



**COMPETENZE CHIAVE E QUADRI EUROPEI:
STUDIO DELLO SCENARIO NAZIONALE
PER LA PROGETTAZIONE
DI UN METAMODELLO**

21

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di *governance* delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2029), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: Natale Forlani

Direttore generale: Lorianò Bigi

Riferimenti

Corso d'Italia, 33 00198 Roma

Tel. +39.06.85447.1

web: www.inapp.gov.it

Contatti: editoria@inapp.gov.it

Il lavoro è realizzato dai Gruppi di ricerca Inapp: "Competenze chiave per le transizioni formative e professionali" della Struttura Sistemi formativi e "Atlante del lavoro e analisi delle competenze" della Struttura Lavoro e professioni. La pubblicazione è stata realizzata dall'Inapp in qualità di Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027, Piano Inapp 2023-2029 — Operazione a titolarità n. 4 — Migliorare la qualità dei sistemi e dei dispositivi di istruzione e formazione professionale per agevolare le transizioni e la rispondenza alle esigenze dei sistemi produttivi - Attività 2: Competenze chiave per l'occupabilità.

Autori: Fabrizio Giovannini, Marta Santanicchia, Rita Porcelli, Angela Barruffi, Giuseppa Montalbano, Mariachiara Pacquola, Bruno Pacquola, Elena Sposato, Roberto Vicini. Si ringraziano Arduino Salatin e Marco Ruffino per i preziosi consigli e le indicazioni fornite.

Testo chiuso ad aprile 2026

Testo pubblicato a maggio 2026

Impaginazione della collana a cura di Valentina Orienti

Elaborazione grafica copertina: Enrico Camurri

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2026] [Inapp]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione — Non commerciale — Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN: 3103-2788

Introduzione	5
SEZIONE I - Sistema dell'istruzione e della formazione	8
1. Introduzione alle politiche	9
2. Schede normative di riferimento per l'analisi delle competenze chiave	11
2.1 Primo ciclo di istruzione	11
Scheda 1 - Indicazioni nazionali per il curriculum Scuola dell'infanzia e Scuole del Primo ciclo di istruzione	11
Scheda 1bis - Indicazioni per il curriculum infanzia e primo ciclo (2007; 2012; 2018)	14
2.2 Secondo ciclo di istruzione	16
Scheda 2 - PECUP del secondo ciclo	16
Scheda 3 - Obbligo di istruzione e competenze chiave di cittadinanza	17
Scheda 4 - Ordinamento dell'Istruzione Tecnica	19
Scheda 5 - Ordinamento dell'Istruzione Liceale	21
Scheda 6 - Ordinamento dell'Istruzione Professionale	23
Scheda 7 - Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO)	25
Scheda 8 - Curriculum dello studente	27
Scheda 9 - Linee guida per l'orientamento	28
Scheda 10 - Modelli di certificazione delle competenze (primaria, secondaria I grado e CPIA)	30
Scheda 11 - Sviluppo di competenze non cognitive e trasversali (legge 19 febbraio 2025, n. 22)	32
Scheda 12 - Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica	34
2.3 Istruzione e formazione professionale	36
Scheda 13 - Standard di base e Attestati di Qualifica e Diploma IeFP	36
Scheda 14 - Risorse personali, sociali di apprendimento e imprenditoriali della IeFP	38
Scheda 15 - Filiera formativa tecnologico-professionale	40
2.4 Istruzione terziaria non accademica	42
Scheda 16 - Ordinamento del Sistema ITS	42
2.5 Tirocini formativi e di orientamento	44
Scheda 17 - Tirocini formativi e di orientamento	44
SEZIONE II - Sistema del lavoro e dell'apprendimento permanente	46
1. Introduzione alle politiche	47
2. Schede normative di riferimento per l'analisi delle competenze chiave	50
2.1 Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC)	50
Scheda 18 - Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC)	50
Scheda 19 - Servizi IVC a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	53
2.2 PN Giovani, donne e lavoro e NEET	55
Scheda 20 - Programma Nazionale Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027	55
Scheda 21 - Tirocini di inserimento e reinserimento lavorativo (extra-curricolari)	58

2.3	Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI)	60
	Scheda 22 - Fondi Paritetici Interprofessionali	60
2.4	Fondo nuove Competenze	62
	Scheda 23 - Fondo nuove Competenze, terza edizione	62
2.5	Programma GOL	65
	Scheda 24 - Programma GOL	65
	SEZIONE III - Sistema del volontariato e del Servizio Civile Universale	68
1.	Introduzione alle politiche	69
2.	Schede normative di riferimento per l'analisi delle competenze chiave	73
	Scheda 25 - Servizio Civile Universale	73
	Scheda 26 - Riconoscimento delle competenze acquisite nel volontariato	75
	SEZIONE IV - Politiche afferenti al sistema delle competenze nella PA	77
1.	Introduzione alle politiche	78
2.	Scheda normativa di riferimento per l'analisi delle competenze chiave	81
	Scheda 27 - Sistema delle Competenze nella PA	81
	SEZIONE V - Evidenze e riflessioni dall'analisi di scenario nazionale	84
1.	Introduzione alla lettura orizzontale dei quadri normativi	85
2.	Lettura orizzontale degli ordinamenti del primo e secondo ciclo e del livello terziario	87
3.	Lettura orizzontale delle altre norme del sistema formale: il principio di trasversalità	92
4.	Lettura orizzontale del sistema di formazione continua e IVC e dei quadri di SCU e volontariato	97
5.	Funzionalità del Metamodello: un dispositivo di mediazione per affrontare la complessità sistemica ed epistemologica	102
	Bibliografia	110

Introduzione

Lo studio di scenario italiano si colloca nella prima fase del progetto di ricerca Inapp Analisi e modellizzazione delle competenze chiave all'interno dei sistemi formativi e dell'apprendimento (2024-2026)¹ e si collega all'analisi di scenario europeo, i cui esiti sono in parte confluiti nel Focus Inapp Verso un Metamodello delle competenze chiave e dei framework: lo scenario europeo² pubblicato a ottobre 2025. Mentre tale contributo ha ricostruito lo scenario europeo relativo alle competenze chiave e ai framework di competenze (DigComp, EntreComp ecc.), questo secondo Focus concentra l'attenzione sul contesto nazionale, con l'obiettivo di analizzare come i riferimenti europei siano recepiti e utilizzati nei quadri normativi nazionali dei diversi sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

Il progetto ha come obiettivo la costruzione di un dispositivo di mediazione – definito Metamodello – concepito per mettere in relazione i riferimenti europei con gli standard nazionali, e in particolare con l'infrastruttura nazionale dell'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni. Il Metamodello mira ad accompagnare gli attori nella progettazione e nell'uso degli artefatti per la formazione, il lavoro e l'apprendimento, tenendo conto dei loro diversi linguaggi e dei molteplici vincoli ai quali sono chiamati ad attenersi. Nella ricerca-intervento si pone, quindi, la questione di come gli attori territoriali trattino o siano chiamati a trattare le competenze chiave europee e i quadri europei di competenze all'interno dei propri sistemi e nella relazione con gli altri attori. In questa prospettiva, il percorso progettuale si confronta con un insieme di sfide che possono essere raccolte in tre aree problematiche.

La prima area problematica riguarda l'eterogeneità epistemologica e operativa dei riferimenti europei considerati. I quadri europei di competenze presentano infatti articolazioni differenti (aree di competenza, numero delle competenze), nomenclature e granularità eterogenee, e sistemi di progressione (se presenti) con tassonomie diverse, impianti epistemologici (per lo più impliciti) diversificati. Questo è quanto evidenziato dai risultati dell'analisi di scenario europeo.

La seconda area problematica richiede un livello di articolazione maggiore rispetto alle altre due, in quanto riguarda l'ampio spettro di variabili di cui il Metamodello deve tenere conto. Essa ricomprende:

- la configurazione multiattore relativa ai tre livelli – nazionale, regionale e locale – che vede coinvolti decision maker, progettisti di dispositivi e operatori territoriali dei servizi competenze-based;
- la multiattività che il Metamodello deve essere in grado di interpretare. A questo scopo è stata adottata un'articolazione a quattro dimensioni: progettazione e aggiornamento di standard di competenze e di formazione; analisi dei fabbisogni di competenze, progettazione, conduzione e valutazione dei dispositivi di apprendimento e formazione; individuazione, valutazione e certificazione di competenze; accompagnamento all'individuazione e allo sviluppo delle competenze nei diversi contesti/sistemi;
- la natura multidestinataria delle attività svolte dagli attori coinvolti: giovani della IeFP, studenti degli ITS, lavoratori delle aziende impegnati nella formazione continua finanziata o non finanziata, persone disoccupate e soggetti che presentano condizioni di fragilità;
- la necessità di rappresentare una realtà multisistema. Proprio per analizzare tale configurazione multisistemica è stato realizzato lo studio di scenario italiano, per evidenziare con maggiore precisione i tratti dell'eterogeneità normativa e operativa nell'utilizzo dei riferimenti europei nei diversi sistemi analizzati;

¹ Il progetto si riconduce all'omonima Linea Operativa del PN GDL avviata ad aprile 2023 (Attività 2, Operazione n. 4 - Responsabile Emmanuele Crispolti) ed è coordinato dal Gruppo di Ricerca Competenze chiave per le transizioni formative e professionali in sinergia con il Gruppo di Ricerca Atlante del lavoro e analisi delle competenze, con la collaborazione della Società aggiudicataria di bando di gara Intellera Consulting.

² <https://www.inapp.gov.it/comunicazione/notizie/competenze-chiave-e-atlante-lavoro-verso-un-metamodello>.

- la configurazione multiuso, relativa alle diverse funzioni che orientano l'impiego dei riferimenti europei: reclutamento, riqualificazione e sviluppo, certificazione, professionalizzazione, riconoscimento e convalida dell'esperienza maturata nei contesti di vita e di lavoro.

La terza area problematica con cui il Metamodello si confronta riguarda infine l'interoperabilità, intesa come connessione funzionale sia tra i sistemi della macrofiliera considerata, sia con le infrastrutture nazionali e sovranazionali di riferimento: l'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni³, il Quadro europeo delle qualifiche – EQF e il Quadro Nazionale delle Qualificazioni – QNQ⁴, il Quadro Nazionale delle Qualificazioni Regionali (QNQR)⁵ e la Classificazione europea delle competenze, qualifiche e professioni (ESCO)⁶.

Studio di scenario nazionale: obiettivi e metodologia di analisi

L'analisi dello scenario nazionale è stata avviata per comprendere come i riferimenti europei riguardanti le competenze chiave siano recepiti e trattati nei quadri normativi nazionali e per comprendere il ruolo dei decisori nell'impostare le condizioni, i vincoli e gli effetti che tali dispositivi normativi hanno sulle pratiche degli operatori intermedi (progettisti di dispositivi di analisi, formazione, valutazione, validazione e certificazione) e finali a livello territoriale (formatori, accompagnatori, orientatori ecc.). Inoltre, nello studio di scenario nazionale si è dedicato uno specifico percorso di analisi a una selezione di prassi in uso, in quanto all'interno di ciascuno dei sistemi numerosi attori si muovono per l'implementazione delle competenze chiave e dei quadri di competenze in funzione di destinatari e finalità di utilizzo diverse, tra vincoli e indicazioni normative. Tale lettura, lungi dal voler separare la norma dalla prassi, ha inteso evidenziare i margini di praticabilità effettiva delle prescrizioni, la traducibilità delle visioni in dispositivi e la possibilità di costruire convergenze sistemiche nei diversi sottosistemi.

Dal punto di vista metodologico, i quadri normativi sono stati oggetto di un'analisi desk, a cui si sono aggiunti alcuni approfondimenti mirati attraverso interviste semi-strutturate a esperti dei diversi sistemi di istruzione, formazione e lavoro. L'analisi è stata effettuata sulla base di chiavi di lettura definite *ex ante* dal gruppo di ricerca come filtro interpretativo, per arrivare alla costruzione di schede sintetiche che assumono la norma come documento dotato di una propria logica epistemologica, pedagogica e funzionale. Le chiavi di lettura adottate riguardano:

- il ruolo attribuito alle competenze chiave e ai quadri europei di competenze, distinguendo tra riferimenti nominali, adozioni implicite e recepimenti strutturali, con attenzione al grado di integrazione previsto nel disegno pedagogico e valutativo;
- il concetto di competenza adottato o implicito, analizzato in termini di articolazione interna (conoscenze, abilità, atteggiamenti), funzione educativa o attestativa, coerenza con il D.Lgs. n. 13/2013 e dialogo con i sistemi di qualificazioni (EQF e QNQ);
- la prospettiva pedagogica sottesa, ovvero il modello formativo emergente, implicito o esplicito (trasmissivo, trasformativo, costruttivista, orientato alla prestazione o allo sviluppo personale), e la posizione della competenza come esito, processo, traguardo o dispositivo operativo;
- le modalità di riconoscimento, valutazione e attestazione delle competenze, incluse eventuali strategie previste di valorizzazione degli apprendimenti non formali e informali, nonché il grado di strutturazione dei descrittori, degli indicatori osservabili e dei livelli di padronanza;

³ Si rimanda per una esplorazione dell'Atlante a <https://www.inapp.gov.it/atlantelavoro/>.

⁴ Si rimanda per approfondire su EQF e QNQ a <https://www.inapp.gov.it/progetti/progetti-in-corso/eqf>.

⁵ Il QNQR è una sezione del Repertorio nazionale (ex D.Lgs. n. 13/2013) che raccoglie e standardizza le qualifiche professionali regionali.

È consultabile all'interno del portale dell'Atlante https://atlantelavoro.inapp.org/atlante_repertori.php.

⁶ Si rimanda per approfondire a <https://esco.ec.europa.eu/it>.

- le criticità metodologiche e sistemiche, quali disallineamenti tra enunciati normativi e strumenti attuativi esplicitati, incoerenze tra approccio educativo e approccio valutativo previsti, carenze di interoperabilità tra dispositivi, sovrapposizioni concettuali e ambiguità definitorie.

Le schede introducono il quadro normativo di riferimento e presentano un insieme di osservazioni fondate sulle chiavi di lettura precedentemente illustrate, conservando un grado di articolazione e organizzazione non uniforme. Tale opzione è stata preferita a una descrizione rigidamente standardizzata al fine di mantenere aderenza alle specificità dei diversi quadri normativi e di valorizzare una lettura interpretativa orientata alla progettazione del Metamodello e al confronto tra attori dei sistemi.

Nel complesso le azioni di ricerca afferenti all'analisi di scenario sono state condotte da ricercatori ed esperti del gruppo di progetto, che a fronte di competenze specialistiche nei diversi sistemi italiani hanno valutato la rilevanza delle normative e individuato le pratiche significative rispetto agli obiettivi dell'indagine. Alcuni esperti sono stati anche destinatari delle interviste, avendo operato all'interno di progetti di rilevanza nazionale, regionale o locale.

L'intero processo, che si è anche avvalso dei contributi della comunità di pratica allargata, si configura, quindi, come un esercizio di analisi integrata tra livelli macro, meso, micro, capace di connettere le dimensioni della norma e della rappresentazione concettuale assunta, al fine di contribuire alla definizione del perimetro e delle condizioni di fattibilità del Metamodello, come possibile riferimento per l'azione pubblica in materia di competenze.

Contenuti del Focus

Il Focus raccoglie un corpus di 27 schede relative a quadri normativi di rilevanza nazionale (comprensivi degli Accordi in Conferenza Stato-Regioni; sono escluse le normative regionali), analizzati al fine di comprendere le modalità di recepimento dei riferimenti europei nei diversi sistemi.

Il documento è articolato in quattro sezioni:

1. sistema dell'istruzione e della formazione;
2. sistema del lavoro e dell'apprendimento permanente;
3. politiche giovanili e terzo settore;
4. sistema delle competenze nella Pubblica Amministrazione.

A queste si aggiunge la sezione 5, nella quale i capitoli 1-4 propongono prospetti di lettura orizzontale commentati, nei quali le schede sono riorganizzate secondo una diversa logica analitica rispetto alla suddivisione per sistemi. Tali prospetti consentono di individuare criticità ricorrenti e potenzialità sistemiche e intersistemiche.

Il capitolo 5 documenta, invece, alcune riflessioni sviluppate nella prima fase del progetto: alla luce delle evidenze emerse dagli scenari italiano ed europeo e delle sfide complessive (aree problematiche sopra delineate), vengono esplorate sia le funzionalità operative del Metamodello, sia alcune sue possibili evoluzioni in termini prospettici.

Non è prevista una sezione bibliografica autonoma dei riferimenti normativi, in quanto le fonti sono già riportate e organizzate all'interno delle singole schede.

SEZIONE I

Sistema dell'istruzione e della formazione

1. Introduzione alle politiche

Il sistema nazionale di istruzione e formazione si è definito nel tempo attraverso un percorso normativo e regolamentare non lineare, in cui a momenti di innovazione si affiancano linee di continuità, assumendo una configurazione influenzata anche dalla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, ridefinita dalla riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001), che riconosce alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di formazione professionale e assegna allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

È possibile distinguere in questo percorso di trasformazione del sistema tre passaggi di rilievo.

Il primo corrisponde alla fase di fine anni Novanta, segnata dalle misure di decentramento amministrativo connesse alle riforme Bassanini e dall'impostazione riformatrice promossa dai ministri Berlinguer e De Mauro; in questa fase il tema delle competenze si inserisce nella strategia riformista "a mosaico" (Berlinguer), che prevedeva interventi normativi progressivi volti a ridefinire l'organizzazione dei cicli di istruzione, rafforzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche e favorire l'integrazione tra sistema di istruzione e sistema formativo. In questo quadro si collocano, tra l'altro, l'introduzione del credito formativo e il riconoscimento di apprendimenti acquisiti anche in contesti non formali e informali.

L'introduzione esplicita della dimensione delle competenze nel sistema scolastico italiano si collega alla riforma dell'esame di Stato avviata con la legge n. 425/1997, attuata a partire dall'anno scolastico 1998-1999, che prevede la verifica e certificazione di conoscenze, competenze e capacità degli studenti. Questo orientamento si consolida con il regolamento sull'autonomia scolastica (DPR n. 275/1999), che attribuisce alle istituzioni scolastiche la responsabilità della progettazione curricolare. Nello stesso periodo si colloca anche l'innalzamento dell'obbligo scolastico (legge n. 9/1999), che rafforza l'attenzione ai risultati di apprendimento e alla costruzione di percorsi educativi progressivi. Tale evoluzione si inserisce in un contesto culturale influenzato dalle teorie dell'apprendimento di matrice cognitivista e costruttivista e dal dibattito pedagogico sulla programmazione per obiettivi e sulla distinzione tra performance (prestazioni osservabili) e competence, intesa come costruito integrato di conoscenze, abilità e atteggiamenti.

Il secondo passaggio riguarda il ciclo 2001–2006, riconducibile alla riforma Moratti (legge n. 53/2003), nel contesto successivo alla revisione del Titolo V. Con la riforma Moratti si affermano in modo strutturale sia la dimensione della competenza, intesa come capacità di mobilitare tutte le dimensioni della persona (conoscenze e abilità, emozioni e impegno), sia quella dell'apprendimento permanente e della natura cumulativa dell'apprendimento. Tali orientamenti si sviluppano anche nel quadro delle politiche europee dell'istruzione e della formazione, rafforzate a partire dalla Strategia di Lisbona (2000).

I diversi gradi e livelli del sistema sono finalizzati allo sviluppo di un profilo educativo, culturale e professionale dell'allievo (PECUP). Alla scuola è assegnato il compito di favorire la conquista dell'autonomia da parte dell'alunno, intesa come capacità di affrontare situazioni problematiche, possedere strategie di soluzione dei problemi e vivere con gli altri cooperando e difendendo con argomentazioni il proprio punto di vista. Queste dimensioni saranno parte costitutiva delle competenze chiave successivamente adottate con la Raccomandazione europea del 2006, poi sostituita da quella del 2018.

Nel corso degli anni Duemila l'impostazione degli apprendimenti in termini di competenze si consolida progressivamente nel quadro normativo nazionale. Un passaggio rilevante è rappresentato dal decreto ministeriale n. 139/2007, che dà attuazione all'innalzamento dell'obbligo di istruzione a dieci anni (fino ai 16 anni di età) e definisce competenze chiave di cittadinanza e saperi degli assi culturali da acquisire al termine del primo biennio della scuola secondaria di secondo grado. Parallelamente, nel sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP) si sviluppano modelli di descrizione degli esiti di apprendimento fondati su standard di competenza, progressivamente armonizzati a livello nazionale attraverso gli accordi in Conferenza Stato-Regioni. Nel 2011 sono stati formalizzati i repertori indicati nell'Allegato 4 dell'Accordo in Conferenza

Stato-Regioni del 27 luglio 2011, che definisce gli standard minimi delle competenze tecnico-professionali e culturali e contribuisce alla costruzione del Repertorio nazionale delle qualifiche e dei diplomi professionali. Tali sviluppi si inseriscono anche nel più ampio quadro europeo di definizione dei risultati di apprendimento, caratterizzato dall'adozione del Quadro europeo EQF nel 2008 e dal progressivo rafforzamento delle politiche di trasparenza e riconoscimento delle competenze.

Su queste basi si sviluppa una fase più recente di consolidamento del sistema, rappresentata dalla stagione della legge n. 107 del 2015 (Buona scuola), che contribuisce a rinsaldare il quadro complessivo (autonomia delle istituzioni scolastiche; progettazione curricolare e integrazione tra istruzione e mondo del lavoro) entro cui si collocano anche interventi più recenti relativi al rafforzamento della filiera tecnico-professionale, tra cui l'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale (legge 8 agosto 2024, n. 121) e la riforma degli istituti tecnici (decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, convertito nella legge 5 giugno 2025, n. 79), sviluppati anche in coerenza con le priorità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nel loro insieme, questi interventi normativi riflettono il progressivo consolidarsi di un approccio fondato sui risultati di apprendimento (*learning outcomes*), in cui le competenze rappresentano il principale riferimento per la definizione degli standard formativi, la progettazione dei curricula e i dispositivi di valutazione e certificazione.

L'analisi dei quadri normativi confluita nelle schede della prima sezione (primo ciclo, secondo ciclo, e sistema terziario) mette in evidenza l'eterogeneità delle concezioni pedagogiche e dei conseguenti modelli descrittivo-costruttivi adottati per la codifica delle competenze nonché le diverse forme di recepimento delle competenze chiave nei vari segmenti del sistema educativo e formativo, condizionate anche dal sopraggiungere dei quadri europei di competenze.

2. Schede normative di riferimento per l'analisi delle competenze chiave

2.1 Primo ciclo di istruzione



Atto/ Documento	Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione – MIM, luglio 2025
Contesto/ Finalità	<p>Nel luglio 2025 il MIM ha concluso la parte di propria competenza nell'iter di adozione delle nuove Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.</p> <p>Il processo si è articolato in una fase di elaborazione e confronto che ha previsto:</p> <ul style="list-style-type: none">• la predisposizione di una prima proposta da parte della commissione di esperti (marzo 2025);• una consultazione pubblica tramite questionario e audizioni (società scientifiche, organizzazioni sindacali, enti e associazioni professionali e disciplinari) a seguito della quale è stata redatta una seconda versione delle Indicazioni (giugno 2025);• l'acquisizione del parere positivo del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI) del 27 giugno 2025 (con riserve e suggerimenti soprattutto in merito alla chiarezza normativa e alla caratterizzazione tecnica del documento regolamentare);• la redazione della versione finale. <p>Le indicazioni saranno in vigore da settembre 2026⁷.</p>
Destinatari	Istituzioni scolastiche, docenti e allievi/e dell'infanzia e del primo ciclo.

Osservazioni

Ruolo delle competenze chiave europee (CCE) ⁸ / dei framework europei	<p>Il primo riferimento ai termini competenza/competenze si ritrova nelle Indicazioni nazionali (2025, 7) all'interno delle Premesse culturali (Scuola e nuovo umanesimo), dove si specifica come finalità principale della scuola "l'acquisizione delle conoscenze e abilità fondamentali per sviluppare le competenze culturali di base (di ambito umanistico, scientifico e tecnologico) nella prospettiva dello sviluppo integrale della persona e dei suoi talenti." A seguire sotto la voce Libertà, cura di sé ed etica del rispetto (Scuola e nuovo umanesimo) si parla di "competenza del fare e dell'agire" (Indicazioni Nazionali 2025, 8), in senso antropologico e pedagogico, non come costruito tecnico-valutativo.</p> <p>Nel testo sono presenti riferimenti espliciti sia alle CCE, sia ad alcuni quadri europei:</p> <ul style="list-style-type: none">• nelle Finalità, dove si specifica che il sistema scolastico italiano assume le CCE come orizzonte di riferimento verso cui tendere;• nel Profilo dello studente, in cui le CCE si ritrovano in modo più puntuale: si descrivono, in forma essenziale, le competenze riferite alle discipline di insegnamento e al pieno esercizio della cittadinanza al termine del primo ciclo di istruzione⁹;• nell'Organizzazione del curriculum di scuola, dove si presenta l'articolazione di ciascuna disciplina all'interno del regolamento (voce Non multa, sed multum) secondo la struttura: perché si studia la disciplina; obiettivi specifici di apprendimento e competenze attese coerenti rispetto alle competenze chiave — D.M. 14/2024;
----------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷ Sono state annunciate delle Nuove Indicazioni nazionali anche per il secondo ciclo di istruzione a partire dall'anno scolastico 2027-2028.

⁸ Da qui in avanti in tutte le schede e nei capitoli afferenti ai quadri di lettura orizzontale ci si riferirà alle competenze chiave europee con la sigla CCE.

⁹ Si elencano dapprima le competenze al termine del primo ciclo di istruzione che corrispondono alle CCE così come assunte nel DM n. 14/2024 quale quadro di riferimento per la certificazione, con integrazioni tratte dal Quadro QCER e dal Framework DigComp 2.2 in funzione orientativa e progettuale; poi si elencano gli obiettivi generali del processo formativo, che rappresentano una declinazione operativa delle CCE (prima sono indicate per la primaria e poi per il primo ciclo).

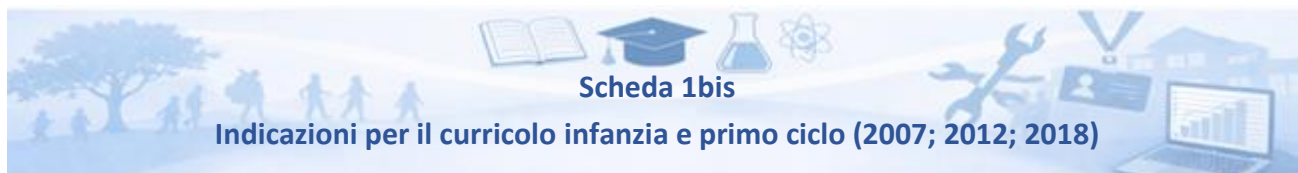
conoscenze. Ogni disciplina presenta nuclei fondanti (concetti ritenuti fondamentali verticalizzati nei gradi per agevolare il lavoro di progettazione curricolare);

- sotto la voce Scuola che integra le tecnologie digitali con prudenza e senso critico (Premessa culturale, pag. 9), dove si cita in modo diretto la competenza digitale;
- nell'insegnamento delle lingue straniere (Premesse culturali — L'internazionalizzazione come misura di sé e conoscenza del mondo): si colloca un riferimento allo sviluppo di competenze multilinguistiche in linea con la Raccomandazione CCE 2018;
- tra i quadri europei vengono citati DigComp e GreenComp.

Competenze trasversali	Oltre al costrutto di CCE ricorre quello di competenze trasversali, che viene richiamato nel merito della valutazione (si riprende il passaggio specifico del testo più avanti nella scheda, quando si tratta il tema della valutazione) e nei perimetri disciplinari dell'inglese, della seconda lingua e della matematica (es. per l'inglese: "(...) promuove l'acquisizione di competenze trasversali fondamentali per il futuro degli studenti, come la capacità di collaborare, risolvere problemi e interagire in contesti multiculturali, (...)").
Relazione tra conoscenze e competenze	<p>Nel documento si tratta in modo esplicito la relazione tra conoscenze e competenze e tale tema si pone come base del 'cambio di paradigma culturale' proposto dalle Indicazioni, che si esprime nel rimettere al centro la valorizzazione delle conoscenze, base fondamentale per lo sviluppo delle competenze (Organizzazione del curriculum di scuola — Un dispositivo per 'pensare' l'insegnamento, 21).</p> <p>Si suggeriscono per ogni disciplina un corpo di conoscenze da sviluppare, motivando tale scelta anche con riferimento ad EQF "secondo cui le competenze non possono di fatto sussistere senza le conoscenze" (Organizzazione del curriculum di scuola — Non multa, sed multum, 22.). Tale richiamo appare non pienamente coerente con l'impianto concettuale del quadro europeo EQF, che definisce le competenze come integrazione di conoscenze, abilità e responsabilità/autonomia, senza prevedere una polarizzazione tra le diverse componenti. Inoltre, il richiamo alle CCE come orizzonte culturale verso cui tendere e la concomitante scelta di una 'polarizzazione conoscenze-competenze' sembrano presentare ulteriori elementi di tensione interpretativa.</p>
Valutazione	<p>La valutazione (L'Organizzazione del Curriculum di Scuola, pag. 22-24) si configura come un processo educativo "complesso, dinamico, collegiale e multidimensionale, che accompagna lo studente nella costruzione della propria identità e nel riconoscimento delle proprie potenzialità. (...)". È inteso come un "(...) atto pedagogico, culturale e regolativo che pone al centro la valorizzazione e il riconoscimento della unicità degli allievi, (...)". Si riconosce una funzione essenziale alla valutazione per l'apprendimento e si estende il raggio di azione della valutazione alle competenze trasversali.</p> <p>"La valutazione non è, dunque, un fine, ma rappresenta uno strumento di orientamento, capace di promuovere il successo formativo di ciascuno studente e una relazione educativa significativa con i saperi. Nelle sue diverse articolazioni – diagnostica, iniziale, formativa in itinere, autovalutativa, metacognitiva, finale – la valutazione permette di cogliere il percorso di apprendimento nel suo farsi, valorizzando la dimensione processuale e dinamica dell'apprendimento, e di restituire agli alunni e alle famiglie una visione chiara del cammino intrapreso: cammino che non si limita alla padronanza di saperi disciplinari, ma che abbraccia anche competenze trasversali e la consapevolezza metacognitiva dei propri punti di forza e delle proprie aree di miglioramento. (...)." (L'Organizzazione del Curriculum di Scuola, 23).</p> <p>Rispetto agli obiettivi della valutazione si dedica una riflessione sul come i concetti di competenza, di obiettivi generali del processo formativo e di obiettivi specifici di apprendimento (OSA) possano concretamente diventare oggetto di valutazione. Si specifica in questo senso che:</p> <ul style="list-style-type: none">• "Il termine competenza viene impiegato, in un'accezione ormai diffusa, per indicare capacità di ordine generale del soggetto nel saper impiegare conoscenze, abilità, atteggiamenti per affrontare problemi significativi sia nell'ambito disciplinare che nella vita reale.";• sono però gli OSA, "che indicano risultati auspicati più circoscritti, a dover essere oggetto di una valutazione attuata dalle scuole, sia a livello di valutazione formativa che sommativa". <p>Si configura così una separazione funzionale tra competenze come cornice di senso e OSA come unità valutativa effettiva.</p>

Ruolo-professionalità docente	<p>I docenti devono essere in grado di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • agire come curriculum maker chiamati a elaborare percorsi didattici e valutativi, • rispettare i riferimenti normativi, le peculiarità dei contesti locali e delle studentesse e degli studenti, • esprimere una forte dimensione collegiale. <p>Per i docenti si configura quindi una professionalità complessa, formata con continuità anche su competenze relazionali, didattiche e valutative (si rimanda a Un dispositivo per 'pensare' l'insegnamento - L'Organizzazione del Curricolo di Scuola, 21-22).</p>
Criticità per il trattamento delle competenze chiave	<ul style="list-style-type: none"> • Sul fronte delle CCE si riscontra un orientamento talvolta contraddittorio e si ereditano le criticità del DM n. 14/2024 riguardante la certificazione delle CCE (Scheda 10): le CCE sono riportate con denominazioni sintetiche prive di articolazione interna come invece richiesto dalla Raccomandazione europea 2018. • Gli obiettivi generali del processo formativo¹⁰ sembrano offrire una dotazione non sufficientemente supportiva per guidare in modo omogeneo il processo di trattamento fino alla fase di specificazione e adeguamento alle diverse realtà come previsto nelle Linee Guida: "All'inizio di ogni anno scolastico, per ciascuna delle otto competenze, il team docente sceglierà e adeguerà alla realtà della propria classe quegli obiettivi educativi generali che siano ritenuti più pertinenti ad essa." • L'uso dei due costrutti di competenze chiave e trasversali (quest'ultime associate a listati diversificati di capacità/risorse) senza esplicitazione di alcuna relazione semantica si presta ad ambiguità interpretative. <p>Un ulteriore punto critico riguarda la valutazione, in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • si va a configurare una valutazione degli OSA, mentre le competenze rimangono riferimento generale; l'obiettivo esplicito di valutazione-certificazione delle competenze chiave risulta disallineato rispetto alle modalità valutative effettivamente descritte; • Il problema della traduzione operativa si lascia in larga misura all'autonomia professionale dei docenti nel loro ruolo individuale e collegiale di Curriculum maker, valutatori e certificatori. <p>Ciò va perimetrato in una accezione di certificazione che "mira a rappresentare il percorso dello studente, in una visione più ampia e unitaria, capace di accompagnare lo studente orientandolo verso il suo futuro. (...)", e che non si ancora alla struttura concettuale, normativa e descrittiva del SNCC.</p>

¹⁰ Negli obiettivi si declinano operativamente le CCE su ciascun grado scolastico, con l'intenzione esplicita di fornire uno strumento per: la progettazione educativo-didattica del consiglio di classe; la formulazione del giudizio sintetico intermedio e finale sul grado di sviluppo della maturazione complessiva dell'alunno; la certificazione delle competenze dell'alunno alla fine di ognuno dei due gradi scolastici.



**Atto/
Documento**

D.Lgs. 19 febbraio 2004 n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione, a norma dell’articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 — Allegati A, B, C e D.
 DM 31 luglio 2007, Indicazioni per il curricolo per la scuola dell’infanzia e per il primo ciclo di istruzione.
 DM 16 novembre 2012 n. 254, Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione, a norma dell’art. 1, comma 4, del DPR 20 marzo 2009, n. 89.
 Indicazioni nazionali e nuovi scenari (2018) – Documento a cura del Comitato scientifico nazionale per le Indicazioni 2012 della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione.

**Contesto/
Finalità**

Le ‘Indicazioni’ del 2004 costituiscono la declinazione regolamentare delle norme generali emanate con D.Lgs. n. 59/2004, in attuazione delle previsioni (art. 7, c. 1) e secondo la nuova impostazione della legge n. 53/2003 sul sistema nazionale di istruzione e formazione. In questa prima versione si esplicitano i livelli essenziali delle prestazioni educative, per “garantire il diritto personale, sociale e civile all’istruzione e alla formazione di qualità”, con indicazioni per la predisposizione, nell’ambito della propria autonomia, dei piani personalizzati di studio in rapporto a obiettivi generali e specifici e articolati in unità di apprendimento (D.Lgs. 59/2004, Allegato A).
 Nel 2007 le ‘Indicazioni’ vengono ridefinite, sempre con la finalità di offrire linee direttive per l’elaborazione dei curricula, in via sperimentale e secondo una impostazione che pone un forte accento sulla dimensione dell’educazione alla cittadinanza in “una società caratterizzata da molteplici cambiamenti e discontinuità” e in un mondo/dimensione territoriale sempre più ‘multiculturale’ (MIUR, 2007). Il testo del 2007 viene poi riconfermato, con alcuni aggiustamenti, nel 2012 (DM 254/2012) e nel documento del 2018, che lo rilegge alla luce della sperimentazione effettuata nelle scuole, ribadendo la centralità del tema della cittadinanza – in sinergia con l’insegnamento di “Cittadinanza e Costituzione”, introdotto nei curricula dal 2008 – come “vero sfondo integratore e punto di riferimento di tutte le discipline (...)” (Comitato Scientifico Nazionale, 2018).

Destinatari Istituzioni scolastiche e docenti dell’infanzia e del primo ciclo.

Osservazioni

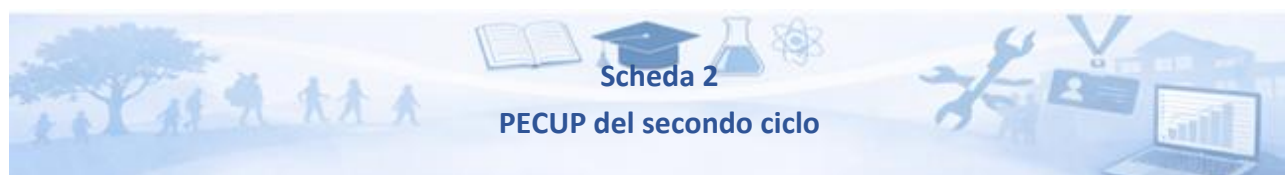
Ruolo delle CCE/dei framework europei

Nella prima versione del 2004, antecedente alla Raccomandazione sulle CCE (2006), non sono presenti espliciti riferimenti alle CCE. Nelle successive versioni delle Indicazioni, invece, il riferimento è esplicito. Nel merito delle Indicazioni del 2012:

“Il sistema scolastico italiano assume come orizzonte di riferimento verso cui tendere il quadro delle competenze-chiave per l’apprendimento permanente definite dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell’Unione europea (...). Queste sono il punto di arrivo odierno di un vasto confronto scientifico e culturale sulle competenze utili per la vita al quale l’Italia ha attivamente partecipato. L’impegno a far conseguire tali competenze a tutti i cittadini europei di qualsiasi età, indipendentemente dalle caratteristiche proprie di ogni sistema scolastico nazionale, non implica da parte degli Stati aderenti all’Unione europea l’adozione di ordinamenti e curricula scolastici conformi ad uno stesso modello. Al contrario, la diversità di obiettivi specifici, di contenuti e di metodi di insegnamento, così come le differenze storiche e culturali di ogni paese, pur orientati verso le stesse competenze generali, favoriscono l’espressione di una pluralità di modi di sviluppare e realizzare tali competenze. Tale processo non si esaurisce al termine del primo ciclo di istruzione, ma prosegue con l’estensione dell’obbligo di istruzione nel ciclo secondario e oltre, in una prospettiva di educazione permanente, per tutto l’arco della vita. Nell’ambito del costante processo di elaborazione e verifica dei propri obiettivi e nell’attento confronto con gli altri sistemi scolastici europei, le Indicazioni nazionali intendono promuovere e consolidare le competenze culturali basilari e irrinunciabili tese a sviluppare progressivamente, nel corso della vita, le competenze-chiave europee” (MIUR 2012, p. 9).

Competenza come traguardo formativo (2007)	<p>L'analisi longitudinale dei documenti normativi rivela una trasformazione significativa del concetto di 'competenza', in relazione tanto ai modelli pedagogici di riferimento, quanto agli orientamenti europei in materia di lifelong learning.</p> <p>Nel testo del 2004, il concetto di competenza è presentato come una padronanza globale e personale: essa consiste nella capacità del soggetto di mobilitare le proprie risorse per agire, interagire, risolvere problemi e incidere positivamente sul contesto sociale e naturale. In questa visione, la competenza è legata alla dimensione esistenziale del soggetto, configurandosi come saper essere e saper fare integrati, e si fonda su una prospettiva antitetica alla mera addestrabilità.</p> <p>Con il passaggio al testo del 2007, la nozione di competenza viene riformulata spostando l'asse interpretativo dai 'risultati' (intesi in senso standardizzato) ai 'traguardi formativi', ossia esiti desiderabili e progressivamente raggiungibili dell'esperienza scolastica. Il concetto di traguardo si connota per una valenza soggettiva e processuale, e si distacca dal paradigma valutativo centrato su prove di prestazione oggettiva. La competenza è così interpretata non come stato da misurare, ma come orizzonte formativo, in coerenza con una concezione riflessiva e costruttiva dell'apprendimento.</p>
CCE come orizzonte di riferimento (dal 2012)	<p>A partire dalle Indicazioni del 2012 e soprattutto con il documento 'Indicazioni nazionali e nuovi scenari' (2018), si registra una progressiva valorizzazione delle CCE: vengono riconosciute come orizzonte di riferimento verso cui tendere, ma non vengono adottate secondo la loro articolazione analitica (elementi costitutivi — conoscenze, abilità, atteggiamenti — come previsto dalla Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 2018). Manca, inoltre, l'allineamento con il quadro normativo nazionale del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC), in particolare con quanto previsto dal D.Lgs. n. 13/2013, che richiede la formalizzazione delle competenze in termini di risultati di apprendimento osservabili e certificabili.</p>
Criticità: approccio educativo/certificativo	<p>Da ciò deriva una distonia tra l'impianto culturale-educativo delle Indicazioni e l'impianto certificativo vigente, alimentando una tensione tra modello formativo e modello prestazionale. Le competenze, nei testi curricolari, assumono una valenza fortemente educativa e relazionale (competenze per la vita, per la cittadinanza, per la convivenza democratica), ma non sono ancora incorporate in modo sistemico come costrutti formali e valutabili.</p>

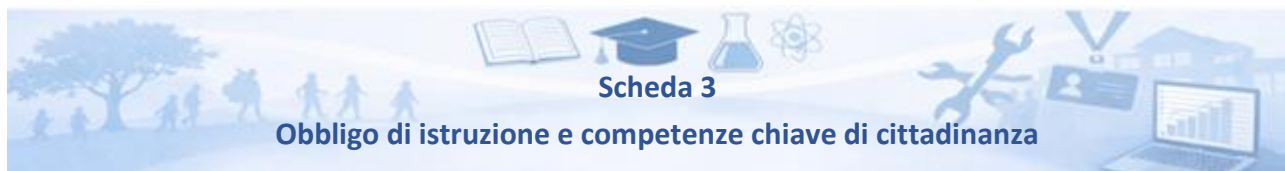
2.2 Secondo ciclo di istruzione



Atto/ Documento	D.Lgs. 17 ottobre 2005 n. 226, Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione – Allegato A (PECUP).
Contesto/ Finalità	<p>Il PECUP comune a tutti i percorsi di secondo ciclo, nei quali si realizza il diritto-dovere all'istruzione e formazione (DDIF), definisce "il fine comune di promuovere l'educazione alla convivenza civile, la crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il saper essere, il saper fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, nonché di incrementare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale curando anche l'acquisizione delle competenze e l'ampliamento delle conoscenze, delle abilità, delle capacità e delle attitudini" (D.Lgs. n. 226/2005, art. 1, c. 5), secondo una prospettiva di "educazione permanente" ed assicurando "gli strumenti intellettuali, morali, estetico-espressivi, relazionali, affettivi, operativi indispensabili per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita" (PECUP, "Secondo ciclo ed educazione permanente").</p> <p>Il PECUP delinea sia le finalità generali, che gli obiettivi specifici (Capi II e III).</p>
Destinatari	Istituzioni scolastiche e formative accreditate e docenti del secondo ciclo di Istruzione.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	Il PECUP (2005), antecedente all'adozione ufficiale delle CCE (2006), ne anticipa diversi principi fondamentali, come l'educazione permanente, l'integrazione di sapere, saper fare e saper essere, e lo sviluppo dell'autonomia personale e della cittadinanza attiva.
Formazione integrale della persona	Rappresenta un documento di grande rilievo pedagogico e politico, in quanto definisce l'orizzonte formativo comune ai diversi percorsi entro cui si esercita il diritto-dovere all'istruzione e formazione. L'accento è posto sul valore formativo totale della persona, in una prospettiva di autonomia e responsabilità individuale e collettiva, e la competenza è intesa come processo multidimensionale, che comprende: <ul style="list-style-type: none">• maturazione del pensiero critico;• assunzione di responsabilità personale e sociale;• capacità di agire consapevolmente nella vita culturale, civica e lavorativa, a livello locale e globale.
Coerenza valoriale con le CCE, limiti operativi e certificativi	Questa impostazione risulta pienamente coerente con la logica sottesa alle CCE, in particolare rispetto all'acquisizione delle competenze civiche, sociali, personali e di cittadinanza. Tuttavia, il PECUP: non formalizza il concetto di competenza con un descrittivo articolato, non prevede una struttura valutativa articolata per livelli di padronanza, non delinea indicatori osservabili o strategie di valutazione formativa e sommativa, sebbene enunci la necessità di preparare lo studente alla partecipazione attiva alla vita sociale e culturale — elemento cardine della cittadinanza europea — affidando agli istituti scolastici una responsabilità elevata, ma non supportata sul piano metodologico.
Criticità sistemiche e carenze metodologiche	Da un punto di vista critico, si evidenzia quindi: <ul style="list-style-type: none">• una tensione tra le finalità educative enunciate e la mancanza di strumenti operativi;• un'assenza di ancoraggio ai framework europei, che ne limita il potenziale come dispositivo di interconnessione tra scuola, lavoro e società (sarebbe auspicabile un'attualizzazione del documento).

