Gli attori e la governance del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze

Pillola informativa

Area «Nuove Competenze per le Transizioni»
Progetto «Innovare la Formazione Continua»
Linea «Governance e Comunicazione»

Piano Operativo Sviluppo Lavoro Italia PON GIOVANI, DONNE E LAVORO FSE + 2021 - 2027

COESIONE ITALIA 21-27
GIOVANI, DONNE E LAVORO
Cofinanziato dall'Unione europea
MINISTERO del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI

Il problema a cui risponde la governance

Che cosa accade quando una persona acquisisce una competenza attraverso il lavoro, la formazione aziendale, il volontariato o un'altra esperienza maturata al di fuori di un contesto formale?
Quella competenza, per quanto effettivamente esercitata, non diventa automaticamente riconoscibile e spendibile. Per assumere valore pubblico, deve essere riferita a una qualificazione pubblica, accertata secondo procedure definite e attestata sotto la responsabilità di un Ente pubblico titolare.
Il Sistema nazionale di certificazione delle competenze rappresenta, quindi, il quadro di riferimento attraverso il quale l'ordinamento italiano rende concretamente esigibile il diritto della persona all'apprendimento permanente, cioè il diritto a vedersi riconosciute e valorizzate le competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento, lungo tutto il corso della vita.

Il SNCC come sistema unitario e plurivoco

Per rendere concretamente esigibile questo diritto, il Sistema nazionale di certificazione delle competenze, istituito con il decreto legislativo n. 13 del 2013, si fonda su una governance intesa come **sistema di regole, responsabilità e relazioni**. Attraverso standard e strumenti comuni, la governance consente a una pluralità di soggetti pubblici e privati di operare in modo coordinato e secondo criteri omogenei, nel rispetto dei rispettivi ruoli e ambiti di competenza.
Le Linee guida per l'interoperabilità degli Enti pubblici titolari, adottate con il decreto interministeriale del 5 gennaio 2021, descrivono, infatti, il Sistema nazionale come unitario e plurivoco.
È **unitario** perché si fonda su principi, livelli essenziali delle prestazioni, standard minimi e riferimenti comuni validi sull'intero territorio nazionale. È **plurivoco** perché tali principi sono attuati da una pluralità di Enti pubblici titolari, ciascuno competente per specifiche qualificazioni e ordinamenti.
Per comprendere come questa governance si traduca nell'azione dei diversi soggetti, occorre distinguere tre funzioni fondamentali: la regolazione, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi IVC.

Le tre funzioni fondamentali

La funzione di **regolazione** riguarda la regolamentazione delle qualificazioni e la definizione delle regole generali che disciplinano i servizi IVC. L'**organizzazione** riguarda, invece, la strutturazione dell'offerta dei servizi nello specifico ambito di competenza e nel rispetto della regolamentazione definita. L'**erogazione** consiste, infine, nella concreta realizzazione dei servizi attraverso le attività svolte direttamente con la persona.

Le tre funzioni sono distinte, anche se, in alcuni casi, possono essere esercitate dallo stesso soggetto. Sono, inoltre, strettamente collegate e concorrono a un obiettivo comune: assicurare che i servizi siano realizzati secondo criteri uniformi, trasparenti e coerenti con gli standard del Sistema. Questa distinzione consente di comprendere la natura dei diversi attori della governance, a partire dai soggetti responsabili della regolamentazione delle qualificazioni e dei servizi: gli Enti pubblici titolari.

Gli Enti pubblici titolari

Gli Enti pubblici titolari rappresentano il **livello istituzionale** sul quale si fonda il Sistema nazionale. Ad essi spetta la responsabilità di regolamentare le qualificazioni di propria titolarità e di assicurare che i servizi siano organizzati nel rispetto delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi.

