

**RICONOSCERE  
LA CITTADINANZA ATTIVA**  
IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE  
COME LABORATORIO DI VALORIZZAZIONE  
DELLE COMPETENZE CHIAVE

a cura di  
*Federica De Luca*  
*Rita Porcelli*

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: *Loriano Bigi*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

[www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.

INAPP

**RICONOSCERE  
LA CITTADINANZA ATTIVA  
IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE  
COME LABORATORIO DI VALORIZZAZIONE  
DELLE COMPETENZE CHIAVE**

a cura di

*Federica De Luca*

*Rita Porcelli*



La pubblicazione raccoglie i risultati di un Progetto curato dalla Struttura di ricerca di “Economia Civile” dell’Inapp, Progetto “Monitoraggio e Valutazione del Servizio Civile Universale fra cittadinanza attiva e occupabilità” PTA INAPP 2022-2024 (responsabile Struttura Antonello Scialdone; Responsabile Progetto Federica De Luca).

La ricerca è stata realizzata in collaborazione con il Gruppo di ricerca “Atlante del lavoro e analisi delle competenze”, Struttura di ricerca “Lavoro e Professioni” dell’Inapp, coordinato da Rita Porcelli.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell’Istituto.

Gruppo di lavoro per l’Inapp: Federica De Luca; Rita Porcelli; Angela Barruffi; Sonia Cinti; Sabrina Marciano; Giuseppa Montalbano. Ha collaborato come consulente Elena Sposato

Testo a cura di *Federica De Luca* e *Rita Porcelli*

Autori: *Angela Barruffi* (parr. 2.4, 3.2); *Sonia Cinti* (parr. 2.4, 3.2); *Federica De Luca* (Prefazione; Obiettivi e metodologia; cap. 1; Introduzione al cap. 2, par. 2.5; Introduzione al cap. 3, parr. 3.3 e 3.4; Conclusioni); *Sabrina Marciano* (par. 2.2); *Giuseppa Montalbano* (par. 2.2); *Rita Porcelli* (Introduzione; parr. 2.1, 2.5; parr. 3.1, 3.3; Conclusioni); *Marta Santanicchia* (par. 2.3); *Elena Sposato* (par. 2.4; parr. 3.1, 3.3, 3.4)

Testo chiuso a dicembre 2025

Pubblicato ad aprile 2026

Coordinamento editoriale: *Pierangela Ghezze*

Editing grafico e impaginazione *Valentina Valeriano*, con la collaborazione di *Angelica Alori*

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 2533-1795

ISBN 978-88-543-0381-2

# Indice

<b>Prefazione</b>	<b>7</b>
<b>Introduzione</b>	<b>11</b>
<b>Obiettivi e metodologia</b>	<b>15</b>
<b>1 Cittadinanza attiva, un ponte fra capitale sociale e capitale umano</b>	<b>19</b>
1.1 Cittadinanza attiva e capitale sociale .....	19
1.2 La cittadinanza attiva è una competenza? .....	23
1.3 La questione della misurazione.....	25
1.4 Cittadinanza attiva per l'occupabilità: le evidenze Inapp.....	27
1.5 Educare alle competenze di cittadinanza.....	29
<b>2 Le competenze di cittadinanza: evoluzione europea, declinazioni nazionali e regionali</b>	<b>35</b>
Introduzione .....	35
2.1 Le competenze di cittadinanza nella prospettiva della globalizzazione ...	36
2.2 Le Raccomandazioni del Consiglio europeo sulle competenze chiave ....	38
2.3 Recepimento delle competenze chiave e dei framework europei delle competenze nel sistema di istruzione e formazione secondaria ....	46
2.4 Le “competenze chiave” (e trasversali) nei Repertori regionali.....	53
2.5 Tra Repertori e processi di riconoscimento: le Regioni alla prova delle competenze trasversali (nel Servizio Civile Universale) .....	63
<b>3 Il Servizio Civile Universale come stress test del riconoscimento delle competenze trasversali</b>	<b>69</b>
3.1 La valorizzazione delle competenze nel Servizio Civile: cosa raccontano gli Avvisi annuali.....	70

3.2	Il Servizio Civile nella governance regionale .....	75
3.3	Esperienze e aspettative delle Regioni .....	82
3.4	Lezioni apprese e aspettative degli stakeholder del Servizio Civile Universale .....	89
	<b>Conclusioni</b>	<b>93</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>98</b>

## Prefazione

La valorizzazione delle competenze comunque acquisite rappresenta oggi uno dei nodi più rilevanti e trasversali delle politiche pubbliche in materia di lavoro, formazione, inclusione sociale e cittadinanza. Riconoscere il valore delle esperienze, anche al di fuori dei percorsi formali di istruzione e formazione, significa restituire centralità ai processi di apprendimento che accompagnano le persone lungo tutto l'arco della vita e riconoscere che l'acquisizione di competenze non avviene soltanto 'a scuola' o 'al lavoro', ma anche attraverso l'impegno sociale, la partecipazione civica, la cura, la cooperazione e l'esercizio della responsabilità collettiva. In questa prospettiva, la capacità delle istituzioni di riconoscere e rendere visibili le competenze maturate in percorsi di impegno civico e sociale diventa parte integrante delle politiche di inclusione e attivazione. Si tratta di una sfida cruciale, che richiede il consolidamento di prassi condivise nell'ambito del Sistema nazionale dei servizi di individuazione, validazione e certificazione in grado di tradurre l'esperienza in valore sociale e professionale spendibile. Non è in gioco soltanto un'esigenza tecnica di attestazione, ma una questione più ampia legata alla possibilità che apprendimenti maturati in contesti non formali possano acquisire dignità pubblica e rilevanza istituzionale.

Tra i contesti che più chiaramente esprimono questa tensione si colloca il Servizio Civile Universale (SCU), dispositivo che coniuga apprendimento, cittadinanza e impegno concreto per la comunità.

Il disegno originario delineato dalla legge istitutiva del Servizio Civile nazionale nel 2001, poi confermato e ampliato dalla riforma del Terzo settore nel 2017, ci consegna un istituto complesso e dinamico, in costante evoluzione per strumenti e ambiti di intervento, unico nel suo genere. La sua traiettoria normativa testimonia una crescente consapevolezza del suo valore formativo, accanto alla

sua funzione solidaristica e civica. Nato per promuovere solidarietà e coesione, il Servizio Civile offre alle giovani generazioni la possibilità di sperimentarsi come cittadini attivi e competenti, in un contesto che integra dimensione etica e dimensione formativa. Nel tempo, esso si è configurato come un vero e proprio laboratorio di policy, capace di intercettare trasformazioni sociali e di adattarsi a nuove esigenze – come dimostrano le recenti declinazioni del Servizio Civile Digitale e Ambientale.

Questa dimensione ibrida e multidimensionale rende il SCU un osservatorio privilegiato per interrogare il rapporto tra esperienza, apprendimento e riconoscimento istituzionale. Le evidenze maturate negli ultimi anni hanno confermato l'elevato valore formativo dell'esperienza, tanto sul piano della crescita personale e civica quanto su quello dell'occupabilità. Studi empirici hanno mostrato effetti positivi sulla riduzione dell'inattività e sul rafforzamento delle traiettorie professionali, suggerendo una relazione significativa tra partecipazione civica e sviluppo di capitale umano e sociale (De Luca 2022a, 2022b, 2019; De Luca e Ferri 2019, 2021; De Luca *et al.* 2019, Ufficio per il Servizio Civile Universale 2025).

Tali evidenze non esauriscono tuttavia la questione centrale: 'se' e 'come' questi apprendimenti possano essere pienamente riconosciuti all'interno dei dispositivi pubblici di valorizzazione delle competenze.

Da un punto di vista normativo, la riforma del 2017 aveva già previsto che si promuovessero azioni volte a riconoscere e valorizzare le competenze acquisite dagli operatori volontari del Servizio Civile (art. 18, D.Lgs. n. 40/2017). Tuttavia, la concreta attuazione di percorsi standardizzati di riconoscimento e valorizzazione delle competenze si è rivelata complessa e disomogenea sul territorio nazionale. Il dibattito pubblico si è spesso concentrato sul momento della "certificazione" ma la valorizzazione dell'esperienza di SCU ha assunto, nel tempo, anche altre forme, a partire dalle agevolazioni per l'accesso al lavoro, che hanno trovato un importante sviluppo normativo nel 2023.

Con il cosiddetto "Decreto PA" (D.L. n. 44/2023) è stata, infatti, introdotta una riserva del 15% nei concorsi pubblici per gli operatori volontari che abbiano concluso senza demerito il Servizio Civile Universale. Tale misura, recentemente

estesa anche agli operatori volontari che hanno svolto il Servizio Civile Nazionale, integra il più ampio riconoscimento di crediti formativi nei percorsi di istruzione e universitari, contribuendo a consolidare il riconoscimento del valore formativo dell'esperienza di Servizio Civile.

Sul fronte del riconoscimento delle competenze, in senso stretto, il Sistema nazionale di certificazione aveva già incluso esplicitamente il Servizio Civile, insieme al volontariato, tra i contesti in cui "le persone sviluppano apprendimenti" con il D.Lgs. n. 13/2013. Lo stesso approccio è stato, poi, recentemente confermato dal D.Lgs. n. 115/2024, che prevede il rilascio di un attestato di prima parte anche per chi ha svolto il Servizio Civile.

L'evoluzione normativa ha, quindi, progressivamente incluso il Servizio Civile tra i contesti rilevanti ai fini del riconoscimento degli apprendimenti. Il richiamo ai sistemi di certificazione, l'introduzione di misure di valorizzazione nei concorsi pubblici e il recente rafforzamento del quadro legislativo testimoniano un processo di istituzionalizzazione ancora in corso. Questo processo, pur segnando un avanzamento significativo, rende urgente la necessità di una maggiore integrazione operativa tra il sistema del Servizio Civile e i sistemi regionali di IVC.

È proprio l'assenza di un'integrazione stabile fra questi due sistemi a rendere evidente il primo nodo critico, di natura eminentemente metodologica: la "certificabilità" delle competenze trasversali.

La prima questione riguarda, infatti, la certificabilità delle competenze personali, sociali e civiche. Il dibattito scientifico e istituzionale su questo punto è ancora aperto e caratterizzato da significative criticità metodologiche. L'introduzione di procedure valutative standardizzate rischierebbe di orientarsi verso strumenti di tipo psicometrico, non pienamente coerenti con la natura situata, relazionale ed esperienziale delle *soft skills*. Tale questione ha sollecitato nel tempo approcci differenti, oscillanti tra modelli standardizzati e prospettive più attente alla natura situata delle competenze. A tal proposito, il contributo adotta un'impostazione prudentiale e assume la definizione europea delle competenze chiave quale cornice concettuale di riferimento: una classificazione stabile, ampiamente condivisa a livello sovranazionale e riconosciuta dagli attori istituzionali coinvolti nei processi di IVC.

Le difficoltà metodologiche appena delineate si riflettono direttamente su un secondo ordine di questioni, questa volta di natura istituzionale: la marcata eterogeneità dei repertori regionali. L'assenza di un quadro valutativo condiviso sulle competenze trasversali si traduce in scelte regionali non omogenee per definizioni, granularità, procedure e livelli di attestazione. Mentre le competenze tecnico-professionali risultano più facilmente mappabili nei repertori esistenti, le competenze relazionali, sociali e civiche sono oggetto di disciplinamenti divergenti, con implicazioni rilevanti sia sul piano dell'equità dei percorsi, sia sulla possibilità di costruire standard comuni di riconoscimento.

All'interno della cornice delle competenze chiave europee, è la dimensione della cittadinanza attiva (*active citizenship*) a rappresentare il punto di congiunzione più evidente fra Servizio Civile e sistemi di riconoscimento. Essa costituisce un tratto distintivo dell'esperienza di SCU e, al tempo stesso, una delle dimensioni fondanti delle competenze chiave.

Partendo dal presupposto che le competenze tecniche e professionali eventualmente acquisite nei progetti di Servizio Civile possano già essere oggetto di percorsi di IVC, il presente contributo si colloca nello spazio di intersezione tra esperienza di cittadinanza attiva e dispositivi pubblici di riconoscimento, con l'obiettivo di offrire una riflessione sistemica sul rapporto tra Servizio Civile Universale e politiche di valorizzazione delle competenze, nel quadro più ampio dell'apprendimento permanente e della governance multilivello.

## Introduzione

Nell'ambito del progetto Inapp "Monitoraggio e Valutazione del Servizio Civile Universale fra cittadinanza attiva e occupabilità" volto a sviluppare un modello integrato di monitoraggio e valutazione del Servizio Civile Universale (SCU) in chiave longitudinale e *policy-oriented*, è stata avviata una linea di ricerca dedicata alla valorizzazione delle competenze acquisite dai giovani operatori volontari nei percorsi di SCU.

La scelta di prospettiva non è stata quella di limitarsi a una ricognizione del potenziale formativo del SCU, già ampiamente documentato, ma di indagare in modo analitico la capacità dei sistemi di certificazione nel rispondere alla specificità delle competenze maturate dai volontari. Il presente contributo intende dunque offrire una lettura critica del raccordo tra politiche dell'apprendimento permanente e cittadinanza attiva, analizzando come l'esperienza sul campo possa essere attestata e quindi resa spendibile.

Il Servizio Civile costituisce, infatti, un contesto privilegiato di apprendimento nel quale numerose indagini hanno rilevato effetti significativi sul piano personale, relazionale e civico: crescita di consapevolezza, sviluppo di competenze sociali e organizzative, capacità di orientare e ri-orientare i propri percorsi educativi e professionali (De Luca 2022a). In Italia, lo sviluppo del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (Porcelli e Montalbano 2023) si è intrecciato, in larga misura, con il processo di riforma del Terzo Settore che ha trasformato il Servizio Civile Nazionale in Servizio Civile Universale, attribuendogli finalità esplicite di promozione della cittadinanza attiva, dell'inclusione e dello sviluppo personale (art. 1, D.Lgs. n. 117/2017). In questa traiettoria parallela, la valorizzazione del potenziale formativo dell'esperienza di Servizio Civile

rappresenta uno dei punti di incontro più rilevanti tra i due sistemi. Tuttavia, questi ambiti istituzionali — distinti per storia, finalità e governance — trovano proprio nella certificazione delle competenze un terreno ancora critico di sperimentazione.

Le questioni che il presente report intende affrontare possono essere ricondotte a tre interrogativi principali:

- Qual è il quadro teorico, normativo e istituzionale del riconoscimento delle competenze acquisite nel Servizio Civile Universale e quali le principali evidenze sul recepimento delle competenze chiave europee nei repertori regionali?
- Quali sono le esperienze regionali di valorizzazione delle competenze maturate nei percorsi di SCU e SCR, con le relative pratiche, criticità e prospettive emerse dagli stakeholder?
- Quali bisogni emergono in termini di orientamenti di policy che possano favorire una migliore integrazione tra i sistemi di Servizio Civile e IVC, rafforzandone efficacia ed equità?

Un nodo centrale dell'indagine riguarda, infatti, la natura stessa degli apprendimenti generati dal servizio. La partecipazione ai progetti espone i giovani a una pluralità di contesti organizzativi che consentono di acquisire conoscenze operative e competenze tecnico-professionali, già potenzialmente mappabili attraverso i repertori esistenti. Tuttavia, è sul piano delle competenze trasversali — interazione, problem solving, autonomia decisionale, cura dei beni comuni — che il Servizio Civile esprime la sua massima forza e, contemporaneamente, la sua maggiore criticità in termini di certificazione. Si tratta di risorse che, per la loro natura situata e relazionale, risultano difficilmente osservabili e valutabili nei sistemi formali di apprendimento, rischiando di rimanere 'invisibili' nonostante la loro rilevanza per l'occupabilità e la coesione sociale.

In ambito europeo, la promozione dell'apprendimento permanente come leva per l'occupabilità e la partecipazione democratica ha alimentato una riflessione ampia sulla natura delle competenze essenziali per la piena cittadinanza. Le metodologie per l'identificazione e la valorizzazione di tali competenze rappresentano un campo di ricerca esteso che coinvolge discipline e approcci

diversi, a livello nazionale e internazionale (Audigier 2000; Yücel e Buz 2022; Mascherini 2009, fra gli altri). In questo dibattito, le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006; 2018)<sup>1</sup> rappresentano un passaggio decisivo, offrendo un quadro condiviso per la definizione e la spendibilità delle competenze trasversali. Risulta tuttavia necessario distinguere tra il concetto ampio di "competenze trasversali" e la nozione normativamente definita di "competenze chiave", che costituisce il riferimento concettuale adottato nel presente lavoro.

L'articolazione del contributo riflette un percorso che muove dalla dimensione teorica a quella empirica. Il primo capitolo approfondisce il concetto di cittadinanza attiva come costruito ponte tra capitale sociale e capitale umano. Il secondo capitolo analizza le cornici normative europee e nazionali, includendo un focus sulle diverse logiche di catalogazione dei repertori regionali emerse nel confronto con gli stakeholder. Il terzo capitolo esamina le pratiche e le aspettative istituzionali attraverso l'analisi dei documenti programmatori e un approfondimento qualitativo condotto con gli attori del sistema.

Il contributo si configura come un'analisi di policy volta a ricostruire condizioni, vincoli e tensioni che caratterizzano l'integrazione tra Servizio Civile Universale e sistemi regionali di certificazione. Il Servizio Civile non è assunto come oggetto di valutazione in sé, ma come osservatorio privilegiato delle criticità strutturali che attraversano i sistemi di riconoscimento delle competenze.

La fase di campo si è conclusa a ridosso dell'emanazione del D.Lgs. n. 115/2024. Il lavoro si propone pertanto come indagine di sfondo utile a comprendere le sfide che i due sistemi incontreranno nell'attuazione della riforma, sia in termini di opportunità sia di criticità.

---

<sup>1</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a *competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2006/962/CE) e Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle *competenze chiave per l'apprendimento permanente* (Testo rilevante ai fini del SEE) (2018/C 189/01).



## Obiettivi e metodologia

Come anticipato, la linea di ricerca dedicata alla valorizzazione delle competenze nel Servizio Civile Universale si inserisce nel quadro più ampio delle attività di monitoraggio e valutazione dell'Istituto del SCU, con l'obiettivo di approfondire le modalità attraverso cui le competenze acquisite dai giovani operatori volontari vengono riconosciute e rese spendibili all'interno del sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC). La finalità generale è stata quella di analizzare le connessioni, le convergenze e le possibili sinergie tra il sistema del Servizio Civile Universale e il Sistema nazionale di certificazione delle competenze, in particolare rispetto alle competenze di cittadinanza individuate dalle Raccomandazioni europee del 2006 e del 2018.

Gli obiettivi specifici possono essere distinti su tre livelli analitici – teorico-istituzionale, comparativo-territoriale e propositivo – e sono di seguito così articolati.

- Livello teorico-istituzionale
  1. Ricostruire il quadro teorico, normativo e istituzionale del riconoscimento delle competenze, con focus specifico su quelle di cittadinanza, e attenzione al Servizio Civile Universale come ambito di apprendimento non formale nel Sistema nazionale di certificazione delle competenze.
  2. Analizzare le modalità con cui le competenze chiave europee sono state recepite nelle politiche di istruzione e formazione e nei repertori regionali, evidenziandone convergenze e differenze.

- Livello comparativo-territoriale
  3. Rilevare e comparare le esperienze regionali di valorizzazione delle competenze maturate nei percorsi di SCU e SCR, con attenzione alle pratiche più consolidate e alle sperimentazioni in corso.
  4. Analizzare criticità, aspettative e prospettive di miglioramento del sistema attraverso il coinvolgimento diretto di funzionari e stakeholder del Servizio Civile e dell'IVC.
- Livello propositivo
  5. Elaborare elementi di riflessione e orientamenti di policy volti a favorire una più stretta integrazione tra il sistema del Servizio Civile e il sistema di IVC, rafforzando l'efficacia e l'equità dei processi di riconoscimento e certificazione.

L'indagine è stata, quindi, impostata secondo un approccio multi-metodo, basato sull'integrazione di strumenti qualitativi e documentali, in grado di restituire una lettura multilivello del fenomeno.

La strategia di ricerca ha previsto tre fasi principali, complementari tra loro.

#### (I) Analisi desk

L'analisi desk ha avuto lo scopo di costruire la base conoscitiva della ricerca attraverso:

- a. l'analisi dei bandi e degli Avvisi nazionali emanati dal Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio Civile Universale a partire dalla riforma del 2017, per monitorare l'evoluzione del tema della valorizzazione delle competenze all'interno delle politiche di SCU;
- b. l'analisi dei siti istituzionali delle Regioni e delle Province autonome in materia di Servizio Civile, per ricostruire le caratteristiche della governance e individuare eventuali forme di integrazione con i servizi di IVC;
- c. l'esame dei repertori regionali delle competenze, con attenzione alla presenza e al trattamento delle competenze chiave e trasversali.

## (II) Interviste qualitative ai funzionari regionali

Sono state realizzate interviste semi-strutturate rivolte a funzionari e referenti istituzionali di due aree di competenza – IVC e SCU/SCR – appartenenti a quattro Regioni (Liguria, Lombardia, Piemonte e Puglia). Le Regioni sono state selezionate in base alla maturità dei loro sistemi di riconoscimento e certificazione delle competenze e alla presenza di esperienze note di integrazione con il Servizio Civile.

Le interviste hanno permesso di approfondire sia gli aspetti di governance, sia le pratiche operative e i nodi di criticità percepiti dagli attori istituzionali<sup>2</sup>.

### Focus group con stakeholder nazionali

Un focus group ha coinvolto i principali attori del sistema del Servizio Civile – in particolare membri della Consulta nazionale e rappresentanti di enti accreditati – con l’obiettivo di raccogliere punti di vista, aspettative e *lesson learned* in merito alla valorizzazione delle competenze acquisite nei percorsi di SCU. Il confronto ha consentito di mettere a fuoco le principali barriere all’attuazione dei processi di riconoscimento, le opportunità di miglioramento e le prospettive di una maggiore armonizzazione a livello nazionale.

Le tre fasi di indagine sono state concepite secondo una logica di triangolazione, che ha consentito di integrare i risultati provenienti da fonti diverse e di costruire un quadro complessivo coerente: l’analisi desk ha fornito la cornice normativa e comparativa, le interviste hanno approfondito le dinamiche regionali e operative, mentre il focus group ha offerto una visione di sistema e prospettica.

---

<sup>2</sup> Intervista Regione Liguria, Responsabile Servizio Osservatori Mercato del Lavoro, Migranti e IVC delle Competenze; Responsabile gestione servizio IVC – ALFA Liguria; Referente CLESC (Conferenza Ligure enti di Servizio Civile) associazione senza fine di lucro composta dalle principali realtà del terzo settore Ligure impegnate nel Servizio Civile. Intervista Regione Lombardia, Referenti Struttura Volontariato e Terzo settore – Unità Organizzativa Disabilità, volontariato, inclusione e innovazione sociale – Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità; Referenti di Unità Organizzativa Accreditamento, Regole e Controlli – Direzione Generale Formazione e Lavoro. Intervista Regione Piemonte, Referenti Ufficio Servizio Civile – Settore Politiche per i bambini, le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale – Direzione Welfare; referenti Ufficio Certificazione delle competenze – Standard formativi e orientamento permanente – Direzione Istruzione, formazione e lavoro; Intervista Regione Puglia, Dirigente Sezione Politiche Giovanili – Dipartimento sviluppo economico Regione Puglia; referente P.O. Programmazione e Valutazione Servizio Civile – Sezione Politiche Giovanili – Dipartimento sviluppo economico Regione Puglia.

L'integrazione delle evidenze ha permesso di:

- individuare modelli regionali di governance e valorizzazione delle competenze;
- evidenziare le differenze territoriali nei livelli di maturazione dei servizi nell'ambito del sistema IVC;
- far emergere elementi comuni e criticità ricorrenti nei processi di riconoscimento delle competenze maturate nei percorsi di SCU e SCR.

Tavola 1 Framework metodologico

Fase di indagine	Obiettivi specifici	Strumenti e fonti utilizzate	Output principali
<b>1. Analisi desk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ricostruire il quadro teorico, normativo e istituzionale in materia di riconoscimento delle competenze.</li> <li>- Analizzare repertori, siti e bandi per individuare pratiche e riferimenti alla valorizzazione delle competenze nel SCU e SCR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisi documentale di repertori regionali delle competenze.</li> <li>- Analisi dei siti istituzionali di Regioni e Province autonome.</li> <li>- Analisi degli Avvisi nazionali e regionali (2017-2024).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mappatura comparata dei riferimenti alle competenze chiave e trasversali.</li> <li>- Quadro sinottico delle esperienze regionali in materia di SCU e IVC.</li> </ul>
<b>2. Interviste qualitative ai funzionari regionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approfondire la governance dei sistemi regionali di IVC e la loro integrazione con il SCU/SCR.</li> <li>- Raccogliere esperienze e percezioni sui punti di forza e di criticità.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviste semi-strutturate a referenti regionali di due aree (IVC e SCU/SCR) in Liguria, Lombardia, Piemonte e Puglia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisi qualitativa delle esperienze regionali.</li> <li>- Individuazione di modelli e criticità ricorrenti.</li> </ul>
<b>3. Focus group con stakeholder nazionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cogliere le aspettative e le <i>lesson learned</i> del sistema del SCU sul tema della valorizzazione delle competenze.</li> <li>- Identificare prospettive e proposte di miglioramento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focus group con rappresentanti della Consulta nazionale del Servizio Civile e di Enti accreditati.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sintesi ragionata delle percezioni degli stakeholder.</li> <li>- Raccomandazioni per una maggiore integrazione tra SCU e Sistema nazionale di IVC.</li> </ul>

# 1 Cittadinanza attiva, un ponte fra capitale sociale e capitale umano<sup>3</sup>

## 1.1 Cittadinanza attiva e capitale sociale

Il concetto di “cittadinanza attiva”, pressoché assente dal dibattito italiano fino agli anni Novanta, è oggi entrato stabilmente sia nel linguaggio delle politiche pubbliche sia nel dibattito scientifico sulle competenze, la coesione sociale e l’inclusione.