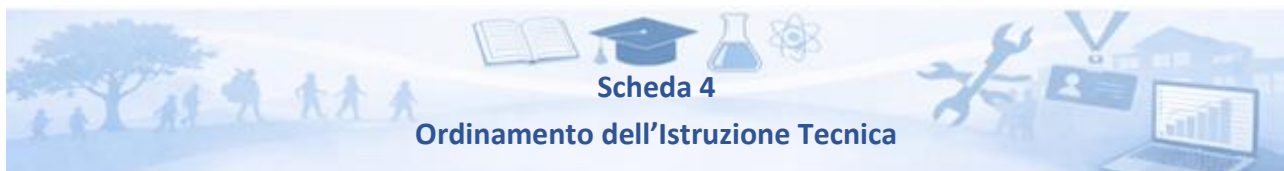


Atto/ Documento	DM 22 agosto 2007 n. 139, Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione – Allegati. DM 27 gennaio 2010 n. 9, Modello di certificazione delle competenze al termine dell'obbligo di istruzione.
Contesto/ Finalità	Il DM n. 139/2007, con l'innalzamento dell'obbligo di istruzione a 16 anni, segna una svolta nel passaggio da un sistema scolastico incentrato sui contenuti a uno orientato alle competenze, in coerenza con le Raccomandazioni europee sull'apprendimento permanente. L'obiettivo è quello di garantire a tutti gli studenti un bagaglio comune di conoscenze, abilità e attitudini fondamentali per l'esercizio della cittadinanza attiva e per l'accesso alla vita adulta e lavorativa. Attraverso la mediazione dei quattro assi culturali (linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale), il DM promuove una formazione unitaria e trasversale che integri saperi disciplinari e competenze chiave, sostenendo la capacità di apprendere per tutta la vita. Tale impostazione getta le basi per la successiva evoluzione del curriculum e per l'introduzione di dispositivi nazionali di certificazione delle competenze.
Destinatari	Istituzioni scolastiche e formative accreditate, docenti della scuola secondaria di primo e secondo grado e della IeFP.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Nel Documento tecnico allegato al DM n. 139/2007 si fa esplicito riferimento alla Raccomandazione sulle CCE del 2006 e alle definizioni di 'competenza', 'abilità' e 'conoscenza', una terminologia successivamente ripresa dallo stesso SNCC (D.Lgs. n. 13/2013).</p> <p>Nel documento si dichiara che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • "I saperi e le competenze per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione sono riferiti ai quattro assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale)" che "costituiscono 'il tessuto' per la costruzione di percorsi di apprendimento orientati all'acquisizione delle competenze chiave che preparano i giovani alla vita adulta e che costituiscano la base per consolidare e accrescere saperi e competenze in un processo di apprendimento permanente, anche ai fini della futura vita lavorativa"; • "I saperi sono articolati in abilità/capacità e conoscenze, con riferimento al sistema di descrizione previsto per l'adozione del Quadro europeo dei Titoli e delle Qualifiche (EQF)" (si fa riferimento alla proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2006) e le "competenze chiave proposte nell'Allegato 2) sono il risultato che si può conseguire — all'interno di un unico processo di insegnamento/apprendimento — attraverso la reciproca integrazione e interdipendenza tra i saperi e le competenze contenuti negli assi culturali." <p>L'Allegato 2) presenta un elenco di "competenze chiave di cittadinanza", ampiamente sovrapponibili alle CCE (ad es. "imparare a imparare e collaborare e partecipare = interagire in gruppo, comprendendo i diversi punti di vista, valorizzando le proprie e le altrui capacità, gestendo la conflittualità, contribuendo all'apprendimento comune ed alla realizzazione delle attività collettive, nel riconoscimento dei diritti fondamentali degli altri"), altre costituenti parti di esse (ad es. "risolvere problemi = affrontare situazioni problematiche..."; "progettare = elaborare e realizzare progetti riguardanti lo sviluppo delle proprie attività di studio e di lavoro, utilizzando le conoscenze apprese per stabilire obiettivi significativi e realistici..."), altre ancora come dimensioni generali delle stesse CCE (ad es. "agire in modo autonomo e responsabile = sapersi inserire in modo attivo e consapevole nella vita sociale e far valere al suo interno i propri diritti e bisogni riconoscendo al contempo quelli altrui, le opportunità comuni, i limiti, le regole, le responsabilità") o del processo di apprendimento ("acquisire ed interpretare l'informazione").</p> <p>Il modello di certificato rilasciato al termine dell'obbligo scolastico connette le competenze a gradi di acquisizione.</p>
----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Rilevanza pedagogica	L'introduzione del DM n. 139/2007 rappresenta un momento di svolta nella transizione del sistema scolastico italiano da un modello centrato sui contenuti a uno orientato alle competenze come esiti formativi integrati, in linea con le Raccomandazioni europee sull'apprendimento permanente. L'atto normativo assume un ruolo cardine nella riorganizzazione del curricolo del biennio obbligatorio del secondo ciclo e pone le competenze di cittadinanza al centro del progetto educativo comune a tutti i percorsi formativi.
Assi culturali come ponte tra saperi e competenze	La sua forza risiede nel rappresentare un primo tentativo sistematico di costruire una corrispondenza tra i saperi disciplinari e le competenze chiave con la mediazione degli Assi culturali. Questi ultimi, come previsto nel documento tecnico e nei suoi allegati, rappresentano il tessuto epistemico e metodologico attraverso cui sviluppare le competenze per la vita adulta, la partecipazione civica e l'inserimento lavorativo. Si tratta, in sostanza, di una visione olistica e integrativa del curricolo, dove i contributi disciplinari assicurano l'acquisizione dei contenuti, delle abilità e delle attitudini che concorrono alla formazione della persona in apprendimento.
Anticipazione del linguaggio EQF	L'operazione normativa anticipa concetti e modalità di definizione delle competenze che saranno poi formalizzati nel SNCC (D.Lgs. n. 13/2013), in particolare la definizione delle competenze come costrutti articolati in conoscenze e abilità è in linea con la logica EQF.
Criticità valutative e sistemiche, e valore in termini di innovatività	Tuttavia, a fronte di questi aspetti innovativi, permangono alcune criticità: <ul style="list-style-type: none"> • la sovrapposizione tra tipologie di competenze (disciplinari, trasversali, di cittadinanza) non sempre è risolta in modo chiaro, né sostenuta da dispositivi e indicazioni metodologiche valutative che ne favoriscano l'applicazione in ambito curricolare; • Il modello di certificazione introdotto dal DM n. 9/2010 si riferisce a generici livelli di padronanza, non ancorati a standard condivisi (come avverrà successivamente nel QNQ-EQF). Nonostante queste lacune, si può affermare che il DM n. 139/2007 costituisca una tappa fondamentale nell'ibridazione tra approccio curricolare e approccio per competenze. Esso assume le CCE come riferimento concettuale, traducendole in una grammatica nazionale delle competenze orientata alla cittadinanza attiva e alla formazione integrale del soggetto. In tal senso, rappresenta una piattaforma intermedia tra la cultura pedagogica italiana e i modelli europei, che prepara il terreno per successive riforme e innovazioni (come l'inserimento di 'Cittadinanza e Costituzione', l'obbligo di istruzione nei CPIA, l'educazione civica e ambientale).



Atto/ Documento	DPR 15 marzo 2010 n. 88, Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici. Direttive n. 57/2010 e n. 4/2012, recanti Linee guida, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del DPR n. 88/2010, per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti tecnici (primo biennio e secondo biennio-quinto anno).
Contesto/ Finalità	<p>Il DPR n. 88/2010 e le relative Linee guida disegnano l'ordinamento dell'Istruzione Tecnica, ridefinendo l'impianto curricolare, le finalità formative e i risultati di apprendimento. Collocandosi nel quadro della riforma del secondo ciclo (L. n. 53/2003), il provvedimento mira a coniugare l'istruzione generale con quella tecnico-professionale, promuovendo un apprendimento orientato alle competenze, in coerenza con il paradigma europeo del lifelong learning. L'obiettivo è formare studenti in grado di agire consapevolmente nei contesti professionali, sociali e civici, sviluppando competenze tecnico-disciplinari integrate con competenze trasversali (autonomia, responsabilità, pensiero operativo), funzionali alla cittadinanza attiva e all'inserimento nel mondo del lavoro. In questo senso, l'ordinamento intende porsi come ponte tra scuola e mondo produttivo.</p> <p>Va segnalato che è stata di recente approvata la riforma dell'Istruzione Tecnica quinquennale di cui alla D.L. n. 45/2025 e al DM n. 29/2026, dal momento, però, che mancano ancora le Linee guida, non è possibile fare analisi approfondite sul trattamento delle CCE.</p>
Destinatari	Istituzioni scolastiche e docenti di Istruzione Tecnica.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Sia il preambolo dell'Atto, sia il suo testo fanno esplicito riferimento alla Raccomandazione del 2006 sulle CCE e a quella del 2008 sul Quadro EQF ("La declinazione dei risultati di apprendimento in competenze, abilità e conoscenze è effettuata dalle istituzioni scolastiche [...] anche in relazione alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)" (art. 5, c. 1, lett. a del DPR).</p> <p>Alcune dimensioni delle CCE (autonomia e responsabilità; risoluzione dei problemi; lavoro cooperativo) e della "cittadinanza" sono indicate come obiettivi trasversali e comuni alle attività e agli insegnamenti, ma non formulate in termini di competenze (ossia dotate di un proprio costrutto e descrittivo):</p> <ul style="list-style-type: none"> • il Profilo dello studente (PECUP IT) e sue successive integrazioni, come evidenziato nelle Linee Guida per il primo biennio, assegna grande rilevanza alle competenze trasversali (o abilità cognitive), tra cui assumono rilievo quelle relative alle capacità di sapersi gestire autonomamente in ambiti caratterizzati da innovazioni continue e di assumere progressivamente la responsabilità dei risultati raggiunti" (Linee secondo biennio); • "Le aree di indirizzo hanno l'obiettivo di far acquisire agli studenti sia conoscenze teoriche e applicative spendibili in vari contesti di vita, di studio e di lavoro sia abilità cognitive idonee per risolvere problemi, sapersi gestire autonomamente in ambiti caratterizzati da innovazioni continue, assumere progressivamente anche responsabilità per la valutazione e il miglioramento dei risultati ottenuti" (PECUP); • "Le metodologie sono finalizzate a valorizzare il metodo scientifico e il pensiero operativo; analizzare e risolvere problemi; educare al lavoro cooperativo per progetti; orientare a gestire processi in contesti organizzati" (PECUP).
-------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

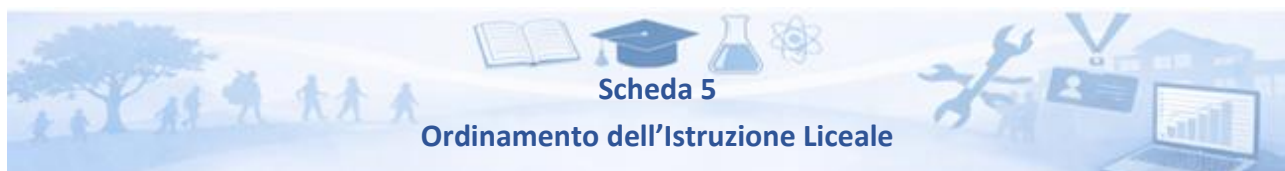
Ambiguità nella costruzione del costruito di competenza

Uno dei nodi più rilevanti riguarda la costruzione del costruito di competenza. Le Linee guida dichiarano che i risultati di apprendimento sono ‘espressi in termini di competenze’, ma l’analisi del PECUP e dei documenti allegati mostra che:

- le competenze sono formulate attraverso un linguaggio derivato dagli obiettivi formativi, spesso connotato da ambiguità semantiche. Le enunciazioni delle competenze talvolta coincidono con abilità, altre volte incorporano conoscenze, senza esplicita distinzione tra le componenti;
- i descrittori di competenza non variano nel quinquennio, mentre a mutare sono solo i set esemplificativi di conoscenze e abilità, la cui funzione, delegata alle decisioni del Consiglio di Classe, non riveste una funzione strutturale;
- molte abilità sono formulate come ‘comprensioni’ o operazioni cognitive tipiche delle conoscenze (riconoscere, descrivere, identificare), mentre alcune competenze rimangono astratte o generiche (saper gestire situazioni complesse, interagire nei contesti organizzativi), senza ancoraggio a comportamenti osservabili o a indicatori di padronanza.

Criticità nell’allineamento alle CCE e ai framework

Il provvedimento (DPR n. 88/2010, con le relative Linee guida) ha rappresentato un’importante riforma dell’ordinamento dell’Istruzione Tecnica. Tuttavia, l’allineamento con i dispositivi europei (CCE e EQF) appare più dichiarativo, che effettivamente tradotto in dispositivi operativi: le competenze trasversali di cui si parla sono chiaramente in linea con le CCE e presentano numerosi punti di contatto con i più recenti framework europei, ma non si giunge alla loro formalizzazione autonoma come costrutti valutabili, né a una struttura interna che consenta l’osservazione, il riconoscimento e la certificazione. Inoltre, non vi è alcun riferimento esplicito ai livelli EQF, e dunque manca una progressione di padronanza che permetta di posizionare le competenze in una logica europea di trasparenza e comparabilità. In sostanza, la terminologia è recepita, ma non vi è una reale armonizzazione strutturale tra gli esiti di apprendimento, le formulazioni delle competenze e i criteri valutativi propri dei sistemi certificativi europei e nazionali.



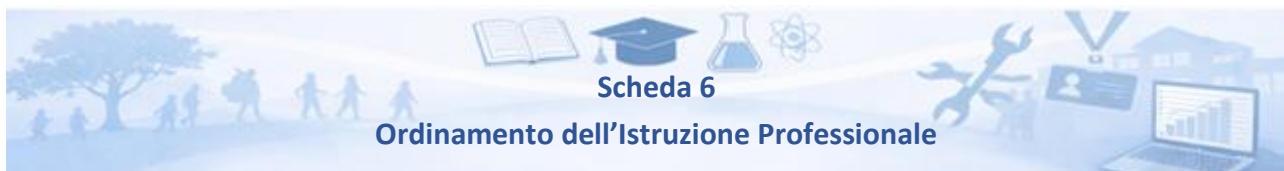
Atto/ Documento	DPR 15 marzo 2010, n. 89, Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei. DM 7 ottobre 2010, n. 211, Indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento per i licei.
Contesto/ Finalità	Il DPR n. 89/2010 e il DM n. 211/2010 riformano l'ordinamento dell'Istruzione liceale, confermandone la vocazione culturale e formativa. L'obiettivo principale è fornire agli studenti una solida base di conoscenze e competenze per affrontare con successo l'istruzione superiore, sviluppare il pensiero critico e partecipare alla vita civile. Pur in riferimento alle CCE e al Quadro EQF, l'impostazione liceale rimane centrata sulla trasmissione dei saperi disciplinari, con una ricezione formale, ma non strutturale delle competenze. Le 'competenze di cittadinanza' sono considerate esiti indiretti del processo educativo, non elementi progettuali o valutativi autonomi.
Destinatari	Istituzioni scolastiche e docenti di Istruzione liceale.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	Il preambolo del DPR 89/2010 fa riferimento alla Raccomandazione europea sulle CCE del 2006 e a quella del 2008 sul Quadro EQF: "i risultati di apprendimento sono declinati in conoscenze, abilità e competenze in relazione alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF), anche ai fini della mobilità delle persone sul territorio dell'Unione europea". Le Indicazioni DM 211/2010 dichiarano che la finalità dell'ordinamento liceale riguarda "il raggiungimento di una solida base di conoscenze e competenze, [...]" indispensabile non solo per raggiungere le "competenze chiave di cittadinanza", ma per avere la possibilità effettiva di proseguire proficuamente il proprio percorso di istruzione". Sempre nelle Indicazioni DM 211/2010, le dimensioni trasversali riconducibili alle CCE sono considerate "competenze di natura metacognitiva (imparare ad apprendere), relazionale (sapere lavorare in gruppo) o attitudinale (autonomia e creatività)". Tali competenze "non sono certo escluse dal processo (didattico-educativo), ma ne costituiscono un esito indiretto, il cui conseguimento dipende dalla qualità del processo stesso attuato nelle istituzioni scolastiche".
Approccio per competenze debole	La lettura analitica del PECUP liceale e delle Indicazioni 2010 evidenzia che le competenze non sono oggetto di una formalizzazione autonoma e strutturata. Esse appaiono piuttosto come esiti impliciti o indiretti, emergenti dalla padronanza dei saperi disciplinari e dalla qualità del processo didattico attivato. L'impianto delle Indicazioni è chiaramente orientato per obiettivi formativi, con una prevalenza del registro delle conoscenze rispetto a quello delle abilità e, ancor più, delle competenze. Le cosiddette 'competenze di cittadinanza' o 'competenze trasversali' sono: <ul style="list-style-type: none"> • riconosciute solo nelle premesse pedagogiche, non nella struttura valutativa; • non declinate in costrutti autoconsistenti, ossia non articolate nei tre elementi richiesti (conoscenze, abilità, atteggiamenti); • considerate dimensioni da maturare attraverso l'azione educativa, e non esiti strutturati del curriculum. Questa impostazione conferma una logica epistemica ancora centrata sul 'programma disciplinare', in cui la dimensione didattica non incontra quella certificativa e in cui la competenza è trattata come una derivazione implicita dell'apprendimento disciplinare, piuttosto che come oggetto di apprendimento autonomo di progettazione, osservazione e valutazione.

Liceo e CCE: una
relazione
periferica

Nonostante i documenti ufficiali citino espressamente la Raccomandazione sulle CCE, l'analisi dei testi mostra come la loro reale assunzione nel curriculum liceale sia limitata a un riferimento valoriale e dichiarativo, senza effetti strutturali, né metodologici. Le dimensioni riconducibili alle CCE (imparare a imparare, autonomia, collaborazione, pensiero critico, progettualità) sono relegate a esiti 'non misurabili' o comunque non oggetto di osservazione formale e il loro sviluppo è affidato in gran parte all'azione autonoma e implicita del docente. L'impianto dei licei riflette una concezione della formazione centrata sull'elaborazione culturale e critica del sapere, coerente con la funzione di preparazione agli studi superiori. Ciò fa emergere una distanza strutturale dai dispositivi europei e dalle logiche di interoperabilità tra sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

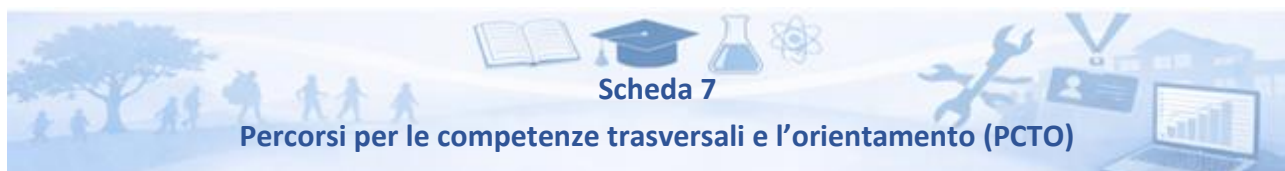


Atto/ Documento	<p>D.Lgs. 13 aprile 2017 n. 61, Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione e raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (IeFP).</p> <p>D.I. 24 maggio 2018 n. 92, Regolamento recante la disciplina dei profili di uscita degli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione professionale – Allegati.</p> <p>Linee guida per i percorsi di istruzione professionale, allegate al D.I. n. 92/2018.</p> <p>Precedente ordinamento</p> <p>DPR 15 marzo 2010, n. 87, Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali.</p> <p>Direttiva n. 65/2010, Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti professionali.</p>
Contesto/ Finalità	<p>L'ordinamento dell'Istruzione Professionale delineato dal D.Lgs. n. 61/2017, in attuazione della legge n. 107/2015, rinnova profondamente l'assetto didattico-formativo, sostituendo il precedente impianto del DPR n. 87/2010. Esso si propone di coniugare la personalizzazione dei percorsi, l'inclusione e la coerenza con i framework europei, in particolare l'EQF e le CCE.</p> <p>Il nuovo modello intende formare studenti capaci di operare responsabilmente nei contesti di vita e di lavoro, sviluppando competenze culturali generali e tecnico-professionali, in una prospettiva di apprendimento permanente. Le finalità si estendono alla valorizzazione degli apprendimenti in contesti non formali e informali, al riconoscimento delle competenze trasversali come fattori determinanti per il successo formativo, e alla progressione strutturata delle competenze in riferimento ai livelli EQF.</p> <p>Il quadro normativo del segmento tecnico-professionale è stato successivamente interessato da ulteriori interventi di riforma, tra cui l'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale (legge 8 agosto 2024, n. 121) e la riforma degli istituti tecnici (DL 7 aprile 2025, n. 45, convertito nella legge 5 giugno 2025, n. 79, e DM 29/2026).</p>
Destinatari	Istituzioni scolastiche e docenti di Istruzione professionale.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Sia il preambolo del DI n. 92/2018 sia il suo testo fanno esplicito riferimento alla Raccomandazione CCE del 2006 e a quella del 2008 sul Quadro EQF.</p> <p>Il Regolamento specifica che i risultati di apprendimento dell'area di istruzione generale e degli 11 indirizzi sono "declinati in termini di competenze, abilità e conoscenze" (art. 1, c. 1,) e all'art. 2 riporta la definizione di competenza come "un insieme strutturato di conoscenze e di abilità", di cui al D.Lgs. n. 13/2013. Le Linee guida adottano le regole descrittive del SNCC e operano una declinazione dei descrittivi in rapporto ai livelli EQF (dal II al IV), sia per l'area generale, sia per quella tecnico-professionale di tutti gli indirizzi.</p> <p>Nell'Allegato 1 al DI n. 92/2018 (profilo in uscita) si precisa che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alcune competenze di uscita possono essere declinate in abilità e conoscenze riferibili agli assi culturali e alle discipline di studio; • mentre altre sono da considerarsi assolutamente trasversali, per cui la loro acquisizione si ottiene attraverso l'interazione tra tutte le attività didattico/formative e non può essere declinabile all'interno di un singolo asse culturale; • (...) la declinazione (...) non è stata sviluppata per tutte le competenze (...) nella consapevolezza che per alcune di esse (es. individuare problemi, collaborare con gli altri, compiere scelte autonome, (...)) dovranno essere condivise strategie, metodi e strumenti (...), che, nel medio e lungo periodo, potranno "fare la differenza" per garantire o quanto meno sostenere il successo formativo di tutte le studentesse e di tutti gli studenti. <p>Il Regolamento specifica anche che "La valutazione è effettuata in modo da accertare il livello delle competenze, delle abilità e delle conoscenze" (art. 4, c. 6), e si afferma anche il principio della valorizzazione in sede di certificazione di quanto acquisito in ambito non formale e informale.</p>
----------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>CCE: presenza dichiarata e mancanza di traduzione operativa</p>	<p>Questo ordinamento rappresenta, quindi, nel panorama normativo italiano, un punto di avanzata sintesi tra personalizzazione educativa, standard valutativi e apertura ai framework europei. Va però sottolineato che, nonostante l'apparato normativo richiami esplicitamente le CCE del 2006 e la prospettiva dell'apprendimento permanente, la loro traduzione operativa all'interno del curriculum resta parziale. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le CCE sono valorizzate come principi guida e come dimensioni culturali trasversali; • le competenze di cittadinanza e relazionali, come la collaborazione, l'autonomia, la partecipazione civica, sono riconosciute come essenziali ma non sono oggetto di declinazione in costrutti formali (conoscenze, abilità, atteggiamenti); • alcune dimensioni centrali delle CCE (es. imparare a imparare, spirito di iniziativa, consapevolezza interculturale) sono presenti nei profili in uscita (PECUP), ma solo in forma discorsiva o in elenchi di attitudini/atteggiamenti, senza una struttura valutabile e osservabile. <p>Si perpetua quindi un doppio regime epistemologico: da un lato, le competenze tecnico-professionali sono formalizzate e certificabili; dall'altro, le competenze chiave (di area trasversale) – pur riconosciute come fondamentali – restano affidate a un approccio metodologico che ne rende difficile la valutazione.</p>
<p>Sfida della trasversalità: tra intenzionalità pedagogica e debolezza certificativa</p>	<p>Il modello dell'IP riconosce che alcune competenze fondamentali (es. individuare problemi, collaborare con gli altri, compiere scelte autonome) non sono attribuibili a un singolo asse culturale o disciplina, ma emergono dall'interazione educativa complessiva. Si tratta di una affermazione importante sul piano pedagogico, che valorizza il ruolo delle esperienze, dei metodi e delle pratiche didattiche nel promuovere apprendimenti significativi. Tuttavia, la scelta di non declinare queste competenze in costrutti formalizzati (come invece avviene per le competenze tecnico-professionali), comporta il rischio di lasciarle ai margini del sistema valutativo, renderle invisibili nei processi di attestazione e certificazione e comprometterne la riconoscibilità e la spendibilità nei percorsi successivi di istruzione e lavoro. In tal senso, la trasversalità rischia di diventare una categoria retorica, piuttosto che un principio operativo e la piena attuazione di tale modello dipende dalla capacità delle istituzioni scolastiche di tradurre questi dispositivi normativi in pratiche didattiche e valutative effettivamente coerenti.</p>

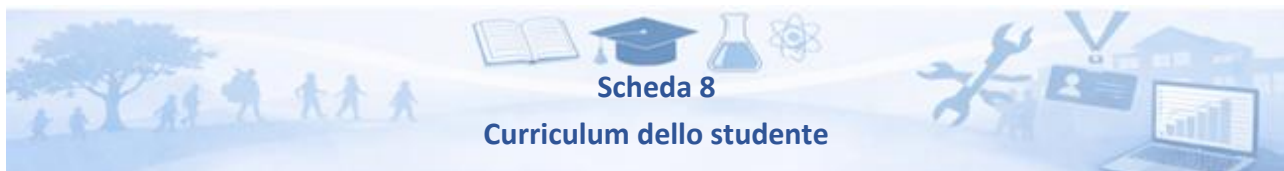


Atto/ Documento	<p>Legge 30 dicembre 2018 n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legge di bilancio 2019), art. 1, comma 785.</p> <p>DM 4 settembre 2019 n. 774, Linee guida in merito ai percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO).</p> <p>Legge 21 aprile 2023 n. 85, artt. 17-18.</p>
Contesto/ Finalità	<p>I PCTO, istituiti dalla Legge di Bilancio 2019, in sostituzione delle precedenti disposizioni sull'alternanza scuola-lavoro nei percorsi di Istruzione, rispondono all'esigenza di integrare scuola, mondo del lavoro e formazione della persona in un'ottica di apprendimento permanente. Le finalità dichiarate includono lo sviluppo delle competenze trasversali (soft skills), il rafforzamento delle competenze orientative e la valorizzazione della persona, promuovendo la capacità di compiere scelte consapevoli lungo tutto l'arco della vita.</p> <p>Il dispositivo mira a costruire un ponte tra curriculum scolastico e framework europei, enfatizzando la formazione integrale dello studente e il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti formali e non formali.</p>
Destinatari	<p>Le Linee guida (DM n. 774 del 4 settembre 2019, in attuazione dell'articolo 1, comma 785 della legge n. 145/2018 – Legge di Bilancio 2019) stabiliscono che i destinatari sono "tutti coloro che vivono nel mondo della scuola o hanno modo di interagire e/o collaborare con lo stesso", precisando tra questi: gli studenti coinvolti nei percorsi, i loro genitori, il personale scolastico, le strutture ospitanti e, più in generale, chiunque sia interessato ai processi di apprendimento e alle nuove sfide nel campo della formazione.</p> <p>Inoltre, il DM 774/2019 dispone espressamente che le linee guida si applicano a tutte le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, statali e paritarie, a partire dall'anno scolastico 2019/2020.</p>

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Nella disposizione istitutiva dei PCTO si trovano riferimenti diretti e indiretti all'intero impianto delle Raccomandazioni della Commissione e del Consiglio dell'Unione Europea, con particolare attenzione all'aggiornamento 2018 della Raccomandazione sulle CCE. Il riferimento è esplicito e specifico a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Raccomandazione del 2018 sulle CCE; • nuovo QCER2 per le lingue straniere e nuovi descrittori (Volume complementare 2017); • competenze digitali con DigComp2.1 (2017); • competenze imprenditoriali con EntreComp (2016). <p>Si Richiama, inoltre, il tema dell'orientamento "nelle politiche europee sull'istruzione e la formazione attivate fin dal 2000 in seguito alla strategia di Lisbona", e un riferimento esplicito è riservato anche ai "nuovi descrittori del Quadro italiano delle qualificazioni dell'8 gennaio 2018".</p> <p>In questo quadro complesso, si sottolinea come un "approfondimento a parte" vada riservato alle "competenze personali e sociali [corrispondenti alle ultime 4 CCE] comprendenti le soft skill, ovvero le competenze trasversali e trasferibili attraverso la dimensione operativa del fare".</p> <p>Sulla scia di EntreComp, come punto D) dell'Appendice viene riportato integralmente anche il Sillabo per l'educazione all'imprenditorialità pubblicato dal MIUR in data 13 marzo 2018, con la connessa declinazione di obiettivi formativi/competenze e attività.</p> <p>La funzione delle CCE/trasversali/soft skills, oltre che di tipo orientativo, è quella di integrarsi con l'insieme degli esiti di apprendimento del curriculum, in modo da garantire lo sviluppo completo della persona. L'esigenza è infatti quella di promuovere e favorire l'"integrazione della didattica e dell'apprendimento con le competenze trasversali".</p>
----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

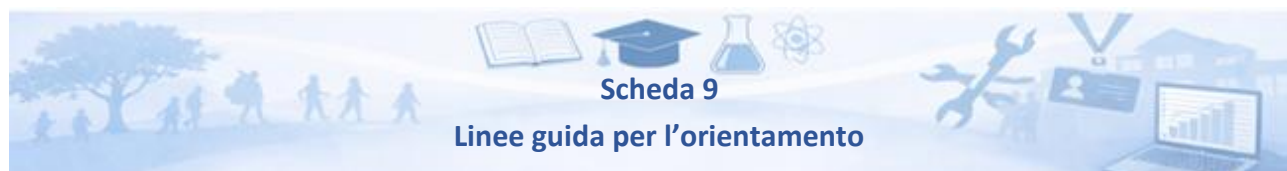
<p>Ricchezza concettuale ma mancanza di un dispositivo di supporto alla progettazione</p>	<p>Sul piano dichiarativo, questo dispositivo normativo ambisce a promuovere competenze trasversali, orientative e di cittadinanza attiva, coerenti con i framework europei e con la prospettiva dell'apprendimento permanente. Tuttavia, questa visione prospettica non si traduce in un dispositivo coerente, ai fini della messa a disposizione di contenuti di apprendimento definiti, fruibili sia dal punto di vista della progettazione didattica e dello sviluppo curricolare, sia da quello della valutazione.</p> <p>Le Linee guida adottano in particolare, come contenuti stessi di competenza, i descrittivi tipologici classificatori delle ultime 4 CCE (valevoli per una molteplicità di rappresentazioni determinate), nella forma di combinazione dinamica – non specificamente declinata e articolata – di conoscenze, abilità e atteggiamenti, riconoscendo la centralità degli atteggiamenti, intesi come disposizioni mentali (<i>mindset</i>) che informano il comportamento, nonché l'importanza degli aspetti emotivi, relazionali e contestuali.</p> <p>Ciò che si può dire manchevole è una distinzione concettuale chiara tra CCE, soft skills e competenze orientative, e, nella prospettiva del SNCC e dell'EQF:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una formalizzazione delle competenze trasversali in costrutti osservabili e valutabili, coerente con le regole descrittive e compositive ex D.Lgs. n. 13/2013; • il posizionamento dei livelli di padronanza rispetto al sistema di riferimento EQF. <p>Il modello adottato è dunque aperto e inclusivo sul piano epistemologico, ma debole e non sistematizzato sul piano operativo. Il rischio è quello di promuovere una retorica delle competenze priva di corrispettivo valutativo attendibile e certificabile.</p>
<p>Mancata distinzione tra diverse famiglie di competenze</p>	<p>Uno degli elementi critici più rilevanti riguarda la mancanza di distinzione precisa tra diverse famiglie di competenze, che vengono citate, elencate e talvolta mescolate senza un preciso inquadramento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le CCE sono trattate come riferimento generale, ma non articolate per livelli, né specificamente declinate e caratterizzate; • le soft skill sono presentate come insieme variegato di abilità relazionali, organizzative e personali, spesso descrivibili solo per esempi, e non inserite in quadri chiari di riferimento; • le competenze orientative sono definite in termini di supporto alla crescita personale e alla capacità di scelta, ma non sono differenziate da quelle trasversali, né esplicitate come oggetto autonomo di sviluppo e valutazione.
<p>Mancanza di un modello strutturato di valutazione</p>	<p>Questo intreccio terminologico e concettuale compromette la possibilità di costruire un modello di sviluppo formativo e valutativo affidabili e limita la possibilità di un riconoscimento formale delle competenze acquisite, anche attraverso la certificazione finale (come per altro previsto dal curriculum dello studente). Il modello valutativo dei PCTO è espressivo, ma non probante: è funzionale a restituire il senso dell'esperienza, ma non la competenza come risultato formativo riconoscibile e comparabile.</p>
<p>Un dispositivo "cerniera" con forti potenzialità sistemiche</p>	<p>Nonostante le sue criticità, i percorsi PCTO costituiscono una piattaforma potenzialmente strategica per l'integrazione tra scuola, territorio, lavoro e apprendimento non formale. Essi rappresentano, infatti, un luogo di ibridazione pedagogica, in cui si sperimentano metodologie attive, progettuali e cooperative, sono laboratori di sviluppo di dimensioni di competenze orientative e civiche e offrono un ponte tra i curricula scolastici e i framework europei, specialmente EntreComp e LifeComp. Perché queste potenzialità si realizzino, occorre comunque superare la logica della somministrazione esperienziale non certificata.</p>



Atto/ Documento	Legge del 13 luglio 2015 n. 107, art. 1, commi 28-30. DM 6 agosto 2020 n. 88, Curriculum dello studente – Allegato B.
Contesto/ Finalità	Il Curriculum dello studente, istituito dalla legge n. 107/2015 e disciplinato dal DM n. 88/2020, nasce con l’obiettivo di documentare il percorso formativo globale del discente, integrando dimensioni scolastiche ed extrascolastiche, formali e non formali. Si configura come strumento a doppia valenza: da un lato, traccia narrativa delle esperienze formative e personali; dall’altro, supporto orientativo per la prosecuzione degli studi e l’accesso al mondo del lavoro. Strutturato in tre sezioni (percorso scolastico, esperienze formative, competenze acquisite), il Curriculum mira a restituire una visione articolata e personalizzata del profilo dello studente.
Destinatari	Studenti e Istituzioni scolastiche di secondo ciclo.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	Il DM di adozione cita la Raccomandazione europea delle CCE solo tra le norme e gli Atti del preambolo, senza alcun riferimento contenutistico nel testo. Anche il format di Curriculum dello studente non opera alcun riferimento esplicito e non riserva campi di compilazione riservati alle CCE e ai quadri europei. Il Curriculum “riporta i dati relativi al profilo scolastico dello studente e gli elementi riconducibili alle competenze, conoscenze e abilità acquisite in ambito formale e relative al percorso di studi seguito”. In esso trovano codifica anche le attività del PCTO e le competenze acquisite in quel contesto.
Un dispositivo di documentazione, non di certificazione	Il Curriculum nasce come strumento descrittivo, volto a restituire una rappresentazione sintetica del percorso e del profilo formativo dello studente. Come tale, non è un dispositivo certificativo ai sensi del D.Lgs. n. 13/2013, che non è citato nel DM di adozione, non ha valore giuridico come attestazione formale, né produce effetti nel sistema nazionale di riconoscimento delle competenze. Ciò è comprovato dal fatto che: <ul style="list-style-type: none"> • le competenze riportate non sono certificate in senso proprio, ma autodescritte o documentate sulla base di attestazioni o dichiarazioni provenienti da soggetti diversi (scuola, enti, associazioni); • manca il riferimento a standard osservabili, livelli EQF, repertori di competenze. Tutto ciò indebolisce il potenziale dello strumento come leva di trasparenza e mobilità, riducendolo a un contenitore documentale non armonizzato con altri dispositivi di natura propriamente certificativa.
Attività/ competenze	Uno degli aspetti più problematici è la mancata distinzione tra ‘attività’ e ‘competenze’, che nel Curriculum vengono riportate spesso sullo stesso piano, senza specificazione delle dimensioni costitutive della competenza (conoscenze, abilità) e degli atteggiamenti.



Atto/ Documento	DM 22 dicembre 2022 n. 328, Adozione delle Linee guida per l'orientamento, relative alla riforma 1.4 "Riforma del sistema di orientamento", nell'ambito della Missione 4 – Componente 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).
Contesto/ Finalità	Le Linee guida per l'orientamento adottate nell'ambito del PNRR, hanno lo scopo di attuare la riforma dell'orientamento, in modo da "rafforzare il raccordo tra il primo ciclo di istruzione e il secondo ciclo di istruzione e formazione, per una scelta consapevole e ponderata, che valorizzi le potenzialità e i talenti degli studenti, nonché di contribuire alla riduzione della dispersione scolastica e di favorire l'accesso alle opportunità formative dell'istruzione terziaria." In continuità con precedenti provvedimenti, l'orientamento si conferma come attività non episodica, ma come processo educativo trasversale e continuo ¹¹ . L'orientamento è inoltre riconosciuto come leva per l'apprendimento permanente, con attenzione alle CCE, in particolare a quelle trasversali, fondamentali per l'inserimento attivo nella vita adulta e nel lavoro.
Destinatari	Docenti, studenti delle Istituzioni scolastiche secondarie e dei CPIA.

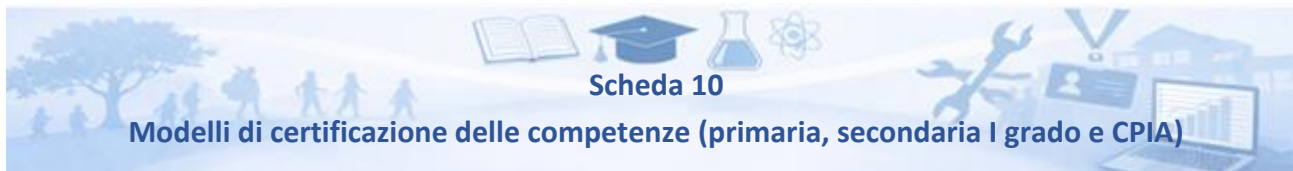
Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	Il DM n. 328/2022, emanato nell'ambito della riforma PNRR 'orientamento', esplicita il richiamo alla Raccomandazione 2018 sulle CCE sottolineando che le competenze chiave devono costituire "infrastruttura culturale e funzionale" per l'orientamento e il passaggio alla vita adulta. Il documento valorizza in particolare competenze trasversali quali responsabilità, spirito di iniziativa, motivazione e creatività, collegandole specificamente ai Quadri EntreComp e LifeComp. I framework DigComp, QCER2 per le lingue straniere, e i descrittori del Quadro italiano delle qualificazioni – QNQ (2018) sono richiamati per sostenere scelte consapevoli e mobilità.
Ambiguità terminologico- concettuale	Pur nella chiarezza degli intenti e nell'ampiezza della cornice di riferimento, il documento soffre di un'ambiguità terminologico-concettuale, che riguarda la mancata distinzione sistematica tra competenze chiave, competenze trasversali e atteggiamenti. Nel testo: <ul style="list-style-type: none"> • si usano in modo intercambiabile espressioni come 'competenze di base', 'soft skills', 'competenze trasversali', 'atteggiamenti', senza precisarne il dominio semantico né i criteri di osservazione e valutazione; • si tende a richiamare in modo confusivo piani diversi della competenza (cognitivo, socio-emotivo, comportamentale); • non si adotta una terminologia derivata dai framework europei, che pur vengono richiamati nei riferimenti, ma non implementati operativamente. In questo modo, si rischia di depotenziare le CCE, le quali, per poter agire come dispositivi curriculari e valutativi, richiedono una formalizzazione interna rigorosa. Un ulteriore elemento critico riguarda il rapporto tra le competenze acquisite nei percorsi orientativi e i dispositivi di certificazione, nazionali ed europei.