Il decreto legislativo n. 13 del 2013 individua come Enti pubblici titolari: il **Ministero dell'Istruzione e del Merito**, per i titoli del sistema scolastico; il **Ministero dell'Università e della Ricerca**, per i titoli universitari; le **Regioni e le Province autonome**, per le qualificazioni professionali di propria competenza; il **Ministero delle Imprese e del Made in Italy**, per le professioni regolamentate; il **Ministero della Difesa**, limitatamente al personale militare e alle qualificazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi acquisite in esito alle attività formative previste dal Ministero stesso; e il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, per le qualificazioni di propria titolarità.

La responsabilità di ciascun Ente pubblico titolare riguarda esclusivamente le qualificazioni di propria competenza. Gli Enti cooperano, tuttavia, attraverso strumenti comuni, standard condivisi e modalità di interoperabilità, mantenendo un quadro unitario nel rispetto delle specificità dei diversi ordinamenti.

Il principio della titolarità pubblica è uno degli elementi fondanti del Sistema: ogni attestazione rilasciata nell'ambito del SNCC deve essere sempre riconducibile a un Ente pubblico titolare. È da questa responsabilità che derivano la legittimità, la qualità e la spendibilità dell'attestazione.

Gli Enti titolati

Gli Enti titolati sono, invece, i soggetti pubblici o privati autorizzati o accreditati dagli Enti pubblici titolari a erogare, in tutto o in parte, i servizi IVC, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

Possono rientrare in questa categoria istituzioni scolastiche, università, organismi di formazione accreditati, Centri per l'impiego e altri soggetti individuati dalla normativa di riferimento.

Gli Enti titolati rappresentano il **livello operativo** del Sistema. Non agiscono autonomamente, ma assicurano l'erogazione delle attività nell'ambito delle regole e della titolarità definite dall'Ente pubblico titolare, al quale rimane attribuita la responsabilità istituzionale delle qualificazioni e dei servizi.

Il rapporto tra i due soggetti consente di coniugare la responsabilità pubblica con un'organizzazione dei servizi capace di rispondere alle esigenze dei territori e dei diversi contesti di apprendimento.

Con il DM 9 luglio 2024, n. 115, il modello di governance si arricchisce di un'ulteriore figura, prevista, ad oggi, esclusivamente per le qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: l'Ente titolare delegato.

Gli Enti titolari delegati e il DM 115/2024

Il principio della delega, già previsto dalle Linee guida del 2021, consente agli Enti pubblici titolari di delegare parte delle proprie funzioni a un altro Ente pubblico titolare, a propri enti vigilati, nonché ad amministrazioni regionali o enti locali.

Restano in capo all'Ente pubblico titolare le funzioni strategiche di indirizzo, le funzioni regolatorie, la rappresentanza istituzionale e la potestà sanzionatoria.

Il DM 115/2024 applica sistematicamente questo principio ai servizi IVC riferiti alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e individua **tre Enti titolari delegati:**



I **Fondi interprofessionali** per la formazione continua e i Fondi bilaterali operano per i servizi IVC relativi agli interventi da essi promossi.

UNIONCAMERE

Unioncamere opera negli ambiti di intervento attribuiti al sistema camerale.

Sviluppo Lavoro Italia

Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. opera per i servizi IVC relativi alle competenze acquisite in esito agli interventi promossi dal Ministero o da propri enti vigilati o convenzionati, nell'ambito di programmi, investimenti e funzioni di titolarità o competenza del Ministero. Opera, inoltre, in funzione delle previsioni della legge 14 gennaio 2013, n. 4, relativa alle professioni non organizzate in ordini o collegi.

L'introduzione di questi soggetti non trasferisce la titolarità delle qualificazioni e non modifica la distribuzione delle competenze istituzionali. Il Ministero rimane Ente pubblico titolare, mentre gli Enti titolari delegati esercitano specifiche funzioni relative all'organizzazione e all'offerta dei servizi nei rispettivi ambiti di competenza.