A partire dai primi anni Duemila, il concetto di cittadinanza attiva ha progressivamente assunto il ruolo di categoria-chiave per interpretare le forme di partecipazione dei cittadini alla vita sociale e civile, collocandosi all’intersezione tra sviluppo individuale e benessere collettivo.

Parallelamente alla sua diffusione nel dibattito nazionale, in ambito europeo e statunitense si è sviluppato un ampio filone di studi sull’educazione alla cittadinanza in età scolare, intesa come strumento di contrasto alla crescente disaffezione civica e politica, in particolare tra le giovani generazioni (*Education for Democratic Citizenship – EDC*)<sup>4</sup>. La rassegna della letteratura e dei documenti

---

<sup>3</sup> Il presente capitolo riprende e rielabora alcune riflessioni già sviluppate in De Luca (2024), riorientandole al quadro analitico del presente Volume. La trattazione qui proposta non intende riprodurre tale contributo ma selezionarne alcuni assunti chiave, utili a inquadrare l’analisi delle competenze, dei dispositivi di riconoscimento e del ruolo del Servizio Civile Universale.

<sup>4</sup> A seguito della pubblicazione del Rapporto Crick (Advisory Group on Citizenship 1998), in Inghilterra, è stata introdotta l’educazione alla cittadinanza nelle scuole secondarie come materia statutaria dal 2002, mentre le scuole primarie sono state sottoposte a valutazione rispetto a come preparano gli studenti alla cittadinanza. L’implementazione della cittadinanza come materia del curriculum nazionale è avvenuta in Inghilterra durante un periodo di riforma costituzionale ed è stata l’innovazione più significativa del “curriculum 2000”. Iniziative parallele nell’EDC si stanno svolgendo altrove in Europa e a livello internazionale, sia nelle democrazie consolidate che negli Stati democratici di recente costituzione, come

istituzionali sul tema, condotta da Osler e Starkey (2006), individuava già allora alcuni fattori strutturali alla base di questo rinnovato interesse: l'acuirsi delle disuguaglianze globali, i processi di globalizzazione e i flussi migratori, il disimpegno civico e politico, la fine della Guerra Fredda e l'emergere di movimenti antidemocratici e razzisti. Il crescente rilievo attribuito al tema si è accompagnato, tuttavia, alla consapevolezza della natura intrinsecamente complessa e sfuggente del costrutto di cittadinanza attiva. Già nel 2005, il Consiglio d'Europa aveva segnalato la necessità di sviluppare strumenti e indicatori in grado di monitorarne i processi di sviluppo nei Paesi membri, riconoscendo implicitamente la difficoltà di tradurre tale costrutto in dimensioni osservabili e comparabili.

Questa difficoltà di traduzione operativa costituisce uno dei nodi centrali del dibattito contemporaneo: la "cittadinanza attiva" si configura, infatti, come un costrutto denso ma empiricamente sfuggente, la cui formalizzazione richiede scelte teoriche e metodologiche non neutre.

Sul versante delle politiche educative, l'attenzione alla "cittadinanza attiva" ha trovato una prima formalizzazione, proprio nel 2006, nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE), che ha incluso per la prima volta le "competenze civiche e sociali" tra le competenze essenziali per la società della conoscenza, accanto alle competenze di base e a quelle relazionali. Da quel momento, la cittadinanza attiva è entrata a pieno titolo nel dibattito sulle competenze trasversali, assumendo una funzione esplicita di raccordo tra partecipazione democratica, inclusione sociale e occupabilità.

In questo quadro, le prime evidenze empiriche sviluppate a livello europeo dal Centre for Research on Lifelong Learning (CRELL) nel 2009 hanno mostrato una correlazione significativa tra i livelli di "cittadinanza attiva" dei Paesi membri e alcune variabili macroeconomiche, quali la produttività e i tassi di occupazione, misurati attraverso l'Active Citizenship Composite Indicator (ACCI). Su questa scia, anche l'Inapp ha condotto negli ultimi anni specifiche indagini campionarie sui

---

quelli dell'Europa Orientale e dell'America latina, perché si riconosce la fragilità della democrazia e vi è consapevolezza che molto può dipendere dall'impegno attivo dei cittadini, non solo nel voto, ma grazie allo sviluppo della partecipazione per la creazione di comunità più sostenibili e coese.

giovani che hanno svolto il Servizio Civile<sup>5</sup>, rilevando una relazione positiva tra i livelli di cittadinanza attiva e i livelli di occupabilità: i risultati indicano che, al crescere della cittadinanza attiva, aumenta la probabilità di inserimento lavorativo, a parità di altre condizioni (De Luca 2022a, 2022b, 2019; De Luca *et al.* 2019; De Luca e Ferri 2019; Ferri *et al.* 2019).

Queste evidenze hanno contribuito a rafforzare l'ipotesi che la cittadinanza attiva non rappresenti soltanto un esito valoriale o civico dell'esperienza individuale, ma una dimensione rilevante anche sul piano dello sviluppo delle competenze e delle traiettorie occupazionali, ponendosi come possibile ponte tra capitale sociale e capitale umano. È a partire da questa assunzione che il presente capitolo inquadra il ruolo della cittadinanza attiva all'interno del più ampio dibattito sulle competenze, sui dispositivi di riconoscimento e sul Servizio Civile come contesto di apprendimento non formale.

Per comprendere la natura della cittadinanza attiva e il suo ruolo nei processi di inclusione, partecipazione e sviluppo delle competenze, risulta utile partire dal terreno concreto delle relazioni sociali in cui l'azione civica prende forma. La letteratura sul capitale sociale offre, in questo senso, una chiave di lettura particolarmente feconda, poiché consente di mettere a fuoco il nesso tra partecipazione, risorse relazionali e produzione di valore tanto individuale quanto collettivo. È all'interno di questo quadro che la cittadinanza attiva può essere letta non solo come insieme di comportamenti civicamente desiderabili, ma come pratica capace di incidere sulla qualità delle relazioni sociali e, più in generale, sui contesti di vita e di azione dei soggetti.

Sul fronte della partecipazione civica e sociale, infatti, già i teorici del "capitale sociale", a vario titolo, si sono ampiamente espressi in termini di "utilità e rendimento" (Bourdieu 1980; Bagnasco *et al.* 2001; Cerase 2020; Pizzorno *et al.* 2006; Putnam *et al.* 2004).

Bourdieu definisce il capitale sociale come "la somma delle risorse, materiali o simboliche, che ciascun individuo o gruppo sociale ottiene grazie alla partecipazione a una rete di relazioni interpersonali basate su principi di reciprocità e mutuo riconoscimento" (Bourdieu 1980). Putnam, a sua volta, ha posto al centro della propria riflessione la riduzione del "senso civico" e della

---

<sup>5</sup> Si veda <https://www.inapp.gov.it/rilevazioni/rilevazioni-occasionali/servizio-civile>.

partecipazione dei cittadini alle “cose della comunità” nella società americana, facendone il fulcro della propria teoria sul capitale sociale (Putnam *et al.* 2004). Sul piano più propriamente relazionale, Pizzorno definisce “portatrici di capitale sociale” solo le relazioni che comportano forme di solidarietà o reciprocità e in cui l’identità dei partecipanti sia riconosciuta. A tale proposito, lo stesso autore distingue tra un “capitale sociale di solidarietà”, che deriva dall’appartenenza a un gruppo ed è sostenuto da legami di tipo forte, e un “capitale sociale di reciprocità”, che si manifesta attraverso “legami di tipo debole” (Pizzorno 2001 e 2006). L’elemento relazionale risulta dunque determinante anche per la rendita del capitale sociale.

In questo contesto, la cittadinanza attiva potrebbe essere considerata un acceleratore di capitale sociale, capace di mobilitare il capitale sociale (individuale e collettivo), accrescerlo e farlo fruttare per sé e per gli altri. In ottica Putnamiana, attraverso pratiche di partecipazione civica e sociale, la cittadinanza attiva può sostenere processi di inclusione e integrazione, ridurre le disuguaglianze dovute a “difetti” di capitale sociale, contrastare forme di anomia individuale e rafforzare la coesione sociale (Putnam *et al.* 2004).

In questa prospettiva, la cittadinanza attiva potrebbe corrispondere a quell’insieme di comportamenti in grado di mobilitare, aumentare e accelerare la forza dei “legami deboli”, che Granovetter individua come lo strumento principale della rendita del capitale sociale (Granovetter 1973 e 1985).

È, quindi, ipotizzabile che a un investimento istituzionale (o individuale) sulla dimensione della cittadinanza attiva corrisponda l’intensificarsi della partecipazione ad attività collettive e l’aumento, in termini quantitativi e qualitativi, dei legami deboli; e che, a cascata, si produca un miglioramento della qualità del capitale sociale dell’individuo e della possibilità di attivarne l’energia. Si tratterebbe, in questo senso, di un processo bidirezionale, con effetti positivi sia per i soggetti coinvolti sia per i contesti sociali in cui essi vivono e agiscono.

In questo quadro, il concetto di cittadinanza attiva può essere candidato a diventare un concetto-ponte fra “capitale sociale” e “capitale umano”, non solo in una prospettiva accademico-scientifica, ma anche in termini euristico-operativi.

Se, come è noto, i sistemi di relazioni in cui gli individui sono ‘irretiti’ – tanto sul piano personale quanto su quello socio-istituzionale, e oggi virtuale – rappresentano una variabile determinante per l’efficacia dell’azione, allora le competenze necessarie alla mobilitazione del “capitale sociale” risultano centrali anche per l’autoefficacia dell’agire, sia esso di carattere professionale sia civico e sociale.

In altre parole, occorre chiedersi se l’attivismo civico fondato sulla mobilitazione del capitale sociale (individuale e collettivo) di un soggetto sia in grado di alimentare lo sviluppo di competenze ri-utilizzabili in contesti differenti in modo efficace. In questo caso, la “cittadinanza attiva”, soprattutto fra i giovani, partendo dalla mobilitazione e/o dallo sviluppo del proprio capitale sociale, potrebbe rappresentare un volano di sviluppo del proprio capitale personale, impattando su risorse relazionali, emotive e cognitive e, al contempo, sullo sviluppo di sistemi di relazioni utili.

È a partire da questa lettura, che mette in relazione partecipazione, capitale sociale e produzione di valore individuale e collettivo, che si pone in modo esplicito la questione del possibile statuto della cittadinanza attiva come competenza. Una questione tutt’altro che terminologica, che chiama in causa il modo stesso in cui la cittadinanza viene interpretata, agita, appresa e riconosciuta.

## 1.2 La cittadinanza attiva è una competenza?

Nei documenti tecnici della Commissione europea il concetto di “cittadinanza attiva” è utilizzato prevalentemente per richiamare i valori della partecipazione e dell’identità (europea). Nell’accezione più generale adottata dalla Commissione, la locuzione viene impiegata per indicare

quelle particolari forme di partecipazione civica e sociale che si ritiene debbano essere promosse al fine di garantire la piena realizzazione della democrazia partecipativa e rappresentativa, la riduzione del divario tra cittadini e istituzioni e il rafforzamento della coesione sociale (Hoskins e Mascherini 2009).

Si tratta di una definizione molto ampia, riconducibile a un approccio prevalentemente ecologico, che non definisce la cittadinanza attiva in termini ontologici, ma le attribuisce piuttosto un ruolo strumentale, legato alla produzione di esiti desiderabili sul piano democratico e sociale. Finalità certamente elevate, ma influenzate da una pluralità di fattori economici, sociali e culturali, difficilmente isolabili qualora si volesse cogliere il contributo specifico della sola dimensione della cittadinanza attiva, se non assumendola come processo e/o fenomeno trasversale. Inoltre, l'individuazione generica di "particolari forme di partecipazione civica e sociale" come contesto di azione rende complessa – e potenzialmente arbitraria – l'operazionalizzazione del concetto e la costruzione di indicatori di misurazione. In altri termini, la Commissione europea, e più in generale l'Unione, guardano alla cittadinanza attiva come a un comportamento 'positivo' in grado di generare coesione, fondato sulla difesa e promozione dei beni comuni, senza definirne puntualmente le forme. Pur nella sua genericità, questa impostazione ha tuttavia il merito di individuare sia una dimensione valoriale, sia una dimensione comportamentale, riconducibile ad azioni tanto individuali quanto collettive.

Secondo un'accezione più soggettivistica, riconducibile a Giovanni Moro, è possibile intendere la cittadinanza attiva come "la capacità dei cittadini di organizzarsi in modo multiforme, di mobilitare risorse umane, tecniche e finanziarie, e di agire nelle politiche pubbliche con modalità e strategie differenziate, per tutelare i diritti e prendersi cura dei beni comuni, esercitando a tale fine poteri e responsabilità" (Moro 2005). Questa definizione restringe il concetto a una dimensione più individuale e soggettiva e, pur nella sua espressione collettiva e nel ruolo di cittadini, riconduce alla cittadinanza attiva elementi tipici del costrutto di competenza trasversale: individuale, impalpabile e necessariamente (Bresciani 2002; 2012; 2022).

Da un lato, dunque, il costrutto di cittadinanza attiva interroga le forme della partecipazione e gli effetti di coesione che essa produce, se agita nei modi e nelle forme della democrazia; dall'altro, richiama le risorse relazionali, politiche e culturali che è necessario mobilitare individualmente, attraverso strategie differenziate, per tutelare diritti e prendersi cura dei beni comuni. Entrambe le definizioni colgono la complessità del costrutto, tenendo insieme dimensione individuale e dimensione collettiva rimandando al tema delle risorse relazionali

e indicando nella partecipazione – culturale, politica o sociale – il contesto privilegiato di azione della cittadinanza attiva.

In estrema sintesi, se si guarda all'attivismo civico nella prospettiva delle competenze, la cittadinanza attiva può essere interpretata come un'azione strategica agita in un contesto dato, situata e relazionale, esercitata entro i limiti e le forme delle regole democratiche.

Si tratta, dunque, di una competenza a tutti gli effetti ma di una competenza peculiare, orientata a produrre effetti collettivi di interesse comune e connotata da una specifica cornice valoriale. In questa prospettiva, la cittadinanza attiva appare più vicina a una competenza trasversale, non fondata su conoscenze tecniche o specialistiche, ma strettamente legata alla dimensione individuale, relazionale e situata. Al tempo stesso, essa si configura come una competenza "atipica", poiché finalizzata non solo al successo dell'azione individuale ma alla produzione di esiti collettivi. Ciò non esclude, tuttavia, che l'esercizio della cittadinanza attiva possa generare effetti rilevanti anche per i soggetti che la agiscono. In termini relazionali, di autoefficacia e di sviluppo del capitale sociale – sia individuale sia collettivo – l'attivismo civico può, infatti, produrre un effetto di empowerment individuale, rafforzando le risorse personali e le capacità di azione nei diversi contesti di vita.

### 1.3 La questione della misurazione

Come anticipato, già a partire dal 2005, il crescente interesse per la partecipazione civica e sociale ha indotto il Consiglio d'Europa a segnalare l'urgenza di sviluppare strumenti in grado di monitorare i processi di sviluppo della cittadinanza attiva negli Stati membri. In questo contesto si collocano i primi tentativi di operazionalizzazione del concetto, avviati dapprima attraverso moduli specifici dell'European Social Survey (ESS) e successivamente sistematizzati dal Centre for Research on Lifelong Learning (CRELL) della Commissione europea. Il gruppo di ricerca del CRELL, sostenuto da una rete interdisciplinare di studiosi, ha definito la cittadinanza attiva come un "mix di valori, atteggiamenti e comportamenti legati alla mobilitazione di risorse individuali e collettive", in grado di sostenere la partecipazione alla vita politica e sociale, la difesa dei diritti

e dei doveri dei cittadini, l'espressione del dissenso, la tutela dei beni comuni e i valori democratici della rappresentanza (Hoskins e Mascherini 2009; Mascherini 2009; Mascherini *et al.* 2009).

Uno degli esiti principali di questo percorso è stato lo sviluppo dell'Active Citizenship Composite Indicator (ACCI), un indice composito e multidimensionale a carattere ecologico, finalizzato a misurare il livello di cittadinanza attiva nei Paesi membri dell'Unione europea. L'ACCI si basa su un set articolato di indicatori – in larga parte derivati dall'ESS 2002 – organizzati attraverso la scomposizione del concetto di cittadinanza attiva in quattro dimensioni costitutive, riconducibili tanto ai comportamenti quanto ai valori. Le quattro dimensioni considerate sono:

1. *Protest and Social Change*, relativa alle forme di partecipazione politica in senso ampio, comprese le azioni di protesta e l'adesione a organizzazioni politiche, sindacali e civiche;
2. *Community Life*, che rileva la partecipazione associativa in ambito religioso, sportivo, culturale e sociale, secondo diversi livelli di coinvolgimento;
3. *Democratic Values*, dedicata all'adesione ai valori fondanti delle democrazie liberali, quali uguaglianza, solidarietà, inclusione e rappresentanza;
4. *Representative Democracy*, basata su indicatori ufficiali relativi alla partecipazione elettorale e alla rappresentanza politica, inclusa la partecipazione femminile.

I risultati comparativi prodotti dal CRELL hanno mostrato una distribuzione dei livelli di cittadinanza attiva per Paese molto simile a quella dei tassi di occupazione, con valori più elevati nei Paesi del Nord Europa e livelli più bassi nei Paesi dell'Europa meridionale e orientale. Particolarmente rilevanti risultano, inoltre, le correlazioni tra l'ACCI e alcuni indicatori macroeconomici: la correlazione con il PIL pro-capite risulta elevata (0,79), e ancora più marcata con riferimento alla dimensione *Protest and Social Change* (0,83). Pur non consentendo di individuare una direzione causale, tali evidenze suggeriscono una relazione significativa tra dinamiche economiche, partecipazione civica e livelli di cittadinanza attiva (Hoskins *et al.* 2006).

È proprio a partire da questi risultati che si colloca la sperimentazione condotta dall'Inapp nell'ambito delle indagini sul Servizio Civile Universale. Accogliendo l'invito europeo a sviluppare strumenti innovativi di misurazione della cittadinanza attiva, l'Inapp ha sperimentato l'impiego dell'indice ACCI per analizzare la relazione tra cittadinanza attiva, occupabilità e inserimento

lavorativo dei giovani coinvolti nei progetti di Servizio Civile. In questa prospettiva, la cittadinanza attiva viene assunta, coerentemente con l'impostazione del CRELL, come "mix di valori, atteggiamenti e comportamenti" legati alla mobilitazione di risorse individuali e sperimentazione di due indici di misurazione il potenziale analitico quale dimensione-ponte tra sviluppo civico, competenze e traiettorie occupazionali (De Luca 2022a, 2024; De Luca *et al.* 2019; De Luca e Ferri 2021, 2023; Ferri *et al.* 2019).

#### 1.4 Cittadinanza attiva per l'occupabilità: le evidenze Inapp

Partendo dall'assunto che la competenza-chiave *active citizenship* rappresenti un asse formativo fondante dei progetti di Servizio Civile e dall'evidenza che i giovani impegnati nel Servizio Civile non sono da ritenere statisticamente rappresentativi della popolazione generale fra i 18 e i 28 anni del nostro Paese, l'indagine Inapp si è posta una questione specifica: è possibile ipotizzare che un investimento – formale o informale – sulla dimensione della cittadinanza attiva contribuisca ad accrescere anche i livelli di occupabilità dei giovani? In altri termini, esiste una relazione tra cittadinanza attiva e occupabilità, tale per cui una maggiore occupabilità possa essere, almeno in parte, esito di una cittadinanza più consapevole e agita?

L'analisi si colloca all'interno di una riflessione critica sul paradigma dominante dell'occupabilità, che ha tradizionalmente individuato nella formazione il principale *driver* di intervento per l'innalzamento dell'occupabilità della forza lavoro. L'ipotesi di fondo è che tale paradigma possa essere arricchito introducendo una dimensione fino ad oggi marginalmente considerata, ossia la cittadinanza attiva, intesa non solo come esito civico o valoriale, ma come insieme di risorse, pratiche e competenze potenzialmente rilevanti anche per l'inserimento lavorativo e per i processi di inclusione sociale.

Per rispondere a questo interrogativo, l'Inapp ha sviluppato due strumenti di misurazione ad hoc: l'OKI-INAPP (Occupabilità-Key Index), che sintetizza dimensioni relative alla formazione, alle esperienze di lavoro, al livello di attivazione sul mercato del lavoro e alle risorse per la mobilità (De Luca 2024, 2022a; De Luca *et al.* 2019; De Luca e Ferri 2021, 2023; Ferri *et al.* 2019), e l'ACCI-

INAPP, adattamento individuale dell'indice ACCI del CRELL, finalizzato a misurare la cittadinanza attiva a livello del singolo giovane.

Per rendere possibile tale passaggio è stato necessario un rilevante processo di revisione metodologica, volto a trasformare un impianto originariamente ecologico in uno strumento capace di cogliere la cittadinanza attiva come profilo individuale. Lo strumento di rilevazione ha mantenuto l'approccio per dimensioni proposto dal CRELL, integrandolo con alcuni indicatori aggiornati rispetto al mutato contesto sociale e tecnologico, come, ad esempio, l'uso del web a fini partecipativi o di espressione del dissenso. L'ACCI-INAPP è stato operazionalizzato lungo due macro-aree prevalenti: la dimensione dei "valori" (valori democratici e di solidarietà) e la dimensione dei "comportamenti", riconducibile alla partecipazione politica e sociale (manifestazione del dissenso, partecipazione al voto, volontariato, adesione a organizzazioni civili, sportive e/o religiose, iniziative di tutela dei diritti umani).

Le evidenze mostrano una distribuzione complessivamente omogenea dei livelli di cittadinanza attiva nel campione, ma con differenze significative rispetto ai profili dei giovani coinvolti. In particolare, i volontari ex-NEET registrano valori medi di ACCI-INAPP più bassi rispetto al profilo "ordinario" in tutte le dimensioni considerate. L'indice cresce al crescere del titolo di studio, pur non includendo in alcun modo indicatori formativi nella sua costruzione, e non mostra differenze statisticamente significative per età. Risultano invece rilevanti le differenze di genere, con livelli medi più elevati tra le donne, e soprattutto la forte sensibilità dell'indice al fattore contesto: i valori di cittadinanza attiva crescono al crescere del background familiare e risultano più elevati nelle aree del Centro-Nord del Paese. In altre parole, la cittadinanza attiva appare fortemente influenzata dal contesto sociale e familiare di provenienza, suggerendo che essa possa configurarsi come una competenza apprendibile in situazione e suscettibile di investimento anche in forme strutturate.

Un elemento critico che emerge dall'analisi riguarda la dimensione dei comportamenti, che presenta valori mediamente più bassi rispetto alla dimensione degli atteggiamenti e dei valori. La partecipazione civica e sociale "organizzata" risulta infatti piuttosto debole al di fuori – e successivamente – dell'esperienza di Servizio Civile. È plausibile, in questo senso, che il SCU

rappresenti esso stesso una scelta di cittadinanza attiva e che, una volta conclusa l'esperienza, tempi e spazi per l'impegno civico si riducano a fronte di una maggiore attivazione sul mercato del lavoro.

Nonostante ciò, le analisi mostrano una relazione positiva e statisticamente significativa tra cittadinanza attiva e occupabilità. All'aumentare dei livelli di occupabilità tendono ad aumentare anche i livelli di cittadinanza attiva, e viceversa, suggerendo che le due dimensioni tendano a convivere nei modelli di atteggiamento e comportamento dei giovani e a sostenersi reciprocamente nei processi di maturazione ed emancipazione.

Ancora più rilevante è l'evidenza relativa all'occupazione: a parità di occupabilità, la probabilità di trovare lavoro aumenta del 16% tra i giovani che presentano livelli più elevati di cittadinanza attiva. In questa prospettiva, la cittadinanza attiva sembra configurarsi come una vera e propria 'marcia in più' rispetto alle dimensioni tradizionali dell'occupabilità e come un fattore di competitività anche sul piano dell'inserimento lavorativo.

Nel complesso, le evidenze Inapp – in coerenza con quanto osservato a livello europeo – confermano la rilevanza della cittadinanza attiva sia sul piano macro, in relazione ai processi economici e sociali, sia sul piano micro, in termini di traiettorie individuali di occupabilità e occupazione. I risultati rafforzano, inoltre, il ruolo determinante del fattore contesto: modelli di welfare, livelli di fiducia nelle istituzioni e tradizioni territoriali di attivismo incidono profondamente sullo sviluppo del senso civico e della partecipazione (Yücel e Buz 2022). Tutto ciò conferma la necessità di un investimento educativo e istituzionale sulle competenze di cittadinanza, restando aperta la questione – distinta – delle forme, dei contesti e dei dispositivi attraverso cui tali apprendimenti vengono promossi, resi osservabili e riconosciuti.

## 1.5 Educare alle competenze di cittadinanza

L'assunzione della cittadinanza attiva come dimensione rilevante per lo sviluppo dei giovani – e la crescente attenzione scientifica al suo nesso con capitale sociale, occupabilità e inclusione – segna un punto di svolta quando tale costrutto entra esplicitamente nel perimetro delle politiche educative a livello europeo.

Questo passaggio si concretizza nell'introduzione del "Quadro di riferimento europeo relativo alle competenze chiave per l'apprendimento permanente", formalizzato con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 (2006/962/CE)<sup>6</sup> e successivamente aggiornato nel 2018<sup>7</sup>. Attraverso tali Raccomandazioni, gli Stati membri sono chiamati a integrare lo sviluppo delle competenze chiave nelle strategie di apprendimento permanente, riconoscendone il valore non solo in termini occupazionali, ma anche rispetto alla cittadinanza attiva e all'inclusione sociale. Il principale contributo della Raccomandazione del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006) risiede nell'aver fornito un quadro definitorio unitario delle competenze chiave, a partire dalla definizione generale di "competenza chiave" come "una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto, necessarie per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione". In tale definizione, la cittadinanza attiva viene esplicitamente richiamata come finalità trasversale dei sistemi di apprendimento, posta sullo stesso piano dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

All'interno di questo quadro, la Raccomandazione del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006) individua otto competenze chiave essenziali per la società della conoscenza. Accanto alle competenze di base – linguistiche, matematiche e digitali – compaiono per la prima volta le "competenze sociali e civiche" (competenza chiave n. 6), definite come quell'insieme di competenze personali, interpersonali e interculturali che riguardano

tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario. La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitiche e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica.