¹¹ Già nelle Linee Guida del MIUR 2014 si specificava come l'orientamento "non più solo strumento per gestire la transizione tra scuola, formazione e lavoro", andasse ad assumere "un valore permanente nella vita di ogni persona, garantendone lo sviluppo e il sostegno nei processi di scelta e di decisione con l'obiettivo di promuovere l'occupazione attiva, la crescita economica e l'inclusione sociale."

Dichiarazione di principi di omogeneità, ma mancanza di indicazioni operative

In sintesi, le Linee guida affermano la necessità di: garantire l'omogeneità delle certificazioni nel sistema di istruzione e formazione; costruire modelli valutativi integrati per misurare le competenze acquisite nei contesti scolastici, formali e non formali; promuovere il raccordo con i descrittori EQF e con il Quadro nazionale QNQ. Tuttavia, a fronte di queste dichiarazioni, non si individuano strumenti concreti per posizionare le competenze orientative nei livelli del QNQ-EQF e per costruire rubriche e dispositivi valutativi coerenti con la Raccomandazione 2018.



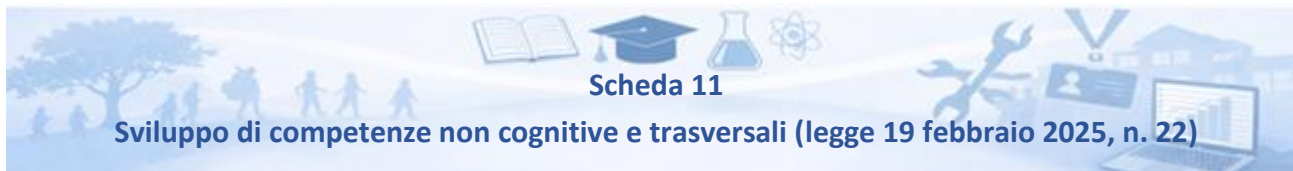
Atto/ Documento	<p>DM n. 14/2024, Adozione dei nuovi modelli di certificazione delle competenze.</p> <p>DM 27 gennaio 2010, n. 9, Modello di certificazione delle competenze al termine dell'obbligo di istruzione.</p> <p>DM 3 ottobre 2017 n. 742, Certificazione delle competenze al termine della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado.</p> <p>DM 6 agosto 2020 n. 88, Adozione del modello di diploma finale rilasciato in esito al superamento dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione e del modello di Curriculum dello studente.</p> <p>DM 24 agosto 2021 n. 267, relativo alla certificazione delle competenze nei percorsi di istruzione professionale.</p> <p>Accordo in Conferenza Stato-Regioni 1° agosto 2019, relativo agli attestati e alle certificazioni nei percorsi di leFP.</p>
Contesto/ Finalità	<p>Il DM risponde alla finalità di raccordare i vari modelli di certificazione delle competenze rilasciati dal sistema educativo di istruzione e formazione nazionale (con riferimento anche a quanto previsto dal DM n. 328/2022 – Linee guida orientamento) per la certificazione delle competenze progressivamente acquisite dagli studenti e dagli adulti.</p> <p>Per il modello di certificazione per il secondo biennio del secondo ciclo e l'ultimo anno "A fronte dell'eterogeneità e molteplicità degli indirizzi di studio e della riforma in atto degli istituti tecnici e professionali", nell'a.s. 2023/2024 viene avviata un'introduzione graduale, in via sperimentale e con il coinvolgimento di reti di scuole (art. 9, c.2). I modelli di Certificato finale dell'IP e quelli della leFP "integrano" la certificazione delle competenze dell'Atto in oggetto (art. 9, cc. 3 e 5).</p> <p>Sono previste "apposite linee guida, emanate dal Ministero dell'Istruzione e del merito" che forniscono "indicazioni al fine di orientare le istituzioni scolastiche nelle procedure di rilascio dei modelli".</p>
Destinatari	Istituzioni scolastiche statali e paritarie del primo e del secondo ciclo di Istruzione e Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA).

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Il DM n. 14/2024 tiene conto della Raccomandazione 2018 CCE sia nel preambolo, sia nel testo: "La certificazione descrive, ai fini dell'orientamento, il progressivo sviluppo dei livelli delle competenze chiave per l'apprendimento permanente, a cui l'intero processo di insegnamento-apprendimento è mirato" (art. 1, c.2); "i modelli di certificazione delle competenze vigenti sono raccordati e hanno tutti come base comune di riferimento le competenze chiave per l'apprendimento permanente di cui alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 2018, mentre si differenziano, necessariamente, nella descrizione analitica delle competenze" (art. 1, c.4). Per l'istruzione primaria e secondaria si tiene conto dei criteri di cui al D.Lgs. n. 62/2017.</p> <p>Il DM 14/2024 non adotta invece forme di raccordo operativo con i framework europei.</p>
Un sistema non formalmente certificativo	<p>Il decreto rappresenta un tentativo organico di razionalizzazione, aggiornamento e coordinamento dei dispositivi esistenti nel quadro dell'istruzione primaria, secondaria e dell'educazione degli adulti, e, nel suo impianto dichiarativo, risponde in particolare alle necessità di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • armonizzare i diversi modelli di certificazione nazionali e regionali; • rendere più leggibili e coerenti i livelli di padronanza acquisiti dagli studenti; • collegare le competenze di ordinamento scolastico con le CCE, adottate come base comune di riferimento (Raccomandazione UE 2018); • rafforzare la funzione orientativa della certificazione, in coerenza con le Linee guida per l'orientamento (DM 328/2022). <p>La certificazione e i relativi format sono pensati in funzione del "progressivo sviluppo dei livelli delle competenze chiave per l'apprendimento permanente, a cui l'intero processo di insegnamento-apprendimento è mirato".</p>

Problemi di interoperabilità e ibridismo descrittivo	<p>L'ambizione riformatrice del provvedimento è evidente, ma la sua applicazione concreta evidenzia una serie di fragilità concettuali e disallineamenti normativi, che ne limitano l'efficacia sistemica e ne ostacolano la piena integrazione nel disegno europeo di trasparenza e riconoscibilità delle competenze:</p> <ul style="list-style-type: none"> • il Certificato non ha valore legale ai sensi del D.Lgs. n. 13/2013, ha bensì una natura di tipo descrittivo e formativo, più che giuridicamente attestativa; • le competenze non sono ancorate a livelli EQF, ma solo a gradi generici di padronanza (Iniziale, Base, Intermedio, Avanzato), privi di corrispettivi internazionalmente comparabili; <p>Ciò rende la certificazione non spendibile nel sistema nazionale delle qualificazioni, né direttamente interoperabile con i dispositivi europei, compromettendone la funzione di raccordo tra istruzione, formazione e lavoro.</p> <p>Una seconda criticità riguarda il modo in cui le competenze sono formulate nei modelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le CCE sono riportate con denominazioni sintetiche, prive di articolazione interna in conoscenze, abilità e atteggiamenti, come invece richiesto dalla Raccomandazione UE 2018; • le competenze di ordinamento (legate ai saperi disciplinari) non sono espresse in modo coerente con le regole del SNCC: molte formulazioni adottano un lessico riferibile più a obiettivi educativi o traguardi formativi generici, spesso con molteplici verbi di azione e riferimenti valoriali (“comprendere la necessità di...”, “avere consapevolezza di...”). <p>Questo ibridismo descrittivo genera un effetto di ambiguità semantica e indebolisce la possibilità di utilizzare la certificazione come strumento valutativo rigoroso e osservabile, riducendone il potenziale di trasparenza e confrontabilità.</p>
------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

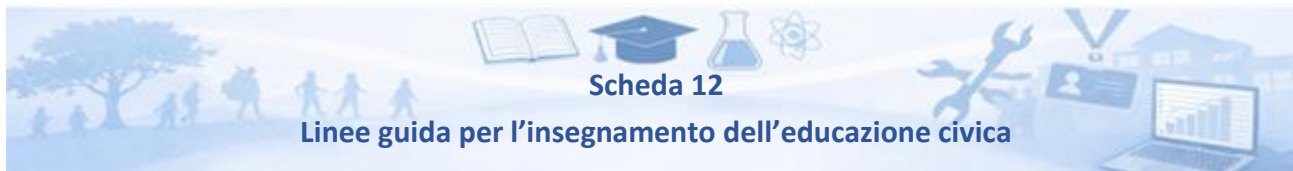
Scuola orientata alle competenze e certificazione come esito di un processo formativo integrale	<p>Malgrado le criticità evidenziate, il decreto rappresenta un passo importante verso l'obiettivo di ripensare l'intero sistema educativo in chiave di competenza. La certificazione è presentata come:</p> <ul style="list-style-type: none"> • esito di un processo formativo integrale, che comprende aspetti cognitivi, metacognitivi, relazionali; • strumento di orientamento, in grado di restituire all'alunno e alla famiglia una rappresentazione dinamica del percorso formativo; • componente strutturale del curriculum, che supera la logica dei soli risultati disciplinari. <p>Tuttavia, per evitare che la certificazione rimanga un dispositivo isolato e autoreferenziale, è necessario un rafforzamento del suo statuto normativo e tecnico in sintonia con il SNCC, e della sua interoperabilità.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Atto/ Documento	<p>Legge 19 febbraio 2025 n. 22, Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive e trasversali nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l’istruzione degli adulti, nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale.</p>
Contesto/ Finalità	<p>La legge n. 22/2025 si configura come una norma-quadro ad alto impatto culturale e sistemico, che intende incidere in modo trasversale sui diversi impianti curriculari del sistema di istruzione e formazione secondario e terziario non accademico. Essa promuove, riconoscendone formalmente la valenza educativa strategica, lo sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali nei diversi percorsi del sistema nazionale.</p> <p>La norma promuove, in particolare, una sperimentazione nazionale triennale che implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un approccio educativo integrale, volto allo sviluppo armonico della persona; • l’integrazione delle competenze c.d. ‘non cognitive’ e trasversali nei curricoli, senza introdurre nuove discipline, ma rafforzando l’impianto metodologico-didattico esistente; • una valorizzazione formativa e preventiva, orientata a contrastare dispersione scolastica, povertà educativa e analfabetismi funzionali; • una strategia unitaria e interistituzionale, con formazione docenti triennale, mappatura delle pratiche e predisposizione di Linee guida nazionali. <p>Ai fini della sperimentazione si prevede un piano triennale di formazione dei docenti e la messa a punto di Linee guida “che definiscono indicazioni metodologico-didattiche in coerenza con le indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione e con il documento «Indicazioni nazionali e nuovi scenari», con le indicazioni nazionali per i licei e con le linee guida per gli istituti tecnici e professionali vigenti”.</p>
Destinatari	<p>La legge si rivolge a una platea ampia e trasversale di attori del sistema educativo e formativo, riconoscendo la natura sistemica del cambiamento richiesto. I destinatari diretti e indiretti includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tutte le istituzioni scolastiche statali e paritarie, dall’infanzia al secondo ciclo; • i Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti (CPIA); • le istituzioni formative accreditate nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP); • le Fondazioni ITS Academy, per la progettazione e la realizzazione dei percorsi di istruzione terziaria professionalizzante; • le Regioni, in quanto titolari delle competenze in materia di formazione professionale e co-gestori della programmazione dell’offerta educativa; • i docenti, i formatori, gli educatori e gli operatori dei servizi educativi e formativi, destinatari specifici del piano di formazione triennale previsto dalla legge. <p>Assumendo una valenza interistituzionale, la norma può prefigurare, dunque, una responsabilità condivisa tra sistema scolastico, IeFP e ITS, promuovendo una cultura valutativa e didattica comune sulle competenze trasversali e non cognitive.</p>

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>La legge n. 22/2025, pur senza menzionare esplicitamente le CCE e facendo ricorso a categorie e lessico non direttamente riconducibili a tale retroterra culturale (ci si riferisce invece al lavoro di Heckman e collaboratori), si colloca in sintonia con i principi della Raccomandazione europea del 2018, che enfatizza competenze personali, sociali, civiche e imprenditoriali, oltre che con i framework tematici europei, con particolare riferimento a LifeComp (personal, social, learning to learn), che esplicita competenze come la regolazione emotiva, mentalità di crescita e collaborazione interpersonale.</p> <p>Nonostante ciò, l'assenza di una esplicita e puntuale connessione con i riferimenti europei rischia di indebolire la coerenza tra i diversi livelli della programmazione educativa e di generare un doppio binario tra approcci nazionali e orientamenti comunitari, che andrebbe superato mediante un'armonizzazione linguistica e metodologica.</p>
Educazione integrale e soggettività	<p>La legge valorizza l'istruzione come percorso di formazione armonico e integrale della persona, delle sue potenzialità e dei suoi talenti, promuovendo in tal senso la cultura della competenza.</p> <p>Sebbene rivolta in prima istanza al mondo della scuola, la legge ha una portata che supera gli ordinamenti di Istruzione: coinvolge l'IeFP e l'ITS Academy.</p> <p>La proposta di legge è stata caratterizzata da un ampio e convergente supporto parlamentare assicurato dall'Intergruppo per la Sussidiarietà, che nella sua azione ha attraversato i diversi schieramenti politici e i diversi orientamenti culturali sottesi. Un ampio e corale consenso che rivela un riconoscimento trasversale dell'importanza di integrare tali risorse nei percorsi educativi, lanciando una sfida, comune e condivisa al di là delle connotazioni politiche, mirata a colmare le carenze evidenziate nel passato e a promuovere un approccio più completo e integrato.</p>
Un'operatività ancora da costruire	<p>Dal punto di vista operativo, la legge però non definisce in modo chiaro l'area di contenuto e le dimensioni delle competenze non cognitive e trasversali, non offre neanche indicazioni metodologiche per la loro valutazione e per il loro inserimento nei curricula ed infine non stabilisce alcun raccordo con il SNCC né con il Quadro Nazionale QNQ. Tutti questi aspetti sono rinviati alle Linee guida che dovranno essere elaborate a seguito della sperimentazione.</p>
Ambiguità terminologiche	<p>La scelta terminologica solleva importanti interrogativi sul piano epistemologico. L'espressione 'competenze non cognitive' potrebbe risultare fuorviante poiché molte delle risorse indicate – come flessibilità, creatività e problem solving – coinvolgono le stesse dimensioni cognitive e metacognitive. La ricerca pedagogica e sociologica invita a superare dicotomie rigide, a favore di una visione dinamica integrata e multidimensionale della competenza. Autorevoli autori – da Bourdieu a Pellerey, da Dewey a Perrenoud – sottolineano come ogni competenza emerga da un intreccio indissolubile tra aspetti cognitivi, affettivi, relazionali, valoriali e corporei. Ne deriva l'urgenza di adottare una terminologia più precisa e coerente con gli attuali modelli pedagogici, per evitare semplificazioni concettuali e operazionali.</p>
Disallineamenti normativi	<p>Un'ulteriore criticità riguarda il disallineamento, sul piano normativo e tassonomico, con il DM n. 14/2024 (si rimanda a Scheda 10), che introduce nuovi modelli di certificazione delle competenze nel sistema educativo. Mentre, infatti, questa legge fa riferimento a competenze "non cognitive e trasversali", il decreto si fonda sulla Raccomandazione europea del 2018 e adotta quindi il lessico delle competenze chiave. Questa non coincidenza genera ambiguità interpretative, che potrebbero riflettersi negativamente sulla coerenza delle pratiche valutative e certificative.</p>
Sostenibilità	<p>Il successo dell'intervento dipenderà dalla capacità del sistema educativo di attivare percorsi efficaci di sviluppo delle competenze trasversali, intervenendo attraverso un investimento strategico sulla formazione dei docenti. La legge prevede, infatti, un piano triennale di formazione, ma sarà necessario garantirne la qualità, la durata e l'efficacia, per permettere agli operatori dell'educazione di acquisire strumenti concreti e sviluppare un ruolo riflessivo e agentivo nella valutazione e promozione delle competenze chiave.</p> <p>La Legge, quindi, può rappresentare un importante passo avanti verso una scuola più inclusiva, riflessiva e centrata sulla persona, ma il suo impatto reale dipenderà dalla capacità delle istituzioni, della politica e dei professionisti dell'educazione di costruire – insieme – le condizioni epistemologiche, metodologiche e operative per rendere concretamente esigibili le promesse contenute nella norma.</p>



Atto/ Documento	<p>Legge 30 ottobre 2008 n. 169, recante “Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università” (introduzione dell’insegnamento di Cittadinanza e Costituzione).</p> <p>Legge 20 agosto 2019 n. 92, Introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica.</p> <p>DM 22 giugno 2020 n. 35, Linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica, ai sensi dell’articolo 3 della legge 20 agosto 2019 n. 92.</p> <p>DM n. 183/2024, Adozione delle nuove Linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica (in sostituzione di quelle adottate con DM 35/2020).</p>
Contesto/ Finalità	<p>A decorrere dall’anno scolastico 2024/2025, le Linee adottate con DM n. 183/2024 sostituiscono integralmente quelle ex DM n. 35 del 22 giugno 2020.</p> <p>Le finalità si riferiscono alla definizione a livello nazionale di traguardi di sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento per il primo e per il secondo ciclo di istruzione, nonché di azioni di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile per la scuola dell’infanzia, con riguardo a tutte le tematiche richiamate dalla normativa nazionale e implicate nella cittadinanza (tra cui, tra le più recenti, quelle della tutela dell’ambiente, dell’educazione stradale e della promozione dell’educazione finanziaria, della “cittadinanza digitale” con riferimento a DigComp 2.2).</p>
Destinatari	Docenti, studenti e Istituzioni scolastiche del sistema di istruzione

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Con il DM n. 183/2024, che sostituisce le Linee guida emanate nel 2020¹², l’insegnamento dell’educazione civica viene rilanciato come asse portante del curricolo, in coerenza con l’impulso normativo già sancito dalla legge n. 92/2019. Il testo rappresenta il tentativo più avanzato di sistematizzare e potenziare l’educazione alla cittadinanza nelle scuole italiane, in un momento storico caratterizzato da forti richieste di coesione sociale, sostenibilità ambientale e partecipazione democratica.</p> <p>Il nuovo impianto riconosce l’educazione civica come:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ambito di apprendimento interdisciplinare e trasversale a tutte le discipline; • contenitore tematico per una pluralità di educazioni (alla legalità, alla sostenibilità, alla cittadinanza digitale, alla finanza responsabile, alla salute...); • strumento di sviluppo delle CCE. <p>Questa scelta trasversale e integrata viene dichiarata coerente con le linee guida europee e internazionali e valorizza i più recenti riferimenti ai framework DigComp 2.2, ai nuclei di cittadinanza democratica del Consiglio d’Europa, e alla necessità di un’educazione civica come formazione integrale della persona in chiave sociale, digitale, ecologica e istituzionale.</p>
-------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹² Già con il DM n. 35 del 22 giugno 2020: “Gli obiettivi [di apprendimento] comprendono conoscenze e abilità ritenute funzionali allo sviluppo dei traguardi e delle competenze e concorrono a sviluppare gradualmente le otto competenze chiave per l’apprendimento permanente.” (DM n. 35 del 22 giugno 2020, recante le Linee guida per l’insegnamento dell’educazione civica emanate in attuazione dell’articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92).

La trasversalità come valore dichiarato ma non sistematizzato	<p>Il principio della trasversalità, che costituisce il fulcro della visione pedagogica del DM n. 183/2024, riflette una scelta di sistema significativa: non si istituisce una disciplina autonoma, ma si promuove un insegnamento condiviso e collegiale, in grado di permeare tutte le aree del sapere. Tuttavia, questa trasversalità, pur coerente con i documenti internazionali, non viene sostenuta da una struttura curricolare solida, né da strumenti di: progettazione comune tra discipline; osservazione integrata delle competenze civiche; valutazione formativa e certificativa delle dimensioni trasversali.</p> <p>Senza una cornice operativa unificata, la trasversalità rischia di tradursi in frammentazione, con conseguente disomogeneità nella realizzazione a livello di scuola e di classe.</p>
Riferimento alle CCE presente ma solo parzialmente implementato	<p>Il testo richiama chiaramente la Raccomandazione sulle CCE, dichiarando che l'insegnamento dell'educazione civica contribuisce al progressivo sviluppo delle otto competenze chiave. Tuttavia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • non viene adottata una struttura formale coerente con il framework europeo; • non si prevede un collegamento sistematico tra i traguardi dell'educazione civica e i descrittori europei (es. LifeComp, DigComp); • le competenze non sono posizionate su livelli di padronanza, né riferite al Quadro Europeo EQF. <p>La conseguenza è una mancata interoperabilità tra le competenze di cittadinanza promosse a scuola e i dispositivi europei di riconoscimento e spendibilità delle competenze per la vita, il lavoro e la partecipazione attiva.</p>
Valutazione e certificazione: continuità normativa, ma debolezza strutturale	<p>Le Linee guida definiscono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per la scuola dell'infanzia, competenze etiche e prosociali, espresse in termini comportamentali; • per il primo ciclo, traguardi di competenza e obiettivi di apprendimento per la primaria e la secondaria di primo grado; • per il secondo ciclo, obiettivi graduabili, declinabili in moduli o unità didattiche, senza traguardi espliciti. <p>Tuttavia, il modo in cui queste competenze e obiettivi sono formulati presenta numerose incongruenze con le regole descrittive-costruttive del SNCC; in particolare si rileva: l'assenza di distinzione tra conoscenze, abilità, atteggiamenti; l'uso promiscuo di verbi cognitivi e valoriali (comprendere la necessità, riconoscere l'importanza); l'uso di formulazioni ibride tra obiettivi educativi e finalità civiche.</p> <p>Ne conseguono criticità strutturali nella valutazione autentica e comparabile delle competenze civiche, sebbene le Linee guida confermino che l'insegnamento dell'educazione civica deve essere oggetto di valutazione periodica e finale, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 62/2017 per il primo ciclo e dal DPR n. 122/2009 per il secondo ciclo. Mancano in questa prospettiva criteri comuni di valutazione delle competenze di cittadinanza e indicazioni in termini di dispositivi (rubriche descrittive o griglie di osservazione) per misurare i progressi.</p>

2.3 Istruzione e formazione professionale



Atto/ Documento	Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 1° agosto 2019, Repertorio nazionale delle figure di riferimento dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) e relativi standard formativi – Allegati 4-7. Decreto interministeriale 7 luglio 2020 n. 56, relativo agli attestati e ai modelli di certificazione delle qualifiche e dei diplomi professionali IeFP.
Contesto/ Finalità	L'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 1° agosto 2019 e il decreto interministeriale n. 56/2020 segnano una svolta decisiva nella strutturazione del sistema nazionale dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), con l'obiettivo di garantire qualità, coerenza e riconoscibilità ai percorsi formativi a livello interregionale e nazionale. Il provvedimento introduce nuovi standard culturali di base e tecnico-professionali e formati certificativi allineati ai dispositivi europei (EQF, QNQ) e al SNCC (D.Lgs. n. 13/2013). Le finalità principali sono: <ul style="list-style-type: none">• armonizzare i riferimenti formativi tra IeFP e gli altri ordinamenti del secondo ciclo (IP, obbligo d'istruzione);• rendere interoperabili i risultati di apprendimento attraverso tabelle di equivalenza e correlazione tra IeFP, CCE, competenze di cittadinanza ed ESCO;• rafforzare la certificabilità e la spendibilità delle competenze acquisite, in coerenza con i livelli EQF III e IV. Il nuovo impianto valorizza il ruolo della IeFP non come alternativa minore, ma come percorso strutturato e integrato nella cornice nazionale ed europea, capace di offrire formazione significativa, professionalizzante e certificabile per l'occupabilità e l'apprendimento permanente.
Destinatari	Istituzioni formative e formatori IeFP e istituzioni scolastiche che operano in regime di sussidiarietà per erogare percorsi di IeFP.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	L'architettura e la logica di individuazione delle competenze culturali della IeFP (Accordo C.S.R. 1° agosto 2019, Allegato 4) è sostanzialmente quella formulata dalla Raccomandazione sulle CCE del 2018. Il nuovo quadro della IeFP (rispetto a quello del 2011) presenta un ampliamento numerico con specificazione e distinzione di alcune competenze precedentemente accorpate (ad es. competenza storico-socioeconomica e matematico-scientifica), delineate comunque in modo organico e complementare all'interno di blocchi unitari secondo lo schema e la logica delle CCE. I criteri descrittivi e compositivi sono quelli formalizzati in particolare dal D.Lgs. n. 13/2013, dall'Allegato 3) del DM 30 giugno 2015 concernente il "Quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze" e dal DM 8 gennaio 2018 relativo all'istituzione del QNQ per il posizionamento di livello. L'Allegato 4) contiene anche le Tabelle di equivalenza tra gli esiti di apprendimento dell'obbligo di Istruzione, della IeFP e dell'IP e di correlazione tra le CCE e quelle di cittadinanza, ESCO, culturali e personali di IeFP. Il principio guida è quello per cui: "le competenze correlate non rimandano a universi diversi, bensì a diverse modalità (relativamente all'angolo più o meno ampio della visuale, alla dimensione assunta in via privilegiata come criterio compositivo o al posizionamento di livello in termini di complessità, grado di autonomia ecc.) di rappresentazione dello stesso universo. Ciò che varia è il loro sistema rappresentativo e classificatorio e le competenze in esse raffigurate non vanno viste come 'oggetti' di diversa natura, secondo una prospettiva moltiplicativa o sommativa. Le competenze alfabetiche funzionali della IeFP, ad esempio, non sono altro rispetto a quelle chiave europee o a quella di cittadinanza relativa al 'comunicare', bensì la loro specifica codifica/declinazione ad un determinato livello (III e IV EQF/NQF) e in rapporto all'ambito e alla specifica caratterizzazione formativa di IeFP; in tal senso non si aggiungono o affiancano a quelle chiave europee e di cittadinanza."
----------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Rispetto al precedente assetto (Accordo del 2011), il modello aggiornato della leFP assume una struttura concettuale e certificativa integrata nei quadri europei, ed esprime al contempo una sua identità formativa e professionale, che consente di coniugare rigore valutativo e flessibilità curricolare.

Le competenze culturali come declinazione delle CCE: identità, non derivazione	<p>La scelta di non trattare le competenze culturali di base della leFP come semplici ‘adattamenti’ delle CCE, bensì come diretta articolazione delle prime quattro CCE, formalizzate nei livelli III e IV dell’EQF/NQF e ri-contestualizzate in chiave tecnico-professionale, si fonda sul principio forte secondo cui non si tratta di aggiungere nuove competenze o di moltiplicare i framework, ma di riconoscere che:</p> <ul style="list-style-type: none">• le competenze alfabetiche funzionali, logico-matematiche, scientifico-tecnologiche e storico-sociali della leFP coincidono concettualmente con le prime quattro CCE;• la differenza non è ontologica, ma descrittiva e contestuale: riguarda il livello di padronanza richiesto, il contesto di applicazione e la funzione formativa all’interno del sistema leFP;• la codifica delle competenze nella leFP è integrata con i criteri strutturali del D.Lgs. n. 13/2013, dell’EQF e del Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNQ). <p>In questo senso, il sistema leFP propone un modello convergente e non derivativo rispetto all’architettura europea delle competenze, in cui la specificità nazionale si esprime attraverso la coerenza sistemica e non per differenza contenutistica.</p>
Standard, posizionamento e certificazione: una struttura conforme ai dispositivi europei	<p>Gli standard formativi definiti dagli Allegati dell’Accordo 2019 si fondano su descrittori articolati in competenze, abilità e conoscenze, secondo i criteri del Quadro operativo nazionale per il riconoscimento delle qualificazioni regionali (DM 30 giugno 2015) e del QNQ (DM 8 gennaio 2018). Ciò consente di:</p> <ul style="list-style-type: none">• posizionare le competenze in uscita sui livelli EQF corrispondenti al III (Qualifica) e IV (Diploma);• riconoscere formalmente la componibilità delle competenze tra sistemi (leFP, IP, obbligo di istruzione);• adottare modelli certificativi pienamente conformi al sistema nazionale, in cui l’oggetto della certificazione è la competenza in sé e non il contesto in cui è stata acquisita. <p>Questa impostazione rende il sistema leFP altamente interoperabile, sia all’interno del contesto nazionale (tra sistemi scolastici e formativi), sia in ottica europea e transnazionale.</p>
Correlazione e interoperabilità tra CCE, cittadinanza, EQF e competenze professionali	<p>Particolarmente significativo è il contenuto del sub Allegato A dell’Allegato 4, in cui sono presentate le tabelle di equivalenza tra leFP, IP e obbligo di istruzione, e le correlazioni tra le competenze della leFP, le CCE, le competenze di cittadinanza e il repertorio ESCO.</p> <p>Queste tabelle non mirano a stabilire corrispondenze meccaniche, bensì a rappresentare le diverse ‘angolature’ descrittive dello stesso universo di competenze, secondo gradi diversi di: complessità operativa, autonomia gestionale, contesto di riferimento (formativo, lavorativo, sociale). Si afferma così una visione non moltiplicativa, ma convergente della competenza, che permette di superare le frequenti sovrapposizioni o gerarchie implicite tra framework, in favore di una logica reticolare e dialogica.</p>
Un modello certificativo che include le competenze come oggetto diretto	<p>Il format dell’Attestato di qualifica e di diploma leFP include le competenze come oggetto diretto della certificazione e non come appendice informativa. Questo approccio:</p> <ul style="list-style-type: none">• conferisce centralità alla competenza come unità di valutazione, certificazione e mobilità;• consente di rendere visibile e spendibile il risultato dell’apprendimento, anche nei contesti non accademici;• rafforza il valore formativo, sociale e professionale del percorso leFP, riconoscendolo come segmento legittimo e integrato del sistema nazionale delle qualificazioni. <p>Si tratta, in sostanza, di un modello valutativo e certificativo avanzato, che può rappresentare un benchmark anche per altri ordinamenti scolastici ancora legati a logiche più contenutistiche o descrittive.</p>



Atto/ Documento	Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 18 dicembre 2019, relativo all'integrazione e aggiornamento del Repertorio nazionale delle figure di riferimento dei percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) – Allegato 2.
Contesto/ Finalità	L'Accordo della Conferenza delle Regioni del 18 dicembre 2019 invita le Regioni a tradurre le competenze personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali in oggetti formativi osservabili, rimandando a fasi successive la loro effettiva implementazione curricolare e valutativa. In pratica, l'Accordo definisce un lessico comune (lavorare con gli altri, gestire il proprio apprendimento, benessere fisico-emotivo, agire in modo imprenditoriale) e chiede alle Regioni di avviare pilotaggi per verificare la fattibilità di una declinazione in conoscenze, abilità, atteggiamenti e livelli EQF. L'iniziativa, pur innovativa, rimane oggi ad uno stadio dichiarativo e disomogeneo: non esiste ancora un quadro di riferimento unitario né un monitoraggio nazionale dell'effettiva sperimentazione.
Destinatari	Regioni, Istituzioni formative e formatori leFP.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Con l'Accordo (Conferenza delle Regioni) del 18 dicembre 2019 riguardante le competenze personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali le CCE sono direttamente assunte, ma non si arriva ad un livello di definizione specifica e strutturata in termini di "competenza" (infatti si ricorre alla locuzione di "risorse"), bensì si opera solo un primo passo di declinazione della denominazione e del descrittivo e di conseguente delimitazione del perimetro della CCE in termini di oggetti di apprendimento, correlabili a possibili risultati: "Lavorare con gli altri in maniera costruttiva, Gestire il proprio apprendimento e sviluppo professionale, Sviluppare e mantenere il proprio benessere fisico ed emotivo e Agire in modo imprenditoriale ed innovativo".</p> <p>I primi tre 'oggetti' rappresentano una declinazione della competenze chiave Personale, sociale e di imparare a imparare; l'ultimo della competenza chiave <i>Imprenditoriale</i>.</p> <p>Ciò che manca in questo impianto è lo sviluppo dei descrittivi in rapporto ai livelli EQF e alla caratterizzazione professionale, l'articolazione di struttura per conoscenze e abilità, il riferimento distinto agli atteggiamenti implicati (così come fatto per le competenze culturali) e alle possibili performance.</p> <p>Con l'Accordo della Conferenza delle Regioni del 18 dicembre 2019, la leFP compie — sul piano dichiarativo, ma non ancora effettivo — un passo rilevante nel recepire, anche se in via sperimentale, le competenze chiave non ricomprese nelle competenze culturali.</p>
Le "risorse" come categoria operativa: tra potenzialità e limiti	<p>La denominazione di 'risorse' anziché 'competenze' rappresenta una scelta metodologica che riflette:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la volontà di evitare una formalizzazione prematura di competenze per le quali mancano ancora criteri osservabili e rubriche valutative consolidate; • l'esigenza di preservare una dimensione educativa e processuale, evitando la riduzione valutativa a 'indicatori deboli' non ancorati a performance reali; <p>e che si concretizza nella scelta di adozione di un linguaggio intermedio che consente di: riconoscere l'importanza delle CCE come orizzonte formativo integrato; iniziare a costruire oggetti di apprendimento riconducibili a domini osservabili (es. lavorare con gli altri in modo costruttivo, gestire il proprio apprendimento, agire in modo imprenditoriale); delimitare il perimetro semantico delle competenze trasversali, preparando il terreno per una loro formalizzazione coerente con il SNCC.</p>

Criticità residue:
il nodo
della valutabilità
e dell'interoperabilità

Nonostante l'avanzamento metodologico, la sola introduzione delle 'risorse' nella leFP comporta alcune fragilità sistemiche, ancora da colmare:

- manca una declinazione strutturata delle competenze per conoscenze, abilità e atteggiamenti;
- non vi è posizionamento sui livelli EQF, rendendo le risorse non ancora integrabili nel sistema delle qualifiche;
- le performance attese non sono formalizzate, rendendo la valutazione ancora implicita e legata alla soggettività del formatore;
- manca un collegamento esplicito con i framework europei tematici, come LifeComp ed EntreComp, che potrebbero fungere da supporti descrittivi e valutativi.

Tali mancanze non invalidano la prospettiva di percorso introdotta, ma indicano la necessità di una seconda fase di sviluppo, in cui le risorse vengano tradotte in competenze strutturate e certificabili, in coerenza con il modello nazionale ed europeo.



Atto/
Documento

Legge 15 luglio 2022 n. 99, Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore (ITS Academy).
 Legge 8 agosto 2024 n. 121, Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale.
 Decreto legge 9 settembre 2025 n. 127, Misure urgenti per la riforma dell'esame di Stato del secondo ciclo di istruzione e per il regolare avvio dell'anno scolastico 2025/2026 – art. 2.
 Legge 30 ottobre 2025 n. 164, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 9 settembre 2025, n. 127.
 DM 14 novembre 2025 n. 221, relativo al consolidamento e sviluppo della filiera formativa tecnologico-professionale, in attuazione dell'art. 25-bis, comma 8-bis, del DL 23 settembre 2022, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 17 novembre 2022, n. 175, come modificato dal DL 9 settembre 2025, n. 127.

Contesto/
Finalità

La legge n. 121/2024 istituisce, secondo gli obiettivi del Piano nazionale "Industria 4.0", a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2024/2025, la filiera formativa tecnologico-professionale, quale modello di offerta formativa integrata a carattere tecnologico-professionale di tipo '4+2', nel quali i quadriennali di istruzione o leFP sono collegati in modo strutturale ai percorsi biennali delle ITS Academy.

L'istituzione della filiera si inserisce nel più ampio processo di rafforzamento dell'istruzione tecnico-professionale e della formazione terziaria professionalizzante, che comprende anche il riordino degli istituti tecnici (DL 7 aprile 2025 n. 45, convertito nella legge 5 giugno 2025 n. 79, e DM 29/2026)

Il DM n. 221/2025, applicativo dell'art. 2) del DL n. 127/2025, convertito in legge n. 164/2025, definisce le specifiche modalità e tempistiche per la presentazione delle candidature da parte degli Istituti Professionali e Tecnici e la successiva autorizzazione da parte del MIM all'attivazione nell'ambito della propria programmazione di Istituto (PTOF) di una offerta quadriennale di filiera.

Le Regioni, attraverso specifici accordi, possono aderire alla filiera formativa tecnologico-professionale, assicurando la programmazione dei percorsi e definendo le modalità realizzative della filiera, operando nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

Gli accordi potranno prevedere l'istituzione di reti, denominate 'campus', eventualmente afferenti ai Poli tecnico-professionali.

Il modello della filiera si fonda su una governance multilivello che coinvolge amministrazione centrale, Regioni, istituzioni scolastiche e formative, ITS Academy e sistema produttivo, con l'obiettivo di rafforzare l'allineamento tra offerta formativa e fabbisogni di competenze dei territori¹³.

Gli studenti che seguono i percorsi quadriennali di leFP di filiera possono accedere direttamente ai corsi offerti dagli ITS Academy e sostenere l'esame di Stato presso l'istituto professionale di riferimento, previa validazione dei percorsi stessi nell'ambito del sistema nazionale di valutazione (Invalsi).

La legge n. 121/2024 istituisce presso il MIM una struttura tecnica di missione di livello dirigenziale generale (Struttura tecnica per la promozione della filiera formativa tecnologico-professionale) e un Comitato di monitoraggio nazionale per la filiera. Si istituisce anche nello stato di previsione del MIM il Fondo per la promozione dei campus della filiera formativa tecnologico-professionale, per la progettazione di fattibilità tecnico-economica volta alla realizzazione degli interventi infrastrutturali.

Mancano ancora due provvedimenti attuativi previsti dalla L. n. 121/2024: il cosiddetto 'decreto Accordi' e il 'decreto Invalsi'.

Destinatari

Regioni, Istituzioni scolastiche e formative accreditate, ITS Academy e docenti-formatori e studenti delle filiere interessate.

¹³ Alcune Regioni (in particolare Lombardia e Friuli-Venezia Giulia) hanno in tal senso provveduto a definire le specifiche fisionomie e modalità realizzative della filiera a livello territoriale, con riferimento alla più ampia strategia programmatica dell'offerta formativa in risposta all'emergenza di nuovi fabbisogni di competenze e profili professionali.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/
dei framework
europei

La legge n. 121/2024 prevede, per tutti i percorsi quadriennali di secondo ciclo, anche nell'ambito degli Accordi stipulati con le Regioni, la certificazione delle competenze trasversali, oltre che di quelle tecniche. Inoltre, come sottolineato anche dal DM n. 221/2025, nell'ambito della progettazione dell'offerta formativa integrata della filiera va data evidenza delle misure per facilitare il proseguimento della formazione nei percorsi dell'istruzione terziaria, che prevedono (vedi Allegato 2 al DM n. 203/2023) sia competenze fortemente interrelate con dimensioni trasversali, sia direttamente riferite ai framework europei. Ciò richiede, da parte di tutti i percorsi secondari, terziari e di specializzazione, un lavoro di definizione e messa in trasparenza degli esiti di apprendimento a carattere trasversale, in modo tale da garantire la reciproca spendibilità e riconoscibilità, sia in orizzontale (passaggi e progressione tra i percorsi di diverso ordinamento del secondo ciclo, in particolare da e verso la leFP), sia in verticale verso l'ITS Academy.

Criticità
metodologiche

Ad oggi non è disponibile un 'traduttore' dei diversi linguaggi con cui sono scritti, codificati e posizionati in termini di 'livello' (relativamente ad EQF e alle diverse soluzioni dei framework) gli apprendimenti trasversali. Ciò rende difficoltosa la predisposizione di una effettiva progettazione integrata, che faciliti ad un tempo i passaggi e l'accesso all'ITS. Nel mondo della scuola, inoltre, è molto forte la confusione tra finalità educative, obiettivo formativo e competenza trasversale, come contenuto vero e proprio di apprendimento verificabile e certificabile.

Un interessante primo tentativo di risoluzione di queste problematiche è rappresentato dal documento 'Indicazioni e strumenti a supporto della progettazione dei percorsi delle filiere tecnologico-professionali', Allegato 1 alla DGR n. 12267/2024 della Regione Lombardia, che mette a disposizione tabelle di 'traduzione' tra gli esiti di apprendimento e le competenze dei diversi ordinamenti, nonché criteri per un lavoro convergente di definizione delle dimensioni trasversali, in rapporto alle CCE e ai framework europei.

