e di pubblici esercizi; un quarto (codice CNEL H05K) riguarda i profili apicali di turismo, agenzie di viaggio e pubblici esercizi; un quinto (codice CNEL H04Z) è circoscritto alle agenzie di viaggio; il sesto (codice CNEL H052) è il grande contratto del turismo dell'area Con-fesercenti.

Il CCNL per i dipendenti delle aziende dei settori Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Turismo (codice CNEL H05Y), il più applicato del comparto con 804.596 lavoratori, prevede il libretto formativo nel solo apprendistato. Contiene però due previsioni di interesse. La prima si trova nell'articolo 224 della parte speciale dedicata alla ristorazione collettiva: in caso di cambio di gestione dell'appalto, la gestione uscente è tenuta a trasmettere all'impresa subentrante la documentazione formativa di ciascun lavoratore, includendo il libretto formativo. È l'unica disposizione del comparto che intercetta esplicitamente la funzione di portabilità del libretto, e non a caso la si ritrova nel contesto degli appalti di servizi, dove il cambio di gestione è un evento strutturale. La seconda, all'articolo 109 (Assunzione), richiede che il lavoratore consegni all'azienda, oltre ai documenti identificativi, «le certificazioni dei titoli di studio posseduti, delle competenze acquisite, delle esperienze»: una formulazione che presuppone l'esistenza di certificazioni delle competenze, senza però costruirle né richiamare il quadro normativo che le disciplina.

Il CCNL per i dipendenti da aziende del settore Turismo (codice CNEL H052), con 565.582 lavoratori, cita il libretto nel solo apprendistato e riprende la stessa formulazione dell'articolo 109 (collocata, in questo testo, all'articolo 106) sulla consegna delle certificazioni all'assunzione. Va però segnalato che il riferimento al sistema regionale di certificazione, presente nelle versioni precedenti del contratto, è stato rimosso nel rinnovo senza essere sostituito da altro.

Gli altri contratti del turismo presentano elementi di minore interesse. **Il CCNL per i dipendenti da Aziende del Settore Turismo (codice CNEL H058)**, firmato dall'area Confesercenti-Assoturismo, copre 70.278 lavoratori e prevede il libretto nel solo apprendistato; analoga la situazione del **CCNL per i dipendenti dell'Industria Turistica (codice CNEL H05B)**, riconducibile all'area Federturismo-Confindustria, che copre 39.735 lavoratori. **Il CCNL per i**

dipendenti delle imprese di Viaggi e Turismo (codice CNEL H04Z), relativo alle agenzie di viaggio (18.018 lavoratori), cita il libretto nell'apprendistato senza aggiungere elementi operativi. Il **CCNL per i dirigenti, quadri, impiegati e operai dei settori Turismo, Agenzie di viaggio e Pubblici esercizi (codice CNEL H05K)**, che disciplina i profili a più alta qualificazione del comparto, non prevede affatto il libretto formativo.

La diversificazione del turismo non si limita al numero di contratti, ma riguarda la disomogeneità dei contenuti: a parità di mansioni, e spesso di datore di lavoro, i diversi contratti prevedono strumenti, clausole e livelli di dettaglio differenti. Questa disomogeneità non riflette scelte strategiche differenziate, ma deriva dalla sovrapposizione di tradizioni negoziali e rappresentanze datoriali che faticano a convergere su standard comuni. Ne risulta una difficoltà aggiuntiva nella costruzione di un sistema di portabilità delle competenze su base settoriale: un lavoratore stagionale che, nel corso della propria carriera, passi da un'impresa applicante un contratto a una che ne applica un altro non dispone di un linguaggio comune che renda riconoscibili le competenze maturate, almeno con riferimento a quanto disposto in tal senso dalla contrattazione collettiva nazionale.