---

<sup>6</sup> Parlamento europeo e del Consiglio (2006), Raccomandazione del 18 dicembre (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 394 del 30 dicembre).

<sup>7</sup> Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong, si veda [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2018.189.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2018.189.01.0001.01.ENG) (Consiglio dell'Unione europea 2018).

In questa prospettiva, “partecipazione attiva” e “impegno” assumono fin dal 2006 lo statuto di obiettivi formativi espliciti dei sistemi educativi europei. In particolare, la Raccomandazione distingue tra competenze “sociali” e competenze “civiche”, attribuendo alle prime una natura prevalentemente personale e relazionale e alle seconde una più marcata connessione con la dimensione della cittadinanza e della partecipazione democratica.

La “competenza sociale” viene definita come strettamente connessa al benessere personale e sociale dell’individuo e richiede la consapevolezza di ciò che è necessario per conseguire e mantenere una salute fisica e mentale ottimali, intese come risorse non solo individuali, ma anche familiari e comunitarie. Essa si fonda sulla capacità di comunicare in modo costruttivo in ambienti diversi, di mostrare tolleranza, di comprendere punti di vista differenti, di negoziare e di costruire relazioni di fiducia, nonché sulla capacità di gestire stress e frustrazioni distinguendo tra sfera personale e professionale. Le competenze sociali afferiscono dunque principalmente alla dimensione delle relazioni interpersonali, pur essendo ancorate a codici di comportamento e riferimenti normativi condivisi, rilevanti anche nei contesti lavorativi e organizzativi.

Accanto a questa dimensione, la “competenza civica” presenta un ancoraggio ancora più esplicito ai valori democratici. Secondo la Raccomandazione del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006), essa si basa sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, così come definiti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nelle principali dichiarazioni internazionali, nonché sulle modalità attraverso cui tali principi trovano applicazione nelle istituzioni a livello locale, nazionale, europeo e internazionale. In questo senso, gli Stati membri vengono esplicitamente sollecitati a integrare contenuti valoriali e civici nei propri sistemi di apprendimento.

Con la Raccomandazione del 2018 (Consiglio dell’Unione europea 2018), tale impianto viene riorganizzato e aggiornato, ponendo maggiore enfasi sulla complessità, sulla sostenibilità e sull’interdipendenza tra dimensioni individuali e collettive. Le competenze civiche e sociali vengono riformulate: le prime confluiscono nelle competenze di cittadinanza, mentre le seconde vengono ricondotte al dominio delle competenze personali, sociali e della capacità di imparare a imparare. Dal 2018, dunque, scompaiono le competenze civiche

come categoria autonoma e compare la competenza in materia di cittadinanza, definita come

la capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici, oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità.

Alla luce del percorso ricostruito, è possibile affermare che la cittadinanza attiva rappresenti una dimensione rilevante per i giovani, dotata delle caratteristiche proprie di una competenza, fortemente influenzata dai contesti sociali e istituzionali e, proprio per questo, potenzialmente apprendibile. Le evidenze empiriche mostrano come essa sia associata non solo a esiti di partecipazione civica e sociale, ma anche a traiettorie di occupabilità e inserimento lavorativo, rafforzando l'ipotesi di un nesso strutturale tra cittadinanza attiva, capitale sociale e sviluppo del capitale umano.

Con l'introduzione delle Raccomandazioni europee sulle competenze chiave, tale ipotesi ha trovato una prima formalizzazione sul piano delle politiche educative: la cittadinanza attiva – dapprima come competenza civica e sociale, poi come competenza di cittadinanza – è stata esplicitamente assunta come obiettivo formativo dei sistemi di apprendimento dei Paesi membri. Da quel momento, educare alla cittadinanza è divenuto un mandato politico e istituzionale, cui ciascun Paese ha risposto attrezzandosi con soluzioni normative, curricolari e organizzative (European Commission, EACEA, Eurydice 2017).

Questo passaggio, tuttavia, apre più questioni di quante ne risolve. Il riconoscimento della cittadinanza attiva come competenza da promuovere non implica automaticamente che essa sia facilmente osservabile, misurabile o certificabile. Al contrario, il passaggio dall'educare al riconoscere le competenze di cittadinanza si rivela tutt'altro che lineare: richiede definizioni operative condivise, strumenti adeguati e dispositivi capaci di rendere osservabili apprendimenti che si sviluppano prevalentemente in contesti non formali e informali e che si agiscono in contesti ancora più informali e privati.

Le Raccomandazioni europee hanno tuttavia fornito un quadro definitivo e valoriale di riferimento solido entro il quale collocare questa sfida. È a partire da tale cornice che i capitoli successivi analizzano come la cittadinanza attiva venga tradotta nei sistemi di apprendimento in Italia, quali dispositivi educativi e formativi vengano attivati e quali criticità emergono nel tentativo di renderla oggetto di osservazione, valutazione e riconoscimento.

Il quadro teorico ricostruito non ha una funzione prescrittiva, ma intende fornire le chiavi interpretative per leggere le difficoltà che emergono quando competenze a forte carattere trasversale e civico sono chiamate a confrontarsi con dispositivi di riconoscimento formalizzati.



## 2 Le competenze di cittadinanza: evoluzione europea, declinazioni nazionali e regionali

### Introduzione

Come ampiamente anticipato, a partire dalla fine degli anni Novanta, le istituzioni europee hanno promosso una concezione delle competenze orientata non solo all'occupabilità, ma anche alla partecipazione democratica, alla coesione sociale e alla capacità di agire responsabilmente in contesti complessi e interdipendenti. È stato illustrato come le Raccomandazioni sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente rappresentino in questo senso un punto di svolta, poiché introducono un quadro di riferimento comune che attribuisce piena legittimità formativa agli apprendimenti maturati lungo tutto l'arco della vita e in contesti plurali, inclusi quelli non formali e informali. Tuttavia, la diffusione di questo paradigma non ha prodotto esiti lineari né omogenei. Al contrario, la traduzione delle competenze chiave – e in particolare delle competenze di cittadinanza – all'interno dei sistemi educativi e formativi nazionali e regionali ha messo in luce tensioni strutturali irrisolte, legate alla difficoltà di rendere operabili, valutabili e riconoscibili competenze che presentano una natura complessa, situata e fortemente connessa alla dimensione personale e relazionale. È proprio in questo spazio di tensione che si colloca il contributo di questo capitolo.

L'obiettivo è duplice. Da un lato, ricostruire l'evoluzione del Quadro europeo delle competenze chiave di cittadinanza (dal 2006 al 2018) e analizzare come tali orientamenti siano stati recepiti nel sistema italiano di istruzione e formazione, con particolare attenzione al recepimento nazionale nell'istruzione secondaria e alla traduzione regionale nei Repertori delle qualificazioni e standard formativi –

mettendo in evidenza convergenze, differenze e modelli istituzionali. Dall'altro, approfondire il rapporto tra repertoriazione e riconoscimento degli apprendimenti nel Servizio Civile Universale (SCU), come caso emblematico di apprendimento non formale ad alto valore educativo e civico.

Su questa base, il capitolo integra l'analisi documentale con un'indagine qualitativa sul SCU, interrogando nodi critici, vincoli istituzionali e traiettorie di sviluppo. Nel suo insieme, intende mostrare come le competenze di cittadinanza non siano semplicemente 'aggiunte' ai sistemi esistenti, ma ne mettano in discussione i presupposti, sollecitando una riflessione più ampia sulle forme di riconoscimento degli apprendimenti e sul senso stesso delle politiche di valorizzazione delle competenze nei contesti non formali.

## 2.1 Le competenze di cittadinanza nella prospettiva della globalizzazione

La rilettura della cittadinanza come competenza emerge in risposta ai processi di globalizzazione che hanno inciso profondamente sulle forme tradizionali del suo esercizio, compromettendo una concezione fino ad allora limitata all'appartenenza nazionale e allo status giuridico. L'intensificarsi delle interdipendenze economiche, sociali e culturali – unito alla crescente complessità delle società contemporanee – rende evidente la necessità di ripensarla come capacità di partecipare consapevolmente alla vita democratica, in contesti multilivello dal locale al globale.

È in questo quadro che, a partire dalla fine degli anni Novanta, il Consiglio d'Europa ha progressivamente orientato la riflessione politica e educativa verso una concezione della cittadinanza non più intesa solo come insieme di diritti e doveri formali, ma come pratica sociale fondata su responsabilità, partecipazione e rispetto dei diritti umani. La cittadinanza viene così ricondotta a un insieme di risorse e disposizioni che possono essere sviluppate nel tempo e in contesti differenti, ben oltre i confini dei sistemi educativi formali.

L'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani sono strettamente legate e si sostengono reciprocamente. Differiscono più per il tema e per la portata che per gli obiettivi e le pratiche. L'educazione

alla cittadinanza democratica mette essenzialmente l'accento sui diritti e le responsabilità democratiche e sulla partecipazione attiva, in rapporto agli aspetti civici, politici, sociali, economici, giuridici e culturali della società, mentre l'educazione ai diritti umani si interessa alla gamma più ampia dei diritti umani e delle libertà fondamentali in tutti i campi della vita (Comitato dei Ministri agli Stati membri (2010), Raccomandazione CM/Rec (2010)7 sulla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani).

Così, come anticipato, qualche anno più tardi, la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente del 2006 rappresenta il primo tentativo organico di tradurre questa evoluzione in un quadro di policy condiviso. In tale documento, la cittadinanza entra esplicitamente nel lessico delle competenze, segnando un passaggio rilevante: l'esercizio consapevole della partecipazione democratica viene assunto come esito formativo, al pari dell'occupabilità e dell'inclusione sociale.

Negli anni successivi, questa impostazione viene rafforzata dai documenti del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani e, più esplicitamente, dalla Raccomandazione del 2011 (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2011) sull'educazione all'interdipendenza e alla solidarietà globale, che la colloca entro una prospettiva sovranazionale, riconoscendo il nesso tra partecipazione civica, sostenibilità, uguaglianza e pace:

nella misura in cui affronta aree correlate, come l'educazione interculturale, l'educazione all'uguaglianza, l'educazione allo sviluppo sostenibile, l'educazione alla pace e l'educazione allo sviluppo, sullo sfondo delle preoccupazioni comuni circa la sostenibilità delle società democratiche e al fine di promuovere la pace e i valori democratici (Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec(2011)4 sull'educazione all'interdipendenza e alla solidarietà globale).

Tale evoluzione confluisce, poi, nell'approccio all'Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG) promosso dall'UNESCO, che interpreta la cittadinanza come appartenenza attiva a una comunità interdipendente e come capacità di agire responsabilmente rispetto alle sfide globali. Questa prospettiva trova un

riconoscimento esplicito nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che include la cittadinanza globale tra gli obiettivi educativi strategici. Ma il passaggio decisivo avviene con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea (2018) sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente, che aggiorna il framework del 2006 e attribuisce una centralità rinnovata alla competenza di cittadinanza, esplicitamente declinata in una prospettiva globale e orientata alla sostenibilità. In questo quadro, la cittadinanza viene definitivamente configurata come competenza complessa, situata e orientata all'azione, la cui promozione richiede politiche educative e dispositivi di riconoscimento coerenti.

## 2.2 Le Raccomandazioni del Consiglio europeo sulle competenze chiave

Atteso, quindi, che le Raccomandazioni del 2006 e 2018 sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente costituiscono il principale riferimento sovranazionale, tramite questi atti, l'Unione europea ha definito un lessico comune, un orientamento di policy e un quadro di aspettative condivise per i sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri. Non si tratta di un semplice elenco di competenze 'desiderabili', ma di un dispositivo di indirizzo che connette educazione, inclusione, occupabilità e cittadinanza in prospettiva di apprendimento permanente, promuovendo comparabilità e spendibilità europea.

1) La Raccomandazione del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006): impianto e logica del Quadro europeo.

Come anticipato, la Raccomandazione del 2006 definisce le competenze chiave come "quelle competenze di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione".

Pur collocando tali competenze in una cornice ampia, che include esplicitamente la dimensione civica e sociale, il documento adotta una logica di operationalizzazione coerente con l'impostazione dominante nei dispositivi europei sulle competenze, intendendole come una combinazione di "conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto".

Ne deriva un'impostazione, mutuata in larga parte dai quadri di riferimento delle competenze professionali, applicata in modo sostanzialmente uniforme a un insieme eterogeneo di competenze, di natura sia funzionale sia trasversale. Tale scelta, che ritroveremo anche nella Raccomandazione del 2018 (Consiglio dell'Unione europea 2018), incide in modo significativo sia sulla strutturazione della formabilità delle competenze sia sulle modalità di riconoscimento e valorizzazione degli apprendimenti, in particolare quando essi maturano in contesti non formali e informali.

Nello specifico, il quadro del 2006 individua otto competenze chiave (tavola 2.1). L'impianto è chiaramente 'duale': alcune competenze risultano più direttamente agganciabili a nuclei disciplinari e contenuti curricolari (es. linguistica, matematica-scientifica, digitale), mentre altre – di natura più trasversale – chiamano in causa dimensioni comportamentali, relazionali e valoriali (es. imparare a imparare, competenze sociali e civiche, imprenditorialità, espressione culturale).

Questa distinzione non è marginale: anticipa uno snodo centrale che emergerà con forza nel successivo monitoraggio sul recepimento della Raccomandazione, la difficoltà dei sistemi educativi nell'integrare e valutare in modo coerente le competenze a più alta trasversalità (vedi Focus - Rapporti della rete Eurydice).

Tavola 2.1 Le competenze chiave individuate dal Quadro europeo del 2006

Competenza chiave (2006)	Sintesi della definizione
<b>1. Comunicazione nella madrelingua</b>	Capacità di esprimere e interpretare concetti, pensieri, sentimenti e fatti in forma orale e scritta, e di interagire linguisticamente in modo appropriato nei diversi contesti sociali e culturali.
<b>2. Comunicazione nelle lingue straniere</b>	Capacità di comprendere, esprimere e interpretare concetti in lingue diverse dalla propria, includendo mediazione, comprensione interculturale e adattamento ai contesti comunicativi.
<b>3. Competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia</b>	Capacità di applicare il pensiero matematico e scientifico per risolvere problemi in situazioni quotidiane, comprendere fenomeni naturali e utilizzare conoscenze scientifiche in modo responsabile.
<b>4. Competenza digitale</b>	Uso sicuro e critico delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione, includendo competenze informative, comunicative e di problem solving.
<b>5. Imparare a imparare</b>	Capacità di organizzare il proprio apprendimento, individualmente e in gruppo, riconoscendo i propri bisogni, gestendo tempo e informazioni e perseverando nei processi di apprendimento.
<b>6. Competenze sociali e civiche</b>	Capacità di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e civica, basata sulla conoscenza dei concetti sociopolitici, sul rispetto dei diritti umani e sull'impegno verso la partecipazione democratica.
<b>7. Spirito di iniziativa e imprenditorialità</b>	Capacità di trasformare le idee in azione, attraverso creatività, assunzione di responsabilità, pianificazione, gestione dei progetti e consapevolezza del contesto economico e sociale.
<b>8. Consapevolezza ed espressione culturale</b>	Capacità di apprezzare l'importanza dell'espressione creativa e culturale, comprendendo e rispettando la diversità culturale come elemento fondante delle società europee.

All'interno del quadro del 2006, le "competenze sociali e civiche" sono definite come competenze personali, interpersonali e interculturali e come insieme di comportamenti che consentono alle persone di partecipare "in modo efficace e costruttivo" alla vita sociale e lavorativa, soprattutto in società diversificate, nonché di gestire e risolvere i conflitti quando necessario. La componente "civica", in particolare, viene connessa alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitiche e all'impegno verso una partecipazione attiva e democratica.

Negli anni successivi alla Raccomandazione 2006, la Commissione europea ha monitorato l'implementazione, evidenziando un impatto differenziato:

competenze “disciplinabili” più facilmente integrabili nei curricula, mentre quelle trasversali – incluse sociali e civiche – presentano complessità in progettazione didattica, valutazione e riconoscimento, specie in contesti non formali/informali (European Commission, EACEA, Eurydice 2017; European Commission 2018). Parallelamente, l’evoluzione socioeconomica – complessità sociale, disuguaglianze, transizioni digitale/ecologica, tensioni su coesione e partecipazione democratica – ha reso urgente aggiornare il quadro, superando frammentazioni e rafforzando riferimenti a dimensione globale e sostenibilità.

2) La Raccomandazione del 2018 (Consiglio dell’Unione europea 2018): integrazione, sostenibilità e riconoscimento delle competenze.

Come ampiamente illustrato, la Raccomandazione del 2018 rivede e aggiorna il quadro del 2006, ponendo enfasi su due aspetti strettamente connessi:

- (I) la necessità di una concezione delle competenze capace di sostenere le transizioni e la continuità tra contesti di apprendimento diversi;
- (II) l’esigenza di rafforzare dispositivi di valutazione e riconoscimento, inclusa la convalida delle competenze acquisite in contesti non formali e informali.

Aggiorna denominazioni per integrare dimensioni cognitive, personali e sociali, distinguendo nettamente la cittadinanza (tavola 2.2). Nel 2018, le competenze civiche (che nel 2006 erano agganciate alle competenze sociali) diventano “Competenza in materia di cittadinanza”, una competenza autonoma, distinta da “Competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare” (che accorpa le competenze sociali e “imparare a imparare”). Quest’ultima riguarda comportamento verso sé stessi, benessere, contesti e altri.

La comparazione (tavola 2.3) mostra definizioni più puntuali per cittadinanza 2018 (conoscenze, capacità, valori, atteggiamenti), con enfasi su interrelazioni locale-universale e sostenibilità. Persiste la dualità: competenze base/funzionali (alfabetica, multilinguistica, matematica, scienze/ingegneria, digitale) legate a discipline; trasversali complesse per curricula, output di apprendimento non formale/informale. La Raccomandazione valorizza esperienze come cultura, animazione socioeducativa, volontariato e sport per capacità essenziali (pensiero critico, analitiche, creatività, problem-solving, resilienza), facilitando transizioni a età adulta, cittadinanza attiva e lavoro.

**Tavola 2.2 Denominazione delle competenze chiave: 2006 vs 2018**

COMPETENZE CHIAVE - 2006	COMPETENZE CHIAVE - 2018
1) Comunicazione nella madrelingua	1) Competenza alfabetica funzionale
2) Comunicazione nelle lingue straniere	2) Competenza multilinguistica
3) Competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia	3) Competenza matematica e competenze di base in scienze, tecnologie e ingegneria
4) Competenza digitale	4) Competenza digitale
5) Imparare ad imparare	5) Competenza personale, sociale e capacità di imparare ad imparare
<b>6) Competenze sociali e civiche</b>	<b>6) Competenza in materia di cittadinanza</b>
7) Spirito di iniziativa e imprenditorialità	7) Competenza imprenditoriale
8) Consapevolezza ed espressione culturale	8) Competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturale

La stessa Raccomandazione del 2018 (Consiglio dell'Unione europea 2018) sottolinea

L'importanza e la pertinenza dell'apprendimento non formale e informale [...] resi evidenti dalle esperienze acquisite mediante la cultura, l'animazione socioeducativa, il volontariato e lo sport di base" "per lo sviluppo delle capacità interpersonali, comunicative e cognitive essenziali, quali il pensiero critico, le abilità analitiche, la creatività, la capacità di risolvere problemi e la resilienza, che facilitano la transizione dei giovani all'età adulta, alla cittadinanza attiva e alla vita lavorativa.

**Tavola 2.3 Comparazione: competenze civiche 2006 vs competenza di cittadinanza 2018**

Raccomandazione 2006*	Raccomandazione 2018**
<p><b>Competenze sociali e civiche</b></p> <p>Queste includono competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario. La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitiche e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica.</p>	<p><b>Competenza in materia di cittadinanza</b></p> <p>La competenza in materia di cittadinanza si riferisce alla capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità.</p>
<p><b>Descrizione delle sole competenze civiche</b> <i>Conoscenze, abilità e attitudini essenziali legate a tale competenza</i></p>	<p><b>Competenze in materia di cittadinanza</b> <i>Conoscenze, abilità e atteggiamenti essenziali legati a tale competenza</i></p>
<p>La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitiche e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica.</p> <p>La competenza civica si basa sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale. Essa comprende la conoscenza delle vicende contemporanee nonché dei principali eventi e tendenze nella storia nazionale, europea e mondiale. Si dovrebbe inoltre sviluppare la consapevolezza degli obiettivi, dei valori e delle politiche dei movimenti sociali e politici. È altresì essenziale la conoscenza dell'integrazione europea, nonché delle strutture, dei principali obiettivi e dei valori dell'UE, come pure una consapevolezza delle diversità e delle identità culturali in Europa.</p>	<p>La competenza in materia di cittadinanza si fonda sulla conoscenza dei concetti e dei fenomeni di base riguardanti gli individui, i gruppi, le organizzazioni lavorative, la società, l'economia e la cultura. Essa presuppone la comprensione dei valori comuni dell'Europa, espressi nell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Comprende la conoscenza delle vicende contemporanee nonché l'interpretazione critica dei principali eventi della storia nazionale, europea e mondiale. Abbraccia inoltre la conoscenza degli obiettivi, dei valori e delle politiche dei movimenti sociali e politici oltre che dei sistemi sostenibili, in particolare dei cambiamenti climatici e demografici a livello globale e delle relative cause. È essenziale la conoscenza dell'integrazione europea, unitamente alla consapevolezza della diversità e delle identità culturali in Europa e nel mondo. Vi rientra la comprensione delle dimensioni multiculturali e socioeconomiche delle società europee e del modo in cui l'identità culturale nazionale contribuisce all'identità europea.</p>

*Segue*

Le abilità in materia di competenza civica riguardano la capacità di impegnarsi in modo efficace con gli altri nella sfera pubblica nonché di mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata. Ciò comporta una riflessione critica e creativa e la partecipazione costruttiva alle attività della collettività o del vicinato, come anche la presa di decisioni a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale ed europeo, in particolare mediante il voto.

Il pieno rispetto dei diritti umani, tra cui anche quello dell'uguaglianza quale base per la democrazia, la consapevolezza e la comprensione delle differenze tra sistemi di valori di diversi gruppi religiosi o etnici pongono le basi per un atteggiamento positivo. Ciò significa manifestare sia un senso di appartenenza al luogo in cui si vive, al proprio Paese, all'UE e all'Europa in generale e al mondo, sia la disponibilità a partecipare al processo decisionale democratico a tutti i livelli. Vi rientra anche il fatto di dimostrare senso di responsabilità, nonché comprensione e rispetto per i valori condivisi, necessari ad assicurare la coesione della comunità, come il rispetto dei principi democratici.

La partecipazione costruttiva comporta anche attività civili, il sostegno alla diversità sociale, alla coesione e allo sviluppo sostenibile e una disponibilità a rispettare i valori e la sfera privata degli altri.

Per la competenza in materia di cittadinanza è indispensabile la capacità di impegnarsi efficacemente con gli altri per conseguire un interesse comune o pubblico, come lo sviluppo sostenibile della società. Ciò presuppone la capacità di pensiero critico e abilità integrate di risoluzione dei problemi, nonché la capacità di sviluppare argomenti e di partecipare in modo costruttivo alle attività della comunità, oltre che al processo decisionale a tutti i livelli, da quello locale e nazionale al livello europeo e internazionale. Presuppone anche la capacità di accedere ai mezzi di comunicazione sia tradizionali sia nuovi, di interpretarli criticamente e di interagire con essi, nonché di comprendere il ruolo e le funzioni dei media nelle società democratiche.

Il rispetto dei diritti umani, base della democrazia, è il presupposto di un atteggiamento responsabile e costruttivo.

La partecipazione costruttiva presuppone la disponibilità a partecipare a un processo decisionale democratico a tutti i livelli e alle attività civiche.

Comprende il sostegno della diversità sociale e culturale, della parità di genere e della coesione sociale, di stili di vita sostenibili, della promozione di una cultura di pace e non violenza, nonché della disponibilità a rispettare la privacy degli altri e a essere responsabili in campo ambientale.

L'interesse per gli sviluppi politici e socioeconomici, per le discipline umanistiche e per la comunicazione interculturale è indispensabile per la disponibilità sia a superare i pregiudizi sia a raggiungere compromessi ove necessario e a garantire giustizia ed equità sociali.

Note: \* Parlamento europeo e del Consiglio (2006); \*\* Consiglio dell'Unione europea (2018)

## Focus – Rapporti della rete Eurydice

I Rapporti realizzati nell'ambito della rete europea Eurydice sullo sviluppo dell'educazione alla cittadinanza in Europa (European Commission, EACEA, Eurydice 2017) rendono conto della specifica attenzione che nel tempo la

Commissione europea ha riservato alla competenza di cittadinanza; un'attenzione motivata anche dalla particolarità di questa competenza rispetto alle altre che compongono il framework europeo delle competenze chiave, su cui pure fin dalla Raccomandazione del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006) è stata svolta un'attività di monitoraggio per verificarne l'impatto in termini di riforme dei sistemi educativi e per l'apprendimento permanente realizzate negli Stati membri (Fox *et al.* 2017). Da tale monitoraggio emerge infatti come la "copertura" delle competenze-chiave all'interno dei curricula nazionali sia diversificata in ragione delle scelte effettuate dai singoli Paesi, ma anche della diversa natura e "consistenza" delle 8 competenze chiave. Alcune di queste, infatti, hanno riferimenti più stretti con ambiti e contenuti, mentre altre hanno un carattere più trasversale rendendo più complesso rilevare l'impatto riformativo del framework europeo nei sistemi educativi relativamente a questa componente.