2.4 Istruzione terziaria non accademica



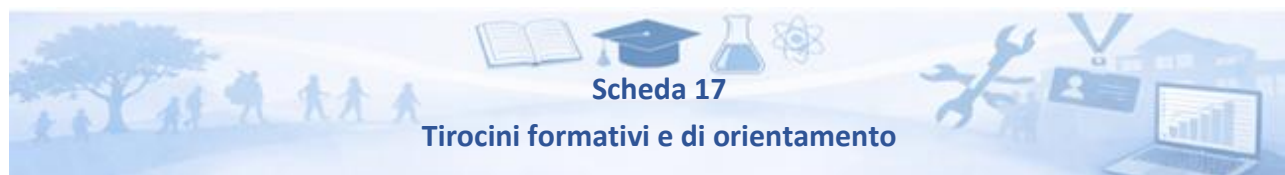
Atto/ Documento	D.P.C.M. 25 gennaio 2008, Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori (ITS). Legge 15 luglio 2022 n. 99, Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore (ITS Academy). DM 20 ottobre 2022, n. 203, Disposizioni concernenti le aree tecnologiche, le figure nazionali di riferimento e gli standard dei percorsi degli ITS Academy – Allegato 2 (profilo educativo, culturale e professionale – PECUP).
Contesto/ Finalità	La legge n. 99/2022 istituisce formalmente il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, nel quale gli ITS (Istituti Tecnici Superiori) assumono la nuova denominazione di ITS Academy. L'obiettivo centrale è rafforzare il segmento non accademico dell'istruzione terziaria, rispondendo in modo flessibile e qualificato ai fabbisogni delle filiere produttive e dei territori. Il nuovo assetto prevede: la definizione di standard minimi nazionali degli esiti di apprendimento, secondo un'impostazione per competenze; l'adozione del Profilo Educativo, Culturale e Professionale (PECUP) degli ITS (DM n. 203/2023, Allegato 2), articolato per ambiti formativi e competenziali, sia tecnici che trasversali; l'assunzione diretta dei principali framework europei (EQF, DigComp, EntreComp, GreenComp, LifeComp), volta a garantire coerenza, trasparenza e spendibilità a livello europeo. Il sistema punta quindi a coniugare: specializzazione tecnica avanzata, trasversalità delle competenze chiave per l'occupabilità, integrazione con i dispositivi europei di riconoscimento e certificazione delle qualifiche.
Destinatari	Fondazioni ITS, Regioni, EELL, mondo dell'impresa e della ricerca, progettisti, istituzioni scolastiche e formative, docenti e formatori.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Nella Legge istitutiva del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore le CCE sono implicitamente tenute presenti nella configurazione (costrutto delle competenze) e classificazione (per "ambiti") degli esiti di apprendimento; alcuni framework europei sono direttamente assunti.</p> <p>La legge prevede che:</p> <ul style="list-style-type: none">• "i curricula dei percorsi formativi fanno riferimento a competenze generali, linguistiche, scientifiche e tecnologiche, giuridiche ed economiche, organizzative, comunicative e relazionali di differente livello, nonché a competenze tecnico-professionali riguardanti la specifica figura di tecnico superiore, determinati in relazione agli indicatori dell'Unione europea relativi ai titoli e alle qualifiche;" (art. 5, c. 4, lett. c);• "Ai fini del rilascio dei diplomi di cui all'articolo 5, comma 2, i percorsi si concludono con verifiche finali delle competenze acquisite" (art. 6, c. 1). <p>Il PECUP ITS:</p> <ul style="list-style-type: none">• fa riferimento esplicito al Framework EQF e al QNQ italiano;• comprende, accanto a quelle scientifiche, tecniche, tecnologiche, anche competenze, organizzative e comunicative, "per interagire in gruppi di lavoro eterogenei", "per rapportarsi con le diverse figure che operano nella "catena del valore" delle filiere produttive e di servizio";• assume direttamente le competenze dei framework europei DigComp, EntreComp, LifeComp e GreenComp. <p>I curricula comprendono una parte comune, trasversale a tutte le aree tecnologiche, con competenze anche di carattere comunicativo e relazionale e con una architettura per blocchi (ad es. Ambito linguistico, comunicativo e relazionale), che è analogo a quello delle CCE.</p> <p>Le competenze dei diversi ambiti presentano costrutti che prevedono la compresenza di dimensioni tecnico-pratiche e trasversali.</p>
----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Un impianto integrato	<p>Il modello definito dal PECUP ITS si distingue per la sua articolazione in ambiti funzionali e tecnologici, che includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • competenze tecnico-professionali riferite al settore specifico di applicazione; • competenze trasversali (linguistiche, comunicative, organizzative, relazionali) comuni a tutti i percorsi; • competenze digitali, imprenditoriali, verdi e personali, direttamente ispirate ai framework europei. <p>Questo impianto intende valorizzare l'interdisciplinarietà tra saperi teorico-scientifici e pratici, costruire un profilo professionale flessibile e aggiornabile, e promuovere una didattica modulare e per competenze, in linea con i più avanzati modelli europei di apprendimento centrato sulla persona e sul contesto.</p>
La questione della correlazione con le CCE e con altri ordinamenti	<p>Tuttavia, l'apparato tecnico non risolve alcune ambiguità sistemiche e classificatorie, che condizionano la piena riconoscibilità e interoperabilità del dispositivo formativo e certificativo.</p> <p>In particolare, i riferimenti ad EQF-QNQ e ai framework europei non sono pienamente formalizzati in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • declinazione interna dei costrutti secondo i tre assi canonici (conoscenze, abilità, responsabilità/autonomia); • posizionamento delle competenze per livello di padronanza, in modo analogo ai livelli EQF; • coerenza strutturale tra i costrutti propri del PECUP e quelli degli stessi framework europei adottati. <p>In altre parole, si ha una presenza nominale, ma non ancora operativa dei framework europei, che non si traduce in strumenti di progettazione didattica, osservazione valutativa e certificazione formale armonizzati.</p> <p>Il PECUP ITS non esplicita il rapporto con le CCE in quanto tali, benché le sue competenze trasversali ne richiamino ampiamente le dimensioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le competenze comunicative e relazionali riflettono le CCE linguistiche e sociali; • quelle digitali, personali e imprenditoriali riprendono direttamente DigComp, LifeComp ed EntreComp; • alcune dimensioni della cittadinanza attiva e della sostenibilità trovano eco nei riferimenti a GreenComp. <p>Manca, in particolare, una matrice esplicita di equivalenza o correlazione tra le competenze del PECUP ITS e quelle delle CCE (come invece previsto nei sistemi IeFP o, anche se in via embrionale, nei format di certificazione scolastica). Ciò indebolisce la possibilità di favorire i passaggi intersistemici tra i percorsi ITS, di istruzione e formazione secondaria e di altri percorsi terziari; riconoscere formalmente le competenze acquisite in contesti non accademici; armonizzare la certificazione dei diplomi ITS con i dispositivi europei e nazionali vigenti (es. D.Lgs. n. 13/2013).</p>

2.5 Tirocini formativi e di orientamento



Atto/ Documento	<p>Legge 24 giugno 1997 n. 196, Norme in materia di promozione dell'occupazione – art. 18. DM 25 marzo 1998 n. 142, Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento. Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 24/2011, relativa ai tirocini formativi e di orientamento.</p>
Contesto/ Finalità	<p>La legge n. 196/1997 (art.18) stabilisce la possibilità di effettuare “tirocini pratici o stages”, quali momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di orientamento (per chi abbia già assolto l'obbligo scolastico), al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Gli enti promotori sono tenuti a individuare un responsabile didattico-organizzativo delle attività; ciò denota l'attenzione riposta su una progettazione che possa rendere significativa l'esperienza del tirocinante, esperienza che dovrà essere valorizzata attraverso il riconoscimento di crediti formativi.</p> <p>Successivamente, il DM 142/1998 ha reso obbligatorio la stipula di una convenzione tra:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ ente proponente (che garantisce la presenza del responsabile didattico-organizzativo);▪ soggetti ospitanti (che indicano il responsabile aziendale dell'inserimento dei tirocinanti). <p>Alla convenzione, che può riguardare più tirocini, deve essere allegato un progetto formativo e di orientamento per ciascun tirocinio (durata massima 12 mesi). È responsabilità del tutor didattico costruire i progetti formativi e valutare l'output in termini di competenze da acquisire durante il tirocinio. Le attività svolte nel corso dei tirocini di formazione e orientamento possono avere valore di credito formativo e, ove debitamente certificato dalle strutture promotrici, possono essere riportate nel curriculum dello studente o del lavoratore ai fini dell'erogazione da parte delle strutture pubbliche dei servizi per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (art. 6).</p> <p>Per prevenire gli abusi e un utilizzo distorto di questo strumento formativo, è poi stata emessa dal Ministero del Lavoro la Circolare n. 24 del 12 settembre 2011 che rafforza la connotazione formativa dei tirocini.</p>
Destinatari	<ul style="list-style-type: none">▪ Agenzie per l'impiego, università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali▪ Provveditorati agli studi, istituzioni scolastiche statali e non statali, centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento▪ Comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Il quadro normativo che disciplina i tirocini formativi e di orientamento, a partire dalla legge n. 196/1997 e dal DM n. 142/1998, fino alla Circolare n. 24/2011 del Ministero del Lavoro, riconosce al tirocinio un duplice statuto: da un lato, un momento di transizione tra formazione e mondo del lavoro, dall'altro, un ambito formativo, integrato nei percorsi di istruzione e formazione, con specifica funzione orientativa e professionalizzante.</p> <p>Pur in un'architettura normativa consolidata, il tirocinio rimane una pratica eterogenea, fortemente dipendente dalle singole istituzioni, dai settori disciplinari, dalle competenze dei tutor e dalla qualità dei partenariati con le strutture ospitanti. In questo scenario, il tema delle competenze emerge con forza, ma in maniera implicita.</p> <p>L'introduzione dell'obbligo del progetto formativo individuale, allegato alla convenzione tra ente promotore e azienda, ha sancito formalmente la necessità di esplicitare obiettivi formativi e risultati attesi. Tuttavia, la traduzione operativa di questi obiettivi non è supportata da indicazioni metodologiche adeguate. Ne derivano progettazioni eterogenee, centrate sui compiti da svolgere più che sulle competenze da acquisire; la valutazione si limita a relazioni narrative; e il riconoscimento formale (es. crediti formativi) non si fonda su rubriche di osservazione coerenti con le metodologie per competenze.</p>
Il tirocinio come "oggetto pedagogico" da ripensare in chiave competenziale	<p>Affinché il tirocinio assuma una funzione pienamente educativa e orientativa, è necessario superare la logica della descrizione dei compiti in favore di una progettazione per competenze che:</p> <ul style="list-style-type: none">• identifichi gli apprendimenti attesi come risultati osservabili e valutabili,• adotti rubriche valutative strutturate anche collegate ai framework europei,• riconosca il tirocinio come esperienza trasformativa, in grado di sviluppare competenze trasversali, metacognitive e relazionali. <p>Tale progettazione dovrebbe scaturire da una lettura del sistema di attività in cui l'esperienza di tirocinio sarà realizzata, un sistema per definizione: complesso, mediato da strumenti, regole e relazioni sociali. In questo quadro, il tirocinio può diventare un ambiente di apprendimento intenzionale, dove conoscenze, abilità e atteggiamenti si integrano in un'esperienza autentica e valutabile.</p>

SEZIONE II

Sistema del lavoro e dell'apprendimento permanente

1. Introduzione alle politiche

In continuità con gli approcci e le direttive europee, il sistema delle politiche del lavoro italiano adotta un approccio integrato, che tiene insieme le politiche per il lavoro, l'inclusione, la formazione e l'apprendimento permanente, riconoscendo una crescente centralità al tema delle competenze, alla loro visibilità e riconoscibilità nel sistema, nonché alla loro spendibilità e capitalizzazione nel mercato del lavoro. Lo scenario normativo delle politiche finalizzate a promuovere il lavoro e le competenze, a sostenere l'occupazione di giovani e persone in condizioni di vulnerabilità, e a migliorare l'occupabilità dei lavoratori a fronte della sfida delle transizioni ecologica e digitale, risulta complesso e articolato, caratterizzato da norme di livello europeo e nazionale.

In tale contesto si colloca il PNRR, approvato dal Consiglio Europeo nel 2021 all'interno del programma Next Generation EU per rispondere alla crisi pandemica, e, in coerenza con le direttrici del PNRR, il Piano Nuove Competenze (PNC) del 2021, aggiornato nel 2024 con il Piano Nuove Competenze Transizioni (PNCT), che si configura come un quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione, volto a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni e dagli effetti della pandemia.

Nel quadro del PNRR, la Missione 5 (Inclusione e coesione) prevede misure orientate a rafforzare le politiche attive del lavoro e della formazione professionale, sostenere l'occupabilità dei lavoratori, migliorare la formazione e ridurre le disuguaglianze sociali, economiche e territoriali. Tra queste, il Programma GOL costituisce il perno dell'azione di riforma per potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale, sostenendo l'occupabilità dei lavoratori in transizione e delle persone disoccupate attraverso l'integrazione tra misure di politica attiva del lavoro e interventi formativi personalizzati. Il Programma si fonda sulla personalizzazione dei servizi offerti alle persone, attraverso un orientamento di base mirato, una valutazione dell'occupabilità (*assessment*) e l'assegnazione al percorso formativo o di inserimento lavorativo più adeguato, in raccordo con le politiche sociali e di sostegno allo sviluppo. Spesso emerge come, oltre alla centralità delle competenze tecnico-professionali, sia sempre più richiesta la disponibilità di *soft skill* organizzative, relazionali e comunicative, ritenute cruciali per garantire buone *performance* professionali in contesti complessi. Tali riflessioni hanno spinto alcune Regioni a sperimentare modelli propri di profilazione, utilizzando come base informativa alcuni descrittori delle CCE.

Un'ulteriore iniziativa strategica, a integrazione di quanto già previsto dal Programma GOL e volta a ridurre il numero di giovani in condizione di NEET in Italia, è stata avviata con il decreto del 19 gennaio 2022 del Ministro per le Politiche giovanili, in concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, attraverso l'adozione del piano NEET Working, finalizzato alla promozione di strategie efficaci di individuazione, coinvolgimento e attivazione dei giovani NEET secondo logiche di prossimità territoriale. Il piano sottolinea l'importanza delle competenze trasversali, come confermato da recenti studi e indagini europee (ILO 2024). La problematica dell'intercettazione del fenomeno NEET viene affrontata anche dal Programma GOL, che include tra i propri beneficiari i giovani in questa condizione.

Nel quadro del PNRR sono inoltre promosse iniziative per semplificare l'accesso e l'erogazione dei servizi digitali online, al fine di favorirne l'offerta (registrazioni, adempimenti ecc.) e di facilitare le relazioni con le strutture pubbliche e private di e-Government.

Alcune delle iniziative e delle riforme promosse con il PNRR trovano continuità attraverso il Piano Nazionale Giovani, Donne e Lavoro FSE+ 2021-2027 (PN GDL), approvato dalla Commissione europea con la Decisione di esecuzione del 1° dicembre 2023. Tale piano opera in modo complementare e integrato con le principali politiche del lavoro e della formazione italiane e concorre, da un lato, all'obiettivo di un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 e, dall'altro, grazie al Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027 (FSE+), promuove interventi di politica attiva finalizzati a migliorare

l'occupabilità e l'occupazione delle persone secondo due direttrici: sostenere la partecipazione al lavoro di giovani, donne e persone in condizioni di vulnerabilità; rafforzare le competenze digitali e green di chi già lavora e supportare la modernizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive. Le priorità previste sono: Priorità n. 1 — Facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani (NEET); Priorità n. 2 — Favorire l'occupazione delle donne e delle persone in condizioni di vulnerabilità attive (in complementarità con il Programma GOL, rivolto ai soli percettori); Priorità n. 3 — Formare nuove competenze digitali e per le transizioni ecologiche per lavoratrici e lavoratori (in complementarità con il Fondo Nuove Competenze); Priorità n. 4 — Modernizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive.

Uno degli strumenti di accompagnamento al lavoro previsti nella Priorità 1 del PN GDL, a favore dei giovani, è rappresentato dai tirocini di inserimento e reinserimento lavorativo, regolati in Italia dalle Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento e dai quadri normativi regionali. Da tempo questi cosiddetti 'tirocini extracurricolari' fanno parte delle politiche attive per il lavoro: sono previsti, ad esempio, nei programmi Garanzia Giovani, nell'Assegno di ricollocazione e nel Programma GOL, anche in favore di disoccupati con più di 29 o con più 35 anni. Tali strumenti si basano sulla stipula di un patto formativo iniziale, in cui il beneficiario, il soggetto ospitante (l'azienda) e il soggetto promotore concordano i risultati di apprendimento attesi al termine del tirocinio, evidenziando la centralità della progettazione del percorso, in particolare rispetto ai contenuti formativi su cui si struttura e alle relative modalità di valutazione e attestazione. A partire dalle linee guida del 2017, il riferimento assunto per la progettazione e l'attestazione degli apprendimenti maturati durante i tirocini è rappresentato dalle ADA di Atlante del Lavoro (con il DM 115 del 9 luglio il perimetro si estende anche ai framework europei collegati all'impianto delle CCE).

All'interno del PN GDL trova inoltre copertura finanziaria, nell'ambito della Priorità 3 dedicata all'acquisizione di nuove competenze per la transizione verde e digitale, il Fondo Nuove Competenze (FNC), che nelle prime due edizioni è stato sviluppato nel quadro del Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC 2021). Il FNC rappresenta, insieme al Programma GOL, uno dei pilastri delle riforme dei servizi per il lavoro previste dal PNRR e assume la funzione di accompagnare imprese e lavoratori nella gestione delle sfide in termini di competenze derivanti dalla doppia transizione digitale ed ecologica, specializzandosi sull'investimento in competenze digitali e green.

L'obiettivo del FNC è quello di "rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale" e si intende raggiungere tale obiettivo favorendo nuova occupazione attraverso un contributo al costo del lavoro dei soggetti coinvolti nei percorsi di formazione continua, ma soprattutto promuovendo un capitale umano capace di rispondere all'accelerazione della domanda di digitalizzazione, sostenibilità ambientale, efficientamento energetico e più in generale di innovazione. Il FNC agisce offrendo ai lavoratori l'opportunità di acquisire nuove o maggiori competenze, legate ai framework delle CCE, per adattarsi alle mutevoli condizioni del mercato del lavoro, e sostenendo le imprese nel percorso di accrescimento delle competenze in ambito di innovazione organizzativa, di processo e di prodotto, in risposta alle transizioni ecologiche e digitali.

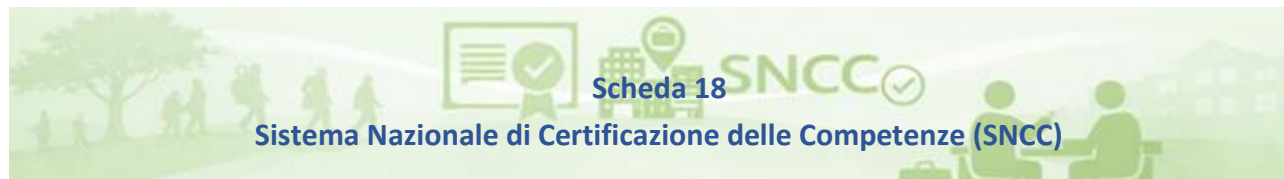
La cornice metodologica che garantisce integrità e continuità tra le politiche del lavoro e dell'apprendimento, delineando il sistema di standard entro cui devono operare i diversi soggetti chiamati a promuovere iniziative per il rafforzamento e il riconoscimento delle competenze dei cittadini, è rappresentata dal SNCC definito dal D.Lgs. n. 13/2013. Il sistema riconosce il diritto all'apprendimento permanente e alla valorizzazione delle competenze comunque acquisite e a tal fine si dota di un Repertorio nazionale dei titoli di studio e delle qualificazioni e di un sistema integrato di servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Identifica inoltre gli enti pubblici titolari dei servizi, in funzione dei repertori da loro gestiti (ad esempio il MIM per i titoli di istruzione, le Regioni per l'istruzione e formazione professionale, il MLPS per le professioni e la formazione continua), fornendo indicazioni operative e livelli essenziali delle prestazioni cui tali enti devono attenersi. L'obiettivo è favorire l'innalzamento dei livelli di qualificazione e l'occupabilità degli individui, oltre a sostenere la competitività e la produttività delle imprese e delle professioni, nonché

l'ammodernamento e l'efficacia dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro, in coerenza con le riforme promosse dal Programma GOL. Un tassello fondamentale per la piena riconoscibilità e mobilità delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del sistema è rappresentato dal DI 15 giugno 2023 di adozione del Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF), che rappresenta un aggiornamento ed estensione del Rapporto che era stato adottato nel 2012. Il nuovo Rapporto: rende più trasparente e leggibile il sistema delle qualificazioni italiane includendo gli ITS Academy e le qualifiche regionali aggiornate; allinea i titoli di studio e le qualifiche professionali italiane ai livelli EQF, adottando la prospettiva dei risultati di apprendimento; apre al processo di riconoscimento dei livelli di EQF da esperienza attraverso la valorizzazione di apprendimenti maturati in percorsi non formali/informali.

Le direttrici di riforma delle politiche attive per il lavoro finora delineate hanno progressivamente fatto emergere l'esigenza, a livello di sistema-Paese, di disporre di riferimenti condivisi che devono integrare gli standard relativi agli aspetti tecnico-professionali dell'agire competente con riferimenti afferenti alle dimensioni trasversali, per potenziare l'offerta formativa e garantire il riconoscimento pieno delle competenze acquisite anche attraverso esperienze non formali e informali. In questa prospettiva si colloca anche il DM 115 del 9 luglio 2024 relativo alla disciplina dei servizi IVC per le qualificazioni di cui è titolare il MPLS, che nell'ambito del SNCC amplia il raggio di azione del sistema a ulteriori soggetti e individua nei Quadri europei collegati alle CCE uno dei riferimenti condivisi per la progettazione formativa, il riconoscimento e la trasparenza degli apprendimenti comunque acquisiti.

2. Schede normative di riferimento per l'analisi delle competenze chiave

2.1 Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC)



Atto/ Documento	<p>Legge 28 giugno 2012 n. 92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita – art. 4, commi 58-68. 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.</p> <p>D.l. 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.</p> <p>D.l. 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.</p> <p>DM 5 gennaio 2021, Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.</p> <p>D.l. 15 giugno 2023, Adozione del Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro europeo delle qualifiche (EQF).</p> <p>DM 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, ai sensi del decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13.</p>
Contesto/ Finalità	<p>Il SNCC, nell'ambito del percorso avviato dalla legge n. 92/2012, che riconosce l'apprendimento permanente ed il riconoscimento delle competenze comunque acquisite come diritto individuale, nasce con il D.Lgs. n. 13/2013, che definisce gli standard minimi di sistema, di processo di attestazione ed i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Con il D.l. 5 gennaio 2021 si arriva alla definizione delle Linee guida per l'interoperatività degli enti titolari del SNCC. Tale quadro ha definito metodi e strumenti per la costruzione di riferimenti standard comuni ai sistemi per la descrizione delle competenze e per la loro valutazione, portando alla costruzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, quale "quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità".</p> <p>Il SNCC, infatti, risponde all'esigenza di costruire:</p> <ul style="list-style-type: none">• un sistema di enti pubblici titolari per la promozione di politiche per l'apprendimento permanente integrato e trasversale a tutte le politiche nazionali per l'inclusione;• un quadro di processi e procedure volto a garantire dei livelli essenziali di prestazione minimi per l'erogazione di servizi volti al riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite;• un sistema di standard professionali rispettoso delle prerogative istituzionali dei diversi soggetti titolari. <p>Ciò ha portato all'individuazione di un dispositivo "terzo" – l'Atlante del lavoro – quale strumento a cui referenziare i sistemi di competenze già esistenti. L'Atlante del lavoro si configura come un "dispositivo classificatorio e informativo [...] realizzato sulla base delle sequenze descrittive dei settori economico professionali" che fungono da riferimento sia per il riconoscimento e la valorizzazione degli apprendimenti che per la progettazione formativa nell'ambito della Formazione professionale in capo alle Regioni, per tramite del QNQR.</p>
Destinatari	Enti pubblici titolari ed Enti titolati del SNCC Sistema della formazione e del lavoro e relative filiere.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/
dei framework
europei

Analizzando il quadro normativo che definisce il SNCC, il tema delle competenze trasversali e dei quadri europei non emerge distintamente. Fino al 2021, il quadro normativo ha piuttosto lo scopo di rendere strutturale il tema delle competenze, fornendo una definizione comune, definendo degli standard operativi per la definizione di sistemi deputati alla valorizzazione e riconoscimento delle stesse per ciascuno degli enti titolari indicati (Università, Regioni e Province Autonome e Ministeri).

In questo senso, si rintraccia primariamente una definizione di *competenza*, che, nella legge n. 92/2012, è definita come un "insieme strutturato di conoscenze e di abilità, acquisite nei contesti di cui ai commi da 51 a 54 [contesti di apprendimento formale, non formale e informale] e riconoscibili anche come crediti formativi, previa apposita procedura di validazione nel caso degli apprendimenti non formali e informali". Grazie alla Legge n. 92/2012 le competenze cominciano ad essere concettualizzate e trattate come il risultato di processi di apprendimento che si sviluppano lungo l'intero arco della vita, in una prospettiva di crescita personale, civica, sociale e occupazionale. In tutti i casi, le competenze si configurano come la comprovata capacità di mobilitare conoscenze e abilità in situazioni di studio, lavoro e vita personale, e possono essere oggetto di certificazione e riconoscimento ai sensi della normativa vigente.

Una costruzione
originariamente
orientata alla
dimensione
tecnico-
professionale

Il lavoro realizzato nell'ambito del Gruppo Tecnico Nazionale (cfr. DM 30 giugno 2015), e in particolare con le Regioni e le Province Autonome per l'implementazione del Quadro Nazionale delle Qualificazioni Regionali (QNQR), ha riguardato in primo luogo le competenze tecnico-professionali. L'accento è maggiormente posto su competenze *hard*, sebbene definizioni e descrittori di competenze trasversali siano presenti in diversi Repertori Regionali.

Il SNCC rappresenta il più articolato tentativo, finora realizzato in Italia, di creare un'infrastruttura nazionale condivisa per il riconoscimento formale delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, secondo logiche orientate all'apprendimento permanente e alla mobilità intersistemica, rafforzato dalla adozione del Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni all'EQF avvenuta con il DI 15 giugno 2023 (aggiornamento del Primo Rapporto di referenziazione italiano adottato nel 2012).

La prima architettura del SNCC, fondata sul D.Lgs. n. 13/2013 e successivamente integrata dai decreti interministeriali del 2015, 2018, 2021 e 2023, ha progressivamente assunto un ruolo trasversale alle politiche educative, sociali e professionali, fungendo da punto di convergenza tra:

- standard di servizio (per l'individuazione, validazione e certificazione);
- strumenti comuni (Atlante del lavoro come strumento di correlazione con i processi produttivi, Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni come dispositivo descrittivo delle competenze e la referenziazione ai livelli EQF);
- logica della standardizzazione delle competenze tecnico/professionali, ancorata ai contesti di applicazione lavorativa;
- quadro normativo multilivello che coinvolge Ministeri, Regioni, Province Autonome e istituzioni educative.

In tale quadro, la competenza è definita come insieme strutturato di conoscenze e abilità, riferibile a specifici processi produttivi e descritto in termini di azioni osservabili nei contesti di lavoro. Questo impianto ha favorito: la costruzione di un sistema coerente con l'EQF; la valorizzazione delle competenze acquisite nell'ambito di percorsi professionali o di formazione continua, nei processi di apprendimento informale (in situazioni di vita quotidiana familiare e di tempo libero), nei processi di apprendimento non formale (vita associativa, volontariato, ecc.), e la comparabilità tra qualificazioni regionali.

Pur nella sua solidità tecnico-normativa, tale approccio ha lasciato inizialmente fuori dal campo della certificazione le competenze trasversali e personali, più difficili da ancorare a contesti produttivi specifici ma fondamentali per l'agire nei diversi ambienti di apprendimento e lavoro.

Le pratiche regionali come laboratorio di integrazione tra competenze professionali e trasversali

In una seconda fase, però, anche grazie all'impulso derivante da pratiche regionali e sperimentazioni sociali, e grazie alla maturazione del contesto, si è affermata l'esigenza di individuare approcci e metodologie condivise per riconoscere e valorizzare le competenze trasversali, in questo spazio si collocano i primi riferimenti istituzionali alle CCE.

Rispetto alla valorizzazione delle competenze trasversali nell'ambito del sistema nazionale alcune Regioni si sono mosse in anticipo, attraverso:

- l'inclusione di descrittori di competenze trasversali nei propri repertori (es. competenze relazionali, organizzative, metacognitive);
- la declinazione delle CCE europee quali standard formativi ai fini della progettazione di percorsi formativi professionali;
- la costruzione di standard, il riconoscimento, la valutazione e la attestazione delle competenze soft, anche nell'ambito di servizi di individuazione, validazione e certificazione.

Tali pratiche, costituiscono un'importante risorsa informativa e un elemento di evidenza rispetto alle possibilità di valorizzazione e tracciabilità delle CEE; in particolare, emerge che: la competenza trasversale può essere descritta, osservata, valutata e attestata, se ancorata a contesti e processi reali; le dimensioni tecnico-professionali e trasversali non si escludono, ma si integrano, rappresentando due facce dello stesso costrutto di competenza; l'adozione dei riferimenti europei come linguaggio comune può favorire (a certe condizioni di uso) l'armonizzazione e la trasparenza dei dispositivi di certificazione.

Con l'approvazione del DM n. 115/2024, che amplia in modo significativo gli attori coinvolti nel SNCC e accresce l'esigenza di valorizzare gli apprendimenti non formali e informali (come sarà trattato nella scheda normativa n. 19), il SNCC ha posto maggiore attenzione all'importanza di valorizzare le CCE.

Atto/ Documento	DM 9 luglio 2024 n. 115, Disciplina dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ai sensi del D.Lgs. 16 gennaio 2013 n. 13 e in attuazione del DM 5 gennaio 2021 recante linee guida per l'interoperabilità degli enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.
Contesto/ Finalità	<p>Il SNCC, con il DM 115 del 9 luglio 2024, apre sul tema della riconoscibilità e valorizzazione delle competenze trasversali, indentificando nei quadri europei di competenze un primo framework di riferimento per diversi contesti di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e quale fattore cruciale per lo sviluppo della formazione continua e dei sistemi per l'apprendimento permanente.</p> <p>Il decreto disciplina, infatti, nell'ambito dei servizi IVC, quelli promossi dagli enti titolari delegati del MLPS e prevede, per taluni enti titolati la possibilità di individuare e mettere in trasparenza le competenze acquisite in contesti di apprendimento non formale come il Servizio civile universale, i contratti di apprendistato, i tirocini promossi dal Ministero, i percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e l'autoimpiego, il volontariato e i progetti di utilità collettiva.</p>
Destinatari	<p>Enti titolari delegati ai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I Fondi Interprofessionali e i Fondi Bilaterali 2. L'Unione nazionale delle Camere di Commercio; 3. Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. <p>Tali Enti titolari delegati possono a loro volta identificare Enti titolati alla erogazione di Servizi per l'individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Ai fini della individuazione delle competenze, su richiesta del cittadino, possono essere attivati i seguenti Enti titolati:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. datori di lavoro per i Contratti di apprendistato; b. soggetti promotori per Tirocini diversi da quelli curriculari; c. enti di Servizio civile per il Servizio civile universale; d. enti del terzo settore per attività o percorsi di volontariato; e. comuni o altra PP.AA per progetti utili alla collettività; f. PP.AA, per prestazioni di lavoro socialmente utile; g. soggetti attuatori di percorsi di formazione e accompagnamento per l'imprenditorialità e l'autoimpiego promossi dal MLPS.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Le CCE emergono nella normativa fin dal preambolo dell'atto, in cui è fatto esplicito riferimento dichiarativo alla Raccomandazione del Consiglio del 2018 relativa alle CCE: "Vista la raccomandazione del Consiglio, del 22 maggio 2018, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente". Sebbene siano citate, le CCE trovano poi rappresentazione attraverso il riferimento ai quadri europei ed internazionali così come declinato nell'art. 3 comma 2 del decreto:</p> <p>"Nelle more del previsto sviluppo evolutivo dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni necessario a consentire la validazione e la certificazione delle competenze di base e trasversali attraverso l'implementazione dei vigenti quadri di riferimento unionali e internazionali, ai fini esclusivi della individuazione e messa in trasparenza, il repertorio di cui al comma 1 è altresì costituito dalle qualificazioni intese come competenze riferite ai risultati di apprendimento o descrittori comunque denominati relativi ai seguenti quadri:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) il quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER), quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze multilinguistiche; b) il quadro comune europeo di riferimento per le competenze digitali (DigComp), versioni 2.1 e seguenti, quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze digitali; c) il quadro comune europeo di riferimento per le competenze imprenditoriali (EntreComp), quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze di imprenditorialità;
----------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- d) il quadro comune europeo di riferimento per le competenze delle competenze personali, sociali e di apprendimento (LifeComp), quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le life skills;
- e) gli standard di competenze stabiliti nell'ambito dell'indagine internazionale dell'OCSE-PIAAC, quali riferimenti in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze di literacy e di numeracy."

In questo quadro non sono incluse le "competenze in materia di cittadinanza" e "Competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturali".

"Le competenze di base e trasversali" oggetto di messa in trasparenza e individuazione possono essere descritte seguendo quanto definito dal D.Lgs. 13 del 2013, ossia declinate in termini di conoscenze e abilità, riferenziate ai risultati di apprendimento presenti in Atlante oppure essere definite attraverso i descrittori dei quadri europei indicati, i quali, però adottano declinazioni differenti.

Apertura ai contesti di apprendimento non formale	<p>Con l'adozione del DM 115 del 9 luglio 2024, il MLPS segna un punto di svolta nella disciplina dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC), ampliando il proprio ambito d'intervento a contesti finora ai margini del riconoscimento formale, come il Servizio Civile Universale, l'apprendistato, i tirocini non curricolari, il volontariato, le attività di utilità collettiva, fino ai percorsi di autoimpiego e imprenditorialità giovanile.</p> <p>Tale apertura si configura come una risposta istituzionale alla crescente necessità di valorizzare apprendimenti significativi acquisiti in contesti non formali, nei quali le competenze trasversali, personali e sociali giocano un ruolo fondamentale. La rilevanza attribuita ai quadri DigComp, EntreComp, LifeComp, QCER, PIAAC, rappresenta un primo tentativo di opzione metodologica, che nasce, come citato nel Decreto stesso "nelle more del previsto sviluppo evolutivo dell'Atlante".</p> <p>La vera novità introdotta dal DM n. 115/2024 è la riconoscibilità istituzionale di apprendimenti sviluppati in contesti diversi da quelli formativi tradizionali, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • esperienze civiche e solidali (volontariato, servizio civile), • percorsi di lavoro facilitato e inclusione attiva (tirocini, lavori socialmente utili), • processi di crescita personale e professionale (autoimpiego, imprenditorialità). <p>In tali contesti, le competenze non sono "insegnate" secondo curricula strutturati, ma agite, osservate e sviluppate nel corso di esperienze concrete. Questa dinamica rende ineludibile un approccio valutativo basato su descrittori di comportamento, performance situata e atteggiamento riflessivo a cui segue la possibilità di attestazione di tali competenze secondo standard riconosciuti e format condivisi.</p>
Centralità dei quadri europei e rischi di disomogeneità	<p>Il decreto, fin dal preambolo, assume come cornice di legittimazione la Raccomandazione sulle CCE (2018), e individua esplicitamente nei quadri europei e internazionali i riferimenti per la descrizione, individuazione e messa in trasparenza delle competenze come previsto nel già citato Art. 3 comma 2. La presenza di questi riferimenti introduce una pluralità semantica e strutturale, in grado di valorizzare le diverse dimensioni dell'agire umano, ma comporta forti complessità operative dovute alla eterogeneità dei linguaggi e delle tassonomie utilizzati.</p> <p>Infatti, questi quadri non sono ancora integrati nell'Atlante del Lavoro in modo sistemico e non offrono indicazioni uniformi per la identificazione, valutazione e attestazione, generando un potenziale disallineamento tra metodo, contesto e descrittori.</p> <p>Il DM, in sostanza, non definisce criteri univoci né per la selezione dei repertori da utilizzare, né per le metodologie valutative da adottare, lasciando ampi margini di autonomia agli Enti pubblici titolari delegati e dei relativi Enti titolati. Tale approccio consente una flessibilità adattiva utile alla varietà dei contesti, ma espone il sistema a rischi di frammentazione e discontinuità valutativa, con possibili ricadute negative: sulla comparabilità dei risultati di apprendimento, sulla spendibilità delle attestazioni ottenute, sulla riconoscibilità interregionale o interistituzionale delle competenze.</p>
Le competenze trasversali come chiave di lettura integrata dei percorsi di vita e lavoro	<p>I presupposti dell'intervento del MLPS, sono comunque molto avanzati e rispondono a un mutamento di paradigma culturale, che vede nella competenza non solo un output misurabile, ma un dispositivo dinamico di posizionamento personale nei contesti. Le competenze personali, sociali, imprenditoriali, digitali: trascendono i singoli settori lavorativi, abilitano alla flessibilità e all'adattabilità, sono fondamentali in contesti discontinui, e si configurano oggi come condizione necessaria per l'esercizio della cittadinanza attiva e dell'autonomia professionale.</p> <p>In questo senso, la valorizzazione delle competenze trasversali non è solo una questione tecnica, ma un imperativo sociale e politico che mira a restituire valore a esperienze spesso invisibili nei sistemi formali.</p>

2.2 PN Giovani, donne e lavoro e NEET



Atto/ Documento	Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 9030 final del 1° dicembre 2022, che approva il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027 (PN GdL).
Contesto/ Finalità	<p>Il PN GDL è stato approvato dalla Commissione europea con la Decisione di esecuzione del 1° dicembre 2022 per il sostegno a titolo del FSE Plus nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". Il Programma concorre all'obiettivo di un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (Commissione Europea, 2017) e del relativo Piano d'azione (Commissione Europea, 2021).</p> <p>Il PN GDL costituisce una delle linee strategiche attraverso cui l'Italia persegue l'obiettivo di garantire un'esigibilità al pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo interventi di politica attiva volti a migliorare l'occupazione e l'occupabilità in modo integrato e complementare con le altre strategie avviate (NEET, Programma GOL, FNC ecc.). Il Programma si caratterizza per l'attenzione specifica a giovani e donne, nonché a tutte le persone in condizione di vulnerabilità, in un contesto di riforma dei servizi e di loro necessaria modernizzazione. Tutto ciò nel quadro della doppia transizione ecologica e digitale che richiama la necessità di un investimento sulle competenze dei lavoratori, anche occupati.</p>
Destinatari	<p>Il Piano si rivolge ad Amministrazioni pubbliche nell'ambito dell'istruzione, formazione e lavoro. Nello specifico, le diverse priorità del piano hanno destinatari specifici:</p> <p>La priorità 1 si rivolge ai giovani di età 15-34 anni, compresi cittadini di Paesi terzi, migranti e beneficiari di protezione internazionale:</p> <ul style="list-style-type: none">• NEET in senso stretto, che non cercano lavoro e non partecipano ad attività formative (inattivi);• giovani che hanno appena terminato il percorso di istruzione e formazione e cercano lavoro;• giovani che, pur non cercando un lavoro, sono disponibili a lavorare;• giovani non disponibili perché impegnati in responsabilità familiari o per problemi di salute. <p>La priorità 2 si rivolge alle fasce più distanti dal mercato del lavoro e più vulnerabili:</p> <ul style="list-style-type: none">• donne inattive, inoccupate e disoccupate e in condizioni di fragilità (vittime di violenza, con disabilità e immigrate);• persone disoccupate di lunga durata;• persone con disabilità;• persone detenute o ex detenute;• persone provenienti da Paesi terzi, migranti e beneficiarie di protezione internazionale;• persone in carico ai servizi sociali e sociosanitari;• persone LGBTQIA+;• persone delle comunità Rom, Sinti e Camminanti. <p>La priorità 3, attraverso il FNC prevede sia destinatari diretti, ovvero i datori di lavoro privati, che destinatari finali ovvero le lavoratrici e lavoratori delle imprese beneficiarie.</p> <p>La priorità 4 ha come destinatari:</p> <ul style="list-style-type: none">• servizi per il lavoro;• istituzioni, amministrazioni locali, soggetti pubblici e privati che operano nelle politiche attive del lavoro;• partenariato economico e sociale;• mondo imprenditoriale;• terzo settore;• enti di formazione.