3.6.2 Il ruolo della bilateralità e gli altri profili

Il caso del turismo è particolarmente indicativo sul versante della bilateralità. Si tratta di un comparto dotato di un sistema bilaterale storico e capillare, che si articola in un ente bilaterale nazionale e in una fitta rete di organismi territoriali, attivi da decenni su formazione, welfare integrativo, sostegno al reddito e mercato del lavoro. **Nessuno dei sei contratti**, tuttavia, assegna a questi enti una funzione in materia di registrazione, messa in trasparenza o certifica-

zione delle competenze. La bilateralità nel comparto è quindi presente e robusta sul piano organizzativo, il vulnus sta però nel ruolo e nelle funzioni che la contrattazione collettiva le assegna. L'osservazione non è di poco conto: in un settore segnato da stagionalità, elevato turnover e frequenti passaggi tra imprese e territori, gli enti bilaterali rappresenterebbero l'infrastruttura naturale per tracciare e rendere riconoscibili le competenze maturate dai lavoratori nelle diverse esperienze, e la loro mancata attivazione su questo fronte appare come un potenziale non sfruttato più che come una carenza strutturale (sul punto vedi anche il successivo capitolo).

Anche al di fuori del perimetro propriamente bilaterale, gli elementi di interesse restano scarsi e per lo più indiretti. Sul fronte del raccordo con il sistema pubblico, i soli due rimandi dell'intero comparto si trovano qui, e sono entrambi deboli: l'articolo 109 del **CCNL per i dipendenti delle aziende dei settori Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Turismo (codice CNEL H05Y)**, che presuppone l'esistenza di certificazioni delle competenze senza costruirle, e il riferimento «superato» del **CCNL per i dipendenti da aziende del settore Turismo** (codice CNEL H052), da cui il richiamo al sistema regionale di certificazione è stato espunto.

Per il resto, le dimensioni della mappatura restituiscono per il turismo lo stesso esito negativo del terziario di mercato in generale: nessuna procedura di attestazione definita, nessun raccordo con il sistema di classificazione e inquadramento, nessun modello sostitutivo del libretto allegato ai contratti. Il comparto conferma così, in forma anche più accentuata, il profilo già emerso: una presenza diffusa ma puramente formale del libretto, confinata all'apprendistato, e l'assenza di qualsiasi strumento orientato alla messa in trasparenza e alla portabilità delle competenze lungo l'intero percorso professionale.

3.7 Considerazioni conclusive

L'analisi ravvicinata dei 20 CCNL del terziario di mercato e del turismo conferma le tendenze generali rilevate sull'intero campione, ma le presenta in forma più accentuata. Il libretto formativo è presente in 16 contratti su 20, ma in tutti i casi confinato all'apprendistato; i modelli sostitutivi sono assenti; le procedure di attestazione sono assenti; il raccordo con la classificazione è assente; la bilateralità in materia di competenze è presente in due soli contratti, entrambi con previsioni deboli; i rimandi al sistema pubblico si riducono a due casi indiretti o superati, entrambi nel turismo. Su quasi tutti gli indicatori, questo comparto si colloca al di sotto della media del campione complessivo.

Tre elementi caratterizzano in modo specifico questi settori. Il primo è la relativa pluralità di contratti riferibili allo stesso comparto, con approcci disomogenei e senza convergenza su standard condivisi di tracciabilità delle competenze. Tale diversificazione non rileva solo sul piano dell'organizzazione della formazione, ma incide sulla portabilità, perché rende difficile il riconoscimento delle competenze perfino all'interno dello stesso settore.

Il secondo elemento è la condizione dei profili a più alta qualificazione. I due contratti che disciplinano quadri, impiegati direttivi e dirigenti del commercio e del turismo (codici CNEL H024 e H05K) non prevedono il libretto formativo. Proprio nei segmenti in cui il patrimonio professionale individuale è più ricco e articolato, manca quindi qualsiasi strumento contrattuale di registrazione e valorizzazione delle competenze.

Il terzo elemento riguarda i grandi contratti del comparto e la bilateralità. I CCNL H011, H05Y e H052 coprono insieme quasi quattro milioni di lavoratori e non prevedono bilateralità attiva in materia di competenze, né procedure operative, né rimandi al sistema pubblico. Anche in questo caso, la criticità non consiste nell'assenza di

un sistema bilaterale o di una tradizione contrattuale: il terziario di mercato e il turismo dispongono di enti bilaterali, fondi e organismi paritetici ampiamente radicati. Il punto è che tali infrastrutture sono prevalentemente orientate verso funzioni di welfare, sostegno, servizi e gestione contrattuale, e restano poco utilizzate come dispositivi di messa in trasparenza, riconoscimento e portabilità delle competenze.