Dalle rilevazioni emerge inoltre il forte accento sulla componente "civica", strettamente connessa appunto alla "citizenship education" e promossa attraverso specifiche discipline (in Italia, la cosiddetta "educazione civica") o come contenuto trasversale a più discipline – spesso a carattere obbligatorio all'interno dei curricula. Nei confronti degli adulti lo sviluppo di questa competenza avviene prioritariamente attraverso apprendimento non formale, soprattutto con il coinvolgimento in attività di interesse sociale. Lo spettro coperto da questa competenza quindi nella maggior parte degli stati riguarda prevalentemente la componente civica, intesa come capacità di impegno sociale e comunitario, partecipazione, coinvolgimento, costruzione di un futuro sostenibile e cittadinanza attiva.

Le rilevazioni realizzate nell'ambito della rete Eurydice specificatamente sullo sviluppo della competenza di cittadinanza nei sistemi scolastici e formativi oltre a rilevare come nei diversi sistemi educativi trova spazio la formazione delle competenze di cittadinanza, hanno rilevato anche i principali riferimenti in termini di obiettivi generali/specifici definiti dai diversi stati per indirizzare i curricula ed i percorsi formativi, utilizzando una matrice che richiama i diversi ambiti ("*areas*") di esercizio della competenza di cittadinanza e le relative componenti (conoscenze, capacità, atteggiamenti, valori) così come delineate

dalle indicazioni europee<sup>8</sup>. Emergono indicazioni interessanti su come vengono sviluppati i diversi ambiti della competenza nei diversi sistemi anche in relazione ai livelli di istruzione e come nei sistemi educativi europei sia predominante “quella più esplicitamente politica delle quattro aree di competenza della cittadinanza (“agire democraticamente”).

Un ulteriore ambito di analisi riguarda i setting e le modalità più idonee per educare alla cittadinanza: l’interdisciplinarietà, il coinvolgimento e la partecipazione del discente costituiscono modalità irrinunciabili che richiedono quindi un cambiamento di approccio nei sistemi di istruzione a livello organizzativo, di programmazione, di governance ed in generale di cultura dell’insegnamento e dell’apprendimento (*whole-school model*). Le analisi e le rilevazioni realizzate successivamente all’adozione della Raccomandazione relativa alle competenze chiave del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006), hanno messo in luce gli snodi connessi alla promozione ed allo sviluppo della competenza relativa alla cittadinanza come componente fondamentale dello sviluppo complessivo della persona.

### 2.3 Recepimento delle competenze chiave e dei framework europei delle competenze nel sistema di istruzione e formazione secondaria

Il quadro normativo del Sistema nazionale di istruzione e formazione si è sviluppato nel tempo attraverso un processo stratificato, segnato da discontinuità parziali e da alcune linee di continuità di lungo periodo.

---

<sup>8</sup> Cfr. *Citizenship at School in Europe Education – 2017 Eurydice Report* (European Commission, EACEA, Eurydice 2017); le aree e le relative componenti della matrice sono le seguenti:

- Area “Interacting effectively and constructively with others”: Self-confidence, Responsibility, Autonomy (personal initiative), Respect for different opinions or beliefs, Cooperation, Conflict resolution, Empathy, Self-awareness, Communicating and listening, Emotional awareness, Flexibility or adaptability, Inter-cultural skills.
- Area “Thinking critically”: Multi-perspectivity, Reasoning and analysis skills, Data interpretation, Knowledge discovery and use of sources, Media literacy, Creativity, Exercising judgement, Understanding the present world, Questioning.
- Area “Acting in a socially responsible manner”: Respect for justice, Solidarity, Respect for other human beings, Respect for human rights, Sense of belonging, Sustainable development, Environmental protection, Cultural heritage protection, Knowing about or respecting other cultures, Knowing about or respecting religions, Non-discrimination.
- Area “Acting democratically”: Respect for democracy, Knowledge of political institutions, Knowledge of political processes (e.g. elections), Knowledge of international organisations, treaties and declarations, Interacting with political Authorities, Knowledge of fundamental political and social concepts, Respect for rules, Participating, Knowledge of or participation in civil society.

Le principali stagioni di riforma possono essere ricondotte a tre fasi: la seconda metà degli anni '90, caratterizzata dal decentramento amministrativo ("Bassanini") e dalla strategia riformista promossa dai Ministri Berlinguer e De Mauro; il periodo 2001-2006, con la riforma "Moratti", in connessione con la revisione del Titolo V della Costituzione; la fase della cosiddetta "Buona scuola" (2015), che consolida un impianto complesso entro cui si collocano anche gli interventi più recenti sul segmento tecnico-professionale e quelli connessi al PNRR (Cedefop e ReferNet 2025a e 2025b).

Il paradigma delle competenze entra progressivamente nel sistema italiano a partire dalla stagione berlingueriana, all'interno di una strategia riformista "a mosaico" volta a ripensare i percorsi di studio e a rafforzare l'integrazione tra istruzione e formazione. In questo quadro assume rilievo anche la valorizzazione degli apprendimenti non formali, tradotti in credito formativo. I primi snodi normativi significativi si collocano nel regolamento del nuovo Esame di Stato (1998) e nel regolamento dell'autonomia scolastica (D.P.R. n. 275/1999), in un contesto culturale segnato dal confronto tra pedagogia per obiettivi e approcci centrati sulle competenze, nonché dalla tensione tra dimensione prestazionale (performance) e dimensione formativa (competence).

Con la legge n. 53/2003 e i provvedimenti attuativi, la competenza assume un ruolo strutturale e si rafforza l'orientamento all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Il sistema viene finalizzato allo sviluppo di un profilo unitario dello studente (PECuP), fondato su autonomia personale, capacità di affrontare situazioni problematiche, strategie di soluzione, cooperazione e capacità argomentativa. Tali dimensioni, pur formulate in un lessico antecedente alle Competenze Chiave europee (CCE) si ritroveranno successivamente – con denominazioni e gradi di formalizzazione differenti – nelle Raccomandazioni europee 2006 e 2018.

La lettura degli apprendimenti in termini di competenze permane anche nelle fasi successive di sviluppo del sistema, seppur declinata attraverso cornici istituzionali e culturali differenti. Risultano in particolare rilevanti le elaborazioni operate nell'ambito della Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), fino all'Allegato 4 dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 27 luglio 2011, nonché i passaggi relativi all'obbligo di istruzione (2007), alle riforme degli ordinamenti dei tecnici e dei professionali (2010 e 2017). In questo contesto si collocano anche il tentativo di ricomposizione delle diverse rappresentazioni delle

competenze attraverso tabelle di equivalenza e correlazione (Accordo CSR 1° agosto 2019) e l'intenzione normativa di rendere le competenze chiave un criterio unificante del sistema di istruzione e formazione in un contesto segnato da una persistente pluralità di costrutti e dispositivi attuativi, attraverso i quadri degli esiti di apprendimento associati ai nuovi format di certificazione come previsto nel D.M. n. 14/2024 – Modelli di certificazione delle competenze.

In ambito universitario si osservano iniziative di sviluppo delle competenze “trasversali” spesso collegate, almeno sul piano dichiarativo, alle CCE; non di rado, tuttavia, sono i percorsi formativi – più che le competenze in senso stretto – a essere certificati, anche attraverso strumenti come gli *open badge*. Nelle ITS Academy (legge n. 99/2022; D.M. n. 203/2023, allegato 2 PECuP) le CCE sono implicitamente presenti, mentre i riferimenti esplicitamente assunti per la progettazione sono i framework europei derivati dalle CCE (DigComp, EntreComp, GreenComp, LifeComp)<sup>9</sup>. L'introduzione di tali framework nel sistema ordinamentale italiano comporta una crescente complessità, legata sia alla loro eterogeneità, sia all'elevato portato informativo, non sempre facilmente gestibile. In questo quadro, gli ITS lasciano anche aperto il nodo della correlazione con i livelli EQF<sup>10</sup> /QNQ<sup>11</sup> e della coerenza tra progettazione didattica, valutazione e certificazione.

## Secondo ciclo di istruzione: snodi principali

Nel secondo ciclo di istruzione, l'introduzione delle competenze chiave e dei framework europei avviene in modo non uniforme, attraverso dispositivi che riflettono impostazioni differenti.

---

<sup>9</sup> Si veda European Commission (2022, 2020, 2017a, 2017b, 2016).

<sup>10</sup> Il Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente (EQF), istituito con la Raccomandazione del 23 aprile 2008 (Parlamento europeo e del Consiglio 2008) e aggiornato nel 2017, rappresenta il riferimento comunitario per la trasparenza e comparabilità delle qualificazioni nei 39 Paesi aderenti, coprendo tutti i livelli di istruzione e formazione. La revisione 2017 ha rafforzato la visibilità delle competenze acquisite in contesti diversi, mentre la Raccomandazione 2012 (Consiglio dell'Unione europea 2012) sulla convalida di apprendimenti non formali/informali ne ha fatto leva per occupabilità, mobilità e apprendimento permanente. L'Italia ha aderito sin dall'inizio, con il primo Rapporto di referenziazione nel 2013 (Isfol 2014), e si trova attualmente nella seconda fase di attuazione.

<sup>11</sup> Il D.l. 8 gennaio 2018 istituisce il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) come strumento di descrizione e classificazione delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (D.Lgs. n. 13/2013). Il QNQ riferenzia le qualificazioni italiane al Quadro europeo EQF (Raccomandazione 2017), raccordando il Sistema nazionale con quelli europei e coordinando l'offerta pubblica di apprendimento permanente, individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

- Obbligo di istruzione e competenze chiave di cittadinanza (D.M. n. 139/2007; D.M. n. 9/2010): struttura gli apprendimenti attorno agli assi culturali e introduce competenze chiave di cittadinanza in forte assonanza con le CCE, senza un ancoraggio esplicito ai livelli EQF.
- Istruzione tecnica (D.P.R. n. 88/2010; Direttive n. 57/2010 e n. 4/2012): richiama CCE ed EQF e formula risultati di apprendimento in termini europei; alcune dimensioni restano tuttavia obiettivi trasversali più che competenze pienamente codificate.
- Ordinamento liceale (D.P.R. n. 89/2010; D.M. n. 211/2010): prevale l'impostazione disciplinare; le dimensioni trasversali compaiono come esiti indiretti, dipendenti dalla qualità dei processi educativi.
- Istruzione professionale (D.Lgs. n. 61/2017; D.M. n. 92/2018): rafforza l'impianto per competenze e assume una logica più vicina a quella europea, con attenzione alla personalizzazione e all'apprendimento permanente.
- PCTO: il D.M. n. 774/2019 definisce le Linee guida dei Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento, che sostituiscono l'alternanza scuola-lavoro introdotta dal D.Lgs. n. 77/2005. A partire dall'a.s. 2018/2019, i PCTO sono esplicitamente orientati allo sviluppo di competenze trasversali di base, competenze orientative e capacità di scelta consapevole lungo l'arco della vita. I PCTO assumono in modo relativamente esplicito il Quadro delle Raccomandazioni europee, in particolare la Raccomandazione 2018 (Consiglio dell'Unione europea 2018) sulle competenze chiave, nonché il QCER per le competenze linguistiche, il DigComp per le competenze digitali e EntreComp per le competenze imprenditoriali. Le competenze trasversali sono concepite come combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti, con un elevato grado di trasferibilità tra contesti. Un nodo centrale riguarda la valutazione: i PCTO introducono strumenti di documentazione e certificazione confluiti nel Curriculum dello studente, ma lasciano aperta la tensione tra valutazione delle attività svolte e valutazione delle competenze effettivamente acquisite.
- Curriculum dello studente (L. n. 107/2015; D.M. n. 88/2020): valorizza esperienze e attività, ma mantiene critico il confine tra certificazione delle attività e certificazione delle competenze.
- Orientamento (D.M. n. 328/2022): potenzia la funzione orientativa e richiama le competenze trasversali, con sovrapposizioni e ambiguità semantiche.

- Modelli di certificazione (D.M. n. 14/2024): tentano di armonizzare le certificazioni e connetterle alle CCE del 2018 (tavola 2.3). Con questa norma vengono superati i modelli certificativi (D.M. n. 139/2007 e D.M. n.9/2010). I nuovi modelli riguardano studenti delle scuole secondarie, adulti e leFP e intendono documentare l'acquisizione progressiva lungo i vari livelli educativi (primaria, secondaria, professionale e adulti). Tuttavia, le CCE sono riportate con descrizioni sintetiche, prive di articolazione interna (conoscenze, abilità, atteggiamenti) e allineamento ai livelli EQF. Di seguito si propone un prospetto comparativo tra il descrittivo della competenza chiave di cittadinanza nella Raccomandazione 2018 (Consiglio dell'Unione europea 2018) e la declinazione proposta nel D.M. n. 14/2024 (vedi Focus Comparazione competenze di cittadinanza).
- Educazione civica (D.M. n. 183/2024): rafforza l'insegnamento trasversale della cittadinanza, con tensioni descrittive tra competenze, conoscenze e comportamenti attesi.
- Competenze non cognitive e trasversali (legge 19 febbraio 2025, n. 22). La legge introduce, a partire dall'a.s. 2025/2026, iniziative finalizzate allo sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali nei percorsi scolastici e di istruzione degli adulti, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo armonico e integrale della persona e di prevenire dispersione scolastica e povertà educativa. L'intervento non configura una nuova disciplina curricolare, ma prevede un'integrazione interdisciplinare delle *soft skills*, accompagnata da un piano straordinario di formazione triennale dei docenti e dall'emanazione di specifiche Linee guida ministeriali. Resta tuttavia aperto il nodo della traduzione operativa di tali competenze in termini di progettazione didattica, valutazione e certificazione, nonché della loro coerenza con il Sistema nazionale di certificazione delle competenze e con i framework europei di riferimento.

Su un piano di considerazioni più generale, l'analisi della normativa nel campo dell'*education* in Italia mette in evidenza l'eterogeneità delle concezioni pedagogiche e dei conseguenti modelli descrittivo-costruttivi adottati per la codifica delle competenze. I costrutti si differenziano tra loro anche rispetto a quanto codificato a partire dal 2013 nel Sistema nazionale di certificazione delle competenze (non tutti gli ordinamenti adottano la competenza come costrutto

unitario, come previsto dal D.Lgs. n. 13/2013), nel modo di relazionarsi alle CCE e di riferenziarsi ai livelli del framework EQF e del nuovo QNQ italiano.

Con specifico riguardo al rapporto con le CCE, si evidenzia una duplicità di atteggiamento: nella maggior parte dei casi le disposizioni operano una sorta di semplice riferimento dichiarativo, in altre situazioni più limitate le CCE sono assunte *tout court* (PCTO) o assunte come logica e schema, per poi procedere alla loro ulteriore declinazione (leFP). Un'analoga diversificazione si presenta per quanto concerne il nodo del posizionamento di livello: in diversi casi le competenze non vengono ancorate a livelli EQF/QNQ specifici o i livelli vengono confusi con generici gradi valutativi; in altri, invece, alla specifica declinazione della competenza e al suo costrutto corrisponde uno specifico livello.

### **Focus – Comparazione competenze di cittadinanza: Raccomandazione 2018 vs. D.M. n. 14/2024**

Il D.M. n. 14/2024 ha introdotto nuovi modelli di certificazione delle competenze al fine di raccordare tutte le certificazioni rilasciate dal sistema educativo nazionale, in particolare per quanto riguarda le competenze chiave come descritto nella Raccomandazione 2018 (Consiglio dell'Unione europea 2018). Questi modelli si riferiscono non solo agli studenti delle scuole secondarie, ma anche agli adulti, proponendosi di documentare e certificare l'acquisizione progressiva delle competenze attraverso un percorso che consenta il raccordo tra i vari livelli educativi (scuola primaria, secondaria, formazione professionale e istruzione degli adulti).

La tavola 2.4 di seguito riportata, costruita sulla base dei modelli del D.M. n. 14/2024, mette in evidenza come la definizione della competenza di cittadinanza nella Raccomandazione 2018 (Consiglio dell'Unione europea 2018) venga declinata attraverso allegati differenziati per cicli e attestazioni. Si osserva una progressione da elementi basilari di collaborazione e dialogo interculturale (Allegato A, fine scuola primaria) a una convivenza consapevole, con enfasi su opinioni rispettose, partecipazione pubblica e sostenibilità ambientale (Allegato B, fine primo ciclo), fino all'autonomia responsabile e al riconoscimento reciproco di diritti costituzionali, esteso alla tutela delle future generazioni (Allegati C, D ed E, obbligo di istruzione e adulti).

**Tavola 2.4 Competenza in materia di cittadinanza**

Raccomandazione 2018*	D.M. n.14 del 31 gennaio 2024	Livello
<p>[...] si riferisce alla capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità.</p> <p>Conoscenze, abilità e atteggiamenti essenziali legati a tale competenza</p> <p>La competenza in materia di cittadinanza si fonda sulla conoscenza dei concetti e dei fenomeni di base riguardanti gli individui, i gruppi, le organizzazioni lavorative, la società, l'economia e la cultura [...].</p> <p>Per la competenza in materia di cittadinanza è indispensabile la capacità di impegnarsi efficacemente con gli altri per conseguire un interesse comune o pubblico, come lo sviluppo sostenibile della società. Ciò presuppone la capacità di pensiero critico e abilità integrate di risoluzione dei problemi [...].</p> <p>Il rispetto dei diritti umani, base della democrazia, è il presupposto di un atteggiamento responsabile e costruttivo. La partecipazione costruttiva presuppone la disponibilità a partecipare a un processo decisionale democratico a tutti i livelli e alle attività civiche [...].</p>	<p><b>Allegato A – Termine della scuola primaria</b> Rispettare le regole condivise e collaborare con gli altri per la costruzione del bene comune. Partecipare alle diverse forme di vita comunitaria, divenendo consapevole dei valori costituzionali. Riconoscere le diverse identità, le tradizioni culturali e religiose in un'ottica di dialogo e di rispetto reciproco.</p> <p><b>Allegato B – Termine del primo ciclo di istruzione</b> Comprendere la necessità di una convivenza civile, pacifica e solidale per la costruzione del bene comune e agire in modo coerente. Esprimere le proprie personali opinioni e sensibilità nel rispetto di sé e degli altri. Partecipare alle diverse funzioni pubbliche nelle forme possibili, in attuazione dei principi costituzionali. Riconoscere ed apprezzare le diverse identità, le tradizioni culturali e religiose in un'ottica di dialogo e di rispetto reciproco. Osservare comportamenti e atteggiamenti rispettosi dell'ambiente, dei beni comuni, della sostenibilità ambientale, economica, sociale, coerentemente con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.</p> <p><b>Allegato C - Obbligo di istruzione</b> Agire in modo autonomo e responsabile inserendosi in modo attivo e consapevole nella vita sociale, facendo valere i propri diritti e bisogni e riconoscendo al contempo quelli altrui, le opportunità comuni, i limiti, le regole, le responsabilità. Collocare l'esperienza personale in un sistema di regole fondato sul reciproco riconoscimento dei diritti garantiti dalla Costituzione, a tutela della persona, della collettività e dell'ambiente e delle future generazioni. Osservare comportamenti e atteggiamenti rispettosi dell'ambiente, dei beni comuni, della sostenibilità ambientale, economica, sociale, coerentemente con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.</p> <p><b>Allegato D – Uscita percorso di istruzione degli adulti primo livello – primo periodo didattico</b> Comprendere la necessità di una convivenza civile, pacifica e solidale per la costruzione del bene comune e agire in modo coerente. Esprimere le proprie personali opinioni e sensibilità nel rispetto di sé e degli altri. Partecipare alle diverse funzioni pubbliche nelle forme possibili, in attuazione dei principi costituzionali. Riconoscere ed apprezzare le</p>	<p>Indicatori esplicativi <b>A – Avanzato</b> Lo/a studente/ssa svolge compiti e risolve problemi complessi, mostrando padronanza nell'uso delle conoscenze e delle abilità; propone e sostiene le proprie opinioni e assume in modo responsabile decisioni consapevoli. <b>B – Intermedio</b> Lo/a studente/ssa svolge compiti e risolve problemi in situazioni nuove, compie scelte consapevoli, mostrando di saper utilizzare le conoscenze e le abilità acquisite. <b>C – Base</b> Lo/a studente/ssa svolge compiti semplici anche in situazioni nuove, mostrando di possedere conoscenze e abilità fondamentali e di saper applicare basilari regole e procedure apprese. <b>D – Iniziale</b> Lo/a studente/ssa, se opportunamente guidato/a, svolge compiti semplici in situazioni note.</p>

Segue

	<p>diverse identità, le tradizioni culturali e religiose in un'ottica di dialogo e di rispetto reciproco. Osservare comportamenti e atteggiamenti rispettosi dell'ambiente, dei beni comuni, della sostenibilità ambientale, economica, sociale, coerentemente con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.</p> <p><b>Allegato E – Uscita percorso di istruzione degli adulti primo livello – secondo periodo didattico</b></p> <p>Agire in modo autonomo e responsabile inserendosi in modo attivo e consapevole nella vita sociale, facendo valere i propri diritti e bisogni e riconoscendo al contempo quelli altrui, le opportunità comuni, i limiti, le regole, le responsabilità. Collocare l'esperienza personale in un sistema di regole fondato sul reciproco riconoscimento dei diritti garantiti dalla Costituzione, a tutela della persona, della collettività e dell'ambiente e delle future generazioni. Osservare comportamenti e atteggiamenti rispettosi dell'ambiente, dei beni comuni, della sostenibilità ambientale, economica, sociale, coerentemente con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.</p>	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Nota: \* Consiglio dell'Unione europea 2018

## 2.4 Le “competenze chiave” (e trasversali) nei Repertori regionali

Le sollecitazioni provenienti dal Quadro europeo in materia di competenze non costituiscono una novità per il sistema della formazione professionale regionale italiana. Al contrario, esse si innestano su una traiettoria di lungo periodo che, già a partire dalla fine degli anni Novanta, ha visto le Regioni progressivamente adottare il costrutto di competenza come riferimento centrale per la progettazione degli interventi formativi, per la definizione degli standard e per il riconoscimento degli apprendimenti.

Ciò che il Quadro europeo ha contribuito a rafforzare non è tanto l'introduzione del tema delle competenze, quanto piuttosto la necessità di ricondurre a un riferimento unitario una pluralità di accezioni e di utilizzi del costrutto, soprattutto in relazione agli apprendimenti acquisiti in contesti diversi da quelli formali. In questo senso, la definizione delle competenze come risultati di apprendimento potenzialmente maturabili in contesti formali, non formali e informali ha rappresentato un punto di svolta rilevante per le politiche regionali.

Un primo elemento di discontinuità, rispetto alle politiche formative precedenti, riguarda il mutamento di approccio al tema dell'occupazione. Nel corso del primo decennio degli anni Duemila, le politiche regionali di formazione professionale hanno progressivamente superato una logica prevalentemente 'curativa' – orientata al reinserimento occupazionale ex post – per assumere una prospettiva più esplicitamente preventiva, centrata sul rafforzamento dell'occupabilità delle persone attraverso lo sviluppo e l'aggiornamento continuo delle competenze. In questo quadro, la persona viene posta al centro di un sistema integrato di politiche per l'apprendimento, il lavoro e l'inclusione.

È in tale contesto che il costrutto di competenza assume una funzione strutturante nelle politiche regionali. Nel corso del primo decennio del nuovo secolo, molte Regioni si sono dotate di Repertori di profili e figure professionali articolati per competenze, costruiti in relazione alle caratteristiche dei sistemi produttivi territoriali. Analogamente, nel canale dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP), le figure nazionali per il conseguimento dei titoli triennali e quadriennali vengono definite attraverso unità standard denominate "competenze", a loro volta articolate in conoscenze e abilità.

Pur nella presenza di modelli descrittivi differenti, i Repertori regionali condividono un elemento comune: la competenza è assunta come unità di composizione del profilo o della figura standard ed è prevalentemente caratterizzata in termini tecnico-professionali, ossia attraverso l'identificazione di conoscenze e abilità direttamente connesse a specifici ambiti settoriali e produttivi. Un passaggio decisivo in questo percorso è rappresentato dall'istituzione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze con il D.Lgs. n. 13/2013, attuativo della L. n. 92/2012. Con tale decreto si giunge a una sistematizzazione dell'approccio allo standard di competenza, non solo sul piano definitorio, ma anche attraverso l'istituzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, che ricomprende l'insieme dei repertori regionali e la costruzione dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, quale dispositivo di lettura e standardizzazione dei processi e delle attività di lavoro.

Questo impianto mette esplicitamente in evidenza la natura performativa del costrutto di competenza adottato dal sistema nazionale, ancorandone la descrizione ai contesti lavorativi in cui le performance si realizzano. I processi

sono organizzati per Settori economico-professionali e collegati alle classificazioni statistiche delle attività economiche (ATECO) e delle professioni (CP ISTAT). Le qualificazioni risultano dunque composte da standard di competenza che identificano saperi, conoscenze e abilità connessi al presidio di specifici processi e attività di lavoro.

Diverse Regioni hanno progressivamente definito dispositivi specifici per standardizzare gli obiettivi di apprendimento relativi alle competenze trasversali all'interno dei percorsi di formazione professionale. Tali dispositivi – spesso denominati “standard formativi per le competenze trasversali” – risultano in molti casi differenziati in funzione della tipologia di utenza e delle finalità del percorso formativo.

L'adozione del Piano nazionale nuove competenze (D.M. 14 dicembre 2021), quale quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e riqualificazione legati alle transizioni digitale ed ecologica, e l'attivazione di Programmi come GOL e Fondo nuove competenze hanno ulteriormente rafforzato questa tendenza, sollecitando una progettazione formativa che tenga conto in modo esplicito del miglioramento delle competenze di base e trasversali.

È proprio in questo snodo che emerge con maggiore evidenza una parziale sovrapposizione terminologica e concettuale tra competenze “trasversali”, competenze “chiave” e, più recentemente, *soft skills*. Tale sovrapposizione non va interpretata come mera confusione lessicale, ma come il riflesso di un problema strutturale: la difficoltà di ricondurre competenze a forte carattere personale, sociale e civico entro sistemi di standardizzazione e certificazione nati per descrivere prevalentemente performance lavorative.