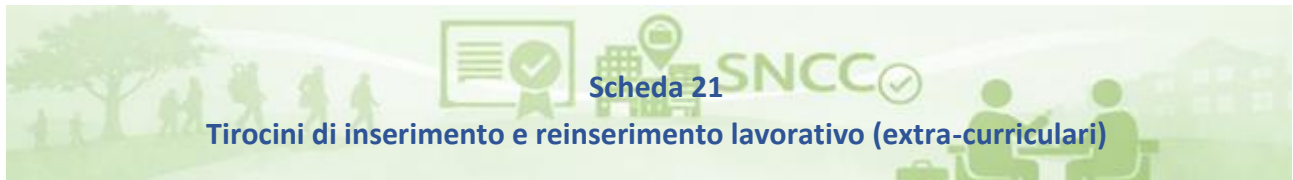
Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Il PN GDL costituisce uno degli snodi più rilevanti della programmazione FSE+ 2021–2027 in Italia. Approvato dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione del 1° dicembre 2022, il Programma si colloca nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita” e si propone di attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali, attraverso l’integrazione tra politiche attive per l’occupazione, inclusione sociale, formazione permanente e modernizzazione dei servizi pubblici per il lavoro.</p> <p>Elemento distintivo del PN GDL è l’attenzione prioritaria a due gruppi storicamente più esposti alla vulnerabilità economico-sociale – i giovani (in particolare i NEET) e le donne – accanto a una visione sistemica che affronta le sfide della transizione digitale ed ecologica in una logica di reskilling e upskilling inclusivo.</p> <p>All’interno di questo quadro articolato, il tema delle competenze, e in particolare delle competenze chiave, trasversali, digital e green, si configura come elemento strategico trasversale a tutte le priorità del Programma.</p> <p>Di seguito si trattano le singole Priorità del Programma nazionale.</p>
Dalla lotta ai NEET all’investimento preventivo: l’asse giovani come laboratorio di innovazione metodologica	<p>La Priorità 1 del PN GDL si rivolge alla popolazione giovanile (15–34 anni), con una particolare attenzione ai NEET, nella loro articolazione tipologica (inattivi, disoccupati, impegnati in cura o con problemi di salute). L’impianto metodologico si ispira al modello Youth Guarantee, ma ne estende la portata, promuovendo:</p> <ul style="list-style-type: none">• interventi modulari personalizzati,• formazione breve su piattaforme MOOC,• orientamento specialistico e bilancio di competenze,• tirocini extracurricolari certificabili. <p>In tale contesto, il riferimento – seppur non esplicito – è chiaramente riconducibile ai quadri europei delle competenze (in particolare DigComp, EntreComp, LifeComp e le CCE), nonché al paradigma della transizione giusta, dove il diritto al lavoro si intreccia con l’obbligo di apprendimento permanente.</p>
Asse donne e soggetti vulnerabili: le competenze trasversali come leva per l’inclusione attiva	<p>La Priorità 2 del PN GDL rappresenta un banco di prova per l’efficacia delle politiche attive del lavoro orientate all’empowerment personale, rivolgendosi a donne inattive, disoccupate, migranti, persone con disabilità, ex detenuti, comunità Rom e LGBTQIA+, nonché soggetti in carico ai servizi sociali.</p> <p>In questa priorità, la valorizzazione delle competenze trasversali assume una funzione abilitante, in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none">• agisce da fattore di ri-attivazione e motivazione nei confronti del lavoro;• consente di superare barriere culturali, linguistiche, psicologiche;• abilita il passaggio da soggetto assistito a protagonista del proprio percorso di inserimento e autonomia. <p>Sebbene il riferimento ai quadri europei non sia sempre esplicito, la progettazione delle attività formative e dei percorsi personalizzati rimanda chiaramente all’universo semantico delle CCE (2018), con particolare enfasi su:</p> <ul style="list-style-type: none">• “Imparare a imparare”,• “Spirito di iniziativa e imprenditorialità”,• “Competenze personali e sociali”.
FNC: nuove competenze per le transizioni digitale e verde	<p>La Priorità 3, incardinata nel Fondo Nuove Competenze (FNC), rappresenta il raccordo tra il PN GDL e il sistema nazionale di formazione continua nei luoghi di lavoro, con una visione evolutiva centrata su competitività e sostenibilità delle imprese, sviluppo delle competenze digitali e green, qualificazione dei profili professionali.</p>
Modernizzazione dei servizi per il lavoro: governance integrata e interoperabilità dei sistemi	<p>La Priorità 4 del PN GDL si propone di intervenire sull’infrastruttura dei servizi per l’impiego e delle politiche attive, con azioni di:</p> <ul style="list-style-type: none">• digitalizzazione,• supporto alla programmazione,• formazione degli operatori,• costruzione di reti territoriali multi-attore. <p>Il riferimento alla filiera istruzione-formazione-lavoro-inclusione evidenzia la volontà di superare la frammentazione tra sistemi (scuola, ITS, CPI, enti locali, terzo settore) e di adottare strumenti comuni, che potrebbero essere efficacemente rappresentati da un meta-dispositivo che supporti l’uso di una grammatica condivisa per la progettazione, valutazione e riconoscimento delle competenze.</p>

Le criticità:
discontinuità
tra intenzione
e formalizzazione
normativa

Nonostante la forte attenzione ai temi del reskilling, dell'empowerment e dell'upskilling, il PN GDL, ai fini di valorizzare a pieno gli output previsti in termini di apprendimento e attestazione, necessiterebbe di un sistema di indicazioni tecnico-metodologiche e operative che integrino in modo sistematico:

- il riferimento esplicito alle CCE, presenti solo in alcune misure applicative (es. DM 115/2024);
 - l'adozione di quadri strutturati di valutazione delle competenze di area trasversale;
 - la definizione di criteri condivisi per l'identificazione, valutazione e attestazione degli apprendimenti non formali e informali nei contesti d'azione del programma.
-



Atto/ Documento Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini.
 Legge 28 giugno 2012 n. 92, art. 1, commi 34-36, come modificati dalla legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Legge di bilancio 2022).
 Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 25 maggio 2017, recante Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento.
 DM 9 luglio 2024 n. 115, relativo ai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Contesto/ finalità La normativa europea di riferimento per i tirocini è la Raccomandazione del Consiglio europeo del 10 marzo 2014 che sollecita gli stati membri a intraprendere azioni di miglioramento della qualità dei tirocini.
 In Italia la Legge 92/2012 getta le basi per la regolamentazione dei tirocini extracurricolari e vengono adottate le indicazioni della raccomandazione attraverso l'Accordo sulle "Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento" del 2013 e la successiva approvazione delle Linee guida, da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nella seduta del 25 maggio 2017. Tali Linee guida definiscono gli standard minimi a cui le Regioni devono attenersi per definire ciascuna il proprio dispositivo di regolamentazione dei tirocini.
 Ciascuna Regione esercita la competenza legislativa in materia di formazione professionale e disciplina i tirocini extracurricolari. Questi tirocini sono generalmente diretti all'inserimento o al reinserimento nel mondo del lavoro di giovani disoccupati o inoccupati, e devono essere svolti sulla base di convenzioni. La durata massima è di 12 mesi (con deroghe), ed è prevista una indennità, la stesura di un piano formativo con chiari obiettivi di apprendimento e la presenza di un tutor che accompagni il tirocinante nel percorso di maturazione e di attestazione delle competenze.
 Con la Legge 30 dicembre 2021, n. 234 si rafforza l'istituto dei tirocini introducendo nuove tutele.

Destinatari Disoccupati di ogni età, inoccupati, soggetti svantaggiati, beneficiari di politiche attive.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei Nel contesto delle politiche attive del lavoro e della formazione continua, i tirocini extracurricolari rappresentano uno dei principali strumenti per favorire l'inserimento e il reinserimento lavorativo, soprattutto per giovani NEET, disoccupati di lunga durata, e soggetti in condizione di transizione occupazionale. Il riconoscimento della loro valenza formativa si è progressivamente consolidato, grazie a un'articolazione normativa che affonda le sue radici nella Raccomandazione del Consiglio europeo del 10 marzo 2014. Con le linee guida del 2017 per la progettazione dei piani formativi dei tirocini e l'attestazione degli apprendimenti si prevede il riferimento alle ADA di Atlante del Lavoro.
 Con il DM 115/2024 si valorizza lo strumento, riconoscendo la possibilità, ai soggetti promotori, di poter individuare e attestare in un documento di messa in trasparenza le competenze maturate, utilizzando i framework europei quale base semantica per la progettazione dei percorsi, la valutazione e la attestazione.

Un dispositivo "ponte" tra formazione e occupazione Il tirocinio extracurricolare si configura come dispositivo ponte tra apprendimento e lavoro. A differenza del tirocinio curricolare (inserito all'interno di un percorso formativo formale), esso è finalizzato all'acquisizione di competenze professionali sul campo, all'inserimento o reinserimento in un contesto occupazionale e al potenziamento dell'occupabilità e dell'adattabilità del soggetto. Ciò avviene tramite un patto formativo fra il tirocinante e il soggetto ospitante (azienda/ente), che viene formalizzato in un progetto formativo individualizzato, costruito in accordo con un soggetto promotore del tirocinio (Servizio per l'impiego pubblico o privato, scuole, università, comuni ecc.). Il piano formativo è costruito sulla base:

- del profilo del tirocinante (storia personale, fabbisogni, motivazioni);
- degli obiettivi formativi, connessi ai processi lavorativi reali;
- della presenza di un tutor che accompagna, osserva, valuta.

DM 115/2024: i framework europei come oggetto di attestazione	<p>Con l'entrata in vigore del DM 115/2024, il sistema italiano si apre alla possibilità che i soggetti promotori del tirocinio possano rilasciare un documento di messa in trasparenza delle competenze acquisite, anche attraverso il linguaggio dei quadri europei collegati alle CCE 2018. Ciò rappresenta: un cambio di paradigma, dal riconoscimento informale alla formalizzazione parziale e tracciabile; una estensione dell'ambito valutativo: non solo competenze tecnico-operative, ma anche competenze trasversali, personali e relazionali; un tentativo di rendere comparabili, spendibili e interoperabili le esperienze maturate nei tirocini con altri contesti europei e nazionali (formazione, scuola, lavoro, terzo settore).</p> <p>Si tratta di una innovazione normativa di rilievo, che risponde direttamente a quanto auspicato dalla Commissione europea nella Raccomandazione del 2014 sulla qualità dei tirocini: assicurare trasparenza, qualità dell'apprendimento, spendibilità delle esperienze.</p>
Sfide metodologiche: da framework a dispositivi valutativi	<p>Tuttavia, l'adozione dei quadri europei come riferimento per la messa in trasparenza delle competenze pone alcune sfide operative e metodologiche, tuttora irrisolte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ i framework (CCE, DigComp, EntreComp, LifeComp) presentano forti disomogeneità tra di loro e utilizzano tassonomie differenti da quelle dei repertori nazionali; ▪ non esiste ancora un protocollo condiviso di valutazione delle competenze trasversali in ambito non formale; ▪ mancano rubriche osservabili e strumenti operativi comuni per la progettazione, osservazione, valutazione e attestazione delle competenze nei tirocini. <p>Questa lacuna rende eterogenei i criteri adottati dalle Regioni e dai soggetti promotori, rischiando di ridurre la comparabilità dei risultati di apprendimento e di compromettere la spendibilità delle attestazioni.</p>
Un problema sistemico: il caso dei tirocini come paradigma per altri contesti	<p>Le criticità evidenziate per i tirocini extracurricolari sono analoghe a quelle che emergono in altri contesti riconducibili al DM 115/2024, tra cui apprendistato, servizio civile universale, volontariato, lavori socialmente utili, progetti di utilità collettiva.</p> <p>Tutti questi ambiti condividono: la natura non formale del processo di apprendimento, l'assenza di standard condivisi di certificazione, la necessità di dispositivi intermedi per la formalizzazione e valorizzazione delle competenze agite. In tal senso, il tirocinio extracurricolare può diventare un caso esemplare, un laboratorio in cui testare strumenti valutativi capaci di essere estesi e adattati ad altri contesti di apprendimento esperienziale.</p>

2.3 Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI)



Atto/ Documento	<p>Legge 21 dicembre 1978, n. 845, Legge-quadro in materia di formazione professionale.</p> <p>Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 118, che istituisce i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, finanziati tramite lo 0,30% dei contributi obbligatori versati all'Inps.</p> <p>Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 36 del 18 novembre 2003, recante criteri e modalità per la gestione delle risorse dei fondi paritetici interprofessionali.</p> <p>D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che include i fondi interprofessionali nella Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.</p> <p>DM 9 luglio 2024, n. 115, relativo ai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.</p>
--------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Contesto/ Finalità	<p>I Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI) nazionali per la formazione continua, Costituiti su base associativa da organizzazioni datoriali e sindacali, e operanti in attuazione dell'art. 118 della L. 388/2000, hanno lo scopo di incentivare e finanziare i progetti formativi del personale delle imprese per accrescere il <i>know how</i> aziendale e migliorare l'efficienza della propria azienda.</p> <p>L'accordo interconfederale CGIL-CISL-UIL e Confindustria (2018) ha ulteriormente sostenuto questo assetto, ponendo al centro del nuovo modello contrattuale la formazione, la valorizzazione delle competenze e la certificazione degli apprendimenti come pilastri per la crescita sostenibile del sistema produttivo italiano.</p> <p>Unitamente al quadro normativo che regola il funzionamento dei fondi interprofessionali, è opportuno citare il Fondo Nuove Competenze e il Piano Nuove Competenze. Questi ultimi possono prevedere un coinvolgimento operativo dei Fondi attraverso la possibilità per i Fondi stessi di includere tra i destinatari i lavoratori in cassa integrazione e i disoccupati. Inoltre, pongono l'accento sulla necessità di formare anche competenze di base e trasversali (si rimanda per approfondire al paragrafo 6.4 del Rapporto Inapp-Anpal 2023 su formazione continua, da pag. 167).</p>
-----------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Destinatari	<p>I destinatari dei Fondi paritetici sono sia i lavoratori dipendenti che i lavoratori posti in cassa integrazione guadagni, anche in deroga, e i lavoratori con contratti di solidarietà. Sono altresì inclusi i lavoratori a tempo determinato con ricorrenza stagionale.</p>
-------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Il primo elemento da evidenziare nell'ambito dei fondi paritetici riguarda l'introduzione del concetto di "competenza" che si rintraccia in riferimento al tema della progettazione dei percorsi di formazione. Una prima indicazione relativa alla "progettazione per competenze" degli interventi di formazione finanziata dai Fondi era già contenuta nella Circolare ANPAL n. 1 del 10/04/2018, ma è con il DM 115/2024 che viene delineato il perimetro della titolarità dei Fondi interprofessionali rispetto ai servizi IVC.</p>
----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Una politica consolidata per lo sviluppo delle competenze	<p>Questa architettura normativa, potenziata nel tempo da disposizioni attuative e regolamenti (Circolare MLPS n. 36/2003; D.Lgs. 150/2015), ha progressivamente consolidato il ruolo dei FPI all'interno della Rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro, riconoscendo la funzione strategica della formazione continua nella promozione dell'occupabilità, della competitività aziendale e dell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti strutturali dei mercati e delle tecnologie.</p>
--------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Verso la progettazione per competenze e la certificazione degli apprendimenti</p>	<p>Precisando quanto già anticipato: l’emanazione della Circolare ANPAL n. 1 del 2018 ha introdotto la progettazione per competenze nei piani formativi finanziati dai FPI, prevedendo la descrizione degli interventi in termini di conoscenze, abilità e competenze, e attività valutative finalizzate al rilascio di attestazioni degli apprendimenti acquisiti, trasparenti e spendibili.</p> <p>Con il DM 115/2024 si riconosce ai FPI la titolarità della funzione di individuazione-messa in trasparenza delle competenze acquisite negli interventi finanziati, in riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni; • quadri europei e internazionali delle competenze, per le dimensioni di base e trasversali. <p>I FPI, quindi, devono costruire progetti formativi personalizzati facendo riferimento al Repertorio del MLPS e a una pluralità di quadri europei, ciascuno relativo a una diversa area trasversale. Tale pluralità consente di valorizzare competenze spesso trascurate nella formazione tradizionale, ma sempre più essenziali in un’economia guidata da processi di digitalizzazione, innovazione e sostenibilità.</p> <p>Questo assetto normativo consente ai Fondi di collocarsi all’interno del SNCC, assumendo un ruolo determinante nel riconoscimento formale (individuazione, messa in trasparenza) degli apprendimenti maturati nei contesti aziendali e lavorativi.</p>
<p>Il ruolo del FNC3 come laboratorio applicativo del nuovo impianto normativo</p>	<p>Il Fondo Nuove Competenze 3 (FNC3) costituisce di fatto la prima occasione di applicazione operativa delle disposizioni del DM 115/2024 da parte dei Fondi Interprofessionali. In particolare, nel merito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obbligo di referenziazione degli obiettivi di apprendimento ai descrittivi dell’Atlante del Lavoro o ai quadri unionali; • progettazione modulare, con descrizione analitica di contenuti, finalità, contesti e criteri valutativi; • possibilità di rilascio di attestazioni di messa in trasparenza, in esito al percorso, rappresenta un salto di qualità nella formalizzazione e spendibilità degli apprendimenti maturati in contesto aziendale. <p>Tale innovazione contribuisce a rendere la formazione continua non solo strumento di aggiornamento professionale, ma occasione di riconoscimento pubblico delle competenze, a beneficio della mobilità interna ed esterna del lavoratore.</p>

2.4 Fondo nuove Competenze



Atto/
Documento

Decreto interministeriale 10 ottobre 2024, relativo alla terza edizione del Fondo Nuove Competenze (FNC).

Contesto/
Finalità

Il decreto ha lo scopo di stanziare fondi per il finanziamento di percorsi formativi finalizzati al potenziamento delle competenze dei lavoratori coinvolti nei processi della doppia transizione ecologica e digitale. Con il 2024, il FNC arriva alla sua terza edizione.

La *prima* è stata avviata nel 2020 con il DL n. 34/2020 art. 88 ed è stata finanziata con risorse nazionali e FSE, al fine di sostenere l'aggiornamento di lavoratori di imprese che avessero stipulato intese o accordi collettivi per la rimodulazione dell'orario di lavoro, volti a promuovere formazione per le mutate esigenze organizzative e produttive, nel primo anno di crisi dovuta alla pandemia di Covid-19. Il Fondo finanziato fino 730 mln di euro è stato incrementato con risorse REACT-EU per circa 1 mld di euro. Complessivamente sono state finanziate oltre 14 mila imprese e formati circa 700 mila lavoratori.

La *seconda* è stata avviata a dicembre del 2022, con risorse REACT-EU, pari a 1 mld di euro, confluite nel PON SPAO 2014/2020, a cui sono stati poi aggiunti 180 mln di risorse residue della 1° edizione. Il Fondo, con nuove disposizioni (art. 11 ter DL 146/2021), ha assunto funzioni di accompagnamento alla gestione delle sfide, in termini di competenze, derivanti dalla doppia transizione verde e digitale e dalla transizione industriale per le imprese con fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori a fronte di investimenti fisici individuati negli accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico (art. 43 DL 112/2008 e art. 1, comma 478, L 234/2021).

La *terza* edizione è avvenuta con la pubblicazione del D.l. 10 ottobre 2024 ed è finanziata dal PN GDL, FSE+ 2021-2027 con risorse pari a 730 milioni di euro integrate con altre fonti di finanziamento.

Le azioni previste dal Fondo Nuove Competenze 3 sono le seguenti:

- rilevare i fabbisogni del tessuto produttivo, anche attraverso lo sviluppo di interventi di *skills intelligence* (raccolta, analisi e interpretazione di dati relativi alle competenze necessarie nel mercato del lavoro);
- aggiornare l'analisi dei fabbisogni formativi e occupazionali delle imprese;
- sviluppare le competenze necessarie a fronteggiare le transizioni tecnologiche, ecologiche e digitali, in raccordo con le imprese e con i servizi per il lavoro;
- sperimentare modelli di partenariato per lo sviluppo di nuove professioni.

In questa terza edizione, gli accordi collettivi sono un elemento centrale del FNC, in quanto definiscono il quadro di riferimento per la rimodulazione dell'orario di lavoro e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori in un contesto di innovazione aziendale. La loro corretta stipulazione e il rispetto degli elementi minimi previsti dall'avviso pubblico sono essenziali per l'ammissibilità al contributo del Fondo. Gli accordi collettivi di rimodulazione devono contenere la definizione dei fabbisogni di accrescimento delle competenze dei lavoratori: devono essere, cioè, identificati i fabbisogni aziendali in termini di nuove o maggiori competenze, in relazione ai processi di innovazione.

In qualità di destinatari diretti, possono accedere al FNC i datori di lavoro privati, incluse le società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016, che abbiano sottoscritto accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro finalizzati a percorsi formativi di accrescimento delle competenze dei lavoratori secondo quanto previsto nell'Avviso FNC3.

I destinatari finali sono:

- Destinatari
- lavoratrici e lavoratori di imprese che hanno riconvertito, o hanno intenzione di riconvertire, la propria attività produttiva e che hanno necessità di adeguare le competenze del proprio personale,
 - sono compresi anche i lavoratori stagionali,
 - quelli assunti con contratto di lavoro subordinato,
 - i lavoratori disoccupati da almeno 12 mesi, assunti successivamente alla data di pubblicazione del Decreto e prima dell'avvio della formazione; per tale categoria di lavoratori la quota di retribuzione è rimborsata al 100%.

I lavoratori inseriti nel percorso di sviluppo delle competenze, inoltre, non possono essere destinatari di trattamenti di sostegno al reddito che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro (es. cassa integrazione) per tutto il periodo di svolgimento della formazione; tali trattamenti dovranno quindi essere interrotti al momento dell'avvio della formazione e potranno essere riattivati esclusivamente al termine dell'intero percorso formativo effettuato dal lavoratore.

Osservazioni

Ruolo delle CCE/
dei quadri
europei

Le CCE e i quadri europei trovano collocazione all'interno del D.I. del 10 ottobre 2024 FNC, attraverso la piena assunzione del DM 115/2024, come previsto dall'art. 7 comma 2: "Gli obiettivi di apprendimento del progetto formativo [...], devono essere descritti e riferiti, sia in fase di progettazione sia in fase di attestazione finale, agli standard di qualificazione di cui all'art. 3 del decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 115 del 9 luglio 2024".

Inoltre, le tematiche relative alla transizione verde e digitale, sono ulteriormente valorizzate attraverso il riferimento alla Comunicazione della Commissione rispetto alle tecnologie strategiche per l'Europa STEP: "L'aggiornamento delle competenze dei lavoratori negli ambiti di cui al primo periodo potrà rientrare anche nei settori previsti dalla Comunicazione della Commissione C/2024/3209 Nota di orientamento relativa a talune disposizioni del regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)" (art. 6 comma 2).

L'elenco dei referenziali delle Competenze è declinato nei seguenti ambiti: a) L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni; b) QCER; c) EntreComp; d) LifeComp; e) Standard di competenze stabiliti nell'ambito dell'indagine internazionale dell'OCSE-PIAAC (Si rimanda per maggiore esaustività alla Scheda normativa n. 18).

Dal sostegno
emergenziale
all'intervento
strutturale

Con il D.I. del 10 ottobre 2024, il FNC si consolida come uno dei principali strumenti di politica attiva del lavoro e di formazione continua a disposizione delle imprese e dei lavoratori per affrontare la sfida della doppia transizione – digitale e green – e il conseguente riposizionamento dei profili professionali richiesti dal mercato. In linea con le evoluzioni normative europee (Raccomandazione del Consiglio 2018, Comunicazione STEP 2024) e nazionali (DM 115/2024), FNC3 integra esplicitamente, come detto, i quadri europei delle competenze chiave e adotta un impianto strutturato e coerente per la progettazione, l'erogazione e la valutazione delle competenze acquisite.

Il passaggio da misura emergenziale (FNC1, 2020) a politica strutturale (FNC3, 2024) segna una trasformazione sostanziale sia rispetto al coinvolgimento dei Fondi Interprofessionali in una logica di sistema, sia rispetto alle finalità sottese all'utilizzo dei Fondi. Dall'iniziale funzione di sostegno alla tenuta occupazionale in pandemia, FNC3 assume ora una funzione strategica di accompagnamento ai processi di innovazione delle imprese, mediante: la rimodulazione degli orari di lavoro finalizzata alla formazione; l'aggiornamento delle competenze del personale in coerenza con fabbisogni emergenti; il rafforzamento della partnership tra imprese, servizi per l'impiego, enti formativi e parti sociali.

Il nuovo impianto istituzionale, finanziato con risorse FSE+ 2021-2027 all'interno del PN GDL, è espressione di un modello integrato di intervento, che unisce la dimensione economica, sociale e formativa.

<p>Centralità degli accordi collettivi e della progettazione formativa</p>	<p>Elemento qualificante dell'intervento è la centralità degli accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro, i quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • costituiscono il fondamento contrattuale su cui si basa l'ammissibilità al Fondo; • devono esplicitare i fabbisogni formativi in coerenza con processi di innovazione; • fungono da dispositivo di responsabilizzazione delle parti sociali nella ridefinizione del capitale umano aziendale. <p>Tale centralità è rafforzata dall'articolazione dei piani formativi, che devono prevedere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obiettivi di apprendimento coerenti con standard nazionali e/o europei (Atlante del Lavoro, EQF, CCE, DigComp, GreenComp, EntreComp, LifeComp, PIAAC); • moduli formativi strutturati per contenuti, durata, metodologie e dimensioni cognitive e contestuali; • dispositivi di personalizzazione e tracciabilità dei percorsi formativi (test d'ingresso, autovalutazione, osservazione, colloqui). <p>In questo quadro, la progettazione formativa da mero adempimento diventa processo strategico e strumento di innovazione organizzativa e professionale.</p>
<p>Competenze chiave e framework europei</p>	<p>Per la prima volta in modo esplicito, FNC3 assume i quadri europei delle competenze chiave come riferimento per la progettazione, la messa in trasparenza e la validazione delle competenze (art. 7 del DL), integra le competenze trasversali e di cittadinanza con le competenze tecnico-professionali e promuove la declinazione degli obiettivi formativi nei linguaggi dei quadri europei, rafforzando la comparabilità e la mobilità orizzontale e verticale delle esperienze formative.</p>
<p>Attestazione, trasparenza e validazione: verso la formalizzazione degli apprendimenti</p>	<p>Un altro punto di forza di FNC3 è la possibilità per le imprese aderenti di ottenere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documenti di messa in trasparenza con valore di parte prima, in esito a percorsi di individuazione delle competenze, in cui i destinatari autodichiarano di aver raggiunto determinati obiettivi di apprendimento; • Documenti di validazione con valore di parte seconda che attestano l'effettiva realizzazione delle esperienze che hanno determinato il raggiungimento di obiettivi di apprendimento, secondo i requisiti del SNCC (D.Lgs. 13/2013). Questi documenti possono essere rilasciati solo da Enti Titolati del SNCC. <p>La distinzione tra messa in trasparenza e validazione garantisce una maggiore chiarezza dei percorsi e degli output, e introduce una logica evolutiva e progressiva degli apprendimenti, che consente la circolazione di attestazioni di diverso peso e spendibilità.</p> <p>È opportuno ricordare che gli enti autorizzati alla formazione possono rilasciare attestati di frequenza con valore di parte seconda, ma non documenti di validazione, che sono prerogativa esclusiva degli enti riconosciuti come enti titolati del SNCC, già inclusi nel punto precedente.</p>
<p>Criticità e prospettive</p>	<p>Nonostante i progressi, FNC3 presenta alcune criticità da affrontare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • manca in molti casi un sistema formale e condiviso di valutazione delle competenze; • l'eterogeneità degli attori coinvolti e dei contesti formativi può generare disomogeneità nella qualità dei percorsi; • la scarsa presenza di rubriche valutative associate ai quadri europei indebolisce la capacità del sistema di misurare gli esiti in modo affidabile; • l'adozione metodologica dei quadri europei eredita gli elementi di complessità indicati per il DM 115/2024 e rimane spesso parziale o classificatoria. <p>Quest'ultimo punto merita particolare attenzione: l'uso dei framework come griglie statiche o elenchi di competenze da spuntare rischia di svuotarne la dimensione educativa, riducendoli a strumenti burocratici. In questo modo si perde la loro natura di mappe per progettare apprendimenti significativi, riflessivi e contestualizzati. Classificare, infatti, non equivale a formare: la vera sfida è usare i framework come strumenti generativi, capaci di orientare pratiche formative trasformative, adattive e connesse ai bisogni dei singoli e dei territori.</p>

2.5 Programma GOL



Atto/
Documento

DM 5 novembre 2021, Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL).
DM 30 marzo 2024, Adozione del Piano nuove competenze – transizioni (PNCT).
Circolare Anpal n. 1 del 5 agosto 2022, recante note di coordinamento per l’attuazione del Programma GOL, come modificata dalla Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 8 del 30 maggio 2025.

Contesto/
Finalità

Il Programma GOL, che si rivolge prevalentemente alla categoria di disoccupati percettori di sostegno al reddito, si innesta come azione complementare e integrata al PN GDL che consente di avviare azioni per poter ampliare i beneficiari di politiche attive del Lavoro. Il Programma GOL nasce da un’azione di riforma prevista dal PNRR dell’Italia (parte del traguardo riguardante la missione M5, componente C1, tipologia intervento 1.1 Politiche attive del lavoro e formazione); è in questo contesto che GOL costituisce il perno dell’azione di riforma nell’ambito delle politiche per il lavoro.

Il Programma si basa sulla personalizzazione dei servizi offerti alle persone, grazie a un orientamento di base più mirato, a un’attenta valutazione dell’occupabilità (*assessment*), e all’assegnazione del percorso formativo o di inserimento lavorativo più adeguato, in raccordo con le politiche sociali e di sostegno allo sviluppo. Il suo obiettivo è quello di migliorare le opportunità di ricerca e accompagnamento al lavoro dei cittadini in cerca di una nuova occupazione, con particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione, attraverso un modello di interventi flessibili e rispondenti alle esigenze di ciascun destinatario.

GOL è stato accompagnato da un Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (PNC) che deve essere considerato in una logica integrata per la parte che riguarda la formazione dei lavoratori nel Programma, oltre che inclusivo di un rafforzamento del sistema duale ed in sinergia con il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l’impiego, già finanziato in buona parte a valere sul bilancio dello Stato e che diventa parte anch’esso del PNRR. L’obiettivo principale del PNC è quello di definire livelli essenziali della formazione professionale e dei servizi per il lavoro per tutto il territorio nazionale. Nello specifico, comunque, il Piano permette di definire più puntualmente le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati che entreranno in GOL.

Il PNRR dell’Italia è stato approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea nel 2021.

GOL Nasce con la Legge di bilancio 2021 che ha stanziato risorse per istituire l’apposito Fondo poi attuato con il decreto 5 novembre 2021; si tratta del fondo per l’attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione Europea nell’ambito del Programma React EU; la legge di Bilancio 2024 ha rifinanziato il programma legandolo a misure di supporto di formazione e lavoro e all’assegno di Inclusione che dal 2024 ha sostituito il Reddito di cittadinanza.

Con la Circolare N. 1/2022 dell’Anpal si introduce il concetto di Soggetto formato, quale beneficiario del programma a cui sia stata rilasciata una qualificazione ai sensi del D.Lgs 13/13 primariamente referenziata ad Atlante del lavoro o con riferimento ad altri standard a valenza nazionale ed europea applicabili, ove possibile. Il concetto di Soggetto formato viene aggiornato dalla Circolare del MLPS del 30/05/2025 con la quale si individuano diverse tipologie di attestazione che possono essere rilasciate ai beneficiari, con specifico riferimento a standard relativi ai quadri unionali e internazionali quali: QCER; DigComp; EntreComp; LifeComp; Standard literacy e numeracy OCSE-PIAAC.

Il Ministero del Lavoro, con DM 120 del 30 marzo 2024 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 24 maggio 2024, ha adottato il nuovo Piano nuove competenze – transizione (PNCT), in coerenza e ad integrazione di quanto già previsto nel contesto del PNRR. L’adozione del nuovo Piano risponde all’esigenza di dotare il Paese di un efficace e stabile meccanismo di contrasto al disallineamento delle competenze, in virtù del ruolo chiave ormai assunto dalle “nuove competenze” in un mercato del lavoro sempre più digitale e green. Il PNCT opera in sinergia con la più complessiva riforma delle politiche attive ed il Programma GOL, consentendo

di intercettare le rinnovate sfide poste dall'evoluzione del mercato del lavoro e della formazione professionale.

Per la sua attuazione, il Programma si avvale dei Piani Attuativi Regionali (PAR) adottati dalle Regioni e Province Autonome, previa approvazione da parte del MLPS, e presuppone il rafforzamento dei Centri per l'impiego, indispensabile processo avviato negli ultimi anni e rilanciato dal PNRR.

Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

I destinatari a cui si rivolge GOL sono molto diversi tra loro, per età, competenze, esigenze di conciliazione, contesto del mercato del lavoro, concrete opportunità occupazionali.

Beneficiari degli interventi del GOL sono persone occupate e disoccupate, con bassi livelli di qualificazione e categorie con maggiori fragilità, tra cui:

Destinatari

- disoccupati percettori di NASPI e di DIS-COLL;
- percettori del reddito di inclusione;
- giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno sei mesi), giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità; lavoratori autonomi che cessano l'attività o in condizioni di precarietà;
- lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, co. 15-quater, del D.L. n. 4/2019 (cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale).

Osservazioni

Ruolo delle CCE/
dei framework
europei

Per il Programma GOL la Raccomandazione sulle CCE (2018) fornisce un importante riferimento strategico soprattutto nel merito della competenza digitale: nell'All. A del decreto che lo adotta, si pone l'accento sull'importanza della doppia transizione verde e digitale, che in questo contesto si concretizza nell'inserimento di tali tematiche nei percorsi di formazione dei lavoratori. Rispetto allo sviluppo delle competenze digitali si intende "assicurare che sul totale di 800 mila persone che dovranno ricevere formazione professionale entro il 2025, almeno 300 mila partecipino a formazione sulle competenze digitali".

Riferimenti ai quadri DigComp e QCER vengono introdotti nelle fasi di profilazione e nei colloqui di orientamento con gli utenti:

- Nella profilazione (fase di *assessment* quali-quantitativo volto a determinare la distanza del beneficiario dal mercato del lavoro, al fine di definire e personalizzare il percorso in cui indirizzarlo: Inserimento lavorativo, Upskilling, Reskilling) vengono poste delle domande relative alle competenze linguistiche e digitali, oltre alla rilevazione di una serie di informazioni di carattere anagrafico e professionale. Con riferimento alle competenze linguistiche, è stato preso come riferimento quanto previsto nel Quadro per le lingue QCER.
- Nel colloquio di orientamento viene effettuata una prima valutazione delle competenze digitali con riferimento al Quadro DigComp, tenendo in considerazione prevalentemente quelle attività che attengono a competenze digitali di uso comune, oltre a competenze più specifiche che possono risultare utili in ambito lavorativo.

Per quanto riguarda il ruolo dei quadri europei nei processi di attestazione, l'evoluzione del Programma GOL ha vissuto un percorso di graduale esplicitazione della loro importanza come oggetto di potenziale attestazione:

- con la Circolare n.1/2022 Anpal, ai fini del riconoscimento del "Soggetto formato", si intendeva un beneficiario che avesse conseguito un'attestazione riferita ad una qualificazione referenziata ad Atlante del Lavoro o riferita, in modo generico, a standard a valenza nazionale e internazionale;
- con l'introduzione del DM 115/2024 e della Circolare del MLPS n.8 del 25 marzo 25, si profila la possibilità di integrare le CCE nella progettazione formativa, per tramite dei quadri europei introdotti come referenziali (QCER; DigComp; EntreComp; LifeComp; Standard literacy e numeracy OCSE-PIAAC); rendere visibile e attestabile il valore delle competenze di area trasversale; orientare le pratiche dei servizi per l'impiego verso modelli competence-based realmente efficaci; promuovere l'interoperabilità tra il sistema GOL, il Fondo Nuove Competenze e il SNCC.

Criticità
metodologiche
nell'uso
dei framework

L'evoluzione normativa recente, con l'introduzione del DM 115/2024 e della Circolare del MLPS n.8 del 25 marzo 25, rappresenta una grande opportunità per colmare i vuoti del Programma, attraverso le possibilità sopra descritte. Il Programma GOL però, eredita, insieme alle potenzialità del DM, anche le sue debolezze in termini metodologici, nella mancanza di indicazioni che possano supportare gli operatori nella gestione omogenea e sostenibile delle operazioni di progettazione e valutazione, soprattutto in riferimento all'uso dei quadri europei.

SEZIONE III

Sistema del volontariato e del Servizio Civile Universale

1. Introduzione alle politiche

Le strategie, programmi e interventi coordinati dal Dipartimento per le politiche Giovanili e del Servizio Civile Universale sono strettamente legati all'ambito del terzo settore. A livello europeo la competenza su tali misure è attribuita agli Stati membri, che si organizzano secondo i rispettivi quadri legislativi. In Italia, nello specifico, le politiche giovanili si basano sul principio di competenza concorrente tra Stato e Regioni e sul principio di sussidiarietà, con il coinvolgimento attivo del Terzo Settore e delle organizzazioni giovanili. L'elaborazione delle politiche giovanili avviene su più livelli: a livello centrale ricadono sotto la responsabilità diretta del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica da lui/lei delegata; le Regioni e le Province autonome possono emanare leggi specifiche in materia di politiche giovanili.

Le competenze acquisite durante il Servizio Civile Universale, come in genere durante molte delle esperienze maturate nell'ambito del volontariato, rappresentano spesso una chiave di accesso e permanenza nel mercato del lavoro, e necessitano dunque di essere riconosciute e valorizzate al meglio sia per chi le ha apprese, sia per coloro che si troveranno a curare un eventuale inserimento lavorativo per un target così delicato e cruciale come quello dei giovani. In questo si riconoscono diversi elementi di convergenza sul tema delle competenze chiave, nella relazione tra: sistema del volontariato nel Terzo Settore, politiche giovanili, Servizio Civile Universale e SNCC.

Il primo elemento di convergenza di tali ambiti rispetto alle competenze chiave è rappresentato dall'affinità dei principi su cui si fondano: principi di partecipazione, solidarietà e valorizzazione del capitale umano, configurandosi quindi come strumenti strategici per l'educazione della società verso una cultura che pone al centro le competenze chiave.

Il Terzo Settore è, infatti, finalizzato a "sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa" (Codice del Terzo Settore, D. Lgs 117/2017, art.1).

Le politiche giovanili, più in generale, sono per parte loro misure attivate su più livelli — europeo, nazionale e regionale — che hanno l'obiettivo di dar vita a un sistema di azioni e interventi integrati di natura pubblica, che offrano ai giovani mezzi, opportunità, strumenti e percorsi per vivere in modo pieno e positivo la transizione verso la vita adulta, intesa come condizione di maggiore autonomia e status di piena cittadinanza, che implica una fruibilità effettiva di diritti e doveri, e non soltanto la loro titolarità. Gli obiettivi che animano le politiche giovanili sono dunque principalmente quelli di creare per tutti i giovani, all'insegna della parità, maggiori opportunità nell'istruzione e nel mercato del lavoro e di promuovere fra tutti i giovani la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e la solidarietà. In sintesi, tali obiettivi rivelano una profonda interconnessione con la necessità di valorizzare e promuovere l'apprendimento delle competenze trasversali, quali chiave per lo sviluppo e l'inclusione dei giovani.

Per quanto concerne il Servizio Civile, esso è un istituto della Repubblica disciplinato dalla Legge 6 marzo 2001 n. 64 e dal Decreto Legislativo 5 aprile 2002 n. 77 (modificato dalla Legge 31 marzo 2005 n. 43) che ha subito nel 2017 la trasformazione in Servizio Civile Universale, per effetto del D.Lgs. n. 40/2017. Esso nasce come strumento di difesa non armata e non violenta della Patria, con un ampio quadro normativo secondario di riferimento. La particolare natura del Servizio Civile, come esperienza di disponibilità verso la comunità ispirata ai valori della pace, della solidarietà sociale e della difesa non armata, lo rende un'opportunità significativa di crescita per gli operatori volontari, sia sotto il profilo personale che sotto quello sociale e di cittadinanza.

Infine, il SNCC costituisce il dispositivo che permette di rendere trasparenti, riconoscibili e spendibili tutti gli apprendimenti comunque acquisiti, comprese le competenze chiave, al fine di rendere effettivo ed esigibile il diritto del cittadino all'apprendimento permanente.

Il secondo elemento di convergenza consiste, invece, nella contemporaneità dei processi di riforma e trasformazione: in Italia il processo di implementazione del SNCC, nell'ambito delle politiche per l'apprendimento permanente (in attuazione dell'art. 4, commi 55 e seguenti, della Legge 92/2012), si è sviluppato in parallelo con il processo di riforma del Terzo Settore. In questo contesto è, inoltre, avvenuta la trasformazione del Servizio Civile Nazionale in Servizio Civile Universale, per effetto del D.Lgs. n. 40/2017.

Relativamente alle politiche giovanili, l'attenzione dell'Unione Europea è stata da sempre molto alta (si veda l'art. 149 del Trattato di Maastricht del 1992); tuttavia, dal 2014 l'Italia ha definito programmi e iniziative strutturate rivolti a giovani 15-29enni con lo scopo di proporre percorsi di apprendimento permanente, sulla scia dell'approccio definito a livello europeo ed espresso all'interno della Raccomandazione sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani, proposta dalla Commissione proprio nel dicembre 2013.

In questo senso, i cambiamenti intercorsi nel sistema del volontariato hanno portato i differenti soggetti coinvolti a introdurre nei rispettivi ordinamenti indicazioni per la definizione di meccanismi finalizzati a rendere visibile il patrimonio esperienziale dei giovani. Attraverso Decreto del MLPS del 31 luglio 2025, il Ministero ha avviato un processo di messa a sistema di tali indicazioni, indicando il sistema degli standard definito dal SNCC il riferimento unico per la realizzazione dei percorsi per la messa in trasparenza delle competenze e per la definizione dei risultati di apprendimento nell'ambito delle attività di volontariato, questo al fine di garantire il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze apprese nei contesti scolastici e lavorativi.

Prendendo in esame il Codice del Terzo Settore, ciò è chiaramente espresso agli artt. 19 e 63. In essi, infatti, è previsto che siano definiti dei criteri per il riconoscimento delle competenze acquisite nei contesti di volontariato e che i Centri di servizio per il volontariato possano offrire servizi di consulenza, assistenza qualificata ed accompagnamento, finalizzati, tra le altre cose, al riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai volontari medesimi. Il ruolo del Terzo Settore nel contesto dell'apprendimento permanente e del SNCC, si rende ancor più concreto con l'Intesa approvata nella seduta del 19 giugno in Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano (Rep. atti n. 90/CSR del 19 giugno 2025), che mira a rendere operativo l'art. 19 comma 2 del Codice del Terzo Settore riferito, come detto, alla definizione di "criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato".

Per quanto riguarda il Servizio Civile Universale, nel paragrafo successivo si analizza più nel dettaglio il rapporto tra competenze chiave e sistemi certificatori.

Servizio civile universale¹⁴

La dimensione del Servizio Civile come contesto di apprendimento non formale è ampiamente riconosciuta non solo dagli attori coinvolti, ma anche dal SNCC e, più in generale, dalla visione di apprendimento permanente a cui tale sistema fa riferimento. Infatti, nella definizione di "apprendimento non formale" contenuta all'articolo 2 del D.Lgs. 13/2013, che stabilisce i livelli essenziali delle prestazioni del SNCC, il Servizio Civile Nazionale è indicato, insieme al volontariato, al privato sociale e alle imprese, come contesto in cui le persone possono sviluppare apprendimenti significativi. Inoltre, il Servizio Civile viene indicato dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 115/2024 (art. 8) come esperienza di apprendimento i cui esiti, su richiesta dell'interessato, possono essere oggetto di individuazione delle competenze maturate durante il servizio.

La valorizzazione del "potenziale di crescita" insito nell'esperienza di servizio civile ha rappresentato un fattore importante di collegamento tra lo sviluppo di politiche nell'ambito del volontariato e del Servizio Civile e lo sviluppo di politiche per il riconoscimento degli apprendimenti. Ne è testimonianza la sperimentazione realizzata negli anni 2015-2016, finalizzata a valorizzare l'esperienza del Servizio Civile nell'ambito del programma Garanzia Giovani, misura di politica attiva del lavoro di grande impatto sia per il numero di soggetti coinvolti sia per le prassi e i dispositivi sviluppati, anche in termini di cooperazione e interazione tra sistemi diversi, a favore dell'occupabilità giovanile. La lettura dell'esperienza di Servizio Civile in termini di attività, attraverso i descrittivi dell'Atlante del lavoro, e laddove possibile in termini di competenze tramite gli standard presenti nel Quadro Nazionale delle Qualificazioni Regionali (istituito proprio in quegli anni), ha rappresentato un'importante tappa verso la valorizzazione delle competenze dei giovani operatori volontari. In questo percorso sono stati coinvolti sia gli attori del Servizio Civile sia quelli del SNCC, a livello nazionale, regionale e locale.

¹⁴ Per approfondire si rimanda a INAPP, De Luca F., Porcelli R. (a cura di) (2026).

Considerati questi aspetti, risulta rilevante la possibilità che la crescita di cui gli Operatori Volontari beneficiano in virtù del loro percorso sia formalmente riconosciuta. Già con il D.Lgs. 77/2002 si prevedono forme di riconoscimento di tale esperienza, sia in termini di crediti universitari sia come punteggio per l'accesso a concorsi pubblici. Con il D.Lgs. 40/2017 si prevede inoltre che siano «definiti i criteri per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dagli operatori volontari durante lo svolgimento del servizio civile universale, in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo»¹⁵.

Negli Avvisi e nelle relative Linee guida che si sono succeduti dal 2018 in poi (generalmente uno all'anno per ciascuna tipologia di SCU), è stata riservata particolare attenzione all'indicazione delle modalità e tipologie di attestazione che gli enti proponenti devono garantire. Si prevede infatti che l'ente promotore rilasci sempre un "attestato standard" o un "attestato specifico"; è inoltre prevista la possibilità di certificare le competenze tramite soggetti titolati ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 13/2013.

L'attestato standard deve riportare il riferimento alle conoscenze acquisite attraverso la formazione generale e specifica in materia di sicurezza, nonché alle conoscenze e capacità connesse al servizio svolto. Deve inoltre menzionare le "Competenze personali, sociali e la capacità di imparare a imparare" e le "Competenze in materia di cittadinanza" di cui alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 maggio 2018 (2018/C 189/01) relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente. Fino all'Avviso per la presentazione dei progetti per l'anno 2020, il riferimento era invece alle "competenze sociali e civiche" di cui alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

L'attestato specifico deve riportare, oltre ai contenuti previsti per l'attestato standard, anche il riferimento ad almeno due delle competenze chiave di cittadinanza individuate nel Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca n. 139 del 22 agosto 2007.

Qualora l'ente promotore intenda rilasciare una certificazione ai sensi del D.Lgs. 13/2013, in fase di presentazione del progetto dovrà indicare la denominazione dell'ente titolato e fornire evidenze dell'impegno assunto da quest'ultimo a svolgere il servizio di certificazione. Peraltro, è prevista un'integrazione del budget anche per supportare l'operatore volontario nella procedura di certificazione, tramite un'azione di tutoring nella fase di valutazione. Con l'Avviso per i progetti dell'anno 2022 è stata introdotta, in fase di valutazione, l'attribuzione di un punteggio premiante progressivamente più elevato nei seguenti casi:

- attestato specifico rilasciato dall'ente proponente il progetto oppure congiuntamente con l'ente coprogettante (2 punti);
- attestato specifico rilasciato da un ente terzo (3 punti);
- certificazione rilasciata da soggetti titolati ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 13/2013 (4 punti).

Tale meccanismo mira a rafforzare il valore delle attestazioni stesse. Non vi sono tuttavia, nei documenti di attuazione della programmazione SCU, indicazioni circa la modalità di verifica delle competenze attestate.

Nel corso degli anni, gli enti proponenti si sono confrontati con il tema della valorizzazione delle competenze acquisite dagli operatori volontari SCU, anche in relazione al parallelo sviluppo del SNCC di cui al D.Lgs. 13/2013. Emergono tuttavia posizioni diversificate tra:

- enti che considerano il supporto al processo di emersione degli apprendimenti acquisiti dai volontari come parte integrante della propria mission, a condizione di essere messi nelle condizioni — sia dal punto di vista metodologico sia da quello delle risorse finanziarie — di svolgere adeguatamente questo ruolo;
- enti che ritengono il riconoscimento (inteso nel suo complesso, ovvero come individuazione, validazione e procedura di certificazione) una funzione che attiene ad altri soggetti, ai quali gli operatori volontari in uscita dall'esperienza di SCU devono poter rivolgersi, trovando servizi disponibili in tutti i territori regionali ed eventualmente anche nel caso di SCU realizzato all'estero;
- enti che hanno interpretato il proprio ruolo come un primo supporto al processo di riconoscimento, impegnando i propri operatori in attività di accompagnamento del volontario nella rilettura e nella messa

¹⁵ Da definire mediante Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; una bozza di tale Accordo era stata elaborata nel corso del 2022 attraverso un lavoro congiunto delle Regioni e del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ma non è stato mai adottato formalmente.

in trasparenza della propria esperienza, facendo riferimento a strumenti e indicazioni metodologiche forniti dagli enti titolari territoriali (Regione o Provincia autonoma), pur non essendo in alcuni casi riconosciuti formalmente come enti titolati.

Tali diversi comportamenti hanno generato prassi più o meno sistematizzate, anche in relazione alla “consistenza” dell’ente in termini di numero di progetti SCU gestiti e di estensione territoriale.

Per concludere, e riallacciandosi al tema delle competenze chiave, si può affermare che il Servizio Civile rappresenta un ambito privilegiato per sperimentare l’applicazione integrata dei quadri europei, in relazione alla loro trasparenza e valorizzazione all’interno del più ampio SNCC.

2. Schede normative di riferimento per l'analisi delle competenze chiave



Atto/ Documento	D.Lgs. 6 marzo 2017, n. 40, Istituzione e disciplina del Servizio civile universale. Circolare del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale del 31 gennaio 2023, recante Disposizioni per la redazione e la presentazione dei programmi di intervento di Servizio civile universale – criteri e modalità di valutazione, coordinata con la Circolare del 26 gennaio 2024. Programmi quadro di intervento del Servizio civile universale: Servizio civile digitale, Servizio civile ambientale, Servizio civile agricolo.
Contesto/Finalità	La politica di Servizio Civile Universale (SCU), anche in riferimento alle sue più recenti evoluzioni di Servizio Civile Digitale, Ambientale, e Agricolo, presenta elementi di interesse rispetto alle competenze chiave e ai relativi framework europei. Negli anni, l'evoluzione di tale politica ha sempre più enfatizzato l'importanza dello sviluppo di competenze di varia natura, ma anche e soprattutto della loro certificazione e attestazione. Questa considerazione ha fatto sì che si ideassero delle modalità attraverso cui gli enti di Servizio Civile potessero essere incentivati allo sviluppo di tali sforzi di certificazione e attestazione.
Destinatari	Enti di servizio civile universale

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Il SCU si configura come una politica pubblica orientata all'inclusione giovanile, alla cittadinanza attiva e alla coesione sociale, che ha progressivamente assunto un ruolo strategico anche nella prospettiva dello sviluppo di competenze trasversali e professionali, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea.</p> <p>A partire dalle Disposizioni per la redazione e la presentazione dei programmi di intervento di SCU, contenute nella Circolare del 31 gennaio 2023, aggiornata con la Circolare del 26 gennaio 2024, emerge con chiarezza l'intenzione del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale di promuovere una valorizzazione sistemica dell'esperienza formativa vissuta dai giovani operatori volontari (OV), attraverso strumenti di attestazione e certificazione delle competenze acquisite.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ CCE e framework: con la Circolare del 31 gennaio 2023 gli attestati delle competenze degli Operatori Volontari (OV) devono riportare riferimenti espliciti alle CCE e agli elementi costitutivi dei framework europei, come le competenze personali, la capacità di imparare a imparare, le competenze di cittadinanza.▪ Competenze digitali: nel Programma quadro di "Servizio civile digitale", gli Enti impegnati in tali progetti e gli OV partecipanti sono tenuti a seguire percorsi di formazione specifica attraverso webinar che comprendono moduli di apprendimento dedicati a DigComp.▪ Competenze verdi: il Servizio Civile Ambientale ha tra le sue finalità anche quella di «trasformare le conoscenze dei giovani sulle tematiche ambientali in competenze verdi utili a migliorarne l'occupabilità nei nuovi ambiti della ripresa economica connessi a tali tematiche». Inoltre, nel testo si specifica che "si intende valorizzare sul piano esperienziale le 'competenze agite' degli operatori volontari in relazione ai temi della green economy». Riguardo al Servizio Civile Agricolo, esso mira a sviluppare «competenze trasversali in ambito agricolo e agroalimentare», nonché «sui temi dell'agricoltura sociale e sostenibile» delineando un'evidente coerenza tematica con il quadro di competenze europeo GreenComp. <p>L'articolazione dello SCU in programmi tematici (digitale, ambientale, agricolo) rappresenta una significativa innovazione, che rafforza il potenziale del servizio civile quale ambiente formativo integrato, connesso alle sfide della transizione digitale e verde.</p>
----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Il sistema di attestazione	<p>Il quadro normativo vigente introduce due principali modalità di attestazione delle competenze maturate dagli operatori volontari:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'Attestato Standard, che include, tra le altre, le "Competenze personali, sociali e la capacità di imparare a imparare" e le "Competenze in materia di cittadinanza", espressamente richiamate dalla CCE, a testimonianza del riferimento diretto ai framework europei delle competenze chiave per l'apprendimento permanente. • L'Attestato Specifico, che integra quanto contenuto nell'attestato standard con l'evidenza di competenze ulteriori, contestualizzate al progetto specifico svolto, e che si riferiscono alle competenze chiave di cittadinanza definite nel n. 139/2007 del MIUR. <p>Tale struttura duale consente un'attestazione più aderente alla varietà delle esperienze progettuali e dei contesti operativi, valorizzando anche le dimensioni esperienziali e di apprendimento informale.</p>
Verso un'integrazione con i dispositivi di certificazione nazionale	<p>L'attenzione sempre più marcata alla certificazione delle competenze e alla loro spendibilità nei contesti professionali apre la strada a forme di integrazione con il SNCC, disciplinato dal D.Lgs. 13/2013 e recentemente aggiornato con il DM 115/2024.</p> <p>Sebbene la normativa di settore non preveda ancora un collegamento formale e sistematico con i repertori del SNCC o con l'Atlante del Lavoro, la struttura e i contenuti degli attestati suggeriscono una direzione di sviluppo in tal senso, anche grazie alla crescente attenzione delle Regioni e degli Enti titolati verso il riconoscimento di apprendimenti maturati in contesti non formali, come il servizio civile.</p>



Atto/ Documento

Intesa in Conferenza Stato-Regioni, Rep. atti n. 90/CSR del 19 giugno 2025, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore), sullo schema di decreto relativo al riconoscimento delle competenze acquisite nelle attività di volontariato.
Decreto interministeriale 31 luglio 2025, Definizione dei criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato.

Contesto/Finalità

I criteri per il riconoscimento delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato sono stati definiti di concerto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministro per la Pubblica Amministrazione, così come definito dall'art. 19, comma 2 del Codice del Terzo Settore.

Con la pubblicazione dell'Intesa in Conferenza Permanente per i rapporti Stato-Regioni e PA del 19 giugno 2025 e il DI del 31 luglio 2025 si rafforza la consapevolezza che nelle attività e nei percorsi di volontariato si sviluppano competenze di natura sociale, civica e trasversale, che è opportuno valorizzare e rendere capitalizzabili ai fini di una più efficace permanenza in altri percorsi di apprendimento permanente.

Attraverso il decreto si stabiliscono i criteri minimi per il riconoscimento di tali competenze definendo:

- gli enti titolari all'erogazione dei servizi di individuazione: enti del Terzo settore di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 117 del 2017.
- gli standard minimi di processo: previsione di una fase di prima informazione individuale o collettiva e richiesta di avvio del processo da parte della persona o su iniziativa degli enti.
- il progetto personalizzato con informazioni minime e indicazione dei risultati di apprendimento in riferimento agli standard di cui all'art.3 del DM 115/2024, ovvero anche in riferimento a quadri unionali delle CCE; individuazione delle figure incaricate del tutoraggio e della valutazione e attestazione delle competenze; rilascio del documento di trasparenza di valore di parte prima.
- gli standard di durata per l'avvio del processo: minimo sessanta ore nell'arco di dodici mesi,
- la tipologia di attività oggetto del riconoscimento: attività svolte in modo non occasionale tramite gli enti del terzo settore
- iniziative per la semplificazione dei processi di riconoscimento: previsione dell'inserimento, già in fase programmazione, di progettazione e di personalizzazione degli interventi, degli obiettivi di apprendimento o ai risultati attesi previsti nell'ambito del DM 115/2024.

Destinatari Enti del terzo settore

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei

Il decreto in esame ha come oggetto il riconoscimento di competenze sociali, civiche e trasversali:

- è evidente il collegamento semantico con le CCE e con i framework europei,
- il loro richiamo formale avviene in modo indiretto attraverso il richiamo all'art. 3 del DM 115/2024, che si riferisce al Repertorio delle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: si prevede che ai fini della messa in trasparenza, le esperienze maturate siano riferite ad alcuni quadri unionali e internazionali, oltre che all'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni.
- il richiamo all'art. 3 del DM 115 esclude implicitamente la possibilità di rintracciare competenze civiche, sociali e trasversali all'interno dei descrittivi presenti nei Repertori Regionali, sebbene alcuni le abbiano già integrate al proprio interno.

Integrazione con i dispositivi di certificazione nazionale	<p>Gli enti del terzo settore hanno avuto un ruolo di primo piano nella recente storia del nostro Paese: sono stati essenziali per un adeguato funzionamento e per la tenuta dei sistemi di welfare regionali e statale. Hanno, infatti, con le loro attività, dato corpo allo spostamento verso un welfare mix fondato sulla stretta collaborazione tra settore pubblico e società civile nell'organizzazione della risposta ai bisogni sociali presenti. Quasi in parallelo alla progressiva strutturazione del Terzo Settore – avvenuta maggiormente tra gli anni 2016-2017 con la Riforma del Terzo Settore e la definizione del relativo Codice – è andato sviluppandosi il SNCC, dove le competenze acquisite in contesti non formali hanno assunto pari dignità rispetto alle competenze acquisite in contesti formali e informali, poiché rilette nella più ampia cornice dell'apprendimento permanente.</p>
Riconoscimento istituzionale delle attestazioni	<p>L'impianto stabilito dal Decreto del 31 luglio 2025 promuove la spendibilità delle attestazioni acquisite in esito ad un percorso di messa in trasparenza delle competenze sociali, civiche e trasversali apportando un valore istituzionale a tali competenze. Ciò avviene attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la tipologia di attestazione in esito: attestazione di parte prima così come definita nel DI 5 gennaio 2021; ▪ il riferimento ai possibili ambiti per il loro impiego. <p>In virtù del Decreto, le attestazioni acquisite sono spendibili in percorsi formali di istruzione e formazione attraverso un riconoscimento di crediti formativi, in percorsi lavorativi e nei concorsi pubblici. Tuttavia, è da sottolineare che tale scenario costituisce una possibilità: la norma non è prescrittiva in questo senso. Il riconoscimento delle attestazioni non avviene attraverso un automatismo, ma il loro valore effettivo dipende dalle singole istituzioni o amministrazioni e dalla loro scelta di previsione nei propri regolamenti interni o bandi.</p>
Definizione di una durata per lo sviluppo delle competenze	<p>I criteri per il riconoscimento delle competenze sociali, civiche e trasversali stabiliti dal Decreto, prevedono un requisito temporale, definito in un minimo di 60 ore di attività di volontariato svolte in 12 mesi, questo per definire in maniera univoca quando una competenza può essere riconosciuta. Al contrario, non vengono descritti requisiti qualitativi in affiancamento al requisito quantitativo, né alcun parametro descrittivo relativo alla complessità del percorso di acquisizione della competenza o del valore formativo delle attività.</p>

SEZIONE IV

Politiche afferenti al sistema delle competenze nella PA

1. Introduzione alle politiche

Il sistema delle competenze nella Pubblica Amministrazione si configura come un modello integrato di gestione delle risorse umane e rappresenta uno degli assi portanti del rinnovamento organizzativo e culturale della governance pubblica. Tale modello mira al riconoscimento, alla valorizzazione e allo sviluppo del capitale umano, in un'ottica di efficacia, efficienza e qualità dell'azione amministrativa.

La logica di riferimento si basa sull'adozione di una prospettiva competence-based, incentrata sull'analisi e sull'impiego delle conoscenze, abilità e comportamenti osservabili che determinano la capacità di un individuo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione pubblica: in questo quadro, le competenze costituiscono l'insieme di requisiti necessari per affrontare la complessità degli attuali contesti amministrativi.

Il contesto normativo di riferimento prende avvio dal D.Lgs. n. 165/2001 Testo Unico sul Pubblico Impiego e viene arricchito dalle riforme del pubblico impiego, a partire dal D.Lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta) e dal D.Lgs. n. 75/2017 (Riforma Madia), e successivamente con le misure introdotte con il PNRR e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO); tali riforme hanno posto l'attenzione all'approccio per competenze, promuovendone l'integrazione nei processi di programmazione del fabbisogno, reclutamento, formazione e valutazione della performance.

Ciascuna delle succitate riforme presenta specificità e peculiarità. La riforma Brunetta ha avuto l'obiettivo di introdurre una gestione del personale pubblico basata su merito, performance e risultati, passando da una logica di "adempimento" a una logica di valorizzazione delle capacità e del merito individuale.

I principali contenuti si possono riassumere in: introduzione del Ciclo di gestione della performance (obiettivi → misurazione → valutazione → premialità); definizione di indicatori di performance organizzativa e individuale; collegamento tra valutazione e sistemi premianti (incentivi, progressioni, incarichi); creazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV); promozione della trasparenza e rendicontazione dei risultati.

L'obiettivo specifico della riforma Madia è stato quello di rinnovare la gestione del personale pubblico e sviluppare la cultura delle competenze e della valutazione, rafforzando il modello di gestione per competenze come base per reclutamento, carriera e sviluppo. I principali contenuti sono: introduzione del principio di meritocrazia e valorizzazione delle professionalità; centralità della programmazione del fabbisogno di personale in base alle competenze necessarie; previsione di processi di selezione più trasparenti e basati su competenze; maggiore integrazione tra formazione, valutazione e sviluppo professionale; rafforzamento della mobilità e della gestione del talento all'interno della PA.

La modernizzazione della PA è stata ulteriormente sviluppata più recentemente dal PNRR e dal PIAO, e quest'ultimo rende obbligatoria e strutturale la gestione per competenze nelle strategie organizzative e di sviluppo della PA.

Più specificamente, il PNRR finanzia riforme e investimenti per la digitalizzazione e il rafforzamento delle competenze nella PA, mentre il PIAO unifica in un unico documento diversi piani (performance, fabbisogno, anticorruzione, formazione ecc.), prevede la mappatura e l'analisi delle competenze del personale per orientare reclutamento e formazione, e richiede piani di formazione coerenti con i fabbisogni emersi.

La Missione 1 del PNRR (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) prevede, tra le altre, misure orientate a rafforzare la formazione del personale della PA. L'obiettivo è aumentare le competenze digitali, manageriali e organizzative dei dipendenti pubblici, in modo che la trasformazione digitale non sia solo tecnologica, ma anche culturale e professionale.

Questo rende concretamente attuabili le finalità previste dalla Componente 1 — digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione — che prevede la possibilità di rinnovare le competenze del personale pubblico per renderlo capace di usare strumenti digitali (cloud, piattaforme digitali, dati, firme

elettroniche ecc.), di promuovere una nuova cultura amministrativa, basata su efficienza, trasparenza e orientamento ai risultati e infine di sostenere la riorganizzazione della PA, introducendo modalità di lavoro più flessibili (smart working, gestione dei progetti, data-driven policy).

Inoltre, all'interno della componente 1 della Missione 1, è previsto l'Investimento 2.3 'Competenze e capacità amministrativa'. Le 'competenze' riguardano la formazione, lo sviluppo del capitale umano e la pianificazione strategica delle risorse umane nella PA. Tale investimento ha come obiettivo il rafforzamento del capitale umano attraverso un'offerta formativa di corsi per il reskilling e l'upskilling rivolta a tutti i dipendenti pubblici, anche al fine del rafforzamento della *capacity building* e della promozione di processi di *change management*.

L'investimento 2.3 del PNRR, oltre a finanziare corsi di formazione, intende promuovere una trasformazione culturale basata su competenze 'fondamentali' — digitali, trasversali, manageriali e valoriali — necessarie per una PA moderna, efficiente e orientata ai cittadini.

A tal fine è stato sviluppato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), un modello conosciuto come 'Framework delle competenze trasversali', adottato ufficialmente con il decreto ministeriale 28 giugno 2023.

I principali elementi del framework sono contenuti nel documento Linee guida e strumenti operativi del Dipartimento della Funzione Pubblica e di Formez PA (2022–2024) – Framework di riferimento per la gestione e la valutazione delle competenze nella PA. Le Linee guida propongono modelli diversificati di competenze sia per il personale dirigenziale sia per il personale non dirigenziale.

Nello specifico:

- un 'Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana', composto da 15 competenze articolate in cinque aree: cognitiva, manageriale, realizzativa, relazionale, self-management; questo modello fa riferimento alle Linee guida per l'accesso alla dirigenza pubblica: approvate con decreto del 28 settembre 2022;
- un 'Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale' (decreto del Ministro per la PA del 28 giugno 2023) con 16 competenze trasversali articolate in quattro aree: Capire il contesto pubblico, Interagire nel contesto pubblico, Realizzare il valore pubblico, Gestire le risorse pubbliche.

Le competenze si distribuiscono su due piani complementari:

- Competenze manageriali, legate a chi guida persone, processi e strategie;
- Competenze del dipendente (o professionali/operativo-trasversali), legate a chi realizza e gestisce operativamente le attività amministrative.

Nello schema di seguito si sintetizzano le differenze fondamentali:

Dimensione	Competenze manageriali	Competenze del dipendente
Ruolo	Guida, orienta, pianifica, innova	Esegue, collabora, implementa
Focus	Strategico-organizzativo	Operativo-professionale
Orizzonte temporale	Medio-lungo periodo	Breve-medio periodo
Responsabilità	Risultati e persone	Compiti e processi
Soft skills prevalenti	Leadership, visione, negoziazione	Collaborazione, problem solving, adattabilità
Riferimento formativo	Leadership pubblica, change management	Competenze digitali, amministrative, comunicative

Per ciò che concerne gli strumenti e i programmi attuativi per la formazione nella Pubblica Amministrazione, risultano i seguenti:

- PA 110 e Lode. Programma realizzato in collaborazione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e le Università italiane, finalizzato a favorire la formazione universitaria e post-universitaria dei dipendenti pubblici. Offre percorsi di laurea e master a condizioni agevolate, con l'obiettivo di innalzare il livello di competenze e conoscenze del personale della PA.
- Formazione in materia digitale. Rientrano in questa sezione iniziative dedicate allo sviluppo delle competenze digitali di base e avanzate dei dipendenti pubblici, con corsi su temi come cybersecurity, uso del cloud, gestione e protezione dei dati, e innovazione tecnologica. Tali percorsi sono supportati dal Syllabus Competenze Digitali per la PA, uno strumento di autovalutazione e apprendimento continuo.
- Academy della Pubblica Amministrazione. Si configurano come piattaforme di e-learning e programmi formativi promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, volti a rendere l'apprendimento più accessibile e personalizzato. L'obiettivo è creare una comunità di pratiche e conoscenze condivise all'interno delle amministrazioni.
- Valorizzazione del capitale umano. Consistono in percorsi di aggiornamento e sviluppo professionale rivolti a dirigenti e funzionari pubblici, con focus su tematiche specifiche come: leadership e gestione delle risorse umane, project management, semplificazione normativa e organizzativa.
- Portale inPA. Il portale è una piattaforma unica di reclutamento e mobilità nella Pubblica Amministrazione, basata su criteri di trasparenza e valorizzazione delle competenze, con il fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico.
- Piano Strategico per le Competenze nella PA (2022–2026). Rappresenta un documento di indirizzo che definisce gli obiettivi e le linee guida per la crescita delle competenze del personale pubblico, in coerenza con le priorità del PNRR e con la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

2. Scheda normativa di riferimento per l'analisi delle competenze chiave



Atto/
Documento

D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Testo unico sul pubblico impiego).

D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (cosiddetta riforma Brunetta).

D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (cosiddetta riforma Madia).

Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del PNRR (introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione – PIAO).

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 1, Componente 1, Riforma 1.3, Formazione e sviluppo delle competenze nella pubblica amministrazione.

Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR (rafforzamento delle competenze e dei sistemi di reclutamento nella PA).

Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 15 settembre 2022, recante disposizioni sulle modalità di utilizzo del Portale unico del reclutamento (inPA) da parte delle regioni e degli enti locali.

Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 28 settembre 2022, recante Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica, in attuazione dell'art. 3, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80.

Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 28 giugno 2023, recante il Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni.

Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione in materia di misurazione e valutazione della performance individuale (richiamata nei sistemi di misurazione e valutazione della performance – SMVP 2024).

Contesto/
Finalità

Il Sistema delle Competenze nella PA si colloca nel quadro delle riforme che hanno ridefinito la gestione delle risorse umane pubbliche, orientandola verso principi di merito, performance e sviluppo professionale. Esso nasce dall'esigenza di costruire un modello unitario di riferimento per la definizione, la valutazione e la valorizzazione delle competenze del personale, in coerenza con gli obiettivi di innovazione, digitalizzazione e qualità dei servizi pubblici.

L'avvio normativo è rappresentato dal D.Lgs. 165/2001, Testo Unico sul Pubblico Impiego, che ha riunificato e coordinato le norme precedenti, stabilendo principi comuni per tutte le amministrazioni pubbliche; esso introduce principi di efficienza, trasparenza e valorizzazione del merito. È stato successivamente modificato da riforme importanti, come il D.Lgs. 150/2009, che introduce la logica della gestione per obiettivi e risultati, e dal D.Lgs. 75/2017, che consolida la prospettiva del management per competenze. Il PNRR e il PIAO hanno ulteriormente rafforzato questa prospettiva, ponendo le competenze al centro della modernizzazione della macchina amministrativa e della transizione digitale ed ecologica.

In questo contesto, il progetto nazionale "Competenze per la PA" rappresenta il primo passo verso la costruzione di un framework condiviso di competenze, articolato in:

- competenze trasversali (soft skills);
- competenze digitali;
- competenze manageriali e di leadership;
- competenze tecnico-specialistiche.

Il sistema si propone di sviluppare una mappatura delle competenze nel settore pubblico e allo stesso tempo di garantire standard minimi di qualità e coerenza per i processi di valutazione e sviluppo, sempre nell'ottica di promuovere una cultura organizzativa basata sull'apprendimento continuo e sull'armonizzazione tra capacità individuali e obiettivi istituzionali. Il dispositivo di riferimento è costituito dal Framework nazionale delle competenze per la PA.

Destinatari	<ul style="list-style-type: none"> • Amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, enti locali, università, enti pubblici economici e non • Dirigenti e responsabili del personale, chiamati a implementare modelli di gestione per competenze • Dipendenti pubblici, destinatari dei processi di autovalutazione, formazione e sviluppo professionale • Enti di formazione e supporto istituzionale (Formez PA, SNA, Scuole regionali di formazione), impegnati nella progettazione di percorsi di apprendimento coerenti con i fabbisogni di competenze • Organismi di valutazione (OIV), nell'ambito del ciclo della performance e della valorizzazione del merito.
-------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Osservazioni

Ruolo delle CCE/ dei framework europei	<p>Il Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni non fa formalmente riferimento alla Raccomandazione sulle CCE (2018). Si possono tuttavia riscontrare alcuni elementi fortemente compatibili che suggeriscono che l'allineamento sia almeno parziale.</p> <p>Nel Piano triennale ICT/strategie digitali della PA, si cita invece tra i riferimenti normativi la Raccomandazione UE del 22 maggio 2018.</p> <p>Il sistema delle competenze nella pubblica amministrazione italiana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • è articolato su più livelli, con un modello dettagliato per dirigenti e personale non dirigenziale, • ha un focus sulle competenze trasversali e i valori etici, • ricomprende un Modello di competenze dei dirigenti articolato in 15 competenze suddivise in cinque aree: Cognitiva, Manageriale, Realizzativa, Relazionale, e Autogestione, • e un framework per il personale non dirigenziale di 16 competenze trasversali articolate in quattro aree: capire il contesto pubblico, interagire nel contesto pubblico, realizzare il valore pubblico e gestire le risorse pubbliche, con tre valori trasversali (Integrità, Inclusione e Sostenibilità). <p>Questo sistema di competenze si inserisce nella riforma della PA prevista dal PNRR, che promuove una gestione delle risorse umane basata su conoscenze, competenze e capacità, e sostiene la selezione e lo sviluppo del personale con un approccio competence-based.</p> <p>A seguire, si possono esaminare alcuni punti di forza.</p>
Dispositivo di governance	<p>Il sistema delle competenze nella PA costituisce un dispositivo strategico di governance che intende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • allineare le capacità individuali agli obiettivi istituzionali, favorendo una cultura organizzativa fondata sul merito, sull'apprendimento continuo e sulla creazione di valore per la collettività; • costruire una cultura organizzativa cooperativa; • favorire una cultura del lavoro orientata ai "risultati".
Competenze digitali	<p>Grazie ai programmi PNRR, esiste un utilizzo diffuso di strumenti informatici e piattaforme digitali, si assiste all'adozione crescente di sistemi documentali e protocolli elettronici, e ad un aumento della conoscenza delle logiche della trasformazione digitale (SPID, PagoPA, ecc.). Inoltre, con il supporto di piattaforme come Syllabus, la PA favorisce la partecipazione attiva a percorsi di aggiornamento ed e-learning, oltre che l'apertura a nuove modalità di lavoro e innovazione.</p>
Aree di miglioramento	<p>Permangono tuttavia delle criticità, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mancano riferimenti espliciti a CCE, framework europei e al D. Lgs. 16 gennaio 2013, n. 13; • in molte amministrazioni la mappatura delle competenze rimane un adempimento burocratico e non valorizzato come strumento di gestione e i programmi formativi sono spesso generici o uguali per tutti; • persistono resistenze culturali verso sistemi di valutazione realmente basati sulle competenze; • molti dipendenti hanno livelli digitali bassi o disomogenei. Esiste una scarsa diffusione di competenze legate alla gestione del cambiamento e all'innovazione, al project management e alla leadership. Le competenze manageriali sono spesso poco sviluppate; • sembra mancare un collegamento sistematico tra sviluppo delle competenze e obiettivi di modernizzazione (es. interoperabilità, intelligenza artificiale, open data); • l'età media elevata crea il rischio di obsolescenza delle competenze e i nuovi ingressi non sempre trovano contesti pronti a valorizzare e trattenere competenze giovani e digitali.

Governance e monitoraggio	Mancano strumenti di monitoraggio nazionale sull'evoluzione delle competenze nella PA. Il progetto "Competenze per la PA" è un passo avanti, ma serve una governance unitaria e continuativa. Va rimarcato, inoltre, che il SNCC, riconosce le competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, garantendo trasparenza e qualità nella certificazione, e incoraggia la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale del personale della PA.
---------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

SEZIONE V

Evidenze e riflessioni dall'analisi di scenario nazionale

1. Introduzione alla lettura orizzontale dei quadri normativi

Le 27 schede proposte nelle sezioni precedenti presentano una prima mappatura delle disposizioni normative e regolamentari (nazionali o basate su Accordi in Conferenza Stato-Regioni o tra Regioni) e delle linee di indirizzo che regolano l'implementazione delle competenze chiave e dei quadri europei nei diversi sistemi: istruzione e formazione, lavoro e apprendimento permanente, politiche giovanili e Terzo Settore, Pubblica Amministrazione. La composizione dello scenario è concepita come un processo dinamico e in questa prospettiva la mappatura normativa potrà essere progressivamente estesa e aggiornata nel tempo.

Nel testo le schede sono state presentate seguendo l'articolazione dei diversi sistemi di policy, corrispondenti alle sezioni I-IV. Nella lettura orizzontale proposta in questa parte del Focus esse vengono invece riaggregate secondo una diversa chiave analitica in tre insiemi: 1) gli ordinamenti dei percorsi formativi, 2) i dispositivi trasversali del sistema formale, 2) i sistemi di formazione continua, IVC, volontariato e servizio civile letti alla luce del DM n.115/2024. La sezione relativa alla Pubblica Amministrazione non è ricompresa nella lettura orizzontale.

Le schede hanno consentito di fotografare le norme dal punto di vista del recepimento dei riferimenti europei e di iniziare a focalizzare il ruolo dei soggetti decisori nell'impostare la rilevanza, le condizioni, i vincoli e gli effetti che tali dispositivi esercitano sulle pratiche degli operatori intermedi e finali. Quello che emerge è un quadro articolato e attraversato da fili leggibili delle modalità con cui le competenze chiave e i framework europei sono adottati e adattati nei diversi ambiti normativi. L'analisi evidenzia differenti gradi di maturità tecnica e funzionale dei dispositivi esistenti, le visioni pedagogiche implicite, i modelli di competenza assunti e le condizioni strutturali che ne favoriscono o ostacolano l'attuazione.

Come già richiamato in introduzione, le chiavi di lettura assunte come filtro interpretativo per l'analisi delle norme e la conseguente elaborazione delle schede sono state le seguenti:

- ruolo attribuito alle CCE e ai quadri europei, distinguendo tra riferimenti nominali, adozioni implicite e recepimenti strutturali, con attenzione al grado di integrazione previsto nel disegno pedagogico e valutativo;
- concetto di competenza adottato, esplicito o implicito, analizzato in termini di articolazione interna (conoscenze, abilità, atteggiamenti), coerenza con il D.Lgs. n. 13/2013 e dialogo con i sistemi EQF e QNQ;
- prospettiva pedagogica sottesa, ovvero il modello formativo emergente, implicito o esplicito (trasmissivo, trasformativo, costruttivista, orientato alla prestazione o allo sviluppo personale), e la posizione della competenza come esito, processo, traguardo o dispositivo operativo;
- modalità di riconoscimento, valutazione e attestazione delle competenze, incluse eventuali strategie previste di valorizzazione degli apprendimenti non formali e informali, nonché il grado di strutturazione dei descrittori, degli indicatori osservabili e dei livelli di padronanza;
- criticità metodologiche e sistemiche, quali disallineamenti tra enunciati normativi e strumenti attuativi previsti, incoerenze tra approccio educativo e approccio valutativo, carenze di interoperabilità tra dispositivi, sovrapposizioni concettuali e ambiguità definitorie.

Questi criteri di analisi dei quadri normativi sono stati individuati per rendere lo studio funzionale all'obiettivo di progettazione del Metamodello, rispetto al quale risulta prioritario considerare l'impatto delle normative e delle pratiche per il trattamento delle competenze chiave e dei quadri di competenze sui dispositivi di Istruzione-Formazione-Lavoro (IVC; servizi *competence-based*; ...), alla luce dei sistemi e sottosistemi della macro-filiera stessa.

Nei paragrafi che seguono si propongono prospetti sintetici di lettura orizzontale dei quadri normativi osservati e documentati nelle schede, costruiti sulla base dei seguenti elementi:

Elementi evidenziati nella lettura orizzontale	Descrizione
Riferimento normativo	Riferimento/riferimenti normativi principali (se corpo di norme)
Ambito di intervento	Si intende ad esempio: Educativo-formativo; Politiche attive del lavoro; ...
Contenuti prescrittivi della norma	Si selezionano gli elementi chiave in relazione a: <i>che cosa</i> la norma chiede di fare e a <i>chi</i>
Presenza di riferimenti espliciti dichiarativi alle CCE/Quadri di competenze	Presenza di espliciti richiami ai riferimenti europei CCE, DigComp, EntreComp, LifeComp, GreenComp, e ad altri eventuali riferimenti: EQF, QCER, ...
Modalità di assunzione delle CCE/Quadri di competenze	Si leggerà ad esempio in tabella: <i>le CCE/Quadri sono assunti come</i> riferimenti strategici valoriali/progettuali, etc.
Scelte semantiche e eventuali ambiguità	Si analizza l'uso dei termini <i>competenza/e, skill, ...</i> , evidenziando la consistenza epistemologica del dispositivo linguistico e la visione sottesa di competenza.
Modalità di adozione delle competenze/competenze chiave e livelli EQF	Si rileva l'adozione della tripartizione conoscenze–abilità–atteggiamenti in linea con la Raccomandazione UE sulle CCE, o dell'opzione descrittiva in uso nel SNCC, e l'uso dei livelli di padronanza, in dialogo con EQF-QNQ.
Approccio alla certificazione - allineamento a SNCC	Si rileva se si tratta e come si tratta il tema della certificazione tenendo a riferimento il SNCC.
Strategie di supporto alla presa in carico	Si rileva la presenza di strumenti, linee guida o procedure per la progettazione, valutazione, il riconoscimento e l'accompagnamento. Indica "l'operatività della norma" e la sua capacità di sostenere ad esempio pratiche formative agenzie.
Visione, potenzialità/ Criticità metodologiche principali	Si focalizzano aspetti di innovatività della norma e criticità riguardanti ad esempio: incoerenze tra approccio educativo e approccio valutativo previsti; mancata interoperabilità tra dispositivi; ...

Come per le schede, i prospetti di lettura orizzontale non mirano tanto a una descrizione sistematica delle norme, quanto a una rilettura funzionale alla progettazione del Metamodello: l'analisi di primo livello, condotta attraverso le schede normative e la lettura orizzontale nella prima fase del progetto, ha permesso di ricostruire le modalità attraverso cui le competenze e le competenze chiave vengono concettualizzate, interpretate e tradotte nei diversi contesti regolativi e istituzionali, fornendo una base conoscitiva preparatoria all'applicazione, nelle fasi successive, di strumenti analitici più raffinati e coerenti con il quadro teorico di riferimento.

2. Lettura orizzontale degli ordinamenti del primo e secondo ciclo e del livello terziario

Scheda 1 Indicazioni Infanzia e primo ciclo	Scheda 2 PECUP Secondo ciclo	Scheda 3 Obbligo e CC cittadinanza	Scheda 4 Istruzione Tecnica	Scheda 5 Istruzione Liceale	Scheda 6 Istruzione Profes.	Scheda 13 leFP Standard di base	Scheda 14 leFP Risorse personali	Scheda 15 ITS Academy	Scheda 16 Filiera Tecnol.
------------------------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	------------------------------------------	----------------------------------------	-----------------------------	---------------------------------

La lettura orizzontale degli ordinamenti del primo e secondo ciclo e del livello terziario mostra innanzitutto che nei quadri normativi è ampiamente presente un **riferimento dichiarativo alle CCE** (vedi prospetto comparativo 2.1 pag. 85). Fanno eccezione: il PECUP del secondo ciclo (D.Lgs. N. 226/2005, Scheda 2) che, essendo nato in un contesto di elaborazione europea pre-CCE già concettualmente orientato alle istanze che porteranno a formalizzarle, si mostra coerente al loro impianto e ne anticipa la portata; la recente Legge riguardante l'istituzione della Filiera tecnologico-professionale (legge n.121/2024, Scheda 16), in cui si utilizza il costrutto di competenze trasversali¹⁶, senza tuttavia un esplicito ancoraggio alle CCE (o ai quadri europei).

Nella normativa relativa alla filiera dell'ITS (Scheda 15), invece, non si richiamano esplicitamente le CCE, ma si introducono i quadri DigComp, EntreComp, LifeComp e GreenComp, che intervengono nella definizione della struttura degli esiti di apprendimento della filiera: più in dettaglio si delinea nell'ITS una configurazione per ambiti di competenza, in cui convivono competenze trasversali comuni a tutti i percorsi (riconducibili, ma non ricondotte esplicitamente, alle CCE) e competenze digitali, imprenditoriali, verdi e personali direttamente ispirate ai quadri europei citati. Infine, nelle nuove Indicazioni Nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e delle scuole del primo ciclo di istruzione (Scheda 1), recentemente sottoposte al parere del Consiglio di Stato e in corso di adozione, sono presenti riferimenti alle CCE e ai quadri europei DigComp e GreenComp.

Alla diffusa tendenza a richiamare le CCE nei preamboli e nei testi delle norme si associa la loro generalizzata **interpretazione come orizzonte di riferimento strategico-valoriale** verso cui tendere, ovvero come cornice culturale generale non tradotta in prescrizioni operative o dispositivi valutativi. Rispetto a questa tendenza vale la pena, invece, segnalare il DM n. 139/2007 che ha ridefinito l'obbligo di istruzione fino ai 16 anni (Scheda 3). In questo dispositivo, le CCE, oltre ad entrare come riferimento esplicito dichiarativo, sono assunte a livello concettuale e tradotte in una grammatica nazionale, che ha i suoi capisaldi nell'*ibridazione* tra saperi disciplinari e competenze chiave di cittadinanza (largamente sovrapponibili a molte delle CCE), intesa come integrazione strutturata realizzata attraverso la mediazione degli assi culturali (linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale). Il decreto rappresenta un momento di svolta nella transizione del sistema scolastico-formativo italiano da un modello centrato sui contenuti a uno orientato alle competenze come esiti formativi integrati. Dal punto di vista dell'analisi dello scenario nazionale ai fini del Metamodello, si mostra rilevante per rappresentare livelli progressivi di assunzione delle CCE. Tuttavia, come sarà ripreso più avanti, la norma non si sottrae a una criticità ricorrente dei quadri normativi analizzati, riconducibile alla carenza di dispositivi e indicazioni metodologiche a supporto della presa in carico delle competenze, in particolare per quanto riguarda la valutazione e la loro traduzione operativa in ambito curricolare.

Anche nelle nuove Indicazioni Nazionali per il curriculum (Scheda 1) non ci si limita ad un riferimento alle CCE in termini di orizzonte culturale generale, ma vengono richiamate in questo caso in prospettiva certificativa coerente al DM n. 14/2014, provvedimento quest'ultimo che raccorda i modelli di certificazione delle competenze rilasciati dal sistema educativo di istruzione e formazione nazionale assumendo le CCE come linguaggio comune.

¹⁶ Si utilizza il costrutto di competenze trasversali con riferimento ai PCTO e alla certificazione (prevista nella sperimentazione) di competenze trasversali e tecniche per orientare gli studenti nei percorsi sperimentali e favorire il loro inserimento in contesti lavorativi.

Proseguendo lungo le filiere scolastiche del secondo ciclo lato istruzione (Schede 4-6), nei Licei permane il riferimento esclusivamente valoriale e dichiarativo, mentre negli ordinamenti dei Tecnici e dei Professionali, in cui l'approccio sembra proiettato verso un più concreto allineamento alle CCE, resta comunque debole lo sforzo di supporto alla traduzione operativa.

Nella leFP (Schede 13-14), invece, parte delle CCE sono interpretate e assunte come oggetti strutturali e tradotte in standard e descrittori coerenti con l'EQF e il SNCC: ciò vale per le prime quattro CCE (alfabetica, multilinguistica, matematica e scientifico-tecnologica), a cui si aggiunge quella di cittadinanza (e, in modo meno diretto, anche quella di consapevolezza ed espressione culturali) trattate nell'ambito delle competenze culturali. Per quanto riguarda le CCE Personale, sociale e imparare a imparare, e Imprenditoriale, si procede a una prima declinazione come dimensioni educative e riflessive da esplorare: sono trattate come risorse da sperimentare, per evitare una formalizzazione prematura in mancanza di criteri osservabili e rubriche valutative consolidate. L'ITS (Scheda 16) assume i quadri europei come orizzonte progettuale, ma si arriva a una parziale traduzione operativa a beneficio dei contesti d'uso.