Va tuttavia osservato che, anche nel turismo, la bilateralità si muove in alcuni casi al di là di quanto previsto in modo puntuale dai testi contrattuali. Un esempio significativo è il Sistema Competenze promosso dall'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo (EBNT), che a conclusione dei percorsi formativi rilascia un badge attestante le competenze acquisite, secondo standard validi su tutto il territorio nazionale e con una finalità esplicita di riconoscibilità e spendibilità sul mercato del lavoro. È un caso in cui il sistema bilaterale del turismo, pur in assenza di previsioni in tal senso nei sei CCNL del comparto, attiva strumenti di attestazione e messa in trasparenza delle competenze.

Da questi elementi emerge una considerazione di fondo, particolarmente netta in questo comparto. Il terziario di mercato e il turismo sono, tra tutti i settori analizzati, quelli in cui la portabilità delle competenze sarebbe più utile – per l'alta mobilità, il lavoro stagionale, gli appalti con frequente cambio di gestione, la pluralità di committenti – e, allo stesso tempo, quelli in cui gli strumenti contrattuali sul tema risultano più deboli. Lo scarto non dipende da una minore consapevolezza delle parti sociali, né dalla mancanza di sedi bilaterali, che anzi in questi settori sono solide e diffuse. Dipende dal fatto che la formazione e la bilateralità, finora, sono state regolate per finalità diverse: gestione dell'offerta formativa, adempimento di obblighi contrattuali, welfare, sostegno alle imprese e ai lavoratori, più che costruzione di strumenti utili a rendere le competenze visibili e trasferibili, o almeno non ancora compiutamente raccordati con le previsioni dei contratti collettivi nazionali.

La questione, dunque, non è costruire *ex novo* una bilateralità nel terziario di mercato e nel turismo, quanto orientare quella esistente verso una funzione ulteriore – come alcune delle esperienze appena richiamate iniziano a fare. Enti bilaterali, fondi interprofessionali e sistemi contrattuali del comparto potrebbero diventare infrastrutture decisive per registrare in modo strutturato la formazione svolta, descriverne gli esiti in termini di competenze, raccogliere evidenze, favorire l'eventuale raccordo con l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e accompagnare, ove possibile, l'accesso ai servizi pubblici di individuazione, validazione e certificazione. È proprio nei settori in cui le transizioni lavorative sono più frequenti che la contrattazione collettiva potrebbe svolgere la funzione più utile: trasformare la formazione da attività erogata e registrata a patrimonio professionale riconoscibile, documentabile e spendibile dal lavoratore nei passaggi tra imprese, territori, stagioni e appalti, anche grazie alla costruzione di migliori sinergie con la bilateralità.



4 | Conclusioni

Capitolo 4. Conclusioni

La ricerca si è proposta di verificare in quale misura la contrattazione collettiva nazionale del settore privato si occupi del riconoscimento, della certificazione e della portabilità delle competenze dei lavoratori, con un'attenzione specifica al terziario di mercato e al turismo. I tre capitoli precedenti hanno affrontato il tema da angolazioni diverse: la ricostruzione del quadro normativo nazionale ed europeo (capitolo 1), la mappatura dei 100 principali CCNL del settore privato (capitolo 2) e l'approfondimento dedicato al terziario di mercato ed al settore del turismo (capitolo 3). In questa sede si richiamano i principali risultati e si propongono alcune considerazioni di sintesi.

4.1 Un sistema pubblico che fatica a dialogare con il mondo del lavoro

Il primo capitolo ha ricostruito l'evoluzione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, dalla legge n. 92/2012 al decreto ministeriale n. 115/2024. Ne è emerso un sistema che, nel corso di oltre un decennio, ha costruito un'infrastruttura nazionale per la trasparenza e la comparabilità delle qualificazioni, ma che ha conservato un carattere prevalentemente pubblicistico e classificatorio. La certificazione delle competenze è ancorata ai repertori pubblici e all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, mentre il ruolo delle imprese, delle parti sociali e della contrattazione collettiva è rimasto marginale.

Questo impianto produce due conseguenze. La prima è che il sistema fatica a intercettare le competenze che si formano nei contesti produttivi, riconoscibili solo nella misura in cui risultano traducibili

entro classificazioni predefinite. La seconda è che la certificazione pubblica, allo stato attuale, ha valore soprattutto ai fini del riconoscimento nei sistemi di istruzione e formazione e nello spazio europeo, e non come strumento di regolazione del mercato del lavoro. È in questo spazio irrisolto che si colloca il possibile contributo della contrattazione collettiva, che dispone di categorie e dispositivi più prossimi ai luoghi in cui le competenze vengono effettivamente esercitate.

4.2 La contrattazione collettiva registra la formazione, non certifica le competenze

La mappatura dei cento CCNL più diffusi, condotta nel secondo capitolo, ha restituito un quadro chiaro. Il libretto formativo del lavoratore è previsto in 79 contratti su 100, ma nella grande maggioranza dei casi la previsione si esaurisce in un richiamo nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante, spesso con clausole che ricalcano il testo normativo senza aggiungere contenuto regolatorio. Le procedure operative di attestazione sono quasi del tutto assenti: un solo contratto su cento si sofferma su questo tema. Nessun CCNL collega il riconoscimento delle competenze al sistema di classificazione e inquadramento. I rimandi al sistema pubblico di certificazione sono quattro su cento.

Il dato di fondo non riguarda la quantità degli strumenti previsti, ma la loro natura. La contrattazione collettiva, allo stato attuale, si dedica molto di più a registrare la formazione svolta che non ad attestare o certificare le competenze acquisite. Va precisato, del resto, che a legislazione invariata la certificazione in senso proprio resta una prerogativa del sistema pubblico. Ciò che la contrattazione può fare è predisporre strumenti che mettano in trasparenza le competenze e ne agevolino la successiva valorizzazione. La mappatura mostra che, nella maggioranza dei casi, questo passaggio non avviene: gli strumenti si fermano alla registrazione della formazione effettuata, con chiari scopi gestionali ed organizzativi, senza orientarsi verso la trasparenza e la portabilità delle competenze.

4.3 Le buone pratiche esistono, ma restano racchiuse nel perimetro settoriale

Accanto al quadro prevalente, la mappatura ha individuato un numero ristretto di esperienze più avanzate, che meritano di essere richiamate perché indicano una direzione chiara e, con il consenso e l'impegno delle parti, praticabile. Pur diverse tra loro per settore e per grado di sviluppo, esse condividono alcuni tratti ricorrenti: un ente bilaterale che assume la gestione dello strumento, un'infrastruttura, oggi spesso digitale, capace di renderlo scalabile, e una finalità esplicita di valorizzazione e, in alcuni casi, di portabilità delle competenze.

L'esempio più completo, già analizzato nel secondo capitolo, è **Me-tApprendo**, il dossier formativo digitale istituito dalle parti del CCNL dei metalmeccanici (codice CNEL C011); accanto a esso si collocano la **Carta di Identità Professionale Edile (CIPE)** nel settore delle costruzioni e il **libretto formativo digitale di settore** annunciato nel comparto elettrico, accessibile tramite la piattaforma e@apprendo. Senza ripercorrerne il funzionamento, già descritto nei capitoli precedenti, si evidenzia che in tutti e tre i casi un ente bilaterale di settore assume la titolarità dello strumento, vi associa un'infrastruttura digitale che ne consente la scalabilità e ne dichiara, in misura diversa, una finalità di valorizzazione e portabilità delle competenze. Sono, nel panorama esaminato, le esperienze che più si avvicinano a una funzione di governo settoriale del riconoscimento delle competenze.

Accanto a queste, altri contratti, anch'essi già analizzati in precedenza, segnalano un'intenzione di muoversi nella stessa direzione, pur senza pari grado di strutturazione: dalla funzione di certificazione affidata all'organismo bilaterale nella chimica al Comitato Tecnico Permanente dell'industria alimentare, fino alla Smart Card delle competenze richiamata nelle PMI della comunicazione e ai *digital badge* della somministrazione. Si tratta, in tutti i casi, di strumenti costruiti dalle parti sociali a livello di singolo settore.