Il DM 115/2024, tuttavia, non introduce soltanto una diversa distribuzione delle funzioni organizzative: modifica anche il modo di concepire e organizzare i servizi IVC riferiti alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L’evoluzione del principio organizzativo dei servizi IVC

Questa evoluzione si traduce nell’introduzione di un ulteriore criterio di organizzazione dei servizi. La titolarità di un servizio IVC può derivare, infatti, dall’incontro di due variabili imprescindibili: **la qualificazione** cui sono riferiti gli apprendimenti e **la misura, il programma o l’intervento pubblico** nell’ambito del quale il servizio è realizzato.

L’articolo 6 del DM 115 stabilisce che i servizi IVC siano previsti a supporto di specifici percorsi di formazione, di politica attiva e di accesso al lavoro comunque denominati. I servizi cessano, quindi, di essere solo un’attività aggiuntiva o eventuale e diventano parte integrante delle misure promosse dal Ministero.

Nei modelli prevalentemente configurati come servizi *“a sportello”*, il patrimonio di competenze della persona viene ricostruito e validato ex post, attraverso l’analisi dell’esperienza e la raccolta e valutazione delle evidenze. Nel modello reso operativo dal DM 115/2024, invece, il servizio IVC è progettato all’interno della misura. Ciò richiede che gli apprendimenti attesi, espressi in termini di obiettivi di apprendimento o risultati attesi di attività, siano **descritti e riferiti agli standard di qualificazione già nelle fasi di programmazione, progettazione e personalizzazione degli interventi** e che siano definite sin dall’origine le attività, le evidenze e le modalità di monitoraggio e valutazione. Le competenze possono così essere osservate, documentate e rese trasparenti durante il loro sviluppo e non soltanto al termine del percorso.

È opportuno precisare che il decreto trova una prima applicazione soprattutto per i servizi di individuazione e validazione, mentre la piena operatività della certificazione è subordinata all’adozione dei successivi decreti direttoriali.

I presìdi tecnico-operativi per la governance del Sistema

L’attuazione del sistema delineato dal DM 115/2024 è accompagnata da due presìdi con funzioni differenti e complementari: quello di **INAPP** e quello di **Sviluppo Lavoro Italia S.p.A**.

INAPP (Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche) rappresenta il **presidio tecnico-scientifico e metodologico** del Sistema: affianca il Ministero nel supporto alla regolazione dei servizi, nella vigilanza preventiva sugli atti adottati dagli Enti titolari delegati e nelle attività di monitoraggio e valutazione. Svolge, inoltre, un ruolo centrale nella manutenzione e nello sviluppo evolutivo dell’Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni, che costituisce il riferimento tecnico fondamentale per le qualificazioni di titolarità del Ministero.

Sviluppo Lavoro Italia S.p.A., oltre al ruolo di Ente titolare delegato, opera come **presidio operativo, organizzativo e di accompagnamento**. Insieme a INAPP, supporta le attività di informazione, sensibilizzazione e formazione sui servizi IVC e gli interventi di tutoraggio finalizzati al miglioramento continuo del Sistema.

Ciò che tiene insieme il Sistema: i riferimenti comuni

Il funzionamento unitario del Sistema non dipende, tuttavia, soltanto dalla distribuzione delle responsabilità tra i diversi attori, ma anche dalla presenza di regole e riferimenti comuni. I livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi di sistema, di processo e di attestazione garantiscono condizioni uniformi per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale. L'interoperabilità tra gli Enti pubblici titolari è resa possibile, invece, da un'infrastruttura nazionale di riferimenti comuni.

Ne fa parte il **Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali**, che raccoglie in un quadro unitario i repertori degli Enti pubblici titolari. Il Repertorio nazionale è reso pubblicamente accessibile attraverso l'**Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni**, che descrive e mette in relazione le qualificazioni dei diversi repertori mediante un linguaggio comune basato sui settori economico-professionali, sui processi di lavoro, sulle Aree di Attività e sui risultati attesi.