Rispetto al **linguaggio delle competenze**, dalle schede emerge una forte polisemia, che riguarda innanzitutto la declinazione del concetto di competenza/e. Nel contesto scolastico, ad esempio, è molte volte descritto con il linguaggio degli obiettivi e dei traguardi formativi; si rileva inoltre una generalizzata ambiguità semantica nell'uso sovrapposto o alternativo dei costrutti di competenze trasversali, competenze cognitive/non cognitive, competenze chiave ecc.

In merito all'**adozione strutturale** delle competenze/competenze chiave e dei livelli EQF, si può registrare un livello più avanzato di recepimento di tale approccio nel secondo ciclo, con diversi gradi di maturità del dispositivo tecnico: come detto, la leFP presenta un grado avanzato di strutturazione in relazione a una parte delle CCE.

Ciò che accomuna tutti i quadri normativi è il doppio registro adottato per le competenze tecniche e di base da un lato, e per quelle trasversali dall'altro: nella IP, ad esempio, la competenza è intesa come insieme di conoscenze e abilità in un dato contesto operativo, ma le competenze di cittadinanza e relazionali (come la collaborazione, l'autonomia, la partecipazione civica), pur riconosciute come essenziali, non sono oggetto di declinazione in costrutti formali; alcune dimensioni centrali delle CCE inoltre, ad esempio imparare a imparare, spirito di iniziativa, consapevolezza interculturale, sono presenti nei profili in uscita (PECUP) solo in forma discorsiva o in elenchi di attitudini/atteggiamenti, senza una struttura valutabile e osservabile. Tale assetto — assenza di declinazione univoca in un solo asse e di adozione strutturale — sollecita una riflessione rispetto agli obiettivi del Metamodello, soprattutto per le dicotomie che si propone di analizzare e provare a superare: affermare che alcune tipologie di competenze fondamentali non sono attribuibili a un singolo asse culturale o disciplina, ma emergono dall'interazione educativa complessiva (logica già presente nel Decreto del 2007 sull'obbligo di istruzione precedentemente richiamato) è molto rilevante sul piano pedagogico e valorizza l'interpenetrazione tra le diverse discipline e competenze e il ruolo delle esperienze, dei metodi e delle pratiche didattiche nel promuovere apprendimenti significativi. Tuttavia, quando questa impostazione non è accompagnata da una adeguata formalizzazione anche delle competenze chiave-trasversali, il rischio è che queste rimangano ai margini dei dispositivi valutativi e attestativi e che non siano oggetto di un effettivo trattamento a livello progettuale e didattico-valutativo. In assenza di una traduzione operativa, la trasversalità rischia così di configurarsi come una categoria prevalentemente dichiarativa, più retorica che funzionale all'azione educativa e valutativa.

Il tema della **certificazione delle competenze, e delle competenze chiave** è stato letto nelle schede soprattutto nella prospettiva di coerenza al SNCC e ciò che emerge è che l'adesione al sistema è ancora molto limitata: si registra pienamente soltanto nella leFP e non per tutte le CCE.

Un approccio deciso alla certificazione — non ai sensi però del SNCC — emerge, come anticipato, dal DM n. 14/2024 (Scheda 10 inclusa nel prospetto comparativo 2.2). Tale Decreto, esprimendo una forte potenzialità riformatrice, ha avuto la finalità di raccordare i modelli di certificazione delle competenze, in coerenza a

quanto previsto dalle Linee guida per l'orientamento. Il punto di fragilità sistemica è che, sebbene il Decreto n. 13/2013 sia richiamato nel preambolo e nel testo del Decreto del 2024, i certificati non sono rilasciati ai sensi del SNCC: hanno una natura descrittiva e formativa, più che giuridicamente attestativa. Le competenze, inoltre, non sono ancorate ai livelli EQF, ma solo a gradi generici di padronanza (iniziale, base, intermedio, avanzato), privi di corrispettivi internazionalmente comparabili. Ciò rende la certificazione non spendibile nel sistema nazionale delle qualificazioni e non direttamente interoperabile con i dispositivi europei, compromettendone la funzione di raccordo tra istruzione, formazione e lavoro.

Ancora in relazione al rapporto di coerenza con il SNCC, si può anche sottolineare che nell'ambito del DM n. 14/2024 le CCE sono riportate con denominazioni sintetiche, prive di articolazione interna, e che le stesse competenze di ordinamento, legate ai saperi disciplinari, sono espresse in modo non coerente con le regole del SNCC (molte formulazioni adottano ad esempio un lessico riferibile a obiettivi educativi o traguardi formativi generici, spesso con molteplici verbi di azione e riferimenti valoriali). Questa miscela di registri descrittivi produce un'ambiguità semantica che indebolisce la possibilità di utilizzare la certificazione come strumento valutativo rigoroso e osservabile, riducendone il potenziale di trasparenza e confrontabilità.

Altro tema focalizzato attraverso le schede normative, è quello del **rapporto tra finalità normative e corrispondenti dotazioni per sostenere l'operatività** a cui i destinatari sono chiamati a provvedere: a questo proposito si rileva una generalizzata mancanza (o almeno una bassa disponibilità) di indicazioni metodologiche per la presa in carico delle competenze chiave-trasversali, e cioè indicazioni volte a consentire — attraverso condizioni minime di omogeneità — la traduzione operativa delle indicazioni/vincoli normativi in processi concreti (di progettazione; di valutazione; ...). Tale mancanza, che si può tradurre nella tendenza a rimettere totalmente la questione del “come” ai diversi attori (ai docenti, ai formatori, ...), costituisce una criticità trasversale che attraversa l'insieme dei quadri normativi analizzati. In tale senso il DM n. 14/2024 può essere richiamato come caso emblematico: rappresenta un passo importante verso l'obiettivo di ripensare l'intero sistema educativo in chiave di competenza, ed è rilevante che la certificazione sia presentata come esito di un processo formativo integrale (cognitivo, metacognitivo, relazionale), tuttavia, l'esito di una certificazione di tutte le CCE che assicuri elementi minimi di omogeneità (auspicabilmente in una logica di interoperabilità sistemica), appare difficilmente perseguibile alla luce dei vuoti di indicazioni nei termini di presa in carico precedentemente richiamati.

Le **principali criticità metodologiche, nella prospettiva del Metamodello** sembrano quindi riguardare: la duplice postura assunta per le competenze tecniche, da un lato, e per quelle di base/trasversali, dall'altro, per cui quest'ultime continuano a non disporre di costrutti espliciti che determinino confini sostenibili di trattamento; il **“campo vuoto” del supporto alla operatività**, che le norme potrebbero/dovrebbero allestire, senza deprimere le autonomie dei contesti e definendo condizioni minime che ne rendano praticabile l'osservazione e la valutazione (necessarie soprattutto qualora si richiamino in termini di uso progettuale in contesti complessi, come ad esempio i quadri europei nella normativa ITS); la **marcata distonia tra approccio educativo e relazionale da un lato, e quello attestativo certificativo dall'altro**: vale la pena chiedersi, in modo strutturale, come far convivere queste due prospettive, in modo che nessun subsistema debba rinunciare a un approccio pedagogico-riflessivo pieno, né all'esaustività sul piano attestativo e di trasparenza. Se, infatti, gli allievi del primo ciclo sono rappresentati nelle norme vigenti come protagonisti attivi dell'apprendimento e portatori di esperienze e risorse, nella IT e nella IP gli studenti, tracciati con un'identità orientata al lavoro, emergono solo in parte come agenti riflessivi.

Al netto degli elementi di debolezza evidenziati, la lettura orizzontale anche nella prospettiva dei sistemi di attività sottesi, suggerisce **aspetti positivi da rilevare nei quadri normativi**: un prevalente approccio connettivo tra saperi e competenze, un'opzione di apprendimento come azione situata, spesso orientato a compiti autentici in contesti reali, in cui la progettazione curricolare diventa un dispositivo di mediazione tra teoria e prassi e lo studente è riconosciuto come agente attivo (seppur con margini di riflessività più o meno ampi).

Tabella 2.1 Prospetto di lettura orizzontale degli ordinamenti di primo e secondo ciclo, e livello terziario

	Scheda 1 Indicazioni Infanzia e I ciclo	Scheda 2 PECUP Secondo ciclo	Scheda 3 Obbligo e CC cittadinanza	Scheda 4 Istruzione Tecnica	Scheda 5 Istruzione Liceale	Scheda 6 Istruzione Professionale	Scheda 13 leFP Standard di base	Scheda 14 leFP Risorse personali/sociali	Scheda 15 Filiera tecnologica	Scheda 16 ITS Academy
Riferimento normativo	Regolamento in vigore da sett. 2026	D. Lgs. n. 226/2005 (Allegato A)	DM n. 139/2007	DPR n. 88/2010 (e linee guida)	DPR n. 89/2010 e DM n. 211/2020	D. Lgs. N. 61/2017	Accordo C.S.R. 1° agosto 2019 e DI n. 55/2020	Accordo C.R. 18 dicembre 2019	Legge n.121/2024	L. n.99/2022 e DM n. 203/2023
Ambito di intervento	Educativo	Educativo-formativo	Educativo-formativo	Educativo – tecnico, professionalizzante	Educativo	Educativo - professionalizzante	Educativo-Formativo-professionalizzante	Educativo-educativo	Educativo-Formativo-professionalizzante	Formativo-professionalizzante
Contenuti prescrittivi della norma (che cosa chiede di fare, a chi)	A docenti e CdC: progettare un curriculum verticale, rafforzando la dimensione disciplinare, collegandola a c. trasversali e in continuità con l'impianto UE, rafforzando la valutazione per l'apprendimento.	A docenti e CdC: progettare percorsi per l'autonomia e la responsabilità sociale, superando la mera trasmissione disciplinare.	A docenti e CdC: costruire percorsi didattici unitari e coerenti con gli assi culturali, valorizzando la connessione tra saperi e competenze.	A docenti e CdC: progettare percorsi centrati su situazioni reali (es. "analisi e soluzione di problemi ispirati a situazioni reali"), in raccordo con lavoro, università, ricerca, territori e imprese.	A docenti e CdC: progettare un curriculum con solida base di conoscenze culturali che prepari alla vita adulta e civile e alla prosecuzione degli studi.	A docenti e CdC: progettare percorsi integranti saperi generali e tecnici, utilizzando metodologie laboratoriali e situazioni reali di lavoro.	CFP: progettare percorsi coerenti a nuovi standard; adottare format certificativi allineati a EQF; QNQ; SNCC; facilitare i passaggi intersist. utilizzando le tabelle di correlazione.	Alle Regioni: avviare una sperimentazione a partire da un primo quadro definitorio delle risorse personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali.	A MIM e Regioni: sperimentare la filiera tecnologica (IT e IP di 4 anni + ITS; leFP diploma + ITS previa validazione basata su INVALSI) e fare accordi anche con ITS.	Agli Istituti (ITS Academy) di: progettare percorsi formativi altamente professionalizzanti, in collaborazione con imprese, università ed enti locali.
Presenza di riferimenti dichiarativi a CCE/Quadri di competenze	SI (CCE 2018); riferimenti espliciti anche a DigComp e GreenComp; anche a EQF.	NO (precedente al 2006). Coerenza sostanziale con CCE.	SI (CCE 2006).	SI (CCE 2006, EQF 2008).	SI (CCE 2006, EQF 2008).	SI (CCE 2006, EQF 2008).	SI CCE 2018 (anche EQF, QNQ).	SI (CCE 2018).	NO	NO, CCE (implicite); si introducono DigComp, EntreComp, LifeComp, GreenComp; EQF e QNQ.
Modalità di assunzione delle CCE/Quadri di competenze	CCE orizzonte verso cui tendere e riferimento per la certificazione fine primo ciclo (DM n.14/2024).	/	CCE riferimento concettuale utile a definire una grammatica nazionale (CC di cittadinanza e assi).	CCE come oggetti a cui allinearsi, ma ci si limita di fatto al livello dichiarativo.	CCE riferimento dichiarativo (tra i visto); altro richiamo è presente nei laboratori interdisciplinari del Liceo del made in Italy.	Oggetti a cui allinearsi, ma debole approccio per la traduzione operativa.	Oggetti strutturali di riferimento; tradotte in standard e descrittori coerenti con EQF e SNCC (NO per CCE Personale e Imprenditoriale).	CCE (Personale e Imprenditoriale): Dimensioni educative e riflessive da esplorare; risorse in sperimentazione.	/	Quadri UE: orizzonte progettuale (ma parziale traduzione operativa).
Scelte semantiche (eventuali ambiguità)	Ci si riferisce a CCE e a competenze trasversali; linguaggio ibrido; si reintegrano le conoscenze.	Competenza intesa come processo multidimensionale.	Uso terminologico-concettuale non sempre chiaro di diverse tipologie di competenze.	Nel PECUP IT competenze con il linguaggio degli obiettivi formativi; ambiguità: competenze trasversali, CCE.	Le dimensioni trasversali riconducibili a CCE come esiti indiretti (dipende da qualità processo didattico).	Competenza come insieme strutturato di KS (coerenza con SNCC e EQF).	Competenza come insieme strutturato di KS (coerenza con SNCC e EQF).	"Risorse" e non competenze per evitare una formalizzazione prematura.	Sono presenti riferimenti a competenze trasversali.	Sovrapposizione costrutti diversi.

Segue

Segue tabella 2.1

	Scheda 1a Indicazioni Infan. e I ciclo	Scheda 2 PECUP Secondo ciclo	Scheda 3 Obbligo e CC cittadinanza	Scheda 4 Istruzione Tecnica	Scheda 5 Istruzione Liceale	Scheda 6 Istruzione Professionale	Scheda 13 leFP Standard di base	Scheda 14 leFP Risorse personali/sociali	Scheda 15 Filiera tecnologica	Scheda 16 ITS Academy
Modalità di adozione delle competenze (adozione strutturale)/CCE e livelli EQF	NO, le CCE sono descritte come da DM n. 14/2024 con integrazioni di QCER, DigComp, (...) . (poi declinate in obiettivi).	NO	Parziale, i saperi (degli assi) sono articolati in KSC; CC di cittadinanza esito di saperi e competenze degli assi. NO livelli EQF.	NO, il PECUP IT assegna valore alle competenze trasversali che sono in linea con CCE, ma non sono articolate e formalizzate in modo autonomo. NO livelli EQF.	NO	Parziale, competenza insieme di KS in contesto operativo; non vale per c. cittadinanza e relazionali etc. (non declinabili in un solo asse) SI livelli EQF.	SI, standard formativi articolati in CSK (QNQ) con correlazione esplicita con CCE (tabella) SI livelli EQF.	NO	NO	Parziale (riferimenti ai framework e a EQF-QNQ non declinati; nel PECUP convivono trasversali e comuni e competenze ispirate ai framework (NO correlazione a CCE).
Approccio alla certificazione (allineamento SNCC)	NO, la certificazione è ai sensi del DM. 14/2024 non armonizzato a SNCC.	/	Coerenza al futuro SNCC; Modello di certificazione su generici livelli di padronanza.	NO	NO	NO, solo a livello dichiarativo tra i visto c'è il riferimento al D. Lgs. N. 13/2013.	SI, l'attestato di qualifica-diploma assume la competenza come oggetto di certificazione.	NO	NO, si parla di certificazione per orientare gli studenti e favorire il loro inserimento in contesti lavorativi.	NO
Strategie di supporto alla presa in carico (progettazione, valutazione)	Parziale. Solo indicazioni contenute nel regolamento: es. obiettivi specifici e conoscenze	NO, si affida responsabilità alle scuole.	NO, si chiede di declinare autonomamente i riferimenti della norma nel curriculum, nel rispetto di autonomia didattica e organizzativa.	NO, le competenze trasversali (coerenti CCE) non sono dotate di struttura e indicazioni per l'osservazione, riconoscimento, etc.	NO, si rimette all'azione autonoma e implicita dei docenti.	Parziali indicazioni per la traduzione operativa nel curriculum.	SI, ma non per tutte le CCE.	Parziale, finalizzate alla sperimentazione (declinazione delle competenze in oggetti-obiettivo).	NO	NO, approccio nominale, non si traduce in strumenti per la progettazione e valutazione.
Visione, potenzialità/ Criticità metodologiche principali	Scarsi elementi di supporto alla presa in carico e alla valutazione e certificazione. Si rimette all'autonomia delle scuole.	Assenza di strumenti valutativi coerenti; forte distanza tra finalità e operatività.	Scarso supporto per rendere operativo un impianto pionieristico (ibridazione tra approccio curricolare e per competenze).	Ambiguità descrittive e mancanza di un assetto che consenta trasparenza e comparabilità.	Le dimensioni riconducibili alle CCE sono relegate a esiti non misurabili; problemi di interoperabilità, rischio auto-referenzialità.	Doppio registro tecnico/trasversale: le tecniche si declinano in costrutti formalizzati, le altre dichiarate importanti ma rischiano rimanere non trattate.	Doppio registro tecnico/trasversale	Introduzione delle competenze trasversali come "risorse" non risolve fragilità sistemiche. Necessità di sviluppo.	Scarsi elementi per tradurre le indicazioni normative in operatività.	Non si risolvono ambiguità fondamentali che condizionano la piena riconoscibilità e interoperabilità del dispositivo normativo.

3. Lettura orizzontale delle altre norme del sistema formale: il principio di trasversalità

Scheda 7 PCTO	Scheda 8 Curriculum dello studente	Scheda 9 Linee guida sull'orientamento	Scheda 10 Modelli di certificazione delle competenze	Scheda 11 Sviluppo competenze non cognitive	Scheda 12 Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica
------------------	------------------------------------------	----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------

Portando il focus sui restanti quadri normativi della prima sezione, caratterizzati dall'essere provvedimenti di carattere trasversale e non riconducibili a specifici ordinamenti di filiera, emerge che tutti contengono **riferimenti alle CCE**, fatta eccezione per l'impianto della legge 19 febbraio 2025 relativa allo sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali (Scheda 11).

I PCTO (DM n. 774/2019, Scheda 7), le Linee guida per l'orientamento (DM n. 328/2022; Scheda 9) e le Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica (DM 183/2024, Scheda 12) presentano riferimenti oltre che alle CCE anche ai quadri europei di competenze.

Tutti i dispositivi si possono dire accomunati da: **ambiguità descrittive** e assenza di una grammatica comune della competenza (ad esempio, nella normativa dei PCTO si fa corrispondere il costrutto di competenze trasversali alle seconde quattro CCE, ma al contempo si richiamano in termini di competenze trasversali altri elementi: "(...), quali autonomia, creatività, innovazione nel gestire il compito assegnato, capacità di risolvere i problemi (problem solving), comprensione della complessità dei vari linguaggi, comunicazione, organizzazione, capacità di lavorare e saper interagire in un gruppo (team-working), flessibilità e adattabilità, precisione e resistenza allo stress, (...)"); **mancanza di adozione strutturale** delle competenze chiave-trasversali (non ci sono elementi riconducibili a: ripartizione in conoscenze–abilità–atteggiamenti o in conoscenze–abilità come previsto dal SNCC; i livelli EQF) e, infine, **carezza di strategie di supporto alla presa in carico**, cioè indicazioni e strumenti in grado di supportare la progettazione e la valutazione. Dal **punto di vista della certificazione i quadri normativi non sono armonizzati con il SNCC**: sia perché, come nel caso del Curriculum dello studente (documento che accoglie anche le esperienze realizzate nei PCTO) viene adottato un modello descrittivo (non allineato alle convenzioni del D.Lgs. n. 13/2013) che punta a restituire il senso dell'esperienza, sia perché la certificazione — con riferimento in questo caso al DM n. 14/2024 di raccordo dei certificati sul fronte comune delle CCE — non risulta ancorato al SNCC.

Dalla lettura incrociata di questi dispositivi è però possibile ricostruire una traiettoria interpretativa che li accomuna e che da più punti di vista si pone in sintonia con il posizionamento epistemologico del Metamodello: l'integrazione funzionale tra scuola, lavoro e apprendimento non formale (PCTO), la valorizzazione in termini riflessivi delle esperienze (Curriculum dello studente), la promozione di un modello valutativo integrato formal/non formal, una visione integrale della persona (Linee guida orientamento e Modelli di certificazione), e, infine, la valorizzazione del **principio della trasversalità**, fulcro ad esempio della visione pedagogica delle Linee guida per l'educazione civica (DM n. 183/2024, Scheda 12) di cui si riportano due estratti di seguito. Esse propongono un insegnamento condiviso e collegiale per l'educazione civica, sebbene l'attuazione di tale trasversalità richieda probabilmente livelli maggiori di governance:

"(...), le Linee guida propongono un approccio sistematico e trasversale per la progettazione, valutazione e promozione dei valori e delle competenze di educazione civica. Il richiamo al principio della trasversalità dell'insegnamento dell'educazione civica si rende necessario anche in ragione della pluralità degli obiettivi di apprendimento e delle competenze attese, non ascrivibili ad una singola disciplina e neppure ad ambiti disciplinari delimitati. La scelta italiana di individuare l'educazione civica come insegnamento trasversale e ambito di apprendimento interdisciplinare è coerente con i documenti europei e internazionali in materia di educazione alla cittadinanza. Inoltre, accanto al principio della trasversalità, è opportuno fare riferimento anche a quello dell'apprendimento esperienziale, con l'obiettivo, sotto il profilo metodologico-didattico, di valorizzare attività di carattere laboratoriale, casi di studio, seminari dialogici a partire da fatti ed eventi di attualità, così come esperienze di cittadinanza attiva vissute dagli studenti in ambito extra-scolastico e che

concorrono a comporre il curriculum di educazione civica, grazie anche ad una loro rilettura critico-riflessiva e alla loro discussione sotto la guida del docente e nel confronto reciproco tra pari, ovvero nel confronto esperienziale fra studenti (Principi a fondamento dell'educazione civica, 3)".

"La prospettiva trasversale dell'insegnamento di educazione civica. I nuclei concettuali dell'insegnamento dell'educazione civica sono già impliciti nelle discipline previste nei curricoli dei diversi percorsi scolastici. (...). Si tratta dunque di far emergere all'interno dei curricoli di istituto elementi già presenti negli attuali ordinamenti e di rendere più consapevole ed esplicita la loro interconnessione, nel rispetto e in coerenza con i processi di crescita dei bambini e dei ragazzi nei diversi gradi di scuola. La trasversalità dell'insegnamento si esprime, quindi, nella capacità di dare senso e significato a ogni contenuto disciplinare. I saperi hanno lo scopo di fornire agli allievi strumenti per sviluppare conoscenze, abilità e competenze per essere persone e cittadini autonomi e responsabili, rispettosi di sé, degli altri e del bene comune. Il Collegio dei Docenti e le sue articolazioni, nonché i team docenti e i consigli di classe, nella predisposizione del curriculum e nella sua pianificazione organizzativa, individuano le conoscenze e le abilità necessarie a perseguire i traguardi di competenza fissati dalle Linee Guida, attingendo anche dagli obiettivi specifici in esse contenuti". (La prospettiva trasversale dell'insegnamento di educazione civica, 6)".

Tutti i dispositivi normativi considerati condividono inoltre una logica di ibridazione, e cioè tutti riconoscono che la competenza nasce nell'interazione tra saperi, contesti e soggetti e promuovono un'idea di apprendimento situato, esperienziale, riflessivo: la competenza è un "saper agire situato con senso". Le prospettive di ibridazione assumono però connotazioni diverse. Nel PCTO (Scheda 7) si caratterizza in senso esperienziale: la competenza si genera nell'interazione tra saperi scolastici e pratiche del lavoro, fondendo apprendimenti formali e non formali. È un passaggio chiave dalla competenza 'formata' alla competenza 'in azione, dove l'esperienza produce significato e *agency*. Nel Curriculum dello Studente (Scheda 8) l'ibridazione si colloca, invece, su un piano documentale e riflessivo (esperienze di apprendimento-riflessione): il dispositivo raccoglie percorsi di studio, titoli, esperienze come quelle realizzate nei PCTO, riconoscendo pari dignità a esperienze scolastiche, extrascolastiche e informali. I Modelli di certificazione delle competenze chiave (Scheda 10), da un'altra prospettiva, rimettono al centro la tensione tra standardizzazione e singolarità dell'esperienza, tra dimensione soggettiva dell'agire e necessità di oggettivazione amministrativa. Tutte queste norme in sostanza possono essere interpretate come tentativi (più o meno riusciti) di istituzionalizzare un sapere che nasce anche dal fare, dal riflettere su ciò che si fa e dal rapportarsi a contesti molteplici. Tuttavia, l'ibridazione rimane più enunciata che effettivamente governata: mancano strumenti condivisi per riconoscere, valutare e certificare questa pluralità.

Vale la pena riprendere brevemente a questo punto la legge 19 febbraio 2025 (Scheda 11), che ha introdotto lo sviluppo di competenze non cognitive e trasversali, estendendo il suo raggio di attenzione tra secondo ciclo (scuola e IeFP), Istruzione degli adulti e terzo ciclo non accademico. In questo dispositivo normativo: ci si pone in coerenza sostanziale con i riferimenti europei, ma si fa ricorso a categorie e a un lessico non direttamente riconducibile al retroterra culturale delle CCE; non si definisce in modo chiaro l'area di contenuto e le dimensioni delle competenze non cognitive e trasversali; si rimanda l'adozione strutturale e le indicazioni metodologiche per la valutazione a linee guida da definire post-sperimentazione.

La portata di questa legge è evidente perché valorizza l'istruzione e la formazione come percorsi di sviluppo armonico e integrale della persona, promuovendo in tal senso la cultura della competenza, ed è importante che abbia avuto un ampio e convergente supporto parlamentare.

Appare però distonico il fatto che, sebbene i riferimenti europei siano ampiamente presenti nelle norme nazionali, la legge non stabilisca collegamenti espliciti, in modo da innestarsi in un terreno semantico (sebbene frastagliato) e normativo già esistente.

La Legge sembra confermare la tendenza a una certa ambiguità terminologica, in quanto l'espressione 'competenze non cognitive', sebbene al centro di autorevoli percorsi di ricerca, risulta fuorviante rispetto al fatto che molte delle risorse indicate coinvolgono anche dimensioni cognitive e metacognitive. Per questo un'ampia parte della ricerca

pedagogica e sociologica invita a superare dicotomie rigide. Infine, dal punto di vista strutturale non si stabilisce nel provvedimento alcun raccordo con il SNCC, né con il QNQ e non ci si allinea con il D.M. n. 14/2024 (certificazione delle competenze nel sistema educativo), che si fonda sulla Raccomandazione europea del 2018. Tutte queste condizioni potrebbero inficiare l'efficacia sistemica della legge.

Tabella 3.1 Prospetto di lettura orizzontale degli ordinamenti trasversali del secondo ciclo

	Scheda 7 PCTO	Scheda 8 Curriculum dello studente	Scheda 9 Linee guida sull'orientamento	Scheda 10 Modelli di certificazione delle competenze (primaria secondaria I grado)	Scheda 11 Sviluppo competenze non cognitive (si riferisce anche ai CPIA e al terziario non accademico)	Scheda 12 Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica
Riferimento normativo	DM n.774/2019	DM n. 88/2020	DM n. 328/2022	DM 14/2024	Legge 19 febbraio 2025	DM 183/2024 (sostituiscono DM 35/2020)
Ambito di intervento	Formativo-orientativo esperienziale	Documentativo-orientativo	Orientativo	Certificativo	Educativo-formativo	Educativo-formativo (sfera civica-valoriale)
Contenuti prescrittivi della norma (che cosa chiede di fare, a chi)	Alle scuole secondarie di II grado di: progettare, attuare e valutare-certificare (attestare) attività formative autentiche che integrino scuola e contesto lavorativo (in senso ampio).	Alle scuole secondarie e agli studenti di: documentare in modo trasparente e strutturato le esperienze e i risultati raggiunti rendendoli visibili nel processo di orientamento e di valutazione conclusiva dell'Esame di Stato.	Alle scuole di: integrare l'orientamento nel curriculum di istituto; attivare moduli di orientamento formativo (almeno 30 ore annue nella scuola secondaria di II grado); utilizzare strumenti digitali nazionali per documentare e monitorare i progressi.	Ai docenti e ai CdC di: rilevare, valutare e certificare le competenze. Alle scuole di: garantire l'adozione uniforme dei modelli e la trasparenza verso famiglie e studenti.	Al MIM di prevedere: iniziative per lo sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali nelle attività educative e didattiche (nel rispetto delle prerogative del CdD); linee guida; mappatura delle esperienze; Piano straordinario di azioni formative; sperimentazione triennale.	Alle scuole di: aggiornare il piano triennale dell'of e il curriculum di educazione civica sulla base delle Linee guida. Ai docenti di: fornire agli allievi, attraverso le discipline, strumenti per sviluppare conoscenze, abilità e competenze per essere persone e cittadini autonomi e responsabili, rispettosi di sé, degli altri e del bene comune.
Presenza di riferimenti dichiarativi alle CCE/Quadri di competenze	SI, CCE (2018) e DigComp 2.1, EntreComp. Anche QCER e QNQ.	SI, CCE (2018).	SI, CCE (2018), EntreComp, LifeComp, DigComp. Anche QCER e QNQ.	SI (CCE 2018).	NO, non menziona esplicitamente CCE e quadri di competenze (si pone in coerenza sostanziale).	SI CCE (già nel DM 2020) e quadri europei.
Modalità di assunzione delle CCE/Quadri di competenze	Le CCE-trasversali sono riferimento generale: "un approfondimento a parte meritano le competenze personali e sociali comprendenti le soft skill, ovvero le competenze trasversali e trasferibili attraverso la dimensione operativa del fare: capacità di interagire e lavorare con gli altri, (...).	Riferimenti generali: il format del Curriculum non ha campi di compilazione riferiti a CCE e ai quadri europei.	LE CCE come Infrastruttura culturale e funzionale per l'orientamento e il passaggio alla vita adulta. EntreComp e LifeComp sono collegati a competenze trasversali da valorizzare (responsabilità, spirito di iniziativa, motivazione e creatività).	CCE base comune di riferimento e oggetto di certificazione.	/	L'educazione civica è strumento di sviluppo delle CCE: "Gli obiettivi di apprendimento contenuti nelle linee guida comprendono conoscenze e abilità ritenute funzionali allo sviluppo dei traguardi e delle competenze e concorrono a sviluppare gradualmente le otto competenze chiave per l'apprendimento permanente".
Scelte semantiche (eventuali ambiguità)	Si fanno corrispondere al costruito di competenze trasversali le seconde quattro CCE, però poi si citano altre competenze trasversali. Distinzione concettuale non chiara anche di soft skills/competenze trasversali.	Il curriculum riporta elementi riconducibili alle competenze, conoscenze e abilità acquisite in ambito formale; mancata distinzione tra attività e competenze (spesso sullo stesso piano)	Mancata distinzione tra competenze chiave, competenze trasversali e atteggiamenti; tendenza a sovrapporre piani diversi della competenza (cognitivo, socio-emotivo, comportamentale).	Ibridismo descrittivo.	Ricorso a categorie e lessico non direttamente riconducibili al retroterra culturale delle CCE (ci si riferisce invece al lavoro di Heckman e collaboratori). Non si definisce in modo chiaro l'area di contenuto e le dimensioni delle competenze non cognitive e trasversali.	Formulazioni ibride tra obiettivi educativi e finalità civiche; uso promiscuo di verbi cognitivi.

Segue

Tabella 3.1 segue

	Scheda 7 PCTO	Scheda 8 Curriculum dello studente	Scheda 9 Linee guida sull'orientamento	Scheda 10 Modelli di certificazione delle competenze (primaria secondaria I grado)	Scheda 11 Sviluppo competenze non cognitive (si riferisce anche ai CPIA e al terziario non accademico)	Scheda 12 Linee guida per l'insegnamento dell'Educazione civica
Modalità di adozione delle competenze/CCE (adozione strutturale) e livelli EQF	NO, si adottano (nelle Linee guida) descrittivi tipologici classificatori delle ultime quattro CCE nella forma di combinazione non declinata in KSA)	NO, manca il riferimento a standard, livelli EQF e repertori di competenze.	NO, mancanza di riferimenti e strumenti concreti per posizionare le competenze orientative nel QNQ.	NO adozione strutturale CCE; NO livelli EQF (solo gradi generici di padronanza).	NO, si rinvia alle linee guida da comporre post-sperimentazione.	NO, assenza di distinzione tra conoscenze, abilità, atteggiamenti. NO posizionamento su livelli EQF.
Approccio alla certificazione (allineamento SNCC)	NO, i risultati confluiscono nel curriculum dello studente, ma secondo un modello valutativo espressivo (restituisce il senso dell'esperienza), non probante.	NO, ha un intento descrittivo e non certificativo (non cita il Decreto n. 13/2013).	NO	NO. Coerenza dichiarativa a D. Lgs. 13/2013 ma il certificato non ha valore ai sensi di tale decreto.	NO	NO
Strategie di supporto alla presa in carico (progettazione, valutazione)	Parziale, la visione non si traduce in modo esaustivo in contenuti fruibili dal punto di vista della progettazione didattica e della valutazione.	NO	NO, mancanza di riferimenti e strumenti per la progettazione e per costruire rubriche e dispositivi valutativi	NO	NO	NO, la trasversalità non viene sostenuta da strumenti di progettazione comune tra discipline; osservazione integrata; valutazione formativa e certificativa.
Visione, potenzialità/Criticità metodologiche principali	<p>Piattaforma strategica per integrazione scuola, lavoro e apprendimento non formale; ibridazione pedagogica.</p> <p>Logica della somministrazione esperienziale, senza ancoraggi ai sistemi descrittivi e certificativi (SNCC).</p>	<p>Potenziale leva di trasparenza e mobilità (integra i PCTO).</p> <p>La sua struttura solo descrittiva e la non armonizzazione con gli altri dispositivi di natura propriamente certificativa ne indebolisce la portata.</p>	<p>Scuola come contesto supportivo per uno studente agente attivo del proprio percorso, costruendo significati a partire dalle esperienze. Negli Intenti: omogeneità delle certificazioni; modelli valutativi integrati (formal/non formal); raccordo EQF e QNQ.</p> <p>Mancanza di indicazioni per tradurre in pratica ciò che espresso a livello dichiarativo e di intenti.</p>	<p>Certificazione come esito di un percorso formativo che esprime una visione integrale della persona.</p> <p>Mancanza approccio strutturale.</p>	<p>Istruzione-formazione come percorsi di sviluppo integrale della persona, delle sue potenzialità e dei suoi talenti, promuovendo in tal senso la cultura della competenza. Ampio e convergente supporto parlamentare.</p> <p>Assenza di connessione con i riferimenti europei (disarmonia con gli altri quadri che hanno assunto le CCE; disallineamento con il D.M. n. 14/2024).</p>	<p>Il principio della trasversalità, che costituisce il fulcro della visione pedagogica del DM 183/2024, riflette una scelta di sistema significativa: non si istituisce una disciplina autonoma, ma si promuove un insegnamento condiviso e collegiale.</p> <p>Trasversalità come concetto dichiarato ma non sostenuto da indicazioni e strumenti.</p>

4. Lettura orizzontale del sistema di formazione continua e IVC e dei quadri di SCU e volontariato

Scheda 18 SNCC	Scheda 19 Servizi IVC MLPS	Scheda 20 Programma Nazionale PN GDL	Scheda 21 Tirocini (extra- curricolari)	Scheda 22 FPI	Scheda 23 FNC	Scheda 24 Programma GOL (e PNC)	Scheda 25 SCU	Scheda 26 Volontariato
-------------------	----------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------	------------------	------------------	---------------------------------------	------------------	---------------------------

La recente evoluzione del SNCC, alla luce del DM n.115/2024, suggerisce di ricondurre la lettura orizzontale dei quadri normativi afferenti alle politiche attive del lavoro e della formazione continua, così come quelli relativi al Servizio Civile Universale e al Volontariato, a tale decreto. Quest'ultimo (Scheda 19), di cui si richiamano alcuni passaggi principali poco più avanti nel testo, rappresenta infatti un punto di svolta per i dispositivi citati (Schede 21-26) dal punto di vista del trattamento delle CCE e soprattutto dei quadri europei di competenze.

Attraverso il provvedimento il legislatore (MLPS) ha disciplinato i servizi di IVC relativi alle qualificazioni di sua titolarità, individuate ai sensi del D. Lgs. n. 13/2013 (e in attuazione del DI 5 gennaio 2021, recante Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del SNCC).

Nel DM n. 115/2024 le CCE emergono in modo esplicito come richiamo generale fin dal preambolo dell'atto, ma sono poi i quadri europei a divenire riferimento per la progettazione e per la messa in trasparenza delle competenze "di base e trasversali", come previsto nel cuore tecnico del Decreto contenuto nell'art. 3, commi 1 e 2:

1. Ai fini del presente decreto, il repertorio delle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (...), è costituito da qualificazioni, qui intese come micro qualificazioni di cui alle definizioni all'art. 2, comma 2, riferite ai singoli risultati attesi, come anche specificati nelle relative schede di caso e nei riferimenti operativi a supporto della valutazione, ricompresi nella versione annualmente vigente e nelle versioni storizzate dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, con espressa eccezione per tutti i risultati attesi riferiti a professioni organizzate in ordini e collegi nonché a professioni a diverso titolo regolamentate ai sensi della normativa vigente la cui titolarità è rimessa ad amministrazioni diverse dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
2. Nelle more del previsto sviluppo evolutivo dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni necessario a consentire la validazione e la certificazione delle competenze di base e trasversali attraverso l'implementazione dei vigenti quadri di riferimento unionali e internazionali, ai fini esclusivi della individuazione e messa in trasparenza, il repertorio di cui al comma 1 è altresì costituito dalle qualificazioni intese come competenze riferite ai risultati di apprendimento o descrittori comunque denominati relativi ai seguenti quadri:
 - a. il quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER), quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze multilinguistiche;
 - b. il quadro comune europeo di riferimento per le competenze digitali (DigComp), versioni 2.1 e seguenti, quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze digitali;
 - c. il quadro comune europeo di riferimento per le competenze imprenditoriali (EntreComp), quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze di imprenditorialità;
 - d. il quadro comune europeo di riferimento per le competenze personali, sociali e di apprendimento (LifeComp), quale riferimento in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le life skills;
 - e. gli standard di competenze stabiliti nell'ambito dell'indagine internazionale dell'OCSE-PIAAC, quali riferimenti in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze di literacy e di numeracy.

Tale repertorio di qualificazioni del MLPS ha carattere di sussidiarietà per gli ambiti di titolarità attribuiti dal D.Lgs. n. 13/2013, alle regioni e alle P.A. che potranno utilizzarlo a riferimento in modo complementare rispetto ai propri repertori, nell'ambito dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze di propria titolarità (art 3 comma 5)

Il DM n. 115/2024 individua come enti titolari (responsabili) delegati dal MLPS ai servizi di individuazione e messa in trasparenza (art. 4 Comma 1): I Fondi Interprofessionali e i Fondi Bilaterali, l'Unione nazionale delle Camere di Commercio, Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. (per specifici ambiti di competenza). Tali Enti titolari delegati possono, a loro volta, identificare Enti titolati all'erogazione di Servizi di IVC.

Per la portabilità delle competenze in contesti diversi da quelli formali (art. 8) su richiesta della persona o su iniziativa degli enti titolati, possono essere oggetto di individuazione, le competenze esercitate:

- a) nell'ambito dei contratti di apprendistato (articoli 44 e 47, comma 4, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e successive modificazioni con esclusivo riferimento alla formazione di tipo professionalizzante, svolta sotto la responsabilità del datore di lavoro;
- b) nell'ambito dei tirocini diversi da quelli curricolari, di cui all'art. 1, commi da 720 a 726, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e successive modificazioni, promossi dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali o da propri enti vigilati o convenzionati;
- c) nell'ambito dei progetti di servizio civile universale svolti ai sensi del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, e successive modificazioni;
- d) nell'ambito delle attività o percorsi di volontariato svolti ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e successive modificazioni, ivi compresi i percorsi di volontariato assimilati, ai sensi della normativa vigente, ai progetti utili alla collettività;
- e) nell'ambito dei progetti utili alla collettività, a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche, svolti ai sensi dell'art. 6, comma 5-bis, del decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, e successive modificazioni;
- f) nell'ambito delle prestazioni di lavoro socialmente utile svolte ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, e successive modificazioni;
- g) nell'ambito dei percorsi di formazione e di accompagnamento per l'imprenditorialità e l'autoimpiego promossi dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali o da propri enti vigilati o convenzionati.

Si prevede "il rilascio di un documento di trasparenza di valore di parte prima, sottoscritto dal soggetto attuatore e dal beneficiario della misura (...)".

Sono ulteriormente equiparati a documento di trasparenza (Art. 8 comma 6) "i report documentali dei servizi di skill gap analysis realizzati e conclusi in favore dei disoccupati o inoccupati da parte dei servizi per il lavoro competenti, nell'ambito di programmi finanziati in tutto o in parte dal MLPS, attraverso l'utilizzo di appositi questionari di assessment professionale sviluppati sulla base dei descrittivi dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e in esito alle sperimentazioni nell'ambito del Programma nazionale GOL e i certificati definiti, per singola professione, in conformità della norma tecnica UNI CEI EN ISO/IEC 17024:2012 (...)".

Tirando le fila di quanto contenuto nel DM 115/2024 anche "le competenze di base e trasversali" risultano pertanto oggetto di individuazione e messa in trasparenza, e possono essere descritte seguendo quanto definito dal D.Lgs. n.13 del 2013, ossia declinate in termini di conoscenze e abilità, riferenziate ai risultati di apprendimento presenti in Atlante, oppure essere definite attraverso i descrittori dei quadri europei indicati. Il SNCC, con il DM n. 115 del 9 luglio 2024, si apre alla riconoscibilità e valorizzazione delle competenze trasversali, identificando nei quadri europei di competenze un primo framework di riferimento per diversi contesti di titolarità del MLPS, per realizzare l'obiettivo di sviluppo della formazione continua e dei sistemi per l'apprendimento permanente.