Va inoltre osservato che la bilateralità si muove, in alcuni casi, an-

che senza uno specifico raccordo con le disposizioni previste (o assenti) dai CCNL. Un esempio significativo, oltre a quello già citato relativo all'EBNT nel capitolo precedente, proprio per i settori al centro di questa ricerca, è quello del fondo interprofessionale For. Te., fondo di riferimento del terziario, che ha introdotto il rilascio di *competence e open badge* a esito dei percorsi formativi finanziati, dotandosi dal 2025 di una piattaforma digitale dedicata. È un caso in cui il sistema bilaterale del terziario, pur in assenza di previsioni contrattuali specifiche sul punto, attiva autonomamente strumenti di attestazione e messa in trasparenza delle competenze, coerenti tra l'altro con le indicazioni del decreto ministeriale n. 115/2024.

Tornando ai risultati emersi dalla mappatura, il tratto comune a tutte queste esperienze è anche il loro limite principale. Si tratta di sistemi endosettoriali: costruiti sulla specificità delle professioni di ciascun comparto, gestiti dagli enti bilaterali di quel comparto e riconoscibili in via prioritaria al suo interno. La loro forza consiste nella prossimità al lavoro concreto: conoscono le professionalità del settore, utilizzano un linguaggio aderente alle prassi produttive e organizzative, intercettano fabbisogni formativi specifici e possono raccogliere evidenze generate nei luoghi di lavoro. Tuttavia, proprio questa aderenza al perimetro settoriale ne definisce anche il limite. Se il riconoscimento resta leggibile solo all'interno del settore che lo ha prodotto, esso non realizza pienamente la portabilità delle competenze, ma una forma di tracciabilità settoriale della formazione e degli apprendimenti.

La portabilità, infatti, non coincide con la semplice disponibilità di un documento o di un dossier formativo che accompagna il lavoratore. Essa richiede che le competenze siano descritte in modo tale da poter essere comprese, comparate e valorizzate anche da soggetti diversi da quelli che le hanno rilevate: altre imprese, altri settori, servizi per il lavoro, enti formativi, fondi interprofessionali, enti bilaterali, sistemi pubblici di individuazione, validazione e certificazione. Un sistema chiuso può funzionare efficacemente per governare la formazione nel proprio comparto, ma non è sufficiente a garantire la spendibilità esterna delle competenze. Il problema, quindi, non si

pone soltanto quando il lavoratore esce dal settore; riguarda più radicalmente la natura stessa del riconoscimento, che rimane parziale se non è traducibile in un linguaggio più ampio.

Da questo punto di vista, anche le esperienze settoriali più avanzate non dovrebbero essere considerate alternative al sistema pubblico o autosufficienti rispetto ad esso. Esse rappresentano piuttosto infrastrutture intermedie, potenzialmente decisive per alimentare un sistema integrato di portabilità. Possono raccogliere informazioni sulla formazione svolta, documentare esperienze, descrivere attività, individuare competenze esercitate, produrre evidenze e accompagnare i lavoratori nei processi di messa in trasparenza. Tuttavia, perché tali informazioni possano acquisire valore oltre il settore, occorre che siano potenzialmente riconoscibili anche in comparti differenti.

4.4 Nel terziario di mercato e nel turismo le tutele sono più deboli, dove servirebbero di più

Il terzo capitolo ha circoscritto l'analisi ai 53 CCNL del terziario di mercato e dei servizi, che coprono oltre 8,4 milioni di lavoratori. Su questi settori il quadro generale si conferma, e su alcuni indicatori peggiora: la copertura del libretto formativo è leggermente inferiore alla media, i rimandi al sistema pubblico si riducono a due casi, e la bilateralità in materia di competenze è presente in sei contratti soltanto. È significativo che nessuno dei casi di buona pratica richiamati sopra appartenga al terziario di mercato o al turismo: l'unico esempio avanzato presente nel campione dei servizi, il comparto elettrico, rientra nell'aggregato delle aziende di servizi e ha caratteristiche più vicine a quelle dei settori industriali.

In questo senso, i settori in cui la portabilità delle competenze sarebbe più utile – quelli segnati da alta mobilità, lavoro stagionale, appalti con frequente cambio di gestione – sono anche quelli in cui le previsioni contrattuali sul tema risultano più carenti. Non si trat-

ta però del frutto di una debolezza della bilateralità nel terziario in quanto tale: in questi settori la bilateralità è storicamente forte e diffusa, ma non prevede ancora strutturali raccordi con i sistemi, che pure mette a disposizione (come nel caso di EBNT), per la messa in valore delle competenze.

4.5 Una prospettiva: il raccordo tra sistema pubblico e contrattazione

Dall'insieme della ricerca emerge che il problema non risiede nella contrapposizione tra sistema pubblico e autonomia collettiva, ma nella loro reciproca distanza. Il sistema pubblico di certificazione garantisce terzietà, affidabilità, comparabilità nazionale e raccordo con il quadro europeo delle qualificazioni, ma fatica ancora a dialogare in modo sistematico con i contesti concreti nei quali le competenze si formano, si trasformano e vengono utilizzate. La contrattazione collettiva, al contrario, è prossima ai profili professionali, ai fabbisogni settoriali e alle dinamiche organizzative del lavoro, ma produce spesso strumenti frammentati, endosettoriali e poco interoperabili. Ciascuno dei due ambiti possiede, in una certa misura, ciò che manca all'altro: il sistema pubblico dispone dell'infrastruttura della portabilità, ma non sempre della prossimità al lavoro reale; la contrattazione dispone della prossimità al lavoro reale, ma non sempre dell'infrastruttura necessaria a rendere le competenze portabili.

Le buone pratiche settoriali confermano questa diagnosi. Esse sono nate proprio perché vicine ai bisogni concreti dei settori, delle imprese e dei lavoratori, e per questo riescono a descrivere con maggiore precisione percorsi formativi, profili professionali e competenze effettivamente agite. Tuttavia, restano incomplete quando rimangono chiuse nel perimetro che le ha generate. Un dossier formativo, una piattaforma bilaterale o un libretto digitale di settore possono costituire strumenti avanzati di governo della formazione, ma non realizzano pienamente la portabilità se non comunicano con reper-

tori pubblici, classificazioni nazionali, fascicolo elettronico del lavoratore, Atlante del lavoro e delle qualificazioni e sistema pubblico di individuazione, validazione e certificazione.

Il raccordo tra i due piani richiede, quindi, un cambio di prospettiva da entrambe le parti. Il sistema pubblico dovrebbe aprirsi maggiormente al contributo delle parti sociali nella definizione, manutenzione e aggiornamento dei riferimenti professionali, così da ridurre la distanza tra repertori e lavoro reale. La contrattazione collettiva, a sua volta, dovrebbe affiancare alla costruzione di strumenti settoriali il dialogo con l'infrastruttura pubblica esistente: Atlante del lavoro e delle qualificazioni, e più in generale servizi di individuazione, validazione e certificazione. Le esperienze più avanzate mostrano che questa strada è praticabile.

Per i settori del terziario di mercato e del turismo, la questione assume un rilievo particolare. In questi comparti non si tratta tanto di costruire *ex novo* sedi bilaterali o strumenti di relazioni industriali, quanto di orientare infrastrutture già esistenti verso una funzione ancora poco sviluppata: la messa in trasparenza, la documentazione e la valorizzazione delle competenze. La bilateralità del terziario di mercato e del turismo è spesso forte, radicata e capace di raggiungere platee ampie di imprese e lavoratori; tuttavia, essa non è ancora adeguatamente valorizzata, attraverso rimandi strutturali e chiari nei CCNL, come infrastruttura di portabilità professionale.

Proprio in questi settori, tuttavia, tale funzione appare particolarmente necessaria. Stagionalità, mobilità frequente, appalti, cambi di gestione, pluralità di imprese e percorsi professionali discontinui rendono decisivo disporre di strumenti capaci di rendere visibili le competenze maturate nel lavoro. L'articolazione contrattuale del turismo, in particolare, complica la mobilità anche all'interno dello stesso settore: senza standard comuni o almeno interoperabili, il lavoratore rischia di non poter far valere presso un nuovo datore di lavoro, in un diverso territorio o in un diverso segmento del comparto, competenze già acquisite e sperimentate.

Non si tratta di uniformare i CCNL tra di loro: ma di far sì che i di-

versi contratti abbiano tutti, pur con le proprie specificità, riferimenti comuni utili a fornire al lavoratore almeno una messa in trasparenza delle competenze acquisite, che quest'ultimo potrà poi spendere all'interno del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.

È in questa direzione che la messa in trasparenza delle competenze può smettere di essere un adempimento documentale e diventare una leva effettiva di mobilità, crescita professionale e qualità del lavoro. Perché ciò avvenga, non basta registrare la formazione erogata: occorre descrivere gli apprendimenti prodotti, collegarli a competenze riconoscibili, raccogliere evidenze, renderli interoperabili con i sistemi pubblici e, ove possibile, connetterli ai percorsi professionali e ai sistemi di classificazione contrattuale.

La sfida, dunque, non è scegliere tra sistema pubblico e contrattazione collettiva, ma costruire un'infrastruttura integrata nella quale la prossimità della rappresentanza al lavoro reale e la capacità del sistema pubblico di garantire riconoscibilità generale possano finalmente operare insieme.



Bibliografia

Bibliografia

Dottrina, rapporti e contributi scientifici

- Alaimo A., Di Meo R., *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva*, in Alaimo A., Corazza L., Speciale V., Tebano L. (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, 285-330
- Alberici A., *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, 2002
- Alessandrini G., *Prime riflessioni in margine al decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti formali e non formali nel quadro della ratio del modello delle competenze in ottica europea*, in Petruzzo L., Casano L., Buratti U. (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 6/2013, 6-17
- Alessi C., *Sostenibilità, innovazione e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze*, in Alaimo A., Corazza L., Speciale V., Tebano L. (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, 331-347
- Andreani P., Cinti S. (a cura di), *Microcredenziali e attestazioni digitali per l'apprendimento permanente. Stato dell'arte e sperimentazioni*, Inapp Paper, n. 64/2026
- Armaroli I., Impellizzieri G., Menegotto M., Tiraboschi M. (a cura di), *CCNL Industria metalmeccanica (codice CNEL C011). Primo commento al rinnovo del 22 novembre 2025*, ADAPT University Press, 2025
- Becker G.S., *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis*

with Special Reference to Education, University of Chicago Press, 1993, ma 1964

Bertagna G., *Valutare tutti, valutare ciascuno. Una prospettiva pedagogica*, La Scuola, 2004

Bertagna G., Casano L., Tiraboschi M., *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in Petruzzo L., Casano L., Buratti U. (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 6/2013, 49-66

Butera F., *Sviluppare insieme competenze digitali e le professioni del futuro*, key lecture tenuta al Convegno per il 70° dell'AICA, 4 febbraio 2021

Carboni S., *Educare nel lavoro. Processi formativi e professionalizzazione nei contesti organizzativi*, in *Lifelong, Lifewide Learning*, n. 47/2025, 275-285

Casano L., *Contributo allo studio giuridico dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2019

Casano L., *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2019

Cedefop, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Publications Office of the European Union, 2009

Cedefop, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, 3a ed., Publications Office of the European Union, 2023

Ciucciovino S., *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, in *Federalismi.it*, Focus lavoro, persona, tecnologia, n. 14/2025, 156-184

Comi G., Menegotto M., Tiraboschi M., *Inquadramento contrattuale e tutela della professionalità. Il contributo della contrattazione*

aziendale, Working Paper, n. 11/2024, ADAPT University Press

Dato D., *Pedagogia del lavoro intangibile*, Franco Angeli, 2009

Del Gaiso V., *Formazione permanente, certificazione e portabilità delle competenze nel mercato europeo*, in Alaimo A., Corazza L., Speciale V., Tebano L. (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, 359-380

Di Rienzo P., *Apprendimento Permanente e Università: il riconoscimento e la convalida delle competenze acquisite nei contesti di apprendimento non formale e informale*, in Dipartimento di Scienze della Formazione Università degli Studi Roma Tre (a cura di), *Giornata della Ricerca*, 27 febbraio 2017, 47-48

Draghi M., *The future of European competitiveness. Part B: In-depth analysis and recommendations*, Commissione europea, 2024

European Parliamentary Research Service, *Closing the EU skills gap. Insights from the Draghi report*, Parlamento europeo, 2024

Le Boterf G., *Construire les compétences individuelles et collectives*, Éditions d'Organisation, 2000

Magnani M., Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012

Mazzarella R., Mallardi F., Porcelli R., *Atlante lavoro. Un modello a supporto delle politiche dell'occupazione e dell'apprendimento permanente*, in SINAPPSI, n. 2-3/2017, 7-26

Melchiori F.M., Melchiori R., *La capacitazione nella formazione non istituzionale. Aspetti del riconoscimento e della certificazione*, in *Formazione & Insegnamento*, n. 1/2013, 113-120