Nel contesto delle politiche regionali per l'apprendimento permanente, questa tensione ha prodotto soluzioni differenziate. Alcune Regioni hanno inserito descrittori di competenze trasversali direttamente all'interno dei Repertori regionali, affiancandoli agli standard tecnico-professionali; altre hanno adottato come riferimento esplicito i descrittivi delle competenze chiave di cittadinanza elaborati nell'ambito dell'istruzione a partire dalla Raccomandazione europea del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006), rielaborandoli in chiave formativa e professionale.

La fase di prima attuazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali ha ulteriormente messo in luce il ruolo cruciale delle competenze trasversali nel

determinare l'azione competente. È soprattutto a partire dall'esigenza di riconoscere apprendimenti maturati al di fuori dei contesti formali che emerge con maggiore forza la necessità di disporre di referenziali adeguati a identificare e rendere visibile questa componente del patrimonio di competenze della persona.

Un esempio emblematico in tal senso è rappresentato dal riconoscimento delle competenze acquisite attraverso il Servizio Civile Universale. Se per le competenze tecnico-professionali eventualmente sviluppate risulta possibile fare riferimento agli standard codificati nel Repertorio nazionale, più complessa appare l'identificazione e la certificazione delle competenze trasversali e, in particolare, delle competenze sociali e di cittadinanza, alla cui formazione l'esperienza del servizio civile contribuisce in modo significativo.

È su questo sfondo che si colloca l'analisi desk dei Repertori regionali presentata nel paragrafo che segue, finalizzata a ricostruire i diversi modelli adottati dalle Regioni nella declinazione e integrazione delle competenze chiave e trasversali, evidenziandone convergenze, differenze e criticità.

#### **2.4.1 Metodologia di analisi dei Repertori regionali: criteri e chiavi di lettura**

L'analisi dei Repertori regionali delle qualificazioni e degli standard formativi si colloca all'interno di una prospettiva qualitativa e comparativa, finalizzata a comprendere come e in che misura le competenze chiave e le competenze trasversali trovino spazio nei dispositivi regionali di programmazione, progettazione e certificazione della formazione professionale. I Repertori rappresentano infatti un osservatorio privilegiato delle scelte operate dalle Regioni, in quanto costituiscono il punto di intersezione tra: indirizzi di policy (europei e nazionali), modelli di standardizzazione delle competenze, dispositivi operativi per il riconoscimento degli apprendimenti.

L'analisi non si concentra sulla completezza o sulla coerenza interna dei singoli Repertori, né intende valutarne l'efficacia applicativa. L'obiettivo è piuttosto quello di ricostruire le logiche sottese alla declinazione delle competenze non tecnico-professionali, osservando come esse vengano concettualizzate, denominate e integrate nei sistemi regionali. In particolare, l'analisi ha preso in considerazione i seguenti elementi:

- la presenza o assenza di sezioni dedicate a competenze trasversali, competenze chiave o competenze di cittadinanza;
- le denominazioni adottate e il loro eventuale riferimento esplicito ai quadri europei (Raccomandazione del 2006 e 2018: Parlamento europeo e del Consiglio 2006; Consiglio dell'Unione europea 2018);
- il livello di formalizzazione delle competenze (standard autonomi, descrittori, risorse, obiettivi formativi);
- le modalità di integrazione con gli standard tecnico-professionali (affiancamento, incorporazione, separazione);
- il grado di operatività dei descrittivi (presenza di conoscenze, abilità, esempi di attività, strumenti di valutazione).

L'attenzione è stata rivolta in particolare alle competenze a carattere sociale, personale e civico, in quanto maggiormente esposte alle tensioni tra esigenze di standardizzazione, valutabilità e riconoscimento, soprattutto nei contesti di apprendimento non formale e informale. L'analisi ha riguardato un numero selezionato di Regioni, scelte per la diversità dei modelli adottati e per la rilevanza delle soluzioni sperimentate. Questo approccio consente di mettere in luce configurazioni ricorrenti e traiettorie di policy, piuttosto che costruire una mappatura esaustiva. I risultati dell'analisi sono restituiti attraverso:

- una tabella sinottica di confronto, che consente una lettura trasversale delle principali scelte regionali;
- un'articolazione per modelli di declinazione delle competenze, utile a evidenziare convergenze e differenze tra i sistemi regionali.

Questa impostazione consente di interpretare le diverse soluzioni regionali non come esiti disallineati o incoerenti, ma come risposte differenziate a un medesimo problema strutturale: la traduzione delle competenze chiave europee – in particolare quelle di cittadinanza – all'interno di sistemi di formazione e certificazione storicamente centrati sulle competenze tecnico-professionali.

## 2.4.2 Risultati dell'analisi dei Repertori regionali

L'analisi dei Repertori regionali mette in evidenza una forte eterogeneità nelle modalità di trattamento delle competenze chiave, trasversali e di cittadinanza. Tale variabilità riflette differenze non solo terminologiche, ma soprattutto diverse

concezioni del ruolo di queste competenze nei sistemi di formazione e certificazione.

Un primo risultato riguarda l'assenza di un modello unico di integrazione. Nessuna delle Regioni analizzate adotta un impianto pienamente omogeneo o stabilizzato: le soluzioni oscillano tra la definizione di sezioni autonome dedicate (separate dai profili professionali), forme di integrazione parziale negli standard di qualificazione o nei dispositivi di progettazione, e un utilizzo più 'leggero' delle competenze come risorse o obiettivi formativi, senza piena formalizzazione come standard certificabili. Questo dato segnala che, nonostante la presenza di riferimenti europei condivisi, la traduzione operativa delle competenze chiave rimane in molti casi un ambito di sperimentazione più che un dispositivo consolidato.

Un secondo risultato concerne le differenze marcate nel grado di formalizzazione. Alcune Regioni definiscono standard di competenze chiave corredate da conoscenze, abilità, esempi di attività e (talvolta) strumenti di valutazione; altre si limitano a indicazioni di principio o a riferimenti orientativi per la progettazione dei percorsi. Tale differenza incide direttamente sulla spendibilità delle competenze nei processi di individuazione, validazione e certificazione degli apprendimenti, soprattutto quando questi derivano da contesti non formali e informali.

Un terzo risultato riguarda lo slittamento semantico tra competenze "chiave", "trasversali" e di "cittadinanza". Nella maggior parte dei Repertori, le competenze chiave europee non vengono riprese come quadro unitario, ma vengono ricomposte, selezionate o ridenominate sotto etichette diverse (trasversali/*soft skills*/cittadinanza). Questo slittamento non è casuale: risponde all'esigenza di rendere operabili e valutabili dimensioni che, nel Quadro europeo, sono formulate in modo ampio e valoriale. Tuttavia, il processo comporta anche una possibile perdita di coerenza concettuale rispetto all'impianto originario delle Raccomandazioni.

Coerentemente con quanto sopra, l'analisi conferma la centralità – e al tempo stesso la criticità – delle competenze sociali, personali e civiche. Esse risultano tra le più frequentemente richiamate, ma anche le più problematiche da standardizzare: spesso sono descritte attraverso elenchi di abilità o

comportamenti attesi, senza una chiara distinzione tra competenze in senso proprio, atteggiamenti e disposizioni personali. Ne deriva una tensione irrisolta tra la natura complessa e situata di tali competenze e la necessità di ricondurle a descrittori formalizzabili ai fini della progettazione formativa e del riconoscimento.

Infine, emerge un ruolo crescente del riconoscimento degli apprendimenti non formali come fattore di spinta verso la definizione (o ridefinizione) delle competenze trasversali. Le Regioni che mostrano maggiore attenzione alla formalizzazione di queste competenze sono spesso anche quelle che le collegano ai servizi di IVC o richiamano esplicitamente esperienze come il volontariato e il Servizio Civile. Ciò suggerisce che la pressione verso una maggiore definizione delle competenze di cittadinanza non nasce solo da esigenze educative, ma anche dalla necessità di rendere riconoscibili apprendimenti maturati fuori dai contesti formali.

Su questo sfondo, la tabella sinottica 3.1 consente di ricondurre le principali soluzioni regionali a tre approcci ricorrenti, intesi come modalità istituzionali di “traduzione” delle competenze chiave europee nei Repertori e nei dispositivi formativi.

1. Recepimento esplicito del Quadro europeo delle competenze chiave. Alcune Regioni (in particolare Marche, Toscana e, in parte, Basilicata) assumono esplicitamente il Quadro europeo come riferimento per la progettazione dei percorsi. In questi casi, le competenze chiave sono riconosciute come parte integrante del percorso formativo; vengono fissati limiti quantitativi (quote orarie) e si richiamano framework europei (ad es. DigComp, QCER, LifeComp). Resta tuttavia spesso una distinzione strutturale tra competenze tecnico-professionali e competenze chiave, che non sempre si traduce in standard pienamente certificabili.
2. Traduzione delle competenze chiave in competenze trasversali/*soft skills*. Un secondo gruppo di Regioni (ad es. Liguria, Lombardia) opera una ridenominazione e riorganizzazione delle competenze chiave sotto l’etichetta di competenze trasversali o *soft skills*. In questi casi il riferimento europeo è presente, ma tende a restare sullo sfondo, mentre cresce l’attenzione all’operativizzazione: descrittori più orientati a comportamenti, abilità e

situazioni di lavoro, e una maggiore sensibilità ai temi della valutazione e del riconoscimento, anche in relazione ai servizi di IVC e ai contesti non formali.

3. Ancoraggio al sistema scolastico o approccio selettivo. Alcune Regioni (ad es. Piemonte, Puglia) mostrano un approccio più cauto o selettivo: il Piemonte mantiene un forte riferimento alle competenze chiave di cittadinanza del D.M. n. 139/2007 più che al Quadro europeo 2018; la Puglia concentra l'intervento sulle competenze di base e digitali e rinvia la definizione delle competenze trasversali. Questo approccio segnala la difficoltà di integrare competenze a forte contenuto personale e sociale in sistemi di standard pensati prevalentemente per qualificazioni professionali.

Nel complesso, l'analisi evidenzia che le competenze chiave europee – e in particolare la competenza di cittadinanza – non vengono semplicemente recepite, ma rilette e riorganizzate alla luce delle esigenze dei sistemi regionali di formazione e certificazione. Le differenze osservate non segnalano tanto una frammentazione disordinata, quanto la presenza di diversi modelli di traduzione istituzionale che riflettono priorità di policy, livelli di maturità dei sistemi e differenti strategie di gestione della complessità delle competenze trasversali.

Tavola 2.5 Evidenze dei Repertori regionali in materia di competenze trasversali e chiave

Tipo di Competenza	Regione	Tipologia Documento/Ancoraggio al Repertorio Regionale
<b>Competenze Chiave/Key Competence</b> Ex. Raccomandazione europea	Basilicata (2013)	D.G.R. <sup>12</sup> 14 febbraio 2013, legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 4, comma 67. Intesa Conferenza Unificata del 20 dicembre 2012, rep. atti n. 146/CU. Istituzione del “Repertorio Regionale delle Qualificazioni della Regione Basilicata”. L.R. 11 dicembre 2003, n. 33 e s.m.i., art. 27: definizione qualificazioni professionali e relativi standard formativi.
	Campania (2015)	D.G.R. 23 dicembre 2015, n. 808, D.G.R. 223/2014. Riforma del Sistema della Formazione Professionale - Approvazione Standard formativi e ulteriori disposizioni per l'autorizzazione, la gestione e la vigilanza delle attività di Formazione Professionale "Autofinanziata".
	Marche (2020)	D.G.R. 28 aprile 2023, n. 565, Revoca della D.G.R. n. 1093 del 03 agosto 2020. Approvazione nuove Linee guida sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente.
	Puglia (2022)	<b>Approvazione Impianto del Nuovo Catalogo dell’Offerta Formativa regionale (COF)</b> [...]"sono stati al momento definiti standard formativi per il conseguimento delle competenze di base e di quelle digitali, con riferimento quindi alla Competenza alfabetica funzionale, alla Competenza matematica ed alla Competenza digitale del quadro di riferimento europeo per le competenze chiave, rinviando ad una fase successiva la definizione di standard regionali di riferimento per le trasversali in attesa de “gli esiti delle sperimentazioni e dei confronti attualmente in corso in ambito nazionale e regionale, con particolare riferimento al sviluppo di sistemi di valorizzazione delle c.d. <i>soft skills</i> ”.
	Toscana (2023)	D.G.R. 13 marzo 2023, n. 251, Delibera 988/19 ss.mm.ii. Approvazione del “Disciplinare per l’attuazione del sistema regionale delle competenze previsto dal Regolamento di esecuzione della L.R. 32/2002” .
<b>Competenze Trasversali/Soft Skill</b>	Liguria (2023)	<b>Sezione “Competenze trasversali” non collegate ai SEP</b> La sezione del Repertorio ligure delle figure professionali denominata “99 – Competenze di cittadinanza – Non collegato ai SEP” [...] è stata sostituita con D.G.R. 963/2023 da una sezione “Competenza trasversali”, a seguito di un processo di revisione che si è basato oltre che sulla letteratura esistente (“Sono state privilegiate fonti ufficiali di livello europeo, per la priorità data al

Segue

<sup>12</sup> D.G.R.: Deliberazione Giunta Regionale

segue tavola 2.5

		quadro delle competenze chiave per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (2018/C 189/01", anche sulle esperienze realizzate dalla Regione soprattutto nell'ambito del volontariato.
	Lombardia	Nel Quadro regionale degli standard professionali della Regione Lombardia è presente una "Sezione Competenze trasversali" che raccoglie "competenze trasversali e ricorrenti in numerosi profili professionali". Tali competenze "possono costituire anche puntuale riferimento per la progettazione di percorsi di formazione continua, permanente e di specializzazione".
<b>Definite "Trasversali" ma si riferiscono alle "chiave"</b>	Piemonte	Nel Repertorio delle qualificazioni e degli standard formativi della Regione Piemonte, è presente una sezione "Trasversale" articolata in "Competenze leFP", "Comuni", "Comuni IFTS", "Sicurezza", "Tavoli tematici"; la sottosezione "Comuni" è articolata in "Competenze chiave di cittadinanza" e "Competenze generali di base comuni a tutti i percorsi"; le "Competenze chiave di cittadinanza" sono esplicitamente riferite a quelle definite nel decreto M.P.I. n. 139 del 22/08/2007 relativo alle Competenze Chiave di Cittadinanza da acquisire al termine dell'istruzione obbligatoria [...].

Fonte: elaborazione Inapp

## 2.5 Tra Repertori e processi di riconoscimento: le Regioni alla prova delle competenze trasversali (nel Servizio Civile Universale)

Come già emerso dall'analisi dei Repertori, i sistemi regionali presentano una marcata eterogeneità nel trattamento delle competenze chiave, trasversali e di cittadinanza.

L'analisi documentale evidenzia differenze nelle denominazioni, nel grado di formalizzazione, nelle modalità di integrazione con gli standard tecnico-professionali e nel rapporto con i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

In questo quadro, lo SCU riveste un rilievo particolare. La questione non è l'opportunità di riconoscere le competenze maturate nel servizio, ma quali forme di riconoscimento siano coerenti e sostenibili, a quali condizioni e con quali livelli di formalizzazione. La distinzione tra messa in trasparenza, validazione e certificazione diventa centrale: evita di ridurre la valorizzazione dell'esperienza a un unico output certificativo e consente di immaginare un dispositivo nazionale "graduale", che integri apprendimento non formale, diritti dei giovani e vincoli dei sistemi regionali di IVC.

A partire da queste considerazioni, si è ritenuto necessario affiancare all'analisi desk un'indagine qualitativa sul campo, basata su interviste a funzionari regionali direttamente coinvolti sia nelle politiche di servizio civile, sia negli ambiti della formazione e del riconoscimento delle competenze.

Le interviste non sono concepite come una rilevazione esplorativa sganciata dal quadro analitico precedente, ma come uno strumento interpretativo mirato, volto a mettere in relazione:

- gli assetti normativi e i dispositivi formali di repertoriazione;
- le pratiche amministrative e organizzative effettivamente attuate;
- le rappresentazioni istituzionali del valore formativo del SCU;
- i vincoli di sistema e i margini di sperimentazione percepiti a livello regionale.

## Criteria di selezione delle Regioni

La scelta delle Regioni oggetto di intervista (Liguria, Lombardia, Piemonte e Puglia) è stata orientata dai risultati emersi dall'analisi dei Repertori regionali (paragrafo 2.4), individuando contesti che presentano configurazioni differenti rispetto al trattamento delle competenze trasversali e di cittadinanza. In particolare, le Regioni selezionate rappresentano contesti che hanno esplicitamente introdotto sezioni o standard dedicati alle competenze trasversali, seppur con diverso grado di formalizzazione (Liguria, Lombardia); contesti che mantengono un forte ancoraggio a quadri di riferimento scolastici o nazionali preesistenti, come le competenze chiave di cittadinanza del D.M. n. 139/2007 (Piemonte); contesti che adottano un approccio selettivo, limitando l'intervento alle competenze di base e digitali e rinviando la definizione delle competenze trasversali (Puglia).

Questa varietà consente di osservare come le diverse scelte operate si riflettano: sulla possibilità concreta di riconoscere le competenze maturate nel Servizio Civile; sulle modalità di raccordo con il Sistema nazionale di certificazione delle competenze; sulle aspettative, le resistenze e le criticità connesse alla costruzione di referenziali unitari per le competenze di cittadinanza. In tal senso, le interviste costituiscono un osservatorio privilegiato per analizzare come il tema del riconoscimento delle competenze nel SCU venga negoziato tra livelli istituzionali diversi e come le Regioni interpretino il confine – tutt'altro che neutro – tra valorizzazione educativa dell'esperienza e formalizzazione (eventualmente) certificativa degli apprendimenti.

### 2.5.1 Il punto di vista delle Regioni: interpretazioni, pratiche e vincoli istituzionali

Le interviste ai funzionari regionali confermano e, allo stesso tempo, problematizzano quanto emerso dall'analisi dei Repertori. In tutti i casi analizzati, infatti, le scelte di repertoriazione delle competenze trasversali e di cittadinanza non vengono percepite come meri esercizi classificatori, ma come esiti di un equilibrio complesso tra vincoli normativi, sostenibilità amministrativa e finalità di policy.

Un primo elemento trasversale riguarda la consapevolezza, ampiamente condivisa, che il Servizio Civile Universale costituisca a tutti gli effetti un contesto

di apprendimento non formale, capace di produrre esiti rilevanti sul piano delle competenze personali, sociali e civiche. Tale riconoscimento, tuttavia, non si traduce automaticamente in dispositivi stabili di valorizzazione e riconoscimento formale. Dalle interviste emerge chiaramente come il passaggio dalla valorizzazione in senso lato (attestazione, narrazione dell'esperienza, consapevolezza soggettiva), alla formalizzazione istituzionale (individuazione, validazione, certificazione), rappresenti uno snodo critico, che mette sotto tensione sia i sistemi di servizio civile sia quelli di riconoscimento delle competenze.

### **Governance multilivello e discontinuità istituzionale**

Un primo nodo riguarda la governance. La riforma che ha trasformato il Servizio Civile Nazionale in Servizio Civile Universale ha prodotto un riassetto profondo delle responsabilità istituzionali, accentuando il ruolo centrale del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale e ridimensionando il coinvolgimento diretto delle Regioni nella programmazione e gestione della misura.

Le Regioni intervistate segnalano come questo riassetto abbia interrotto – o quantomeno indebolito – un dialogo strutturato tra livello nazionale e regionale proprio nel momento in cui il tema del riconoscimento delle competenze richiederebbe un forte coordinamento interistituzionale. In particolare, viene richiamata la mancata attuazione dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni previsto dal D.Lgs. n. 40/2017 in materia di riconoscimento delle competenze acquisite nel SCU. Questa discontinuità si riflette anche nella difficoltà di raccordare le attestazioni previste dal sistema SCU (attestato standard, attestato specifico) con i servizi regionali di IVC, regolati dal D.Lgs. n. 13/2013 e declinati in modo differenziato nei territori.

### **L'esperienza "Garanzia Giovani" come spartiacque**

Tutte le Regioni intervistate individuano nell'esperienza del Servizio Civile realizzato nell'ambito di Garanzia Giovani (2015-2016) uno snodo cruciale. Tale esperienza viene ricordata come:

- un primo tentativo concreto di applicazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze a un contesto di apprendimento non formale;

- un laboratorio metodologico, supportato dall'Inapp (allora Isfol), per la ricostruzione delle attività svolte dagli operatori volontari in termini di processi di lavoro e competenze.

Tuttavia, le interviste mettono in evidenza come tale sperimentazione non abbia avuto una reale continuità sistemica dopo la riforma del Servizio Civile. Le metodologie sviluppate sono rimaste in larga parte confinante a quella fase, senza tradursi in un dispositivo strutturale condiviso a livello nazionale.

Questo elemento contribuisce a spiegare perché, a distanza di anni, il riconoscimento delle competenze in esito al SCU continui a muoversi su un terreno incerto, oscillando tra: dichiarazioni di principio, soluzioni sperimentali, interventi episodici legati a singoli bandi o programmi.

### **Competenze tecnico-professionali vs competenze trasversali**

Un ulteriore elemento di forte convergenza tra le Regioni riguarda la differenza strutturale tra competenze tecnico-professionali e competenze trasversali. Le prime risultano: più facilmente riconoscibili, agganciabili agli standard del Repertorio nazionale, certificabili a condizione che le attività svolte nel SCU siano leggibili in termini di processi di lavoro. Le competenze trasversali e di cittadinanza, invece, pongono problemi di natura diversa. Le interviste restituiscono un'immagine molto chiara: tali competenze sono considerate centrali per il valore formativo del SCU, ma al tempo stesso difficili da standardizzare, valutare e certificare senza snaturarne la natura. In questo senso, le scelte regionali osservate nei Repertori (sezioni dedicate, ridenomiazioni come "trasversali", rinvii a quadri europei) appaiono, alla luce delle interviste, come tentativi di mediazione più che come soluzioni definitive.

### **2.5.2 Riconoscere senza snaturare: nodi critici e questioni aperte**

Dall'analisi delle interviste emerge con chiarezza che il riconoscimento delle competenze maturate nel Servizio Civile Universale costituisce uno dei principali punti di tensione tra l'impianto normativo nazionale, le capacità operative dei sistemi regionali e la natura stessa dell'esperienza di Servizio Civile come contesto di apprendimento non formale.

Un primo nodo critico riguarda la distanza tra l'enunciazione del diritto al riconoscimento e la sua effettiva esigibilità. Tutte le Regioni intervistate riconoscono che il Servizio Civile rappresenta un'esperienza ad alto potenziale

formativo, in particolare per quanto concerne le competenze personali, sociali e di cittadinanza. Tuttavia, tale riconoscimento rimane spesso confinato a un piano dichiarativo, senza tradursi in dispositivi stabili, accessibili e omogenei sul territorio nazionale. Come sottolineato da un rappresentante regionale, “la previsione normativa c’è, ma manca il passaggio che consenta davvero ai giovani di esercitare questo diritto in modo uniforme su tutto il territorio”.

L’assenza dell’Accordo in Conferenza Stato-Regioni previsto dal D.Lgs. n. 40/2017 viene richiamata da più interlocutori come uno dei principali fattori di blocco, determinando una frammentazione delle pratiche e una sostanziale incertezza sul ruolo dei diversi attori istituzionali nel processo di riconoscimento.

Un secondo nodo riguarda la natura delle competenze che il SCU contribuisce a sviluppare. Le interviste convergono nel sottolineare che le competenze più rilevanti acquisite durante il Servizio Civile non sono, nella maggior parte dei casi, di tipo tecnico-professionale, bensì competenze trasversali e di cittadinanza: capacità di assumersi responsabilità, di lavorare in gruppo, di gestire relazioni complesse, di fronteggiare situazioni nuove e di partecipare attivamente alla vita della comunità. Si tratta di competenze fortemente situate, legate al vissuto individuale e ai contesti specifici di esperienza, che difficilmente possono essere ricondotte a standard rigidi senza una perdita di significato. Come osservato da un referente regionale, “nel Servizio Civile non esistono esperienze standard: ogni progetto è diverso, ma soprattutto ogni giovane vive quell’esperienza in modo diverso”.

Questo elemento introduce il terzo nodo critico, ovvero la tensione tra la logica della certificazione, di parte terza, e la natura processuale dell’apprendimento nel SCU. Dalle interviste emerge una diffusa cautela – se non una vera e propria perplessità – rispetto all’idea di portare automaticamente le competenze maturate nel Servizio Civile fino alla certificazione formale ai sensi del D.Lgs. n. 13/2013. Come affermato in modo particolarmente esplicito da un rappresentante delle Regioni, “portare tutto direttamente a certificazione è stato come far esplodere una bomba, perché il Servizio Civile non è un contesto che può stare dentro norme rigide”.

La certificazione viene quindi percepita non come un esito naturale del percorso, ma come un’opzione residuale, praticabile solo a determinate condizioni e su

base volontaria. Più interlocutori sottolineano come l'enfasi eccessiva sull'output certificativo rischi di oscurare il valore dei passaggi intermedi di individuazione, messa in trasparenza e validazione, che risultano invece maggiormente coerenti con la natura educativa e civica dell'esperienza.

Un quarto nodo riguarda la sostenibilità organizzativa e istituzionale dei servizi di riconoscimento. Le Regioni e gli enti attuatori evidenziano come i percorsi di IVC richiedano competenze professionali specifiche, risorse dedicate e un forte investimento in termini di accompagnamento dei giovani. In assenza di un quadro nazionale condiviso, tali percorsi rischiano di produrre disuguaglianze territoriali significative: "oggi non tutti i giovani hanno le stesse possibilità, semplicemente perché non tutte le Regioni sono nelle condizioni di arrivare alla certificazione di terza parte su questi specifici temi", osserva un rappresentante istituzionale.

In questo quadro, emerge con forza la centralità della messa in trasparenza e della validazione come snodi cruciali della valorizzazione delle competenze, più coerenti con la natura del SCU rispetto alla certificazione formale. L'accompagnamento riflessivo dei giovani, la ricostruzione dell'esperienza e la produzione di evidenze sono considerati passaggi essenziali per rafforzare la consapevolezza individuale e la spendibilità sociale dell'esperienza, senza snaturarne il senso. Come sottolineato da un ente attuatore, "nel Servizio Civile il processo è più importante del risultato: è il come si fanno le cose che fa la differenza".

Nel complesso, il quadro che emerge dalle interviste restituisce l'immagine di un sistema che riconosce il valore formativo del Servizio Civile Universale, ma che fatica ancora a dotarsi di strumenti coerenti, sostenibili e condivisi per la valorizzazione delle competenze, soprattutto quando queste riguardano dimensioni personali, sociali e civiche. In questo scenario, la sfida principale non appare quella di estendere meccanicamente la certificazione, quanto piuttosto di costruire un dispositivo nazionale di riconoscimento graduale, capace di tenere insieme apprendimento non formale, diritti dei giovani e limiti strutturali dei sistemi istituzionali.

### 3 Il Servizio Civile Universale come stress test del riconoscimento delle competenze trasversali

L'analisi condotta ha evidenziato come il riconoscimento delle competenze comunemente definite "trasversali" costituisca uno dei nodi più critici nei Sistemi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Sul piano formale, ad oggi, le competenze chiave trovano un riconoscimento esplicito esclusivamente nell'ambito dei percorsi di istruzione e non dispongono di un analogo statuto nei sistemi regionali di IVC.

In questo quadro, le evidenze qualitative fin qui proposte mostrano una convergenza significativa degli attori istituzionali nel considerare la messa in trasparenza e la validazione degli apprendimenti come pratiche coerenti con la natura delle competenze personali, sociali e di cittadinanza, mentre la certificazione formale di tali competenze continua a rappresentare un ambito critico.

È all'interno di queste tensioni che si colloca il Servizio Civile Universale. In quanto esperienza strutturata di apprendimento non formale, il SCU rappresenta uno dei contesti in cui le competenze chiave – in particolare quelle personali, sociali e di cittadinanza – trovano una chiara espressione in termini di apprendimento. Proprio per questo, il Servizio Civile non introduce una criticità nuova, ma contribuisce a rendere visibili limiti strutturali e asimmetrie territoriali che lo precedono e che riguardano il funzionamento complessivo dei sistemi di riconoscimento delle competenze chiave e/o trasversali.

In questo quadro, è importante sottolineare che gli operatori volontari del Servizio Civile Universale possono già accedere, laddove ne ricorrano le condizioni, ai servizi di individuazione, validazione e certificazione per eventuali competenze tecnico-professionali maturate, qualora riconducibili ai repertori

regionali vigenti. Alla luce di tali elementi, il capitolo assume il Servizio Civile Universale come un osservatorio privilegiato per analizzare le tensioni esistenti tra apprendimento non formale, sistemi di riconoscimento delle competenze e assetti di governance multilivello. L'attenzione non è rivolta alla definizione di modelli ideali o alla proposta di soluzioni normative, ma alla ricostruzione delle condizioni effettive entro cui la valorizzazione delle competenze può essere oggi praticata. Attraverso l'analisi degli indirizzi nazionali, della rappresentazione del Servizio Civile nei contesti regionali e delle evidenze qualitative raccolte presso Regioni e stakeholder, il capitolo intende restituire una lettura realistica dei margini, dei limiti e delle tensioni che caratterizzano l'attuale fase di integrazione tra Servizio Civile Universale e politiche pubbliche per l'apprendimento permanente, senza forzare soluzioni che eccedano lo stato effettivo dei dispositivi istituzionali e delle pratiche operative.

L'analisi ricostruisce l'evoluzione degli indirizzi nazionali, evidenziando la progressiva integrazione della valorizzazione delle competenze nel Servizio Civile e la definizione dei relativi livelli di riconoscimento. Parallelamente, l'esame del livello territoriale restituisce un quadro della governance regionale e delle principali asimmetrie nella rappresentazione e accessibilità delle informazioni. Il punto di vista delle Regioni, approfondito attraverso interviste qualitative, consente di mettere a fuoco criticità operative, fattori abilitanti e aspettative. Il contributo degli stakeholder, raccolto tramite focus group, completa il quadro, permettendo una lettura articolata e aderente alle pratiche effettivamente in uso.

### **3.1 La valorizzazione delle competenze nel Servizio Civile: cosa raccontano gli Avvisi annuali**

Nel quadro delineato dalla normativa di riferimento, la valorizzazione delle competenze acquisite nel Servizio Civile Universale trova una prima e concreta traduzione operativa negli Avvisi annuali rivolti agli Enti Accreditati ed emessi dal Dipartimento le Politiche giovanili e il Servizio Civile Universale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che costituiscono il principale strumento di regolazione del rapporto tra il Dipartimento e gli enti accreditati. L'analisi degli Avvisi, consente, infatti, di osservare come il tema delle competenze venga

progressivamente incorporato nei progetti di Servizio Civile, nelle condizioni di accesso alle risorse e nei criteri di valutazione dei progetti, assumendo nel tempo un ruolo sempre più strutturato.

A partire dal primo Avviso successivo alla riforma del 2017, anno della Riforma del Servizio Civile, il tema del riconoscimento e della valorizzazione delle competenze entra stabilmente negli Avvisi del SCU. Se nell'Avviso 2018 tali riferimenti risultano ancora deboli e non sistematizzati, già con l'Avviso 2019<sup>13</sup> viene richiesto agli enti di esplicitare, in fase di progettazione, le competenze acquisibili in esito all'esperienza di servizio, distinguendo tra crediti formativi eventualmente riconosciuti, tirocini e modalità di attestazione o certificazione delle competenze.

In questa fase si afferma una distinzione concettuale e operativa tra attestazione standard, attestato specifico e certificazione delle competenze. Tale distinzione richiama esplicitamente le categorie proprie del Sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

L'attestazione standard e l'attestato specifico possono essere rilasciati dall'ente proponente o, nel secondo caso, anche da un soggetto terzo con competenze in ambito di valutazione, bilancio delle competenze, orientamento o formazione<sup>14</sup>. Tali attestazioni fanno riferimento, da un lato, alle conoscenze e capacità maturate attraverso la formazione generale e specifica e, dall'altro, alle competenze sociali e civiche, inizialmente ricondotte alla Raccomandazione europea del 2006 (Parlamento europeo e del Consiglio 2006) sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente.

L'attestato specifico prevede inoltre l'indicazione di ulteriori competenze riconducibili ad almeno due competenze chiave di cittadinanza, secondo il quadro nazionale definito dal decreto ministeriale n. 139/2007. Accanto all'attestazione, gli Avvisi introducono la possibilità di attivare processi di certificazione delle competenze ai sensi del D.Lgs. n. 13/2013, subordinandola tuttavia alla presenza di un ente titolato e alla produzione di specifiche evidenze documentali e accordi formali. In caso di mancata certificazione, o qualora questa

---

<sup>13</sup> Cfr. D.M. 11/05/2018, n. 58 successivamente emendato, "Disposizioni sulle caratteristiche e sulle modalità di redazione, presentazione e valutazione dei progetti di Servizio Civile Universale in Italia e all'estero", Allegato 2 - Scheda progetto per l'impiego di operatori volontari in Servizio Civile in Italia.

<sup>14</sup> Allegato A - Riconoscimento e valorizzazione delle competenze.

non includa esplicitamente le competenze tipiche dell'esperienza di Servizio Civile, resta comunque obbligatorio il rilascio di un attestato standard o specifico. Questa impostazione, confermata negli Avvisi successivi, segnala una chiara volontà di valorizzare gli apprendimenti maturati, ma al tempo stesso evidenzia la complessità dell'innesto del SCU nei sistemi formali di certificazione.

A partire dall'Avviso 2021, il riferimento alle competenze chiave viene aggiornato alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 2018, con particolare attenzione alle competenze personali, sociali e alla capacità di imparare a imparare e alle competenze in materia di cittadinanza. In questa fase, gli Avvisi rafforzano ulteriormente la descrizione delle competenze attese, ampliando il quadro di riferimento e rendendo più esplicito il legame tra esperienza di servizio e apprendimento permanente. Un passaggio significativo è rappresentato dall'introduzione di ambiti sperimentali specifici, quali il Servizio Civile Digitale e il Servizio Civile Ambientale. In tali contesti, accanto alle attestazioni standard e specifiche, viene prevista l'attivazione di percorsi sperimentali di certificazione delle competenze, rispettivamente ancorati ai framework europei DigComp2.1 e alle competenze ambientali, con un coinvolgimento diretto di amministrazioni centrali e di enti tecnici nazionali. Queste sperimentazioni segnano un rafforzamento del ruolo del livello centrale nel presidio dei processi di certificazione, almeno in ambiti tematici circoscritti.

Il fattore di maggiore discontinuità viene tuttavia introdotto con l'Avviso per i progetti dell'anno 2022, che attribuisce un punteggio premiante crescente ai progetti in funzione della modalità di riconoscimento delle competenze prevista: attestato specifico rilasciato dall'ente, attestato rilasciato da un soggetto terzo o certificazione delle competenze ai sensi del D.Lgs. n. 13/2013. Attraverso questo meccanismo, la valorizzazione delle competenze non assume più soltanto una funzione di trasparenza degli apprendimenti, ma diventa un vero e proprio criterio di selezione e finanziamento dei progetti, rafforzando il peso del tema all'interno del dispositivo amministrativo del SCU. Negli Avvisi per l'anno 2023 (Avviso per il Servizio Civile Universale ordinario e digitale e Avviso per il servizio civile ambientale) vengono confermate le indicazioni date per i precedenti

Avvisi<sup>15</sup>, così come avviene nell'Avviso per la presentazione dei progetti di Servizio Civile Universale ordinario e digitale per l'anno 2024.

Nel loro insieme, gli Avvisi di Gara del Servizio Civile Universale restituiscono un quadro in cui la valorizzazione delle competenze assume un ruolo crescente e progressivamente più strutturato, ma non ancora pienamente stabilizzato sul piano istituzionale. Tali evidenze si intrecciano con l'evoluzione della normativa, che ha progressivamente ampliato il perimetro della valorizzazione delle competenze nel Servizio Civile Universale, lasciando però irrisolto il nodo del suo effettivo innesto nel Sistema nazionale di certificazione, si configurano così come uno spazio di mediazione tra l'intenzione normativa e la complessità operativa dei sistemi territoriali, anticipando le criticità che emergono con maggiore evidenza nell'analisi della governance regionale.

Il quadro emerso dalla lettura critica degli Avvisi si fonda su un percorso normativo avviato ben prima della riforma del 2017. Il progressivo rafforzamento della valorizzazione delle competenze nei bandi del Servizio Civile Universale si inserisce infatti in una traiettoria già avviata sin dall'istituzione del Servizio Civile, in cui il riconoscimento delle competenze degli operatori volontari rappresentava un elemento qualificante dell'esperienza, seppur inizialmente in forme non sistematizzate.

In particolare, il D.Lgs. n. 40/2017 attribuisce agli enti accreditati un ruolo centrale nello svolgimento di attività propedeutiche al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze acquisite durante l'esperienza di servizio (artt. 8 e 11), richiedendo la presenza di figure qualificate responsabili della formazione e della valorizzazione degli apprendimenti. La norma rafforza inoltre il ruolo della formazione e del tutoraggio come componenti strutturali dell'esperienza di Servizio Civile (art. 12), prevedendo specifiche misure di sostegno finanziario per tali attività. Quanto al riconoscimento delle competenze in senso stretto, l'art. 18 del decreto prevede che i criteri per la valorizzazione e il riconoscimento delle competenze acquisite dagli operatori volontari siano definiti mediante accordo

---

<sup>15</sup> Cfr. Circolare 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"; Linee guida alla redazione dei programmi per l'impiego di operatori volontari di Servizio Civile in Italia nell'ambito del Programma quadro del "Servizio Civile Digitale" 2023; Linee guida alla redazione dei programmi per l'impiego di operatori volontari di Servizio civile in Italia nell'ambito del Programma quadro del "Servizio Civile ambientale" 2023.

in sede di Conferenza Stato-Regioni, in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e nel mercato del lavoro.

Pur in assenza di una piena attuazione di tale previsione, il quadro normativo non introduce alcun obbligo di certificazione delle competenze ai sensi del D.Lgs. n. 13/2013, limitandosi a delineare il Servizio Civile come ambito di apprendimento informale e a demandare agli enti e ai territori le modalità operative di valorizzazione. Accanto ai processi di riconoscimento delle competenze, la normativa, però, sostiene la valorizzazione dell'esperienza di Servizio Civile anche attraverso strumenti ulteriori, quali il possibile riconoscimento di crediti formativi universitari e la previsione del Servizio Civile come titolo di preferenza nei concorsi pubblici. Nel loro insieme, tali disposizioni delineano un quadro normativo che legittima e incoraggia la valorizzazione delle competenze acquisite nel Servizio Civile Universale, lasciando tuttavia aperto il nodo del suo effettivo e sistematico innesto nel Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Nel complesso, gli Avvisi annuali restituiscono una traiettoria chiara: la valorizzazione delle competenze passa da requisito enunciato a componente progressivamente strutturata del disegno progettuale del SCU, fino a incidere – attraverso meccanismi premiali – sui criteri di selezione e finanziamento dei progetti. Questa evoluzione rafforza la spinta verso la formalizzazione degli apprendimenti e orienta indirettamente gli enti a dotarsi di competenze e partnership adeguate. Al tempo stesso, rende più evidente un nodo di fondo: gli Avvisi possono definire con crescente precisione cosa debba essere previsto, ma non possono garantire in modo uniforme le condizioni di attuazione, che dipendono da capacità, procedure e assetti territoriali e dal coordinamento necessario del livello centrale.

Dopo aver ricostruito l'evoluzione degli indirizzi nazionali, l'analisi si sposta sul piano regionale per esplorare le prassi in atto, evidenziando capacità di attuazione concreta, variazioni locali e ruolo degli enti.

## 3.2 Il Servizio Civile nella governance regionale

L'approfondimento sui repertori regionali – di cui sono stati presentati i primi esiti nel capitolo 2 – rappresenta una parte di una più ampia analisi desk che ha visto anche un'approfondita analisi dei siti web istituzionali delle Regioni e delle Province autonome. Tale analisi ha avuto l'obiettivo di comprendere come, e se, il Servizio Civile Universale (e, dove presente, regionale – SCR) è rappresentato nei sistemi informativi territoriali e in che misura emergano elementi riconducibili alla governance del Servizio Civile e alla valorizzazione delle competenze acquisite in questo ambito a livello regionale. L'analisi desk è stata condotta sull'intero territorio nazionale (19 Regioni e 2 Province autonome) mediante una griglia di osservazione costruita ad hoc (tavola 3.1), che ha consentito di ricondurre le informazioni presenti sui diversi siti istituzionali ad un set di dimensioni e sottodimensioni, orientate a due ambiti di interesse prevalenti:

- le scelte di governance (collocazione istituzionale del Servizio Civile, riconoscibilità dei presidi, eventuali soggetti delegati, rimandi a canali dedicati);
- le scelte di comunicazione e divulgazione (visibilità, accessibilità e aggiornamento delle informazioni rivolte a cittadini, enti e operatori).

L'analisi desk dei siti istituzionali si è rivelata efficace soprattutto per esplorare la Dimensione A, relativa alla governance regionale del Servizio Civile in termini di visibilità e collocazione istituzionale, nonché la Dimensione D, riferita alle sperimentazioni attivate in tema di riconoscimento delle competenze, qui richiamate nel Focus dedicato. Al contrario, per le dimensioni relative al trattamento delle competenze chiave nei sistemi regionali di IVC, agli assetti di validazione e certificazione e alle sperimentazioni regionali connesse al Servizio Civile (Dimensioni B-C), l'analisi desk dei siti istituzionali ha restituito evidenze spesso frammentarie e difficilmente comparabili.

**Tavola 3.1 Griglia per l'indagine desk dei siti delle Regioni e Province autonome**

Dimensione	Sub dimensioni	Item
<b>A. Governance regionale rispetto al Servizio Civile</b>	<b>(A.1) Sito Regione</b>	A.1.1 Presenza rimando "generico" al Sito del Dipartimento PCM A.1.2 Pagina sito regionale dedicata a SCU A.1.3 Presenza SCR (Servizio Civile Regionale) /SIMILI A.1.4 Pagina sito regione dedicata a SCR A.1.5 Pubblicazione di "notizie" su SCU/SCR A.1.6 Aggiornamento Notizie SCU/SCR A.1.7 Link web SITO REGIONE per SCU/SCR A.1.8 Indicare collocazione SCU/SCR nella governance regionale
	<b>(A.2) Soggetto regionale Delegato</b>	A.2.1 Esistenza di un soggetto regionale delegato per SCU A.2.2 Esistenza di un soggetto regionale delegato per SCR A.2.3 Nome Soggetto Delegato per la Regione in oggetto A.2.4 Link web di Soggetto delegato per SCU/SCR
<b>B. "Competenze chiave"</b> Ex Raccomandazione europea in Sistema di IVC	<b>(B.1) Competenze non tecnico professionali</b>	B.1.1 Definizione/formalizzazione di referenziali per competenze non tecnico professionali B.1.2 In caso di competenze non tecnico professionali definite, derivano direttamente da Raccomandazione su competenze chiave? B.1.3 In caso si tratti di competenze non derivanti da Raccomandazione su competenze chiave, come sono denominate? B.1.4 In caso di competenze non tecnico professionali, sono incluse nel Repertorio regionale? B.1.5 In caso le competenze non tecnico professionali non siano incluse nel Repertorio regionale, come sono state formalmente adottate
	<b>(B.2) Indicazione Competenze chiave previste</b>	B.2.1 Competenze chiave ex Raccomandazione europea o ad essa riconducibili adottate B.2.1.1. Competenza alfabetica funzionale; B.2.1.2. Competenza multilinguistica; B.2.1.3. Competenza matematica e competenza in scienze, tecnologie e ingegneria; B.2.1.4. Competenza digitale; B.2.1.5. Competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare; B.2.1.6. Competenza in materia di cittadinanza; B.2.1.7. Competenza imprenditoriale; B.2.1.8. Competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturale
	<b>(B.3) Competenze di Cittadinanza</b>	B.3.1. Sono previsti percorsi di riconoscimento delle "competenze di Cittadinanza"? B.3.2. Indicare eventuale Link web di riferimento ai repertori che prevedono competenze chiave
<b>C. Validazione e certificazione delle competenze nel SCU</b>	<b>(C.1) Attivazione Servizi IVC</b>	C.1.1. Sono stati attivati i servizi di IVC in via sperimentale o a regime? C.1.1.1 SC (SCU E SCR) è previsto/citato nei documenti di IVC regionale? C.1.1.2 SC (SCU E SCR) è riconosciuto come luogo di Apprendimento formale, informale o non formale?
	<b>(C.2) Previsione Procedura IVC Per Competenze tecnico-professionali</b>	C.2.1 È prevista una procedura IVC per chi ha svolto il SC? C.2.2. Se sì, quale tipo di documento viene rilasciato in esito al percorso di IVC a chi ha svolto SCU?
	<b>(C.3) Previsione Procedura IVC per Competenze chiave</b>	C.3.1 È prevista una procedura IVC per chi ha svolto il SC? C.3.2. Se sì, quale tipo di documento viene rilasciato in esito al percorso di IVC a chi ha svolto SCU?
<b>D. Sperimentazione regionale nell'ambito di erogazione di servizi di IVC in SCU</b>	<b>(D.1) Esistenza di Sperimentazioni</b>	D.1.1. Sono state realizzate delle sperimentazioni in tema di IVC in SCU?
	<b>(D.2) Descrizione Sperimentazioni</b>	D.1.2. Descrizione delle sperimentazioni

Fonte: elaborazione Inapp, 2024

In molti casi, i riferimenti alle competenze trasversali e di cittadinanza non risultano esplicitati nelle sezioni dedicate al Servizio Civile, mentre le informazioni sui dispositivi di IVC sono collocate altrove o rinviano a documenti tecnici non sempre aggiornati. L'analisi desk dei siti è efficace per osservare la rappresentazione istituzionale del Servizio Civile (visibilità, collocazione, accessibilità e aggiornamento delle informazioni), ma insufficiente per ricostruire in modo affidabile i processi e i dispositivi tecnici di IVC, che richiedono l'integrazione con repertori, atti regolativi e fonti qualitative. Per questa ragione, in questa sezione vengono presentati analiticamente gli esiti relativi alla Dimensione A e D.

### Governance regionale del Servizio Civile: visibilità e collocazione istituzionale

La Dimensione A esamina la governance del Servizio Civile attraverso la sua rappresentazione sui siti istituzionali delle Regioni e Province autonome. In particolare, consente di osservare: 1) il grado di visibilità del SCU e, se presente, del Servizio Civile regionale; 2) la collocazione istituzionale nelle architetture informative territoriali; 3) l'eventuale presenza di presidi organizzativi o soggetti delegati esplicitamente riconoscibili.

#### 1. Il Servizio Civile nei siti regionali

L'analisi dei siti istituzionali mostra che, nella maggior parte dei casi, il Servizio Civile Universale, pur essendo gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta formalmente visibile nei sistemi informativi regionali. Il 71,4% delle Regioni e Province autonome presenta un rimando, seppur talvolta generico, al portale istituzionale del Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio Civile Universale, mentre una quota ancora più elevata (85,7%) dispone di una pagina dedicata al SCU all'interno del sito regionale. Questi dati ne attestano una diffusa attenzione istituzionale pur in presenza di livelli molto differenziati di strutturazione e approfondimento delle informazioni: accanto a siti che offrono sezioni articolate, aggiornate e facilmente accessibili, se ne riscontrano altri in cui il SCU è richiamato in modo più frammentario o residuale.

Accanto al SC Universale, una quota significativa delle Amministrazioni regionali, ha attivato politiche regionali di Servizio Civile o altre iniziative assimilabili, in particolare, nel Centro Nord. Tra i dispositivi formalmente configurabili come Servizio Civile regionale operativi nel Mezzogiorno l'unica

esperienza rilevata riguarda la Puglia, mentre in altri contesti sono presenti iniziative affini o assetti normativi non ancora tradotti in bandi finanziati (cfr. figura 3.1). Le iniziative rilevate includono, tra le altre, la Leva civica, Il Servizio Civile solidale, il servizio volontario estivo e programmi di volontariato strutturato rivolti a specifiche fasce di popolazione (adulti, giovani, minori). La coesistenza di SCU e SCR – o di dispositivi affini – nel 57% delle regioni segnala che, in molti contesti, il Servizio Civile viene declinato secondo un doppio binario: da un lato l’adesione al quadro nazionale del SCU, dall’altro lo sviluppo di strumenti regionali che rispondono a priorità territoriali specifiche. Sintomo di una forte fiducia in questo strumento anche da parte delle Regioni che investono proprie risorse integrando il Programma nazionale.

**Figura 3.1 Presenza di Servizio Civile regionale (o programma analogo) nelle regioni Italiane**



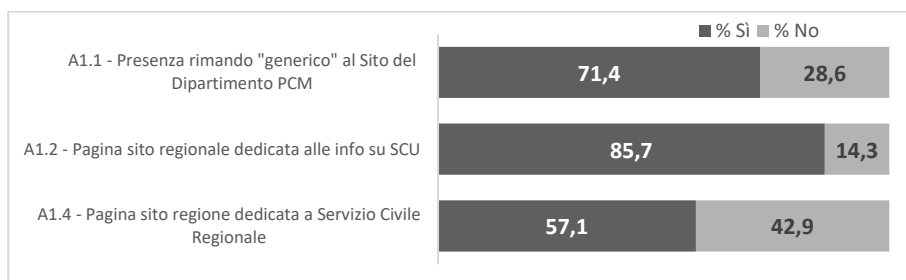
Nota 1: si segnala che nella Regione Basilicata è stata approvata una legge regionale che istituisce il Servizio Civile regionale nel 2025 “Servizio di cittadinanza attiva per la cultura e la coesione sociale (SCACCO)” ma non è ancora operativo.

Nota 2: nella Regione Lazio è stato istituito un Servizio Civile regionale nel 2017, ma attualmente non è stato finanziato ancora alcun bando.

Fonte: elaborazione Inapp su analisi desk siti istituzionali regionali, dato aggiornato a dicembre 2025

La pubblicazione di notizie, bandi e materiali sul Servizio Civile risulta diffusa: l'85% delle Regioni e Province autonome dedica spazi aggiornati a SCU e/o SCR sui propri canali. In molti casi tali sezioni comprendono contenuti articolati (bandi, elenchi degli enti, riferimenti normativi, contatti, informazioni per cittadini ed enti). Tuttavia, anche in questo ambito emerge una forte eterogeneità nelle modalità di organizzazione e presentazione delle informazioni. In alcuni siti il Servizio Civile è facilmente rintracciabile attraverso percorsi chiari e coerenti; in altri, l'accesso risulta meno immediato, con informazioni distribuite su più sezioni o non sempre aggiornate. Dal punto di vista dei riferimenti normativi, in alcuni casi le pagine dedicate al Servizio Civile rinviano prevalentemente alla normativa nazionale, mentre nella maggioranza dei siti sono presenti anche riferimenti alla normativa regionale o a provvedimenti attuativi, spesso corredati da link diretti alla documentazione (figura 3.2).

**Figura 3.2 Visibilità del Servizio Civile (SCU e SCR)**



Nota: distribuzione percentuale di Regioni e Province autonome (n.= 21) in cui sono presenti: (i) rimandi al portale nazionale del Dipartimento; (ii) pagine dedicate al Servizio Civile Universale; (iii) pagine su Servizio Civile regionale o iniziative analoghe; (iv) pagine specifiche dedicate al Servizio Civile regionale.

Fonte: elaborazione INAPP su analisi desk siti istituzionali regionali, dato aggiornato a dicembre 2025

## 2. Collocazione istituzionale del Servizio Civile

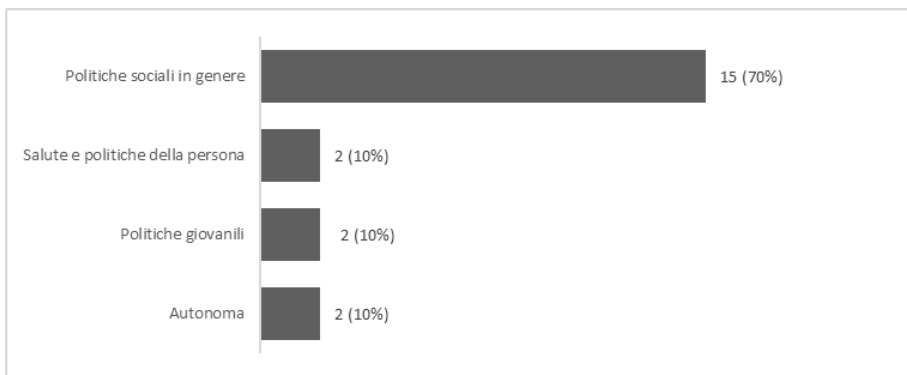
Un ulteriore elemento di analisi riguarda la sua collocazione all'interno delle aree tematiche regionali. La maggioranza delle Regioni e Province autonome lo inserisce nell'ambito delle politiche sociali e del Terzo settore. In più della metà dei casi è individuabile il doppio riferimento a SCU e SCR. Una quota più limitata lo associa alle politiche giovanili o all'area della salute e delle politiche della persona. In altri due casi, è accessibile tramite un canale tematico

autonomo, senza collocazione esplicita in una specifica area amministrativa. Questa variabilità non è solo organizzativa, ma riflette diverse interpretazioni del suo ruolo e dipende dall'istituzione (o meno) del Servizio Civile regionale. Infatti, nelle Regioni con SCR, quest'ultimo è prevalentemente strutturato come strumento di welfare e inclusione sociale rivolto ai giovani, più raramente come dispositivo trasversale ai margini delle classificazioni amministrative tradizionali (figura 3.3).

### 3. Presenza di soggetti regionali delegati

Per quanto riguarda la presenza di un soggetto regionale delegato all'attuazione dei progetti di Servizio Civile, l'analisi desk dei siti non consente una ricostruzione sistematica e affidabile. Tale informazione risulta raramente esplicitata in modo chiaro nei sistemi informativi regionali e, quando presente, appare frammentaria o non aggiornata. Per questa ragione, l'approfondimento degli assetti organizzativi effettivamente operanti nei territori è stato demandato alle interviste qualitative, che consentono una lettura più accurata delle responsabilità e delle modalità di gestione di tale servizio a livello regionale.

**Figura 3.3 Area Tematica di collocazione del Servizio Civile Universale e regionale nella governance regionale (v.a. e v. %)**



Nota: distribuzione di Regioni e Province autonome (N=21) per area tematica in cui il Servizio Civile Universale e Regionale sono collocati nell'architettura informativa del sito (es. Politiche sociali, Salute/politiche della persona, Politiche giovanili, link/canale diretto). La collocazione è assunta come proxy della "presa in carico" istituzionale del tema nel portale regionale e consente di distinguere tra inquadramenti più social-welfare e inquadramenti più *youth-oriented*.

Fonte: elaborazione Inapp su analisi desk siti istituzionali regionali, dato aggiornato a dicembre 2025

Nel complesso, l'analisi desk dei siti istituzionali mostra una governance regionale formalmente riconoscibile e ampiamente visibile, ma con marcata variabilità organizzativa e comunicativa che riflette priorità politiche differenti. Tale visibilità – tramite pagine dedicate, notizie aggiornate e collocazioni esplicite – segnala una presa in carico istituzionale, senza garantire però un'integrazione sostanziale nei sistemi regionali di valorizzazione delle competenze. Lo scarto tra questa rappresentazione formale e la scarsità di riferimenti ai dispositivi di IVC evidenzia le tensioni principali, analizzate nelle sezioni successive sui percorsi regionali di riconoscimento e sulle sperimentazioni territoriali.

### **Focus – Sperimentazioni di riconoscimento delle competenze nell'ambito del Servizio Civile rilevate tramite analisi desk**

Umbria (2016) – La Regione attiva il servizio sperimentale di validazione delle competenze nell'ambito di Garanzia Giovani, esteso anche ai volontari del Servizio Civile nazionale

Emilia-Romagna (2021) – La Regione attiva, tramite D.G.R. n. 639/2021, una procedura "*just in time*" per formalizzazione e certificazione delle competenze nel Servizio Civile, mediante attività autorizzate non finanziate. Il riconoscimento formale delle competenze avviene in relazione agli standard professionali del Sistema Regionale delle Qualifiche (SRQ), di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 936/2004. Con il presente Invito è stata realizzata la formalizzazione e certificazione delle competenze del servizio regionale, al fine di mettere in trasparenza e valorizzare le competenze acquisite dai giovani volontari in esito alle esperienze di tipo non formale effettuate nell'ambito dei programmi di intervento e dei progetti approvati annualmente dal Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile in relazione al "Piano triennale 2020-2022 per la programmazione del Servizio Civile Universale"

Lazio (2022) – La Regione ha avviato una sperimentazione per la messa a regime dei Servizi di individuazione, validazione e di certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali con un certificato avente valore pubblico, per le competenze maturate al di fuori dei percorsi di istruzione e formazione formali. In una prima fase (2022) è partita la sperimentazione con i

giovani impegnati in contesti di apprendimento non formale tra cui specificatamente e dichiaratamente ricade il Servizio Civile Universale.

Liguria (2022) – La Regione, con D.D. n. 2343/2022 in attuazione della Circolare del 25 gennaio 2022 del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Universale, integra gli indirizzi operativi (D.G.R. 612/2017) qualificando i progetti SCU come "progetti speciali". Ciò consente ai volontari di accedere al sistema IVC tramite enti titolati per certificare competenze trasversali del Repertorio regionale senza barriere, con requisito di 1600 ore (inclusivo del periodo SCU) per qualificazioni repertorate. Gli enti SCU devono stipulare accordi con enti titolati (a scelta) per tutoraggio/certificazione inscindibile (con budget e punteggio dedicati), propedeutici alla presentazione dei progetti al Dipartimento nazionale; la domanda, predisposta dal volontario, va inviata ad ALFA Liguria come ente titolare.

Provincia autonoma di Trento (Presente) – Per le/i giovani che sono interessati a mettere in trasparenza le competenze acquisite durante il Servizio Civile, viene attivata una procedura di accompagnamento alla elaborazione di un “Dossier individuale delle competenze”, con modalità appositamente progettate per documentare l'esperienza fatta, che potrà essere successivamente valorizzata in contesti istituzionali di validazione e certificazione.

### 3.3 Esperienze e aspettative delle Regioni

Le interviste ai referenti regionali dei sistemi di IVC e del Servizio Civile, già utilizzate nel capitolo 2 per analizzare definizioni regionali, difficoltà di standardizzazione e tensioni tra valorizzazione educativa e formalizzazione certificativa delle competenze trasversali e di cittadinanza, assumono qui una nuova chiave interpretativa.

L'attenzione si sposta dalle scelte normative interne dei repertori alle aspettative, criticità operative e tensioni di governance che le Regioni esplicitano sul rapporto tra SCU e Sistema nazionale di certificazione. Le interviste fungono da osservatorio sulle fragilità dell'integrazione del Servizio Civile nei dispositivi di riconoscimento delle competenze e sulle condizioni per renderne esigibile il

diritto agli apprendimenti dei volontari, focalizzandosi su nodi aperti e richieste al livello nazionale.

L'analisi si concentra, in particolare, su tre piani strettamente intrecciati:

1. gli ostacoli strutturali e operativi che rendono fragile l'integrazione tra SCU e sistemi di IVC;
2. i fattori abilitanti che, secondo le Regioni, potrebbero rendere praticabile tale integrazione;
3. le richieste e le aspettative rivolte al livello nazionale per superare l'attuale fase di incertezza.

### **3.3.1 Ostacoli all'integrazione tra Servizio Civile Universale e Sistemi regionali di IVC**

La rilettura delle interviste condotta in questo capitolo consente di mettere a fuoco un insieme di ostacoli che non riguardano la legittimità del riconoscimento delle competenze acquisite nel Servizio Civile Universale, né la qualità intrinseca dei sistemi regionali di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Al contrario, tali ostacoli emergono nel momento in cui il Servizio Civile sollecita i sistemi di IVC a farsi carico, in modo strutturale e potenzialmente generalizzato, di un'esperienza di apprendimento non formale caratterizzata da specificità organizzative, numeriche e metodologiche.

#### **a) Carico organizzativo e sostenibilità dei servizi di IVC: un nodo strutturale**

Dalle interviste emerge con particolare chiarezza che uno degli ostacoli principali all'integrazione tra Servizio Civile Universale e sistemi regionali di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non riguarda la legittimità del riconoscimento in sé, ma la tenuta organizzativa e la sostenibilità dei servizi chiamati a realizzarlo "Se il Servizio Civile entra stabilmente nei percorsi di IVC, qualcuno deve reggere l'impatto organizzativo. Così com'è, il sistema non lo regge" (referente regionale).

I sistemi regionali di IVC sono infatti progettati per operare su flussi di utenza relativamente delimitati e programmabili, spesso connessi alle politiche attive del lavoro, alla formazione professionale o a specifiche misure rivolte a target definiti. L'eventuale presa in carico sistematica del Servizio Civile Universale introduce una domanda di riconoscimento potenzialmente ampia, numericamente rilevante e concentrata in finestre temporali specifiche, che

difficilmente può essere assorbita senza una riorganizzazione profonda dei servizi.

Le Regioni segnalano come il SCU, per caratteristiche proprie, non sia assimilabile a un'utenza ordinaria dei servizi di IVC. Il numero dei volontari coinvolti, la durata omogenea delle esperienze, la necessità di accompagnamento riflessivo e di supporto nella ricostruzione delle evidenze di apprendimento comportano un carico organizzativo aggiuntivo, che rischia di mettere sotto pressione strutture già impegnate su altri fronti prioritari. In questo senso, il problema non viene posto in termini di indisponibilità politica o culturale, ma come questione di capacità operativa e di equilibrio complessivo del sistema.

A questo primo livello di criticità si intreccia strettamente il tema della sostenibilità economica. I percorsi di individuazione, validazione e, ancor più, di certificazione delle competenze richiedono competenze professionali specifiche, tempi dedicati di accompagnamento individuale e risorse finanziarie non trascurabili. Tuttavia, dalle interviste emerge come il riconoscimento delle competenze nel Servizio Civile non sia accompagnato da un disegno strutturato di finanziamento a supporto dei sistemi regionali di IVC. In assenza di risorse dedicate o di meccanismi compensativi, la possibilità di attivare tali percorsi rimane fortemente condizionata dalle disponibilità locali e dalla capacità delle singole Regioni di assorbire costi aggiuntivi.

Questa tensione produce un effetto rilevante: il riconoscimento delle competenze del SCU viene percepito come tecnicamente possibile ma istituzionalmente fragile, affidato a sperimentazioni circoscritte, a soluzioni temporanee o alla buona volontà degli attori coinvolti, piuttosto che a un dispositivo stabile e generalizzabile. Le Regioni sottolineano come, senza un quadro nazionale che chiarisca ruoli, responsabilità e risorse, il rischio sia quello di alimentare aspettative difficilmente sostenibili nel medio periodo.

Nel loro insieme, carico organizzativo e sostenibilità dei servizi configurano quindi un nodo strutturale, che precede e condiziona ogni riflessione sulle modalità tecniche di riconoscimento. Le interviste restituiscono l'immagine di sistemi regionali che non mettono in discussione il valore formativo del Servizio Civile, ma che evidenziano con forza la necessità di condizioni di contesto – organizzative e finanziarie – senza le quali l'integrazione tra SCU e IVC rischia di rimanere un obiettivo enunciato più che una pratica effettivamente esigibile.

b) Asimmetrie territoriali e disuguaglianze di accesso

Un ulteriore ostacolo riguarda le asimmetrie territoriali. Le interviste confermano che i sistemi regionali di IVC si trovano in fasi di sviluppo differenti, con livelli diversi di maturità organizzativa, diffusione dei soggetti titolati e capacità di erogazione dei servizi. In questo contesto, l'eventuale spinta verso il riconoscimento formale delle competenze del SCU rischia di produrre disuguaglianze significative tra territori.

Le Regioni sottolineano come, allo stato attuale, non tutti i giovani avrebbero le stesse possibilità di accedere a percorsi di validazione o certificazione delle competenze maturate nel Servizio Civile, semplicemente perché non tutti i territori dispongono delle stesse condizioni operative. Questo elemento introduce una tensione rilevante tra l'idea di un Servizio Civile "universale" e la concreta possibilità di garantire un riconoscimento omogeneo su tutto il territorio nazionale: "Oggi non tutti i giovani hanno le stesse possibilità di arrivare alla validazione o alla certificazione, semplicemente perché non tutte le Regioni sono nelle stesse condizioni" (referente regionale).

c) Difficoltà di presa in carico delle competenze non standard

Infine, le interviste mettono in luce una difficoltà specifica legata alla natura delle competenze sviluppate nel Servizio Civile. Le competenze centrali del SCU – personali, sociali, di cittadinanza – sono competenze fortemente situate, legate all'esperienza, alle relazioni e ai contesti di intervento. I sistemi di IVC, pur avendo avviato riflessioni e sperimentazioni sulle competenze trasversali, risultano strutturalmente più attrezzati per trattare competenze leggibili in termini di prestazioni standardizzabili. "Il Servizio Civile non è un'esperienza standardizzabile: ogni progetto è diverso e ogni ragazzo vive quell'esperienza in modo diverso" (referente regionale).

Questo scarto genera una cautela diffusa rispetto alla certificazione formale delle competenze del SCU. Le Regioni riconoscono la piena legittimità della messa in trasparenza e, in molti casi, della validazione, ma esprimono perplessità rispetto a un approccio che conduca automaticamente alla certificazione. La difficoltà non è tecnica in senso stretto, ma metodologica e concettuale: prendere in carico competenze non standard senza snaturarne il senso educativo e civico rappresenta una sfida che i sistemi regionali, da soli, faticano ad affrontare: "Portare automaticamente queste competenze a

certificazione rischia di snaturare il senso stesso del Servizio Civile” (referente regionale).

### 3.3.2 Fattori abilitanti per l'integrazione tra Servizio Civile Universale e sistemi di IVC

Accanto agli ostacoli evidenziati, le interviste restituiscono anche un insieme di fattori abilitanti che, dal punto di vista delle Regioni, rendono l'integrazione tra Servizio Civile Universale e Sistemi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non solo auspicabile, ma potenzialmente praticabile. Tali fattori non coincidono con soluzioni operative già a regime, bensì con condizioni che, se adeguatamente presidiate, potrebbero ridurre le tensioni emerse e rafforzare la tenuta complessiva del sistema.

Un primo fattore abilitante riguarda il riconoscimento condiviso del valore formativo del Servizio Civile Universale. In tutte le interviste, il SCU viene descritto come un contesto di apprendimento non formale ad alta intensità educativa, capace di produrre esiti significativi sul piano delle competenze personali, sociali e di cittadinanza. Questo riconoscimento non è meramente retorico, ma costituisce una base comune che legittima l'investimento istituzionale sul tema del riconoscimento delle competenze. Le Regioni non mettono in discussione il 'se' valorizzare l'esperienza del Servizio Civile, ma il 'come' farlo in modo coerente con la natura dell'esperienza e con i vincoli dei sistemi di IVC.

Un secondo fattore abilitante è rappresentato dall'esistenza, all'interno dei sistemi regionali, di strumenti e pratiche già orientati alla messa in trasparenza e alla validazione delle competenze. Le interviste mostrano come molte Regioni dispongano di dispositivi, competenze professionali e riferimenti metodologici che potrebbero essere adattati anche al Servizio Civile, soprattutto per quanto riguarda le fasi di individuazione e validazione delle competenze professionali. In questo senso, il problema non è l'assenza totale di strumenti, ma la difficoltà di estenderli in modo sistematico a un'esperienza numericamente rilevante e metodologicamente peculiare come il SCU: “Dal punto di vista metodologico non siamo disarmati, ma il Servizio Civile non è un'utenza ordinaria” (referente regionale).

Un terzo fattore riguarda la disponibilità, in alcuni contesti regionali, di esperienze di cooperazione interistituzionale e di dialogo tra politiche diverse. Le interviste evidenziano come, laddove esiste una maggiore integrazione tra politiche giovanili, formazione, lavoro e Servizio Civile, risulti più agevole immaginare percorsi di valorizzazione delle competenze che non si esauriscano nella certificazione formale. In questi casi, il Servizio Civile viene collocato all'interno di una filiera più ampia di interventi per l'attivazione dei giovani, nella quale il riconoscimento delle competenze può assumere forme differenziate e progressive: "Laddove c'è dialogo tra politiche giovanili, formazione e lavoro, diventa più facile ragionare anche sulla valorizzazione delle competenze del Servizio Civile" (referente regionale).

Infine, emerge come fattore abilitante la crescente attenzione, anche a livello europeo e nazionale, alle competenze trasversali e di cittadinanza. Le Regioni collocano il tema del riconoscimento delle competenze del SCU all'interno di un quadro più ampio, che comprende le politiche per l'apprendimento permanente, il *reskilling* e l'*upskilling* e le strategie per rafforzare l'occupabilità "Il tema delle competenze trasversali oggi è ovunque, non possiamo far finta che il Servizio Civile non ne faccia parte" (referente regionale). Questo contesto rende più difficile ignorare la domanda di riconoscimento proveniente dai giovani e dagli enti, ma al tempo stesso rafforza la necessità di soluzioni coerenti e sostenibili.

Nel loro insieme, questi fattori delineano un terreno potenzialmente favorevole all'integrazione tra SCU e IVC, a condizione che l'intervento non sia ridotto a un mero adempimento tecnico, ma venga collocato all'interno di una visione di sistema. Tali fattori, tuttavia, non si traducono automaticamente in capacità di implementazione, ma restano subordinati a scelte di governance e di investimento.

### **3.3.3 Richieste e aspettative delle Regioni nei confronti del livello nazionale**

A fronte degli ostacoli e dei fattori abilitanti individuati, le interviste restituiscono con chiarezza un insieme di richieste e aspettative che le Regioni rivolgono al livello nazionale. Tali richieste non riguardano singoli aggiustamenti procedurali,

ma investono il quadro complessivo di governance del riconoscimento delle competenze nel Servizio Civile Universale.

Una prima richiesta riguarda la definizione di un quadro nazionale condiviso sul riconoscimento delle competenze maturate nel SCU. Le Regioni segnalano come l'assenza dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni previsto dal D.Lgs. n. 40/2017 rappresenti un vuoto istituzionale che rende fragile ogni tentativo di integrazione strutturale. "Senza un quadro nazionale condiviso, ogni Regione è costretta ad arrangiarsi e il rischio di frammentazione è altissimo" (referente regionale).

Non si tratta solo di una carenza formale, ma di una mancanza che incide direttamente sulla capacità dei sistemi regionali di programmare, investire risorse e costruire dispositivi stabili: "L'assenza dell'Accordo Stato-Regioni lascia tutto in sospeso: nessuno sa fino a dove può spingersi" (referente regionale).

In secondo luogo, le Regioni chiedono una maggiore chiarezza sui livelli di riconoscimento attesi. Dalle interviste emerge una forte convergenza sull'idea che il riconoscimento delle competenze del SCU non debba essere automaticamente ricondotto alla certificazione formale. Al contrario, viene richiesto un esplicito riconoscimento istituzionale del valore delle fasi intermedie – messa in trasparenza e validazione – come esiti legittimi e coerenti con la natura dell'esperienza di Servizio Civile. Una tale chiarificazione consentirebbe di ridurre le tensioni attorno alla certificazione e di costruire percorsi più realistici e sostenibili. "Non tutto deve arrivare a certificazione. Messa in trasparenza e validazione sono già risultati importanti e coerenti con il Servizio Civile" (referente regionale) e "Se si chiarisse a livello nazionale che la certificazione non è l'unico esito possibile, si alleggerirebbe molto la pressione sui sistemi" (referente regionale).

Una terza aspettativa riguarda il tema delle risorse. Le Regioni sottolineano la necessità che l'eventuale integrazione tra SCU e sistemi di IVC sia accompagnata da un adeguato sostegno finanziario e organizzativo. In assenza di risorse dedicate, il rischio è quello di scaricare sui territori costi e responsabilità che i sistemi regionali non sono in grado di assorbire senza compromettere altre funzioni prioritarie. In questo senso, la richiesta non è semplicemente quella di 'più fondi', ma di un disegno nazionale che renda coerenti obiettivi, strumenti e

risorse: “Se il riconoscimento delle competenze diventa strutturale, servono risorse dedicate. Così com’è, il sistema non regge” (referente regionale).

Infine, le interviste evidenziano l’aspettativa di un rafforzamento del dialogo interistituzionale e tecnico-metodologico. Le Regioni chiedono spazi strutturati di confronto che permettano di condividere esperienze, criticità e soluzioni, evitando che ciascun territorio proceda in ordine sparso. Tale confronto è ritenuto particolarmente necessario per affrontare il nodo delle competenze trasversali e di cittadinanza, che per loro natura eccedono i confini dei singoli mercati del lavoro regionali.

Nel complesso, le richieste e le aspettative espresse dalle Regioni delineano un’esigenza chiara: uscire da una fase di sperimentazione frammentata e di incertezza istituzionale per approdare a un quadro nazionale che riconosca il valore formativo del Servizio Civile Universale senza scaricarne i costi organizzativi sui sistemi regionali.

### **3.4 Lezioni apprese e aspettative degli stakeholder del Servizio Civile Universale**

Un ultimo, ma particolarmente rilevante, passaggio del lavoro di ricerca è stato il confronto diretto con gli stakeholder del SCU, realizzato attraverso un focus group tenutosi nel mese di marzo 2024. L’incontro ha coinvolto una pluralità di attori che rappresentano, da prospettive diverse, i principali livelli di governo, attuazione e fruizione del Servizio Civile: i giovani operatori volontari (in Italia e all’estero), le loro rappresentanze istituzionali, gli enti attuatori e le amministrazioni pubbliche coinvolte. In particolare, hanno preso parte al focus group numerosi soggetti rappresentanti della Consulta nazionale per il Servizio Civile Universale, fra questi, rappresentanti de l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), della Conferenza Nazionale Enti Servizio Civile (CNESC), della Fondazione AMESCI, di Confcooperative, di ARCI Servizio Civile, degli operatori volontari in servizio in Italia e all’estero e della Conferenza delle Regioni e delle

Province autonome<sup>16</sup> nonché rappresentanti del CNG, e di enti Attuatori accreditati. La composizione del focus ha consentito di mettere a confronto punti di vista differenti ma complementari: da un lato, le esperienze dirette dei giovani che attraversano il Servizio Civile come percorso di crescita personale e civica; dall'altro, le letture istituzionali e operative di chi è chiamato a progettare, accompagnare, finanziare e regolamentare questa esperienza. Ne è emerso un quadro articolato, nel quale aspettative, criticità e visioni di futuro si intrecciano, offrendo una chiave di lettura preziosa per comprendere non solo come il Servizio Civile produce apprendimento, ma a quali condizioni tale apprendimento può essere riconosciuto e valorizzato in modo coerente e sostenibile.

Il confronto con gli stakeholder costituisce un passaggio cruciale della ricerca, poiché consente di integrare lo sguardo istituzionale e sistemico adottato nei capitoli precedenti con una lettura più ravvicinata delle esperienze vissute, delle aspettative concrete e delle criticità percepite da chi il Servizio Civile lo attraversa, lo accompagna o lo attua quotidianamente.

Nel loro insieme, le voci raccolte restituiscono un quadro ricco ma sorprendentemente coerente. Tutti gli attori riconoscono all'esperienza SCU una forte valenza formativa, che si manifesta non tanto attraverso la formazione strutturata, quanto attraverso l'esperienza pratica, la relazione con i contesti di intervento, il confronto con le fragilità, la dimensione del "fare insieme" e

---

<sup>16</sup> La Consulta nazionale per il Servizio Civile Universale (Consulta), istituita ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 40 del 2017, (si veda, <https://www.normattiva.it/eli/id/2017/04/03/17G00053/CONSOLIDATED>) è un organismo permanente di consultazione, riferimento e confronto per le questioni concernenti il Servizio Civile Universale. L'organizzazione e l'attività della Consulta, la nomina dei membri e la durata del loro incarico sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata.

L'attuale Consulta è stata nominata con decreto del Ministro per lo sport e i giovani del 20 novembre 2023 (si veda [https://www.politichegiovani.gov.it/media/ysnbjz0/dm-20-novembre-2023-consulta-nazionale-per-il-servizio-civile-universale\\_signed.pdf](https://www.politichegiovani.gov.it/media/ysnbjz0/dm-20-novembre-2023-consulta-nazionale-per-il-servizio-civile-universale_signed.pdf)), in seguito modificata con decreto ministeriale 7 marzo 2024 (si veda [https://www.politichegiovani.gov.it/media/yqnfdbble/dm-7-marzo-2024\\_sost\\_membri\\_consulta.pdf](https://www.politichegiovani.gov.it/media/yqnfdbble/dm-7-marzo-2024_sost_membri_consulta.pdf)), con il decreto ministeriale 14 maggio 2024 (si veda [https://www.politichegiovani.gov.it/media/qfbdywbx/dm-13-maggio-2024-consulta-scu-sostituzione-rapp-csev\\_signed.pdf](https://www.politichegiovani.gov.it/media/qfbdywbx/dm-13-maggio-2024-consulta-scu-sostituzione-rapp-csev_signed.pdf)) e con il decreto ministeriale 31 marzo 2025 (si veda [https://www.politichegiovani.gov.it/media/x12fehim/dm-31-03-2025\\_completo-firme-e-visto.pdf](https://www.politichegiovani.gov.it/media/x12fehim/dm-31-03-2025_completo-firme-e-visto.pdf)) secondo le modalità previste dalla previgente normativa è costituita da 23 membri, così distribuiti: 9 scelti tra gli enti iscritti all'albo del Servizio Civile Universale; 3 designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; 3 designati dall'Associazione nazionale comuni italiani; 4 eletti in seno alla Rappresentanza nazionale degli operatori volontari; 4 scelti nell'ambito dei coordinamenti tra enti.

dell'assunzione progressiva di responsabilità. Il Servizio Civile è descritto come un'esperienza che consente di "spostare il baricentro" del giovane, favorendo una crescita personale e civica che difficilmente potrebbe essere riprodotta in altri contesti. Questa dimensione trasformativa viene riconosciuta tanto dai giovani quanto dagli enti e dalle istituzioni, ed è letta come un elemento costitutivo dell'identità del Servizio Civile. In questo senso, emerge con chiarezza una prima lezione appresa: il valore del Servizio Civile non è riducibile alle competenze che produce, ma risiede nel processo di apprendimento non formale che attiva, nella consapevolezza che genera e nel modo in cui accompagna i giovani in un passaggio delicato verso l'età adulta. Proprio a partire da questa consapevolezza si innesta, però, una seconda linea di riflessione, più problematica. Gli stakeholder segnalano come le modalità attraverso cui, negli ultimi anni, si è tentato di valorizzare le competenze acquisite nel Servizio Civile abbiano prodotto ambiguità, sovrapposizioni e fraintendimenti. Attestazioni standardizzate, certificazioni percepite come poco accessibili o poco spendibili, strumenti non sempre comprensibili nel loro significato reale hanno contribuito a generare aspettative elevate, spesso disattese, sia tra i giovani sia tra gli enti. Per i giovani operatori volontari, in particolare, emerge una tensione evidente tra il valore soggettivamente attribuito all'esperienza e la difficoltà di tradurre tale valore in un riconoscimento esterno effettivo. Questa tensione è ancora più marcata nel caso del Servizio Civile svolto all'estero, dove l'arricchimento personale, culturale e linguistico appare evidente, ma non trova un corrispettivo in strumenti di riconoscimento formale realmente utilizzabili nei percorsi successivi di studio o lavoro. Ne deriva una percezione diffusa di sproporzione tra l'impegno richiesto e la restituzione ottenuta. Dal lato degli enti attuatori, la valorizzazione delle competenze è riconosciuta come un obiettivo importante, ma non privo di costi. I percorsi di individuazione, validazione e certificazione richiedono tempo, competenze specifiche, risorse organizzative e capacità di accompagnamento che non tutti gli enti sono in grado di garantire in modo strutturale. Inoltre, permane una forte incertezza sul ruolo che gli enti sono chiamati a svolgere: fino a che punto devono accompagnare i giovani nella valorizzazione delle competenze? Qual è il confine tra accompagnamento educativo e presa in carico di processi tecnici complessi come quelli di IVC? Queste domande restano in larga parte aperte. Gli stakeholder considerano la certificazione delle competenze uno strumento potenzialmente utile ma problematico, in particolare quando proposta come

esito automatico o obiettivo prioritario del Servizio Civile Universale. Prevale un orientamento di cautela: essa risulta significativa solo se inserita in percorsi consapevoli, volontari e sostenibili, preceduti da fasi di messa in trasparenza e validazione che consentano al giovane di comprendere e rielaborare la propria esperienza. Rendere obbligatoria o premiale la certificazione, senza definire condizioni, finalità e capacità di sostegno del sistema, viene percepito come rischio di snaturamento del Servizio Civile e di produzione di disuguaglianze territoriali.

Un ulteriore elemento emerso dal confronto riguarda la comunicazione. Molti attori sottolineano come il valore del Servizio Civile sia poco riconosciuto all'esterno, specie dal mondo del lavoro e delle imprese. Senza una narrazione condivisa e credibile che ne esalti l'esperienza formativa e civica, gli strumenti di certificazione delle competenze rischiano di rivelarsi inefficaci. Tale processo appare inseparabile da una strategia di riconoscimento pubblico del SCU come politica strutturale giovanile.

Nel complesso, le lezioni apprese dal confronto con gli stakeholder convergono su un messaggio chiaro: la valorizzazione delle competenze rappresenta un esito rilevante, ma non originario, del Servizio Civile Universale. Forzare il sistema verso soluzioni tecniche non condivise rischia di produrre più costi che benefici. Al contrario, investire sulla consapevolezza dei giovani, sulla qualità dell'accompagnamento, sulla chiarezza dei linguaggi e su un quadro istituzionale condiviso appare la condizione necessaria per rendere la valorizzazione delle competenze un'opportunità reale, e non un passaggio formale, all'interno di una politica che resta, prima di tutto, un'esperienza di cittadinanza attiva e di crescita collettiva.

In questa prospettiva, il Servizio Civile Universale si configura non solo come dispositivo di attivazione giovanile, ma come laboratorio che interroga il rapporto tra apprendimento non formale, politiche pubbliche e sistemi di riconoscimento delle competenze. Gli stakeholder non richiedono scorciatoie tecniche, ma tempo, ascolto e coerenza: condizioni indispensabili affinché la certificazione possa rafforzare – e non indebolire – il senso e la finalità dell'esperienza come pratica di cittadinanza attiva e crescita collettiva.

In tale ottica, esso non anticipa soluzioni, ma rende visibili le condizioni di possibilità – e i limiti strutturali – di una politica pubblica volta a valorizzare l'apprendimento non formale senza ridurlo a mero adempimento tecnico.

## Conclusioni

L'analisi condotta ha assunto il Servizio Civile Universale come contesto privilegiato di apprendimento non formale e, al tempo stesso, come stress-test per i processi di valorizzazione delle competenze acquisite in percorsi ad alta intensità civica e relazionale. L'obiettivo non era misurare gli esiti individuali né l'impatto occupazionale diretto, bensì interrogare la capacità inter-sistemica dei servizi territoriali di dare pieno valore agli apprendimenti orientati all'azione civica. In questo quadro, il SCU emerge come laboratorio emblematico che solleva interrogativi organici sulle politiche di apprendimento permanente, evidenziando tensioni tra innovazione normativa e capacità attuativa multilivello, e offrendo spunti per un'evoluzione più matura dei sistemi di riconoscimento.

Le evidenze emerse dall'analisi desk e dall'indagine qualitativa – che integrano i contributi già disponibili in letteratura con dati originali provenienti dalle Regioni intervistate – confermano che il valore formativo del SCU è consolidato e ampiamente riconosciuto sia sul piano normativo sia dagli attori del sistema. L'esperienza è intesa come trasformativa, capace di incidere sulla maturazione civica dei giovani attraverso l'immersione in contesti reali e la progressiva assunzione di autonomia responsabile, elementi allineati al Quadro delle Competenze Chiave europee per l'Apprendimento Permanente. Persistono tuttavia difficoltà strutturali nella traduzione di tale riconoscimento in percorsi concreti di IVC – difficoltà che si acquiscono nei percorsi all'estero, dove gli arricchimenti culturali, linguistici e relazionali faticano a trovare un riconoscimento formale effettivamente spendibile.

Tali difficoltà non derivano da una carenza normativa – il D.Lgs. n. 40/2017 e il D.Lgs. n. 115/2024 forniscono un quadro di riferimento adeguato – né da una scarsa consapevolezza istituzionale, ma da una 'lacuna sistemica': l'assenza di

un'infrastruttura metodologica condivisa che connetta organicamente apprendimento non formale, quadri europei di competenze e dispositivi di riconoscimento multilivello.

Una distinzione cruciale riguarda la 'natura delle competenze' maturate nel SCU: per quelle tecnico-professionali i sistemi IVC sono già praticabili; per le competenze relazionali, sociali e civiche – intrinsecamente situate e processuali – la certificazione formale rischia di impoverirne la complessità, mentre i dispositivi di bilancio riflessivo e narrazione degli apprendimenti si rivelano strumenti più coerenti con la natura del SCU.

Le evidenze suggeriscono di leggere il riconoscimento delle competenze di cittadinanza non esclusivamente in termini di esiti certificativi, ma come parte di una strategia più ampia di valorizzazione che privilegia la consapevolezza soggettiva e una legittimazione istituzionale flessibile.

Il recente D.Lgs. n. 115/2024 assume, poi, un rilievo particolare, ampliando il perimetro dei contesti di apprendimento non formale riconosciuti, incluso il SCU, e ponendo le basi per un'evoluzione qualitativa attraverso criteri attuativi condivisi e linee guida operative multilivello. Nel prossimo futuro, l'attuazione delle sue scelte tecnico-procedurali potrà costituire un fattore abilitante decisivo, favorendo la messa a punto di strumenti operativi comuni e il consolidamento di indirizzi metodologici tra i diversi attori. In questo spazio di tensione tra innovazione normativa e capacità attuativa si colloca il filone degli studi Inapp sull'analisi e modellizzazione delle competenze chiave all'interno dei sistemi formativi e dell'apprendimento (Giovannini *et al.* 2025). Lo studio ha l'obiettivo di costruire e sperimentare un metamodello dialogante con l'infrastruttura dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, per rappresentare le competenze chiave e i quadri europei di competenze, rispondendo alle esigenze di trattamento (formazione, valutazione, valorizzazione, riconoscimento ecc.) di queste competenze da parte dei differenti attori del sistema. In questo senso, esso potrà svolgere una funzione di supporto tecnico-metodologico a un indirizzo politico condiviso, contribuendo a rendere più coerenti, comparabili ed esigibili i percorsi di riconoscimento delle competenze trasversali maturate nei contesti di apprendimento non formale.

È possibile sintetizzare, quindi, le evidenze emerse in quattro sintetiche raccomandazioni, da leggere in chiave sistemica:

### **Raccomandazione 1. Dare piena attuazione all'Accordo Stato-Regioni (D.Lgs. n. 40/2017)**

La stipula dell'Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni sui criteri di riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite nel SCU rappresenta la preconditione sistemica di tutte le altre misure. Non si tratta di un adempimento formale, ma dello strumento attraverso cui orientare le autonomie regionali, armonizzare le pratiche su competenze trasversali che eccedono i confini territoriali e costruire spazi strutturati di dialogo interistituzionale, senza comprimere le specificità locali.

### **Raccomandazione 2. Costruire un'infrastruttura metodologica condivisa per le competenze relazionali, sociali e civiche**

È sul versante delle competenze di cittadinanza che occorre investire in strumenti metodologici robusti. Si raccomanda lo sviluppo – in raccordo con l'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni e con i framework europei (LifeComp, EntreComp, DigComp) – di linee guida operative per i processi di individuazione e validazione che privilegino il bilancio riflessivo e la narrazione degli apprendimenti rispetto alla certificazione formale rigida.

### **Raccomandazione 3. Rafforzare la visibilità istituzionale del SCU e del SCR nei sistemi informativi regionali**

L'analisi dei siti istituzionali delle 21 Regioni e Province autonome ha rivelato una presenza del SCU – e, dove attivo, del Servizio Civile Regionale (SCR) – spesso frammentaria, collocata in aree amministrative eterogenee e raramente collegata ai servizi di IVC. Si raccomanda un'azione coordinata di mappatura e aggiornamento delle pagine regionali dedicate a SCU e SCR, con l'obiettivo di rendere espliciti i raccordi con i servizi di IVC, le opportunità di riconoscimento disponibili e i percorsi di accesso per i volontari.

### **Raccomandazione 4. Valutare l'allocazione di risorse dedicate e strutturali per i processi di IVC nel SCU**

L'assenza di allocazioni esplicite (finanziarie, organizzative e di capacità amministrativa) è il fattore che più sistematicamente trasforma le ambizioni normative in sperimentazioni pilota insostenibili. Si raccomanda di prevedere, nelle prossime programmazioni, apposite linee di finanziamento dedicate all'accompagnamento dei volontari nei percorsi di IVC, alla formazione

specialistica degli operatori e al raccordo stabile tra enti attuatori e servizi regionali di certificazione.

I risultati di questa indagine aprono un'agenda possibile su fronti ancora poco esplorati. Si segnalano quattro direzioni prioritarie:

- Efficacia longitudinale dei percorsi di IVC nel SCU. Attualmente non risulta un'attività di monitoraggio e valutazione costante che segua nel tempo i percorsi degli operatori volontari, e che intercettino eventuali processi di individuazione o validazione a cui si sono sottoposti in esito a SCU: occorre verificare se tali percorsi incidano sulla traiettoria formativa e professionale a distanza di 2-5 anni dall'esperienza.
- Comparazione europea delle pratiche di riconoscimento del volontariato strutturato. Sarebbe utile un'analisi comparata a livello internazionale con i Paesi che hanno già integrato programmi di Servizio Civile nei rispettivi sistemi di apprendimento permanente.
- Sviluppo e sperimentazione di modelli di valutazione partecipata. I processi di IVC nel SCU potrebbero beneficiare di approcci valutativi co-costruiti con gli stessi soggetti coinvolti – enti attuatori, operatori volontari, stakeholder regionali e imprese dell'economia sociale – capaci di restituire una lettura dell'esperienza dall'interno. Una ricerca dedicata dovrebbe esplorare metodologie in grado di rilevare congiuntamente le competenze maturate dai singoli volontari e le ricadute più ampie sui territori di servizio, verificando se e in quale misura il SCU generi capitale sociale, rafforzi reti di prossimità e produca effetti misurabili sulle comunità locali. Coinvolgere le imprese dell'economia sociale in questa valutazione significherebbe interpellarle non solo come destinatarie del riconoscimento, ma come co-produttrici dei criteri con cui misurare il valore dell'esperienza civica.
- Percezione e uso del riconoscimento da parte dei datori di lavoro. È necessario indagare in quale misura attestazioni e portfolio di competenze provenienti dal SCU siano valorizzati nelle pratiche di selezione e se esistano settori professionali in cui il riconoscimento civico abbia già acquisito legittimità di mercato.

In ultima analisi, la valorizzazione delle competenze maturate nel SCU interpella la capacità dei sistemi pubblici di riconoscere l'apprendimento civico e sociale come dimensione fondante dello sviluppo individuale e collettivo, configurando il SCU non solo come beneficiario di politiche di riconoscimento, ma come banco di prova evolutivo per l'intero paradigma dell'apprendimento permanente. Superare strutturalmente la distanza tra riconoscimento simbolico e spendibilità reale richiede un impegno corale: rafforzamento del coordinamento multilivello, adozione di quadri metodologici condivisi e flessibili e costruzione di una narrazione pubblica credibile che veda il Servizio Civile Universale come politica strutturale giovanile.

Queste proposte, orientate al dialogo, mirano a trasformare le tensioni emerse – tra validazione processuale e certificazione rigida, tra autonomia territoriale e coerenza nazionale – in opportunità per una politica pubblica autenticamente trasformativa, capace di onorare il SCU come laboratorio di cittadinanza attiva e apprendimento significativo, con ricadute positive sulla crescita personale e sociale dei giovani.

## Bibliografia

- Audigier F. (2000), *Basic concepts and core competencies for education for democratic citizenship*, Strasbourg, Council of Europe
- Advisory Group on Citizenship (1998), *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools: Final report of the Advisory Group on Citizenship*, London, Qualifications and Curriculum Authority
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Il capitale sociale: istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino
- Bourdieu P. (1980), *Le capital social. Notes provisoires, Actes de la recherche en sciences sociales*, n.31, pp.2-3
- Bresciani P.G. (2022), *La competenza: appunti di viaggio, oltre l'orizzonte*, Milano, Franco Angeli
- Bresciani P.G. (2012), *Capire la competenza: teorie, metodi, esperienze dall'analisi alla certificazione*, Milano, Franco Angeli
- Bresciani P.G. (2002), *La competenza tra teoria e pratica*, *Professionalità*, 22, n.67, pp.22-24
- Cedefop, ReferNet (2025a), *Strategia nazionale per le competenze/abilità: Italia – Cronologia delle politiche di istruzione e formazione professionale in Europa (aggiornamento 2024)*, ID number 28319, strumento online <<https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/timeline-vet-policies-europe/search/28319>>
- Cedefop, ReferNet (2025b), *Rafforzare le competenze chiave nell'istruzione e nella formazione: Italia – Cronologia delle politiche di istruzione e formazione professionale in Europa (aggiornamento 2024)*, ID number 28318 strumento online <<https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/timeline-vet-policies-europe/search/28318>>

- Cerese F.P. (2020), L'accumulazione di capitale sociale individuale come meccanismo di crescente diseguaglianza, *Sociologia e Ricerca Sociale*, n.122, pp.5-23
- De Luca F. (2024), Cittadinanza attiva, in Bresciani P.G. (a cura di), *Giovani, competenze trasversali, occupabilità: Costruire esperienze, tirocini e transizioni di qualità*, Milano, Franco Angeli, pp.94-112
- De Luca F. (2022a), Il Servizio Civile come politica efficace per i giovani nel quadro del Next Generation EU, *Politiche Sociali. Social Policies*, n.1, pp.31-60
- De Luca F. (2022b), PNRR, il Servizio Civile per l'occupabilità dei giovani: ripartire dall'impegno e dalla partecipazione dei giovani, *Welforum.it*, 18 luglio
- De Luca F. (2019), Cittadinanza Attiva come acceleratore di capitale sociale, relazione presentata al *III Convegno della Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC)*, Università degli Studi Federico II, Napoli, 31 gennaio - 2 febbraio
- De Luca F., Di Iorio T. (2022), *Il Servizio civile all'estero. Fra pacifismo e specializzazione*, Inapp Working Paper n.95, Roma, Inapp
- De Luca F., Ferri S. (2023), Il Servizio civile, una politica sensibile al genere?, in MEF, *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2022 – Conto del bilancio di Stato*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, pp.530-538
- De Luca F., Ferri S. (2021), *Gli effetti del Servizio Civile sull'occupabilità dei giovani: una stima tramite statistical matching*, Inapp Working Paper n.66, Roma, Inapp
- De Luca F., Ferri S. (2019), Active Citizenship increases the Employability? Indexes experimentation in a sample survey, relazione presentata alla *1st International Conference of the Journal Scuola Democratica*, Cagliari, 8-11 giugno
- De Luca F., Ferri S., Di Padova P. (2019), Cittadinanza attiva e occupabilità: una sperimentazione di due indici di misurazione, in Caputo A., Punziano G., Saracino B. (a cura di), *Prospettive di metodo per le politiche educative*, Napoli, Piemme Edizioni, pp.119-149
- European Commission (2022), *GreenComp. The European sustainability competence framework*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

- European Commission (2020), *LifeComp. The European framework for personal, social and learning to learn competence*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2018), Commission Staff Working Document. Accompanying the Proposal for a Council Recommendation *on Key Competences for Lifelong Learning* (SWD(2018)14 final), Brussels, European Commission
- European Commission, EACEA, Eurydice (2017), *Citizenship Education at School in Europe – 2017. Eurydice Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2017a), *Report on a literature review of reforms related to the 2006 European Framework of Key Competences for lifelong learning and the role of the Framework in these reforms*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2017b), *DigComp 2.1. The digital competence framework for citizens*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2016), *EntreComp. The entrepreneurship competence framework*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ferri S., De Luca F., Filippi M. (2019), An Employability-index tested by a national dynamic administrative database, in *Proceedings of the 1st International Conference of the Journal Scuola Democratica. Education and postdemocracy, Education And Post-Democracy 5-8 June Cagliari, Volume n. 3 Governance, Values, Work and Future*, Roma, Associazione “Per la scuola democratica”, pp.102-109
- Fox T., MacLeod S., Chandler M., Kwaw E. (2017), *Report on a literature review of reforms related to the 2006 European Framework of Key Competences for lifelong learning and the role of the Framework in these reforms*, European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture; ECORYS, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Giovannini F., Pacquola M., Pacquola B., Porcelli R., Santanicchia M. (2025), *Verso un metamodello delle competenze chiave e dei framework*, Focus Inapp n.10, Roma, Inapp
- Granovetter M. (1985), Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91, n.3, pp.481-510

- Granovetter M. (1973), The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78, n.6, pp.1360-1380
- Hoskins B., Jesinghaus J., Mascherini M., Munda G., Nardo M., Saisana M., Villalba E. (2006), *Measuring Active Citizenship in Europe*, CRELL Research Paper n.4, Luxembourg, European Commission
- Hoskins B.L., Mascherini M. (2009), Measuring active citizenship through the development of a composite indicator, *Social Indicators Research*, 90, n.3, pp.459-488
- Isfol (2014), *Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF*, I libri del Fondo sociale europeo n.189, Roma, Isfol
- Mascherini M. (2009), *Measuring active citizenship through a composite indicator*, European Commission Joint Research Centre, EUR 23987 EN
- Mascherini M., Manca A.R., Hoskins B. (2009), *The characterization of active citizenship in Europe*, European Commission Joint Research Centre, EUR JRC47543 EN
- Moro G. (2005), *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Roma, Carocci Faber
- Osler A., Starkey H. (2006), Education for Democratic Citizenship: a review of research, policy and practice 1995-2005, *Research Papers in Education*, 21, n.4, pp.433-466
- Pizzorno A. (2001), Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione, *Stato e mercato*, 21, n.2, pp.201-236
- Pizzorno A., Cella G., Ballarino G. (2006), Fondamenti di teoria sociale di James S. Coleman, *Stato e mercato*, n.77(2), pp.307-336
- Porcelli R., Montalbano G. (a cura di) (2023), *Primo rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione nelle Regioni e Province autonome del Sistema nazionale di certificazione delle competenze*, Roma, Inapp
- Putnam R., Light I., De Souza Briggs X., Rohe W.M., Vidal A.C., Hutchinson J., Woolcock M. (2004), Using social capital to help integrate planning theory, research, and practice. Preface, *Journal of the American Planning Association*, 70, n.2, pp.142-192
- Ufficio per il Servizio civile universale (a cura di) (2025), *Motivazioni, attività, prospettive e gradimento dell'esperienza di servizio civile universale degli operatori volontari nel periodo di "fine servizio" Anno 2024 Rapporto di indagine*, Roma, Ufficio per il Servizio civile universale

[https://www.politichegiovani.gov.it/media/zhye0c4i/scu-report-questionari-ov-fine-scu\\_marzo-2025.pdf](https://www.politichegiovani.gov.it/media/zhye0c4i/scu-report-questionari-ov-fine-scu_marzo-2025.pdf)>

Yücel İ., Buz S. (2022), Examination of Active Citizenship Self-Efficiency of Social Work Students in terms of Various Variables, *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 11, n.3, pp.1095-1106

### **Normativa**

Accordo in Conferenza Stato-Regioni, 1° agosto 2019, recante tabelle di equivalenza e correlazione tra titoli di istruzione e formazione

Accordo in Conferenza Stato-Regioni, 27 luglio 2011, concernente la definizione delle aree professionali relative alle figure nazionali di riferimento dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP), Allegato 4

Legge 19 febbraio 2025, n.22, Disposizioni in materia di sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali nei percorsi scolastici e di istruzione degli adulti

Legge 15 luglio 2022, n.99, Istituzione del sistema terziario di istruzione tecnologica superiore (ITS Academy)

Legge 13 luglio 2015, n.107, Riforma del Sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti

Legge 28 marzo 2003, n.53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale

D.Lgs. 13 aprile 2017, n.61, Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale

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

D.Lgs. 15 aprile 2005, n.77, Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro

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

D.P.R. 15 marzo 2010, n.88, Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici

D.P.R. 15 marzo 2010, n.89, Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei

- D.P.R. 8 marzo 1999, n.275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche
- D.P.R. 22 giugno 1998, n.323, Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore
- Direttiva Ministeriale 16 gennaio 2012, n.4, Linee guida per il secondo biennio e quinto anno degli istituti tecnici
- Direttiva Ministeriale 28 luglio 2010, n.57, Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti tecnici
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 14 gennaio 2024, n.14, Nuovi modelli di certificazione delle competenze
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 7 settembre 2024, n.183, Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 7 agosto 2023, n.203, Regolamento recante disposizioni concernenti il profilo educativo, culturale e professionale (PECuP) dei percorsi ITS Academy
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 22 dicembre 2022, n.328, Linee guida per l'orientamento
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 3 ottobre 2020, n.88, Curriculum dello studente
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 4 agosto 2019, n.774, Linee guida per i Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento (PCTO)
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 27 gennaio 2010, n.9, Certificazione delle competenze acquisite nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 7 ottobre 2010, n.211, Indicazioni nazionali per i licei
- D.M. (Ministero dell'Istruzione) 22 agosto 2007, n.139, Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione
- D.M. (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) 8 agosto 2024, n.115, Disciplina dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- D.M. (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) 5 gennaio 2021, Adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze
- D.M. (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) 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'art.8 del D.Lgs. 16 gennaio 2013, n.13
- Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2011), il 5 maggio *sull'educazione all'interdipendenza e alla solidarietà globale*, CM/Rec(2011)4
- Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla Carta del Consiglio d'Europa (2010), del 11 maggio *sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani*, CM/Rec(2010)7
- Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea (2018), del 22 maggio *relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 189/01
- Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea, del 22 maggio 2017 *sul Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente*, (2017/C 189/03)
- Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea (2012), del 20 dicembre *sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 398/01
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio (2008), del 23 aprile *sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 111/01
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio (2006), del 18 dicembre *relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 394/10

Il Servizio Civile Universale è un'esperienza fortemente trasformativa per i giovani, capace di sviluppare competenze civiche, relazionali e sociali di grande valore. Eppure, tradurre questo patrimonio in percorsi concreti di individuazione, validazione e certificazione delle competenze rimane una sfida irrisolta. Il rapporto analizza le connessioni tra il SCU e il sistema nazionale IVC attraverso un'indagine multi-metodo che combina analisi desk, interviste e focus group. Emerge che le difficoltà derivano dall'assenza di un'infrastruttura metodologica condivisa, capace di connettere apprendimento non formale, quadri europei di competenze e dispositivi multilivello di riconoscimento. Il testo propone indicazioni per un percorso condiviso di sviluppo di strumenti e metodi affinché Il Servizio Civile Universale diventi un laboratorio strategico per ripensare il rapporto tra cittadinanza attiva e apprendimento permanente.