La vera novità introdotta è la riconoscibilità istituzionale degli apprendimenti sviluppati in contesti diversi da quelli formativi tradizionali, tra cui:

- esperienze civiche e solidali (volontariato, servizio civile),
- percorsi di lavoro facilitato e inclusione attiva (tirocini, lavori socialmente utili),
- processi di crescita personale e professionale (autoimpiego, imprenditorialità).

Il punto di complessità è che utilizzare i quadri significa affrontare delle difficoltà operative rilevanti, dovute al loro notevole portato informativo e alla loro eterogeneità in termini di linguaggi e tassonomie.

Come lo stesso decreto sottolinea e il percorso di lavoro sul Metamodello evidenzia, questi quadri non sono ancora integrati nell'Atlante del Lavoro in modo sistemico, e non offrono indicazioni uniformi per la identificazione, valutazione e attestazione, generando un potenziale disallineamento tra metodo, contesto e descrittori.

Il DM, in sostanza, pur definendo i principi di massima per la gestione del processo e richiamandosi alle scelte di metodo delineate nella cornice unica delle Linee guida del SNCC del 2021, nelle more dell'implementazione del Repertorio del Ministero, lascia ampi margini di autonomia agli Enti pubblici titolari delegati e ai relativi Enti titolari.

Tale approccio consente una flessibilità adattiva utile alla varietà dei contesti, ma può al tempo stesso introdurre elementi di frammentazione e discontinuità valutativa, con potenziali effetti sulla comparabilità dei risultati di apprendimento, pur trattandosi di rischi in parte attenuati dal perimetro della individuazione e messa in trasparenza delle competenze.

I presupposti dell'intervento del MLPS sono comunque molto avanzati, e rispondono a un mutamento di paradigma culturale, che vede nella competenza non solo un output misurabile, ma un dispositivo dinamico di posizionamento personale nei contesti.

Se nei sistemi di istruzione e formazione si registrava un più alto livello di disomogeneità, alla luce delle prospettive del DM 115/2024 nella formazione continua e nell'IVC emerge invece una maggiore uniformità potenziale e l'urgenza è quella di provvedere a un corredo strumentale flessibile per la sostenibilità della presa in carico di quanto già presente negli intenti del Decreto.

Dal punto di vista del processo di lavoro in corso sul Metamodello, i riferimenti ai risultati attesi di Atlante e soprattutto alle schede di caso contenuti nel DM 115 offrono l'opportunità di richiamare come in Atlante sia già presente una logica di mediazione tra attività e criteri valutativi: le schede di caso dell'Atlante sono descrizioni esemplificative e contestualizzate di come una specifica attività professionale si realizza nella pratica. Rappresentano situazioni-tipo in cui i risultati attesi e le competenze vengono messi in atto, rendendo osservabile l'unità tra attività, strumenti e contesto. Servono, inoltre, come guida operativa per la valutazione, perché mostrano concretamente come un'attività si manifesti in contesto, offrendo elementi preziosi sul fronte della progettazione delle competenze.

Tabella 4.1 Prospetto di lettura orizzontale del sistema della formazione continua e IVC (sezione 2) e delle politiche relative al SCU e volontariato

	Scheda 18 SNCC	Scheda 19 Servizi IVC MLPS	Scheda 20 Programma Nazionale PN GDL	Scheda 21 Tirocini (extra- curricolari)	Scheda 22 FPI	Scheda 23 FNC	Scheda 24 Programma GOL (e PNC)	Scheda 25 SCU	Scheda 26 Volontariato
Riferimento normativo	D. Lgs 13/2013	DM n.115/2024	2022-oggi (Decisione di esecuzione UE c 2022/9030)	Accordo 25 maggio 2017 Governo, Regioni, P.a. recante Linee guida	D. Lgs. 150/2015	D.l. 10 ottobre 2024 (FNC3)	DM n. 5/2021 Circ. Anpal n. 1/2022 DM n. 120/2024 (PNCT) Circ. MLPS n. 8/2025	Circolare 31 gennaio 2023 Circolare 26 gennaio 2024	D. Interministeriale 31 luglio 2025
Ambito di intervento	Sistema IVC nazionale	Sistema IVC nazionale	Politiche attive lavoro (G, D, condizioni di vulnerabilità)	Politiche attive lavoro	Politiche attive lavoro - Formazione Continua	Politiche attive lavoro - Formazione continua (finanziamenti)	Politiche attive lavoro (Azione integrata e complementare a PN GDL)	Politica pubblica per l'inclusione dei giovani, cittadinanza attiva, coesione sociale	Riconoscimento competenze in attività o percorsi di volontariato
Contenuti prescrittivi della norma (che cosa chiede di fare, a chi)	Ai sistemi regionali e nazionali: di gestire un insieme coordinato di attività rivolte all'IVC di competenze comunque acquisite dalle persone.	Agli enti titolari di: individuare e mettere in trasparenza competenze relative RA di atlante e competenze dei quadri.	Alle amministrazioni pubbliche nell'ambito della istruzione, formazione e lavoro di: programmare attività su diverse priorità.	Alle Regioni di: definire dispositivi di regolamentazione dei tirocini sulla base di standard minimi definiti dalle Linee guida.	Ai FPI: di agire nella rete dei servizi delle politiche attive con attività di formazione continua (per competenze) ai fini di occupabilità, competitività aziendale.	Stanzia fondi per il finanziamento di percorsi formativi finalizzati al potenziamento delle competenze dei lavoratori (doppia transizione).	Alle Regioni di: fornire servizi di profilazione, orientamento e formazione (PNC) in particolare rivolti ai disoccupati percettori di sostegno al reddito.	Il Dip. politiche giovanili chiede agli enti erogatori di: presentare programmi di intervento (con criteri e modalità di valutazione) per la valorizzazione sistemica dell'esperienza.	Agli Enti del terzo settore di riconoscere competenze sociali, civiche e trasversali.
Presenza di riferimenti dichiarativi alle CCE/Quadri di competenze	NO (fino al DM 5 gennaio 2021)	SI, CCE 2018; i Quadri: QCER; DigComp; EntreComp; LifeComp; standard PIAAC per literacy e numeracy.	NO, ma coerenza su tutte le priorità del programma.	NO, ma con DM 115/2024 si ancorano ai quadri di competenze	NO, ma con DM 115/2024 si ancorano ai quadri di competenze	SI (assunzione DM n. 115/2024)	SI, CCE 2018; Quadri: QCER, DigComp, EntreComp, LifeComp, PIAAC (per literacy e numeracy).	SI, CCE 2018; Quadri: QCER, DigComp, EntreComp, LifeComp, PIAAC (per literacy e numeracy).	SI, CCE 2018; Quadri: QCER, DigComp, EntreComp, LifeComp, PIAAC (per literacy e numeracy).
Modalità di assunzione delle CCE/Quadri di competenze	/	CCE come riferimento generale nelle premesse; competenze dei Quadri come repertori per l'individuazione e messa in trasparenza.	/	/	/	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024

Segue

Tabella 4.1 segue

	Scheda 18 SNCC	Scheda 19 Servizi IVC MLPS	Scheda 20 Programma Nazionale PN GDL	Scheda 21 Tirocini (extra- curricolari)	Scheda 22 FPI	Scheda 23 FNC	Scheda 24 Programma GOL (e PNC)	Scheda 25 SCU	Scheda 26 Volontariato
Scelte semantiche (eventuali ambiguità)	Competenza come insieme strutturato di conoscenze e abilità acquisite anche nei diversi contesti (f/nf/i) (L.92/2012).	Le competenze sono definite come nel D Lgs. 13/2013. Uso del costrutto di competenze trasversali.	/	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024
Modalità di adozione delle competenze/CCE (adozione strutturale) e livelli EQF	SI per le competenze tp (definizioni e descrittori di competenze trasversali sono presenti in alcuni repertori regionali).	SI, anche le competenze di base e trasversali possono essere descritte in SK e riferenziate ad Atlante o ai descrittori dei Quadri europei.	/	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024
Approccio alla certificazione (allineamento SNCC)	SI (competenze tecnico professionali).	SI, con perimetrazione: Individuazione e messa in trasparenza delle competenze di base e trasversali attraverso l'implementazione dei Quadri.	/	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024	Vedi DM 115/2024
Strategie di supporto alla presa in carico	SI (Linee guida nazionali, ...)	NO	/	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Visione, potenzialità/ Criticità metodologiche principali	Il SNCC è un articolato sforzo infrastrutturale nazionale di IVC. I limiti stanno nella perimetrazione alle sole competenze tecnico professionali (strutturate in KA).	Apertura alla individuazione di competenze di base trasversali, personali e sociali comunque acquisite. Deboli indicazioni d'uso dei Quadri; rischio disomogeneità.	Forte attenzione al tema del reskilling, empowerment e upskilling.	Dispositivo ponte tra formazione e lavoro; con DM 115/2024 stessi punti di forza/debolezza del Decreto IVC.	Con DM 115/2024 la formazione continua (FPI) per competenze è oggetto di riconoscimento. Criticità del Decreto IVC.	Eredita criticità del DM n. 115/2024	Orienta positivamente i CPI verso pratiche competence-based. Criticità tecniche del dispositivo del DM n. 115/2024.	Valorizzazione sistemica dell'esperienza formativa. si richiamano le stesse criticità del DM n. 115/2024	Portabilità delle competenze acquisite in volontariato. si richiamano le stesse criticità del DM n. 115/2024

5. Funzionalità del Metamodello: un dispositivo di mediazione per affrontare la complessità sistemica ed epistemologica

Gli studi di scenario condotti in Italia e in Europa, riferiti alle competenze chiave e ai quadri europei di competenze, hanno evidenziato una pluralità di problemi sistemici, quali l'eterogeneità epistemologica dei quadri, la frammentazione normativa, la scarsa interoperabilità tra i sistemi, ma anche potenzialità generative già presenti nei dispositivi nazionali, che suggeriscono orientamenti concreti per l'innovazione.

Da questi elementi emerge ancora più nitidamente la necessità di un Metamodello come **dispositivo/processo**, capace di operare le mediazioni necessarie tra i diversi riferimenti europei e di costruire strumenti operativi destinati agli attori della macrofiliera istruzione-formazione-lavoro, dialogando con i repertori nazionali e con l'Atlante del lavoro e delle Qualificazioni.

Quest'ultimo paragrafo conclusivo mira a evidenziare alcune specificità e funzionalità che tale dispositivo di mediazione dovrebbe possedere, alla luce dei risultati emersi dagli step di ricerca fin qui condotti, di cui le analisi di scenario costituiscono gli elementi strategici.

I risultati dello studio di scenario hanno suscitato numerose riflessioni sulle possibili piste per migliorare l'ecosistema formativo, professionale e dell'apprendimento; soprattutto hanno confermato quanto la transizione verso un quadro di riferimento meta-concettuale, centrato sulla persona che agisce nei contesti, richieda una convergenza culturale, semantica e di pensiero tra gli attori, volta alla costruzione di una grammatica comune delle competenze, di un'architettura interoperabile di strumenti e di una visione pedagogica fondata su autonomia, riflessività e trasformazione.

L'esigenza di una tale visione, trova un riferimento coerente nell'epistemologia dell'azione e nella teoria dell'attività, sia di tradizione sovietica e finlandese (Leontiev, Engeström; Rubinstein¹⁷), ripresa in ambito francofono da Leplat e Clot¹⁸, che di matrice italiana (Oddone, Re, Briante, Maggi¹⁹), integrate con gli assunti della didattica professionale (Pastré, Vergnaud, Mayen, Olry²⁰).

La teoria dell'attività considera ogni contesto (lavorativo, formativo e di apprendimento) come un sistema dinamico di azione mediata, costituito da soggetti, strumenti, regole, comunità e oggetti di attività in interazione e tensione tra loro. La didattica professionale consente di leggere tale sistema in chiave pedagogica e di sviluppo della competenza, evidenziando come quest'ultima si costruisca nel rapporto tra l'attività e le variabili della situazione. In particolare, l'attività si configura a partire dalle intenzioni, dalle motivazioni e dalle capacità dei soggetti, integrando così in modo esplicito la dimensione dell'agentività.

La prospettiva epistemologica e teorica adottata dal Metamodello dovrà affrontare la questione fondamentale della **trasversalità della competenza**, intesa come proprietà dinamica e integrativa che consente a un soggetto di orientarsi e riconoscere la situazione in cui agisce, di organizzare in modo integrato le proprie risorse personali, di mobilitarle attraverso una pluralità di combinazioni e modalità, di controllarle, valutarle e infine regolarle in modo flessibile, adattivo e trasformativo in una molteplicità di situazioni di lavoro, formazione e apprendimento.

Questa prospettiva, centrale nel Metamodello, dovrà orientare le sue principali funzionalità, articolate nei paragrafi seguenti, come risposte operative alla complessità riscontrata.

¹⁷ Si rimanda per approfondire a Leontiev (1974; 1978), Engeström (1987), Rubinstein (2007).

¹⁸ Si rimanda per approfondire a Leplat (1997), Leplat e Hoc (1983), Clot (2008).

¹⁹ Si rimanda per approfondire a Oddone *et al.* (1977; 1981), Maggi (2000) e Maggi e Albano (1996), Re (1990).

²⁰ Si rimanda per approfondire a Pastré (2011), Pastré *et al.* (2006), Vergnaud (2002; 2011), Mayen (2012; 2023), Mayen *et al.* (2017), Olry (2002; 2019).

Le quattro funzionalità principali del Metamodello

Un Metamodello dovrebbe collegare diversi livelli funzionali, affrontando una sfida principale: gestire la sua elevata complessità interna, necessaria alla produzione di strumenti ad alta utilizzabilità e usabilità situazionale. Per tale motivo questa sezione descrive quattro delle principali funzionalità che tale dispositivo di mediazione dovrebbe possedere, in risposta alle esigenze specifiche espresse dagli studi di scenario italiano ed europeo:

- essere utilizzabile e usabile da diversi livelli di attori nei diversi sistemi: un Metamodello semplice in grado di gestire l'eterogeneità di variabili e oggetti (norme, quadri europei, repertori, pratiche situate) attraverso un'interfaccia selettiva ispirata al meccanismo di Antikythera (figura 1), che offre agli attori – decisori, progettisti, operatori – gli elementi rilevanti in funzione del loro ruolo e del loro contesto d'azione (ad esempio strumenti di analisi, rubriche di valutazione, tabelle di messa in coerenza ecc.);
- sostenere l'integrazione degli apprendimenti formali, non formali e informali: un Metamodello in grado di stabilire collegamenti sistematici tra diversi modi di apprendimento, rendendo riconoscibili, osservabili e valorizzabili le competenze acquisite anche in contesti marginali, trasformando le competenze chiave europee e le competenze dei quadri europei in un linguaggio favorevole all'apprendimento permanente;
- rilevare l'agire competente in contesti specifici e abilitanti: un Metamodello in grado di identificare le condizioni di esercizio che favoriscono od ostacolano l'agire concreto ed effettivo delle competenze, i) formulate superando la descrizione astratta e non situata dei quadri europei e delle raccomandazioni, ii) generatrici di strumenti operativi per costruire descrittori situati e specifici per situazioni reali;
- valorizzare le competenze chiave nelle transizioni intra e intersistemiche: un Metamodello in grado di utilizzare le competenze chiave e i quadri di competenza europei come strumento e griglia di lettura delle transizioni educative, professionali e personali, con il duplice obiettivo di sostenere l'autonomia e la progettazione dei percorsi biografici e di pianificare e facilitare la mobilità sistemica e intersistemica.

Nel progetto queste funzionalità convergono verso un supporto operativo alla gestione integrata dei sistemi e dei dispositivi, configurando il Metamodello come:

- un'infrastruttura non prescrittiva ma abilitante;
- un'architettura flessibile capace di **promuovere** convergenza semantica e metodologica, orientate alla coesione, all'inclusività, e alla generazione di valore plurale.

Dispositivo orientato alla semplicità per un utilizzo situazionale

Il Metamodello, articolato in un percorso multilivello, multisistemico e ricorsivo – dai quadri europei all'Atlante del lavoro e alle situazioni di lavoro, formazione, apprendimento – risponde a una triplice esigenza:

- gestire l'eterogeneità intersistemica delle variabili (occupazioni, mestieri, professioni, situazioni, competenze);
- ridurre la frammentazione degli oggetti e degli usi con cui gli attori devono confrontarsi per produrre i propri artefatti, in assenza di un quadro teorico e metodologico condiviso;
- favorire l'adattabilità e l'adottabilità da parte di decisori, progettisti di dispositivi e operatori territoriali che si confrontano con norme, quadri europei, repertori regionali, vincoli sistemici e pratiche locali situate.

L'ambizione è quella di offrire un Metamodello per la progettazione di strumenti operativi già in uso o di futura implementazione sul territorio nazionale.

I quadri normativi, che regolano l'adozione delle competenze chiave e dei quadri europei nei diversi sistemi, presentano problemi ricorrenti tra i quali: eterogeneità semantica, scarso supporto operativo, limitata interoperabilità. Al tempo stesso, essi mettono in evidenza il potenziale generativo del sistema italiano: esperienze scolastiche mature, dispositivi leFP consolidati, innovazioni nelle politiche attive. In altre parole, esistono nuclei di trasformazione già presenti che devono essere riconosciuti, sostenuti e generalizzati.

Strutturalmente il Metamodello deve riconoscere la competenza come un valore plurale (tecnico-professionale, strumentale, sociale, comunitario, personale, legato alla sostenibilità) e multidirezionale (verso l'oggetto, gli altri,

se stessi). Dovrà inoltre mettere in relazione una pluralità di oggetti complessi secondo una linea teorica, epistemologica e metodologica che garantisca coerenza e interoperabilità a più livelli e tra più sistemi:

- riferimenti socio-istituzionali europei (ad esempio EQF, Competenze chiave europee, DigComp, EntreComp, LifeComp, GreenComp, Cultura Democratica, ESCO) e nazionali (D.Lgs. 13/13 e le normative che governano i sistemi di formazione iniziale, continua, del lavoro e dell'apprendimento);
- i diversi dispositivi nazionali e regionali progettati alla luce delle rispettive normative di sistema (ad esempio leFP, GOL, PCTO, SCU ecc.).

Da un punto di vista operativo il Metamodello dovrà fornire **una grammatica comune** in grado di favorire il dialogo tra quadri europei e repertori nazionali e regionali, sostenendo così la progettazione della formazione, il riconoscimento e la valutazione dei quadri di competenze europee e delle competenze chiave in contesti reali senza appiattare le specificità dei diversi sistemi.

Dal punto di vista funzionale il principio guida è la **semplicità** (Berthoz 2009), come possibilità di rendere operativa una complessità elevata: il Metamodello, come il meccanismo di Antikythera raffigurato in figura (fig. 1), ritenuto il più antico calcolatore meccanico conosciuto in grado di offrire ai Greci una lettura immediatamente orientativa delle posizioni planetarie, seppur dotato di una complessa articolazione interna dovrà fornire agli attori un punto di accesso operativo per i loro diversi obiettivi e usi:

- visualizzando e utilizzando solo gli elementi rilevanti per il loro ruolo e contesto (ad esempio rubriche per i valutatori e per i progettisti, tabelle di messa in coerenza per i responsabili politici);
- scegliendo strumenti ad "alto valore di usabilità situazionale" che superano il divario tra la trasposizione normativa e il trattamento operativo, rendendo il Metamodello uno strumento realmente utilizzabile nei diversi contesti applicativi.

Figura 1 Meccanismo di Antikythera



Fonte: Antikythera Mechanism Research Project, University College London (elaborazione grafica degli autori).

Questa visione apre scenari di studio e di intervento che vanno oltre i limiti temporali del progetto in corso. Per integrare le competenze chiave europee e i quadri europei di competenze con l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni all'interno di un ecosistema di normative e di pratiche coeso, inclusivo e generativo, il Metamodello dovrà:

- promuovere un'interconnessione dei quadri europei con le situazioni lavorative e formative;
- accogliere la diversità dei contesti mantenendo un'unità intersistemica in quanto tutti gli elementi dovranno fare riferimento a una stessa struttura concettuale di fondo;
- sostenere l'interoperabilità tra sistemi fondandola su un principio di commensurabilità delle competenze, permettendo al tempo stesso pluralità di usi e comparabilità all'interno dei processi formativi e valutativi.

Sostegno integrativo dell'apprendimento formale, non formale e informale nei diversi sistemi

Il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite al di fuori dei percorsi formali, non ancora pienamente integrati sul piano normativo, risultano poco integrati nei dispositivi di progettazione, valutazione e certificazione. Pur riconoscendo il peso delle ragioni culturali, questa prospettiva richiede un rafforzamento fondato su un approccio scientifico ed epistemologico e su una tecnologia epistemica di raccordo, in grado di costruire relazioni epistemicamente fondate tra le diverse modalità e livelli di apprendimento.

Tecnicamente, si tratta di sviluppare modalità di trattamento sistematico delle competenze emergenti che, non previste a priori nei dispositivi formali, devono poter essere valutabili in riferimento ai quadri europei, in una prospettiva di certificazione sostenibile. In quest'ottica, le competenze chiave europee sono formulate in un linguaggio abilitante, descrittivo di un processo di apprendimento continuo e trasversale, capace di evidenziare e generare un valore che supera i confini dell'aula, della prescrizione o del contratto formativo (inteso non solo come accordo amministrativo o curricolare tra istituzione e discente, ma come dispositivo che definisce obiettivi, tempi e contenuti dell'apprendimento formale, spesso incapace di intercettare apprendimenti significativi che si sviluppano al di fuori di tale perimetro) e lavorativi.

Il riconoscimento delle competenze acquisite, parte integrante dell'identità educativa e professionale della persona, rende gli apprendimenti sviluppati nell'ambito di queste esperienze riconoscibili, identificabili, osservabili, valutabili e utilizzabili nei processi di orientamento, riqualificazione, transizione, inserimento professionale e inclusione sociale.

In altre parole, questa "spina dorsale" del sistema di apprendimento permanente funziona **come uno strumento di giustizia educativa e semantica**, in grado di dare visibilità alle esperienze non riconosciute, promuovere una grammatica comune per affrontare la complessità dell'apprendimento e gettare ponti tra ciò che è formalizzato e ciò che è effettivamente vissuto. Ridurre il divario tra l'apprendimento messo in pratica e il riconoscimento formale è una condizione necessaria per evitare l'interruzione dei percorsi, la dispersione delle esperienze significative e la loro esclusione dai processi di valorizzazione personale e sociale.

Mediazione aperta agli attori per agire in modo competente in contesti situati

Un aspetto chiave emerso dall'analisi dei risultati dello studio di scenario riguarda la necessità di passare da una descrizione statica delle competenze al loro trattamento operativo, integrando le condizioni contestuali che ne rendono possibile lo sviluppo e l'esercizio.

Le competenze chiave europee e i quadri europei di competenze sono spesso trattati come requisiti astratti da acquisire, senza tenere conto delle variabili situazionali minime che ne consentono l'attivazione concreta nei diversi sistemi (istruzione, formazione, lavoro, volontariato). Il Metamodello dovrebbe essere in grado di rispondere a questa esigenza, identificando le condizioni che favoriscono od ostacolano l'azione competente, mostrando chiaramente che l'efficacia delle competenze dipende non solo dalle risorse del soggetto, ma anche dalle opportunità e dai supporti presenti nei contesti reali.

Le schede normative presentate evidenziano una discontinuità ricorrente: i riferimenti europei vengono spesso richiamati in forma nominale o formalmente declinati, ma raramente **messi in relazione con le condizioni situate** che ne determinano la reale praticabilità.

Ad esempio, una competenza trasversale, come la collaborazione, richiede dispositivi organizzativi adeguati sia al suo sviluppo che al suo esercizio, con ruoli chiari, regole comuni e spazi di interazione, senza i quali rimarrebbe una prescrizione astratta e non operativa.

Il Metamodello dovrà intervenire precisamente su questa dimensione situazionale, **mappando le variabili che rendono possibile l'esercizio effettivo delle competenze** e generando strumenti operativi capaci di collegare i descrittori normativi alle condizioni materiali, organizzative e relazionali dei contesti reali. Questa funzione non si limita a descrivere l'azione competente, ma sostiene attivamente il riconoscimento delle condizioni contestuali che

la rendono possibile e sviluppabile, trasformando le competenze chiave europee e i quadri di riferimento europei da risultati attesi a risorse concretamente mobilizzabili.

In tale prospettiva il dispositivo **orienterà gli attori** (decisori, progettisti, operatori) **nella verifica e nella progettazione di contesti favorevoli all'apprendimento e allo sviluppo delle competenze**, favorendo una **relazione bidirezionale** tra le norme europee, le specifiche esigenze operative e le pratiche territoriali.

Valorizzare le competenze chiave nelle transizioni intra e intersistemiche tra formazione-lavoro e apprendimento

Adottare realmente il paradigma dell'apprendimento permanente significa mettere al centro la persona, il suo agire nei diversi contesti nelle sue fasi di vita, in una logica di accompagnamento continuo lungo tutto l'arco dell'esistenza. In questa prospettiva, le competenze devono essere interpretate come leve concrete per affrontare le transizioni — educative, professionali, personali — in modo consapevole e autonomo. Ciò implica un cambiamento di paradigma: le competenze non devono solo essere concepite o valutate, ma vissute e mobilizzate nei percorsi biografici, dove possono rivelare appieno il loro potenziale di trasformazione, sostenendo l'autonomia, la capacità di scelta e la pianificazione personale.

L'identificazione delle **competenze chiave europee e dei quadri di competenze europee** risulta quindi rilevante nel contesto delle transizioni, poiché implica un'evoluzione in tre dimensioni strettamente correlate:

- saper riconoscere, comprendere e affrontare il cambiamento, valorizzando le proprie risorse personali per costruire un percorso attivo e autodiretto;
- acquisire le conoscenze e le competenze utili per assumere nuove funzioni o intraprendere nuove esperienze e valorizzare le risorse soggettive;
- potenziare la propria agentività nei contesti di transizione, esercitando il potere di agire nelle situazioni significative e orientando consapevolmente le proprie scelte e traiettorie.

In questa prospettiva, i riferimenti europei svolgono, come altri dispositivi, un ruolo di sostegno alla consapevolezza di sé e all'autonomia personale. Allo stesso tempo, orientano i percorsi formativi in funzione delle esigenze e delle aspirazioni individuali, favorendo una reale continuità dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Non si tratta quindi di «aggiungere» ai percorsi esistenti le competenze dei quadri di riferimento e delle competenze chiave europee ma, a partire da esse, di ripensarli sia come indicatori di livello che come leve che consentono di sostenere le transizioni in modo consapevole e trasformativo. L'esperienza agita nell'apprendimento, nella formazione e nel lavoro diventa così uno spazio di trasformazione soggettiva, che va ben oltre la semplice acquisizione di contenuti.

I dati trasversali delle politiche pubbliche suggeriscono che i riferimenti europei possono fungere da leva per facilitare la mobilità intra e intersistemica e sostenere la progettazione di percorsi di sviluppo individuali. I dispositivi di formazione e apprendimento per giovani e adulti, nella vita o nelle organizzazioni lavorative, nei servizi per l'impiego o nel Servizio Civile Universale, costituiscono una bussola per formulare un orientamento, a condizione che siano "dotati" di strumenti operativi.

Tali strumenti devono essere concepiti con un'autentica attenzione pedagogica, sensibile alla persona nel suo contesto, senza generare uniformità di uso nei diversi sottosistemi, così da costruire progressivamente una convergenza di significato del percorso intrapreso. La loro mobilitazione non è quindi meccanica: richiede consapevolezza, intenzionalità e contesti favorevoli. Ciò invita a riconsiderare le finalità del sistema educativo, al di là delle certificazioni, promuovendo obiettivi di emancipazione e personalizzazione, trasformazione di cui testimoniano numerose esperienze di riconoscimento della soggettività nell'apprendimento.

Supporto operativo alla gestione integrata dei sistemi e dei dispositivi

I percorsi che attraversano diversi segmenti di uno o più sistemi — scuola, leFP, università, formazione continua, terzo settore e politiche attive — chiedono alle persone di ricodificare le proprie competenze in assenza di un linguaggio comune. Questa eterogeneità si amplifica quando si considerano anche gli apprendimenti non formali e informali, che raramente trovano riconoscimento o integrazione nei dispositivi istituzionali.

Parimenti, i professionisti del settore si trovano ad affrontare molteplici norme poco interoperabili. Gli stessi decisori incontrano difficoltà a raccogliere e confrontare dati affidabili per il monitoraggio e la rendicontazione dell'attività di formazione (intesa come capacità di documentare in modo coerente, comparabile e trasparente l'utilizzo delle risorse, i risultati raggiunti e gli esiti prodotti dalle politiche e dai dispositivi formativi, sia in termini di output che di impatto). In questo contesto disporre di uno strumento a sostegno di una governance trasversale, non centralizzata né burocratica, in grado di attivare connessioni semantiche, valutative e operative tra i diversi segmenti e territori, costituisce un obiettivo auspicabile come dispositivo di collegamento, sotto forma di:

- **infrastruttura abilitante**, non normativa, orientata a favorire interoperabilità, trasparenza e coerenza tra i dispositivi esistenti nei diversi sistemi e sottosistemi;
- **guida per la progettazione della formazione**, attraverso criteri e indicatori comuni per la definizione e l'articolazione delle competenze, rafforzando la coerenza tra obiettivi e quadri di riferimento;
- **interfaccia tra norme regionali e orientamenti europei**, capace di facilitare il dialogo tra politiche locali e riferimenti internazionali, prevenendo sovrapposizioni e conflitti normativi.

Un'altra funzione chiave del Metamodello sarà quella di offrire un supporto alla valutazione d'impatto e alla rendicontazione della formazione, intesa in questo caso anche come follow up sistematico attraverso il monitoraggio delle traiettorie formative e professionali delle persone, la verifica della spendibilità delle competenze acquisite e la restituzione dei risultati agli attori coinvolti: mettendo a disposizione criteri chiari e condivisibili la formazione può diventare una leva per la trasparenza e il miglioramento continuo. In questa prospettiva, la relazione tra il recepimento normativo delle competenze e il loro effettivo trattamento diventa una sfida strategica.

In altre parole, lo scopo finale del Metamodello per i decisori non sarà quello di prescrivere cosa fare, ma contribuire alla costruzione e al coordinamento delle condizioni che rendono possibile un agire efficace, condiviso e verificabile. È proprio questo l'interesse per una leva infrastrutturale in grado di regolare innanzitutto il significato delle competenze, oltre ai loro processi (intesi come progettazione, sviluppo, riconoscimento e valutazione dei percorsi formativi e professionali): non devono essere solo dichiarazioni formali, ma devono trovare un riconoscimento reale nei percorsi, nelle certificazioni e negli standard di qualità.

È necessario che i quadri di riferimento europei e le competenze chiave non siano considerati semplici **dispositivi** formali o vincoli normativi, ma diventino oggetto di una revisione critica, professionale e culturale da parte di tutti coloro che, nei diversi ruoli, concepiscono, formano, valutano e accompagnano i percorsi di apprendimento, formazione e lavoro. Solo grazie a questa rielaborazione collettiva le competenze potranno davvero diventare leve capaci di generare un rafforzamento dell'autonomia personale intesa come processo di presa in mano della propria vita, di acquisizione di capacità decisionali autonome e di controllo-direzione delle proprie scelte (empowerment), ma anche di coesione sistemica, all'interno di una concezione dell'apprendimento permanente che riconosce le persone nella loro interezza, nella loro autonomia progettuale e nella pluralità dei loro contesti di vita.

In tale prospettiva, le competenze chiave e i quadri di competenze europei, anche al di là della dimensione formativa o orientativa, potrebbero operare come dispositivi relazionali in grado di creare connessioni tra i sistemi. Affinché questa funzione possa essere pienamente esercitata, gli attori dell'ecosistema formativo e professionale dovrebbero essere in grado di:

- comprendere in che modo le competenze possano concretamente favorire l'accesso, la perseveranza e il successo nei percorsi formativi e professionali;
- disporre di strumenti efficaci per riconoscerle e valorizzarle, in particolare con riferimento ai livelli QNQ/EQF;

- tradurre le competenze in modalità osservabili, valutabili e comunicabili, senza irrigidirle in schemi astratti, ma preservandone la flessibilità rispetto ai contesti, agli usi e ai destinatari.

Il Metamodello come cantiere aperto e ricorsivo

Il Metamodello deve essere interpretato come un dispositivo **in fase di sviluppo**, costruito progressivamente a partire dalle evidenze raccolte nelle analisi di scenario europeo e nazionale e dal confronto con gli attori dei sistemi di istruzione, formazione, lavoro e apprendimento permanente. La sua natura è intrinsecamente **evolutiva**: non si configura come uno standard definito a priori, ma come un'architettura concettuale e operativa che si consolida attraverso iterazioni successive, integrate con le pratiche territoriali e con i vincoli e le opportunità dei diversi sottosistemi.

Questa caratteristica non rappresenta un limite, bensì un elemento costitutivo del progetto. La complessità dei riferimenti europei, la frammentazione normativa e la pluralità degli usi e degli attori coinvolti richiedono infatti un dispositivo capace di adattarsi, di incorporare retroazioni e di mantenere una **coerenza concettuale** pur dialogando con contesti eterogenei.

Le 'linee di avanzamento sistemico e inter-sistemico' delineate offrono un potenziale concreto di innovazione, che potrebbe trovare espressione attraverso un'idea di '**Metamodello in corso e ricorsivo**': un'architettura flessibile, adattabile ed evolutiva, in grado di rispondere alle aspettative che emergono dallo studio di scenario: applicare una grammatica adattabile e non una norma rigida, superare la frammentazione, integrare l'apprendimento formale, non formale e informale, valorizzare l'agency in contesti abilitanti, rafforzare la governance e la qualità dei dispositivi.

Il Metamodello non è un **punto di arrivo statico**, ma un **cantiere aperto** che accompagna progressivamente la traduzione dei quadri di riferimento e delle competenze chiave europee in pratiche leggibili e utilizzabili. Può generare spazi di possibilità e di applicazione progressiva nella progettazione e nella realizzazione della formazione, in coerenza con la complessità degli obiettivi. La sua efficacia crescerà via via che verrà sperimentato e testato in contesti concreti. In questo quadro, il Metamodello svolgerebbe la duplice funzione di:

- supportare la diagnosi dei sistemi e/o dei territori già pronti ad accogliere questi spazi;
- sostenere le riflessioni degli attori coinvolti individuando le lacune e fornendo supporto e indicazioni operative — e abilitanti — per orientare le scelte, stimare i tempi e i costi e accompagnarne l'adozione.

Per questo motivo **la funzione diagnostica è fondamentale**: quando mancano i presupposti o le condizioni abilitanti, il Metamodello potrebbe offrire agli attori territoriali gli strumenti per intervenire e ricalibrare la produzione normativa, tecnica e pedagogico-didattica (artefatti, rubriche, dispositivi), al fine di far convergere gli sforzi a livello di sistema e creare le condizioni per un'integrazione efficace tra formazione, lavoro e apprendimento.

La costruzione del Metamodello sarà graduale e ricorsiva, fondata su esperienze pilota, sull'ascolto e la condivisione con gli attori, sulle verifiche sul campo e sui miglioramenti iterativi conseguenti. Tale processo includerà momenti strutturali di validazione necessari per verificare la coerenza interna del dispositivo, la sua utilizzabilità nei diversi contesti e il grado di allineamento con le esigenze degli attori coinvolti. Per dare continuità al lavoro avviato con gli studi di scenario, essa deve collocarsi in una prospettiva di medio-lungo periodo, configurandosi come un'infrastruttura in evoluzione in grado di guidare e sostenere la trasformazione verso un ecosistema più coeso e inclusivo, generatore di competenze riconosciute e valorizzate.

Così concepito, il Metamodello, inteso come dispositivo in azione, diventa uno strumento attivo di cambiamento: orienta, collega e rafforza le dinamiche dei sistemi, aumenta la leggibilità e l'utilizzabilità delle competenze lungo tutto l'arco della vita e dello sviluppo professionale. Potrebbe dotare il sistema educativo e formativo di una vera e propria intelligenza intersistemica, capace di rendere visibile ciò che oggi è solo dichiarato e di strutturare ciò che è ancora tacito, episodico o frammentato.

Si tratta di un investimento non solo tecnico, ma anche culturale e politico: una scelta strategica per promuovere una competenza non solo posseduta, ma anche implementata, riconosciuta e generatrice di libertà.

Una trasformazione di tale portata richiederà interventi su più livelli:

- **pedagogico**, progettando ambienti e percorsi che favoriscano l'integrazione tra conoscenze, competenze, attitudini e valori, riportando l'apprendimento nei contesti quotidiani delle persone;
- **valutativo**, adottando dispositivi in grado di riconoscere anche le competenze che emergono da contesti informali e non formali, valorizzando le esperienze vissute e i percorsi soggettivi;
- **istituzionale**, superando la visione adattiva e funzionalista della competenza, al fine di sostenere i soggetti capaci di scegliere, decidere e trasformare la realtà;
- **metodologico**, promuovendo approcci integrati che combinino progettazione, osservazione, narrazione e valutazione, ricomponendo la distanza tra ciò che è enunciato nei documenti e ciò che è realizzato nelle pratiche.

In questa prospettiva, la competenza è al tempo stesso forma e trasformazione: ha bisogno di limiti per essere comunicabile, ma anche di spazi aperti per rimanere viva, attiva e generativa. Le competenze chiave europee e i quadri europei di competenze, se interpretati come dispositivi di emancipazione e di presa di coscienza, e non come norme rigide, possono agire come catalizzatori di crescita personale, sociale e professionale.

Perché ciò accada è necessario che i sistemi sostengano attivamente i processi di significazione, riconoscimento e valorizzazione, che diano senso ai percorsi e rendano visibili e leggibili le traiettorie trasformative dell'apprendimento, anche quando non sono formalizzate nei repertori tradizionali.

La sfida non è uniformare, ma costruire un processo di referenzializzazione, articolato in un'infrastruttura intersistemica capace di collegare diverse esperienze e diversi dispositivi, preservando il principio del riconoscimento pubblico delle competenze come bene comune.

La configurazione finale del Metamodello emergerà dalla capacità di integrare evidenze empiriche, contributi degli attori e risultati delle sperimentazioni. Il Focus rappresenta dunque un **passaggio intermedio**, che rende trasparente lo stato dell'arte e apre alla fase successiva di consolidamento e validazione.

Bibliografia

- Berthoz A. (2009), *La simplicité*, Paris, Odile Jacob
- Cicatelli S. (2025), Le nuove Indicazioni per il primo ciclo, in *Rassegna CNOS. Problemi, esperienze, prospettive per l'istruzione e la formazione professionale* 3/2025
- Clot Y. (2008), *Travail et pouvoir d'agir*, Paris, Presses Universitaires de France
- Engeström Y. (1987), *Learning by expanding: An activity-theoretical approach to developmental research*, Cambridge, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139814744>
- Leontiev A. N. (1978), *Activity, consciousness, and personality*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall
- Leontiev A. N. (1974), The problem of activity in psychology, in *Journal of Russian and East European Psychology*, 13, pp. 4-33, <https://doi.org/10.2753/RPO1061-040513024>
- Leplat J. (1997), *Regards sur l'activité en situation de travail*, Paris, Presses Universitaires de France
- Leplat J., Hoc J.-M. (1983), Tâche et activité dans l'analyse psychologique des situations, in *Psychologie Française*, 28, pp. 49-61
- INAPP, De Luca F., Porcelli R. (a cura di) (2026), Riconoscere la cittadinanza attiva: il Servizio Civile Universale come laboratorio di valorizzazione delle competenze chiave, Inapp Report n. 66
<https://oa-cris.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/5294>
- INAPP, Giovannini F., Pacquola M., Pacquola B., Porcelli R., Santanicchia M. (2025), Verso un metamodello delle competenze chiave e dei framework, Roma, Inapp, Focus Inapp n. 10
<https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4974>
- Maggi B. (2000), *Manières de penser, manières d'agir en éducation et en formation*, Paris, Presses Universitaires de France, <https://doi.org/10.3917/puf.maggi.2000.01>
- Maggi B., Albano R. (1996), Le teorie dell'organizzazione, in Costa G., Nacamulli R. (a cura di), *Manuale di organizzazione aziendale*, vol. 1, Torino, UTET, pp. 220-249
- Mayen P. (2023), La compétence. Une approche de la didactique professionnelle, in Fioretti S., Szpunar G. (a cura di), *Le competenze professionali delle educatrici e degli educatori*, Milano, FrancoAngeli
- Mayen P. (2012), Les situations professionnelles: un point de vue de didactique professionnelle, in *Phronesis*, 1(1), pp. 59-67, <https://doi.org/10.7202/1006484ar>
- Mayen P., Olry P., Pastré P. (2017), L'ingénierie didactique professionnelle, in Carré P., Caspar P. (a cura di), *Traité des sciences et des techniques de la formation*, Paris, Dunod, pp. 467-482
- Oddone I., Re A., Briante G. (1981), *Redécouvrir l'expérience du travail*, Paris, Éditions Sociales
- Oddone I., Re A., Briante G. (1977), *Esperienza operaia, coscienza di classe e psicologia del lavoro*, Torino, Einaudi
- Olry P. (2019), Aleksei Leontiev et la théorie de l'activité, in Carré P., Mayen P. (a cura di), *Psychologies pour la formation*, Paris, Dunod, pp. 105-121, <https://doi.org/10.3917/dunod.carre.2019.02.0105>
- Olry P. (2002), L'analyse du travail en formation des adultes, in *Éducation Permanente*, 153, pp. 7-24
- Pastré P. (2011), *La didactique professionnelle. Approche anthropologique du développement chez les adultes*, Paris, Presses Universitaires de France, <https://doi.org/10.4000/activites.2645>
- Pastré P., Mayen P., Vergnaud G. (2006), La didactique professionnelle: un point de vue sur la formation et l'apprentissage des compétences, in *Revue Française de Pédagogie*, 154, pp. 145-198

- Re A. (1990), *Psicologia e soggetto esperto. La trasmissione della competenza professionale*, Pisa, Tirrenia Stampatori
- Rubinstein S. L. (2007), *L'activité et la conscience*, Paris, Éditions Sociales
- Vergnaud G. (2011), Au fond de l'action, la conceptualisation, in Barbier J. (a cura di), *Savoirs théoriques et savoirs d'action*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 275-292, <https://doi.org/10.3917/puf.barbi.2011.01.0275>
- Vergnaud G. (2002), Compétence et conceptualisation, in *Recherche en soins infirmiers*, 70, pp. 4-12



COLLANA
FOCUS
Inapp