Nicolosi M., *Professionalità e competenze nel diritto transizionale del lavoro: la certificazione delle competenze dopo le Linee*

- guida del 2021 e nel PNRR*, in Bellavista A., Marinelli M. (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, 2022, 855-876
- Nonaka I., Takeuchi H., *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, 1995
- Petruzzo L., Casano L., Buratti U. (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 6/2013
- Polanyi M., *The Tacit Dimension*, Routledge & Kegan Paul, 1966
- Porcelli R., Montalbano G. (a cura di), *Primo rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione nelle Regioni e Province autonome del Sistema nazionale di certificazione delle competenze*, INAPP, 2023
- Robasto D., *Learning outcomes e processi di certificazione delle competenze nell'ambito del non formale*, in *Form@re - Open Journal per la formazione in rete*, n. 2/2022, 49-60
- Schmid G., Gazier B. (a cura di), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, 2002
- Seghezzi F., *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017
- Tiraboschi M., *Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro*, in Petruzzo L., Casano L., Buratti U. (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 6/2013, 18-25
- Torlone F., *La formazione incorporata nei contesti lavorativi*, Firenze University Press, 2021

Zappalà L., *Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata*, in Alaimo A., Corazza L., Speziale V., Tebano L. (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, 474-491

Zarifian P., *Objectif compétence. Pour une nouvelle logique*, Liaisons, 1999

Fonti normative, europee e documentali

Accordo in Conferenza Stato-Regioni 18 febbraio 2000, *Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione degli standard minimi delle qualifiche professionali e dei criteri formativi per l'accreditamento delle strutture della formazione professionale*

CGIL, CISL, UIL, *Proposte per un accordo quadro CGIL, CISL, UIL*, 17 giugno 2026

Commissione europea, *Libro bianco su istruzione e formazione. Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, COM(95) 590 def., Bruxelles, 29 novembre 1995

Commissione europea, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, SEC(2000) 1832, Bruxelles, 30 ottobre 2000

Commissione europea, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 def., Bruxelles, 21 novembre 2001

Commissione europea, Decisione di esecuzione C(2014) 8021 final, del 29 ottobre 2014, che approva determinati elementi dell'Accordo di partenariato con l'Italia

Commissione europea, *The Union of Skills*, COM(2025) 90 final, 5 marzo 2025

Commissione europea, *Commission seeks views on Skills Portabi-*

lity Initiative, 5 dicembre 2025

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sui principi europei comuni concernenti l'identificazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale*, 18 maggio 2004

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020")*, in G.U.U.E., 28 maggio 2009, C 119, 2-10

Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass), in G.U.U.E., 31 dicembre 2004, L 390, pp. 6-20

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in G.U., 9 ottobre 2003, n. 235, S.O. n. 159

Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92*, in G.U., 15 febbraio 2013, n. 39

Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, in G.U., 23 settembre 2015, n. 221, S.O. n. 53

Decreto Ministeriale 10 ottobre 2005, *Approvazione del modello di*

libretto formativo del cittadino, in G.U., 3 novembre 2005, n. 256

Decreto Ministeriale 8 gennaio 2018, *Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in G.U., 25 gennaio 2018, n. 20

Decreto Ministeriale 9 luglio 2024, n. 115, *Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, in G.U., 8 agosto 2024, n. 185

Decreto Interministeriale 30 giugno 2015, *Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in G.U., 20 luglio 2015, n. 166

Decreto Ministeriale 8 gennaio 2018, *Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in G.U., 25 gennaio 2018, n. 20.

Decreto Interministeriale 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in G.U., 18 gennaio 2021, n. 13

Legge 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in G.U., 3 luglio 2012, n. 153, S.O. n. 136

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione

europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, 2017

Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, in G.U.U.E., 6 maggio 2008, C 111, 1-7

Raccomandazione del Consiglio, del 20 dicembre 2012, sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, in G.U.U.E., 22 dicembre 2012, C 398, 1-5

Raccomandazione del Consiglio, del 22 maggio 2017, sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, in G.U.U.E., 15 giugno 2017, C 189, 15-28

Stampa
Romana Editrice S.r.l.
Via dell'Enopolio, 37
00030 San Cesareo (Roma)
info@romanaeditrice.it

Finito di stampare nel mese di settembre 2026