A questi strumenti si affianca il **Quadro Nazionale delle Qualificazioni**, il **QNQ**, che articola le qualificazioni su otto livelli, descritti in termini di conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità, e ne consente la referenziazione al Quadro Europeo delle Qualifiche, l'EQF.

È questo **linguaggio comune** che rende possibile l'interoperabilità tra sistemi diversi e crea le condizioni per la spendibilità e la portabilità delle competenze.

Il risultato della governance: spendibilità e portabilità delle competenze

La **spendibilità** si riferisce alla possibilità che le competenze individuate, validate o certificate siano utilizzate dalla persona nei diversi contesti della propria vita: nella prosecuzione degli studi, nell'accesso alla formazione, nell'inserimento o reinserimento lavorativo, nella mobilità professionale o nel riconoscimento di crediti formativi, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti. Il processo IVC assume, quindi, anche una **funzione orientativa**: attraverso la ricostruzione e l'analisi delle diverse esperienze, accompagna la persona a riconoscere il valore delle competenze sviluppate e a orientare le proprie scelte formative e professionali. Accanto a questa dimensione personale si colloca quella istituzionale. L'attestazione rilasciata in esito a un processo conforme agli standard del Sistema attribuisce alle competenze in essa riportate un **valore pubblico**, rendendole documentabili e riconoscibili anche all'esterno del contesto nel quale sono state acquisite.

La **portabilità** consiste, invece, nella possibilità che una competenza individuata, validata o certificata sia presa in considerazione da un Ente pubblico titolare diverso da quello che l'ha attestata, nell'ambito dei propri procedimenti e secondo il proprio ordinamento. La portabilità non comporta un riconoscimento automatico. Ogni Ente pubblico titolare mantiene la responsabilità delle qualificazioni di propria competenza e decide se riconoscere la competenza attestata come credito o come parte di una propria qualificazione. Il diritto all'apprendimento permanente garantisce, quindi, la possibilità di accedere ai servizi IVC e di chiedere il riconoscimento delle competenze, ma non il diritto ad ottenerlo automaticamente.

Conclusione e prospettive future

Abbiamo visto come la governance del Sistema nazionale di certificazione delle competenze garantisca già oggi la portabilità giuridica delle competenze. La prospettiva futura è farla evolvere verso una **portabilità digitale**, rendendo le attestazioni disponibili attraverso un'**infrastruttura informativa unitaria**.

Questa evoluzione prevede la progressiva implementazione di un Sistema informativo della formazione e del registro delle attestazioni, destinato a dialogare con le infrastrutture nazionali del lavoro e dell'inclusione sociale e ad alimentare il **Fascicolo elettronico del lavoratore** e il **Fascicolo sociale e lavorativo del cittadino**.

Le attestazioni potranno così diventare dati certificati, descritti secondo standard comuni e disponibili per la persona anche attraverso i servizi digitali e il futuro IT-Wallet.

La prospettiva è quella di un **ecosistema digitale delle competenze**, nel quale ogni esperienza di apprendimento contribuisca ad arricchire, in modo progressivo e interoperabile, il patrimonio informativo della persona lungo tutto l'arco della vita.



Credits

Realizzazione: Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. Area “Nuove Competenze per le Transizioni” – Progetto “Innovare la Formazione Continua” - Linea “Governance e Comunicazione” nell’ambito del Piano Operativo Sviluppo Lavoro Italia PON GIOVANI, DONNE E LAVORO FSE+ 2021-2027

Contenuti realizzati nell’ambito delle attività della Linea 1 del Progetto “Innovare la formazione continua”

Diritti: Sviluppo Lavoro Italia S.p.A.

Licenza: Creative Commons - CC BY-NC-ND 4.0

Aggiornamento: Ottobre 2026

COESIONE ITALIA 21-27 GIOVANI, DONNE E LAVORO | Cofinanziato dall'Unione europea | MINISTERO del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI