

**Lilli Casano**

## Professionalità e certificazione delle competenze: legge, contrattazione collettiva, autoregolazione

**Sommario:** **1.** Posizione del problema: i sistemi di riconoscimento della professionalità tra regole e mercato. **2.** L'esplosione della normazione tecnica dei profili professionali: autoregolazione o destrutturazione del quadro giuridico e istituzionale? **3.** Il sistema (per ora virtuale) della certificazione pubblica delle competenze. **4.** Sistema di relazioni industriali ed evoluzione della rappresentanza: il tassello mancante. **5.** L'infrastruttura (ancora mancante) di un moderno mercato del lavoro.

### 1. *Posizione del problema: i sistemi di riconoscimento della professionalità tra regole e mercato*

«Quando le discontinuità temporali e le transizioni professionali si avviano a diventare meno eccezionali, diventa necessaria una rete di protezione leggera e universalistica che assista il lavoratore nella transizione di posto o di carriera, aiutandolo a valutare il proprio potenziale e a ricollocarsi in modo adeguato [...] A questo scopo sembra necessario che i passaggi da un impiego all'altro con i quali i singoli costruiscono la propria identità socio-professionale lascino una traccia: una traccia di cittadinanza che potrebbe consistere in una anagrafe generale del lavoro o in un libretto elettronico del lavoratore. Questa è la prima tutela dell'individuo lavoratore, il primo elementare diritto di una sicurezza sociale adatta alla società dei lavori»<sup>1</sup>.

In questo passaggio tratto da uno dei suoi contributi più noti, descri-

<sup>1</sup> ACCORNERO, *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in *Lavoro e Diritto*, a. XV, n. 2, primavera 2001, pp. 303-327, qui p. 319.

vendo le trasformazioni che hanno interessato il lavoro e la necessità di nuove tutele in grado di accompagnare la discontinuità dei tragitti lavorativi, Aris Accornero proponeva di porre al primo posto tra i diritti di cittadinanza sociale da riconoscere ai lavoratori non più la stabilità del posto di lavoro, ma il riconoscimento delle “tracce” lasciate nel passaggio attraverso diversi lavori. Una “traccia di cittadinanza”, appunto (nella forma di una anagrafe elettronica del lavoro o di un “libretto elettronico del lavoratore”), che consentisse di far sì che i passaggi (le transizioni) fossero riconosciuti, certificati, ricomposti. Il riferimento era a una rete di protezione ampia (che includesse misure di politica attiva e ricomponesse anche le tutele assicurative), ma nel ragionamento di Accornero è forte l'enfasi su quella che in termini sociologici si definisce “identità professionale”, che proprio nella società dei lavori concorre in modo sempre più preponderante alla formazione dell'identità sociale.

L'evoluzione tecnologica, dei sistemi economici, dei modelli organizzativi, dei percorsi di carriera, e i processi di globalizzazione – con il conseguente aumento della mobilità internazionale<sup>2</sup> – hanno da tempo imposto come tema centrale nelle agende di riforma del lavoro il tema della qualificazione, riconoscibilità e trasferimento delle competenze anche come strumento di tutela dei lavoratori in un'ottica promozionale<sup>3</sup>. Tanto con riferimento agli strumenti per la regolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, quanto con riferimento ai sistemi di classificazione e inquadramento del personale<sup>4</sup>, tanto nell'ambito della regolazione del lavoro dipendente quanto in quella del lavoro autonomo<sup>5</sup> e nelle nuove forme di

<sup>2</sup> Fenomeni già individuati come dirompenti nelle riflessioni elaborate sul volgere del ventesimo secolo, come testimoniato dalle illuminanti intuizioni di Bruno Trentin (si veda TRENTIN, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, 1997 e dello stesso A., *Il lavoro e la conoscenza*, Lectio doctoralis – Università Cà Foscari di Venezia, 13 settembre 2002), ma che acquistano una rinnovata rilevanza a partire dall'affermazione del “paradigma” dell'Industria 4.0, per cui si rimanda a SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017, e alla ampia bibliografia ivi riportata.

<sup>3</sup> Si veda CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, 113, pp. 1-134; GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004; CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013.

<sup>4</sup> Il tema è stato oggetto di un recente fascicolo monografico della rivista *Professionalità Studi, Professionalità e contrattazione collettiva*, n.1/II settembre-ottobre 2018, curato da CASANO, CIUCCIOVINO, TOMASSETTI, cui si rimanda per approfondimenti.

<sup>5</sup> Sul nuovo quadro legislativo del lavoro autonomo, che ha il pregio di valorizzare, seppure

organizzazione del lavoro dettate dai processi di digitalizzazione<sup>6</sup>, l'esigenza di costruire strumenti e standard di riferimento unitari (e sempre più interconnessi a livello globale) per l'individuazione, valutazione e il riconoscimento delle competenze è avvertita da tempo anche nel nostro Paese. Se è ampiamente condivisa l'importanza, per i lavoratori, di "misurare" e "comunicare" le proprie capacità, è ancora aperto l'interrogativo sul "come farlo", considerata la difficoltà di tradurre in uno standard la complessità delle competenze che si vorrebbe misurare<sup>7</sup>.

Sulla scorta di queste considerazioni, l'oggetto di questo contributo è l'insieme degli strumenti di regolazione riguardanti quelli che – utilizzando una espressione mutuata dalle ricerche OCSE sul tema – possiamo definire sistemi di qualificazione (*qualification systems*)<sup>8</sup> della professionalità, ed in particolare le regole che disciplinano le modalità con cui vengono definiti gli standard di riferimento e le procedure per il suo riconoscimento. Il riferimento è al sistema pubblico di certificazione delle competenze istituito dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92 e dal suo decreto attuativo (Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13), al sistema della normazione tecnica relativo alla certificazione delle attività professionali recentemente valorizzato dalla Legge 16 gennaio 2013, n. 4, e ai sistemi di classificazione e inquadramento del personale nella contrattazione collettiva. Restano per il momento fuori

in un quadro di luci ed ombre, il tema della formazione e della certificazione delle competenze, si vedano i contributi contenuti in ZILIO GRANDI, BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.

<sup>6</sup> Si fa riferimento al riconoscimento del diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze nel lavoro agile, pur con le criticità evidenziate, tra gli altri, da GRECO, *L'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze nel lavoro agile*, in ZILIO GRANDI, BIASI (a cura di), *op. cit.* 2018.

<sup>7</sup> MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *GDLRI*, 2004, pp. 165-201.

<sup>8</sup> Il riferimento è in particolare al paper a cura di BEHRINGER, COLES, *The role of National Qualification Systems In promoting lifelong learning. Towards an Understanding of the Mechanisms that Link Qualifications and Lifelong Learning*, OECD Working Paper n. 3/2003: "QS have been defined for the purpose of the activity as: the arrangements for the recognition of learning (processes, requirements, provision); and the arrangements that link different qualifications and qualifications and destinations (qualifications, entry rules, credit systems, qualifications pathways and progression routes, and qualifications and standards frameworks)", p. 7. Tale espressione è sufficientemente generale da ricomprendere i tre sotto-sistemi che qui si propone di integrare in quello che, appunto, possiamo definire un sistema di qualificazione della professionalità.

dall'analisi, ma nella consapevolezza che occorre integrarli, i sistemi di qualificazione delle cosiddette professioni "regolamentate" ai sensi dell'articolo 4 del Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206<sup>9</sup>, con cui si fa riferimento a:

- 1) l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità;
- 2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali;
- 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale;
- 4) le attività attinenti al settore sanitario nei casi in cui il possesso di una qualifica professionale è condizione determinante ai fini della retribuzione delle relative prestazioni o della ammissione al rimborso;
- 5) le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'Allegato I dello stesso decreto.

L'analisi di questo ulteriore segmento richiede, infatti, preliminarmente la risoluzione di un nodo definitorio (e cioè l'esatto perimetro delle professioni regolamentate all'incrocio tra normativa nazionale e comunitaria) che non è possibile affrontare in questa sede.

<sup>9</sup> Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania.

Tabella 1 – Sistemi di qualificazione della professionalità, relativi standard professionali e processi di riconoscimento

<b>Sistemi di qualificazione della professionalità</b>	<b>Soggetto competente</b>	<b>Standard di riferimento</b>	<b>Processo di riconoscimento</b>
Sistema di relazioni industriali	Rappresentanza sindacale e datoriale e sistemi bilaterali	Declaratorie e profili dei contratti collettivi, Standard valutativi dei fondi per la formazione continua	Classificazione del personale, mappatura dei profili professionali del settore, validazione degli apprendimenti
Sistema pubblico	Stato, Regioni e enti titolari	Repertorio pubblico (ex art. 8 d.lgs 13/2013)	Certificazione delle competenze ex d.lgs 13/2013
Autoregolazione privata	UNI (normazione) Accredia (certificazione)	Norme e Prassi UNI	Certificazione delle persone (schema PRS)

Secondo uno tra i principali esponenti dell'approccio del mercati transizionali del lavoro, J. Gautiè, le modalità di formazione, sviluppo e riconoscimento dei contenuti professionali del lavoro hanno una importanza tale da determinare le stesse logiche di funzionamento dei mercati del lavoro<sup>10</sup>. Occorre dunque chiedersi quale assetto sia in grado di sostenere i moderni mercati del lavoro in cui è attribuito un ruolo centrale alla occupabilità, e Gautiè individua due possibili strade: quella dei “nuovi” mercati professio-

<sup>10</sup> I mercati interni del lavoro si basano su una formazione generale acquisita all'esterno dell'impresa, sul ruolo cruciale della formazione sul posto di lavoro (cioè specifica) e sulla mobilità (interna) verticale; i mercati professionali (che ne sono una evoluzione) si incardinano su una formazione generale acquisita nell'impresa ma standardizzata e convalidata per esser trasferibile in percorsi di mobilità esterna.

nali, che determinano una ri-mercificazione del lavoro in cui le competenze sono viste come capitale dell'individuo e la principale forma di protezione è l'accesso alle risorse per la formazione e la certificazione delle stesse; quella dei mercati transizionali del lavoro, in cui la formazione e la sua trasferibilità sono una responsabilità della collettività, e alle persone sono riconosciuti come diritti la cui effettiva agibilità dipende dalla esistenza di un coordinamento tra i diversi attori responsabili in particolare a livello locale<sup>11</sup>.

Senza volersi spingere fino ad attribuire un ruolo risolutivo a questi temi nell'orizzonte di un ripensamento generale dei modelli di regolazione del lavoro, sembra però doveroso riconoscere che dal momento in cui la professionalità<sup>12</sup> acquista una rinnovata centralità nella regolazione del lavoro, e preso atto che essa si costruisce non più nell'ambito di un unico rapporto di lavoro, ma in diversi posti, ruoli, mestieri, le modalità del suo riconoscimento e della sua valorizzazione assumono una importanza che va oltre gli stretti confini – anche disciplinari – in cui il tema è stato finora relegato.

Tali processi sono sempre più legati alla esistenza di standard di riferimento unitari, riconosciuti dalla legge e dal mercato, comprensibili e utilizzati da persone, operatori del mercato del lavoro, sistema di istruzione e formazione, imprese, correlati con standard internazionali. Questi elementi non sono affatto scontati sul piano della loro concreta realizzazione, in Italia come in molti altri Paesi europei, come documentato dal CEDEFOP nelle periodiche indagini sulla attuazione dei *National Qualification Frameworks*<sup>13</sup>.

Il duplice processo di costruzione di sistemi di individuazione, validazione, e certificazione delle competenze e di costruzione di quadri nazionali (correlati a standard internazionali) delle qualifiche è caratterizzato, infatti, da una elevata complessità, riconducibile principalmente ai seguenti fattori: numero e tipologia di attori coinvolti, interdipendenza tra molteplici ambiti di intervento, articolazione delle competenze legislative su più livelli istituzionali, necessità di coordinamento tra diverse fonti (e forme) di regolazione. A dispetto della scarsa attenzione riservata dai giuslavoristi a questi temi<sup>14</sup>,

<sup>11</sup> GAUTIÈ, *Lavoro, dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *Assistenza sociale*, 2003, 1-2, pp. 29-74.

<sup>12</sup> NAPOLI, *La professionalità*, Vita e pensiero, 2004. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004.

<sup>13</sup> CEDEFOP, *National Qualification Frameworks developments in Europe 2017*, Publications Office of the European Union, 2018.

<sup>14</sup> Tra i pochi ad occuparsi del tema CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giap-

tale complessità bene esemplifica le sfide più generali con cui si confronta il diritto del lavoro e in particolare quella particolare area di indagine identificabile con la regolazione del mercato del lavoro<sup>15</sup>.

Nel nostro Paese, un tassello fondamentale è rappresentato dalla l. 92/2012<sup>16</sup> che ha delegato al governo la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali, delineando l'infrastruttura del sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze, che è stato poi disciplinato dal d.lgs. 13/2013, il quale si articola appunto in due linee di intervento prioritarie:

a) la costituzione di un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali;

b) la definizione degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze (di processo, di attestazione, di sistema).

In parallelo al faticoso processo di edificazione di un sistema pubblico di certificazione delle competenze, negli ultimi anni si è intensificato il processo di formazione di norme tecniche UNI<sup>17</sup> per la qualificazione di attività professionali, in risposta a quelle che possiamo definire “richieste del mer-

pichelli, 2013; della stessa A. vd. anche *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'Industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, ASTRIL Working Paper 2018, 36; VIMERCATI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, 2013; VALENTE, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in *Studi in memoria di Gianni Garofalo*, Cacucci, 2015; TESSAROLI, *Verso la certificazione delle competenze*, in *RDSS*, 2014, 2, pp. 243 e ss.

<sup>15</sup> MITCHELL, ARUP, *Dal diritto del lavoro al diritto del mercato del lavoro*, in *DRI*, 2008, 2, pp. 293-310; DEAKIN, WILKINSON, *The Law of the Labour Market*, Oxford University Press, 2005.

<sup>16</sup> Per la prima volta con la cosiddetta “Riforma Fornero” nel nostro ordinamento si riconosce formalmente il diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti (formali, non formali, informali), sebbene come forma di tutela compensativa della accresciuta flessibilità (in entrata e in uscita) del mercato del lavoro. Sia consentito rimandare a BERTAGNA, CASANO, TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in (a cura di) MAGNANI, TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012; CASANO, *All'incrocio tra formazione e lavoro: problemi e prospettive del sistema di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze in Italia*, in *Prospettive Educazione Permanente*, 2013, 3, pp. 59-70.

<sup>17</sup> UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione - è un'associazione privata senza scopo di lucro riconosciuta dallo Stato e dall'Unione Europea (ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (UE) n. 1025/2012), che da quasi 100 anni elabora e pubblica norme tecniche volontarie - le norme UNI - in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario

cato” relative alla crescente esigenza di riconoscibilità da parte di nuove professioni. La Legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate) attribuisce a tali norme e ai relativi processi di certificazione un ruolo centrale, perché è su di esse che poggia il sistema di riconoscimento della professionalità per le professioni non organizzate in ordini e collegi, con la duplice finalità di garantire un alto livello qualitativo ai servizi offerti sui mercati di riferimento e di regolare la competizione tra professionisti, affidando un ruolo centrale alle associazioni di rappresentanza degli stessi sia sul fronte della definizione degli standard che su quello della certificazione delle competenze<sup>18</sup>.

Sullo sfondo restano i sistemi di classificazione e inquadramento del personale contenuti nel nostro Paese nei contratti collettivi nazionali di lavoro che hanno da sempre assolto in modo più o meno efficiente al duplice compito di regolare il mercato interno (definendo i termini della esecuzione della prestazione di lavoro e i connessi aspetti retributivi, organizzativi, disciplinari), ma anche il mercato esterno del lavoro, correlando le dinamiche interne di allocazione e organizzazione del lavoro al mercato esterno e incidendo sulla competizione tra gruppi professionali<sup>19</sup>. Se è generalizzata la consapevolezza della necessità di un ammodernamento di tali sistemi, pochi sono stati gli interventi concreti in tale direzione, e limitato anche in sede scientifica lo sforzo per un loro reale ripensamento in vista di un adeguamento alle attuali esigenze di regolazione del lavoro (*cf.* § 4).

Tutto ciò precisato, l’integrazione tra tali sistemi di standard e le relative procedure di riconoscimento della professionalità pare cruciale per dotare i lavoratori di una nuova sicurezza, quella della valorizzazione e capitalizzazione delle proprie competenze come leva di autonomia e forza contrattuale nell’impresa e sul mercato. Tale obiettivo è stato però trascurato dal Legislatore, che non si è mai preoccupato (se non nel “Testo Unico” dell’apprendistato di cui al Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, ora abrogato)<sup>20</sup> di assicurare adeguati raccordi tra il sistema pubblico di certificazione delle

<sup>18</sup> Sia consentito rimandare ad un precedente contributo di chi scrive: CASANO, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l’attualità della legge n. 4/2013*, in *DRI*, 2018, 2, pp. 430-456.

<sup>19</sup> CASANO, CIUCCIOVINO, TOMASSETTI, *Professionalità e contrattazione collettiva: ragioni e contenuti di un fascicolo monografico sul tema*, in *Professionalità Studi*, 2018, 1, pp. 1-8.

<sup>20</sup> Si veda TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell’apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Collana Le Nuove Leggi Civili, 2011.

competenze e i sistemi di classificazione e inquadramento del personale della contrattazione collettiva, limitando per contro alle sole professioni non regolamentate, collocate nell'area grigia tra autonomia e subordinazione di stampo tradizionale, la costruzione dei canali di comunicazione con il sistema di certificazione delle attività professionali sulla base di norme tecniche UNI.

Uno strumento predisposto al fine di assicurare unitarietà ad un sistema di qualificazione di fatto frammentario e non coordinato dovrebbe essere la definizione di un quadro comune di standard di riferimento, introdotto peraltro in risposta alle sollecitazioni comunitarie in vista della referenziazione delle qualifiche nazionali al Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF). Secondo quanto stabilito dal d.lgs. 13/2013, una volta a regime il sistema nazionale di certificazione delle competenze, saranno oggetto di certificazione unicamente le competenze riferite a qualificazioni ricomprese in un Repertorio unico nazionale, che sarà costituito da tutti i repertori pubblicamente riconosciuti dei titoli di istruzione, formazione e delle qualificazioni professionali<sup>21</sup>. Il Legislatore ha dunque individuato nel Repertorio unico un elemento di raccordo tra standard pubblici e ulteriori sistemi di riconoscimento della professionalità. In tal senso il sistema italiano sarebbe in linea di principio riconducibile al modello onnicomprensivo (tendente a includere tutte le qualifiche ottenibili nei diversi sistemi di apprendimento, riconoscendo ad essi pari dignità), prevalente nel panorama europeo<sup>22</sup>. Continua a rimanere inevaso, tuttavia, il nodo di un collegamento con i sistemi di classificazione e inquadramento del personale nella contrattazione collettiva che rappresenta il vero tassello mancante del sistema. Ad oggi, ad ogni modo, il Repertorio unico previsto dall'art. 8 d.lgs. 13/2013 non è ancora stato istituito, e altrettanto complesso è il panorama dei dispositivi per la individuazione, validazione e certificazione delle competenze, che d'altra parte non possono considerarsi pienamente operativi in assenza del primo.

Nei prossimi paragrafi si analizzeranno presupposti, caratteristiche e modalità di funzionamento dei diversi dispositivi di riconoscimento della pro-

<sup>21</sup> Secondo l'art. 8, co. 3 d.lgs. 13/2013: "Il repertorio nazionale è costituito da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali tra cui anche quelle del repertorio di cui all'articolo 6, comma 3, del testo unico dell'apprendistato, di cui al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma".

<sup>22</sup> Sia consentito il rimando a CASANO, *Quadri nazionali delle qualifiche: la situazione italiana alla luce degli sviluppi europei*, in *DRI*, 2015, 3, pp. 905-914.

fessionalità afferenti ai tre differenti ambiti di regolazione, per rispondere alla domanda se siano in corso dinamiche di competizione o integrazione tra diversi sotto-sistemi e fonti di regolazione.

Si approfondirà in primo luogo il tema della normazione tecnica nel settore della qualificazione delle attività professionali analizzandone principi e strumenti; si analizzeranno a seguire il sistema pubblico di certificazione delle competenze e i sistemi di classificazione e inquadramento del personale, per trarre infine nell'ultimo paragrafo delle conclusioni sulla necessità di una logica di sistema in cui collocare i processi di riconoscimento della professionalità qui analizzati.

2. *L'esplosione della normazione tecnica dei profili professionali: autoregolazione o destrutturazione del quadro giuridico e istituzionale?*

Come ricordava Supiot nella sua *Critique du droit du travail* del 1994, la legge ha da sempre “fatto i conti” con norme di diversa natura (economica, biologica, sociale/morale) che ne condizionano lo sviluppo. Piuttosto che temere l'assoggettamento del diritto del lavoro a norme “tecniche”, secondo Supiot, occorre comprendere le differenze tra legge e altre norme nella regolazione della relazione di lavoro, non tanto ai fini di una contrapposizione, quanto ai fini della ricerca di una possibile complementarità. Occorre dunque accettare che esse si limitano a vicenda, e a tracciare la linea di demarcazione tra le due, che per Supiot è sostanzialmente la persona<sup>23</sup> che non può semplicemente essere “normalizzata” come altri elementi del mondo naturale.

La normazione tecnica nell'ambito della qualificazione delle attività professionali si è sviluppata in parallelo alla evoluzione del quadro legislativo europeo sul riconoscimento delle qualifiche e ha riguardato dapprima figure professionali collegate a prodotti o tecnologie già normati (quali i processi di saldatura), in un secondo momento professioni “nuove”, fino alla ampia interpretazione data dall'Ente italiano di normazione UNI che ha ne esteso l'ambito di applicazione possibile a tutte le attività professionali non regolamentate. UNI definisce gli standard attraverso l'attività di normazione, mentre la certificazione sulla base di tali standard è di competenza dell'Ente

<sup>23</sup> SUPIOT, *Critique du droit du travail*, PUF, 1994, pp. 280 e ss.

italiano di accreditamento Accredia<sup>24</sup> che ha stabilito apposite procedure e uno schema di riferimento che devono essere rispettati da tutti i soggetti accreditati per questa funzione.

Nel 2011 UNI ha costituito la commissione tecnica “Attività professionali non regolamentate”, che ha l’obiettivo di definire terminologia, principi, caratteristiche e requisiti relativi alla qualificazione di attività professionali e/o professioni non regolamentate. Occorre fin da ora precisare, tuttavia, che l’attività di produzione di norme riguardanti attività professionali si svolge anche in altre commissioni<sup>25</sup> non specificamente connesse alla normazione di attività professionali non regolamentate, e può riguardare ogni tipo di attività professionale (esercitata in forma di lavoro dipendente o autonomo).

L’attività di normazione condotta in UNI ha portato già alla creazione di un numero molto consistente di norme sui profili professionali<sup>26</sup>, e ha assunto una particolare rilevanza in seguito alla approvazione della l. 4/2013 sulle professioni non organizzate. La legge ha previsto, tra le altre cose, l’autoregolamentazione volontaria per la qualificazione delle figure professionali: una professione non organizzata può essere qualificata cioè attraverso la certificazione rilasciata da un organismo accreditato (da Accredia) in conformità alla norma UNI definita per quella specifica attività. È bene ricordare come secondo l’art. 1 l. 4/2013, per «professione non organizzata in ordini o collegi», si intende l’attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente. Sono molte le attività di più recente configurazione,

<sup>24</sup> Ente designato dal governo italiano ad attestare la competenza, l’indipendenza e l’imparzialità degli organismi e dei laboratori che verificano la conformità dei beni e dei servizi alle norme, in linea con quanto stabilito dal Regolamento CE 765/2008 e dalla norma internazionale ISO/IEC 17011.

<sup>25</sup> Tra queste, a titolo esemplificativo, la commissione tecnica “Responsabilità sociale delle organizzazioni” che sta al momento lavorando sulla creazione di una norma riguardante i profili professionali della funzione risorse umane.

<sup>26</sup> L’elenco delle norme UNI relative alle attività professionali “non regolamentate”, aggiornato ad aprile 2019, è disponibile sul sito UNI: scorrendolo emerge la varietà dei profili normati, dal progettista sociale al carpentiere, dal manager HSE (Health, Safety, Environment) all’igienista industriale, dai profili professionali per l’ICT a quelli relativi al trattamento e alla protezione dei dati personali, dal sociologo al chinesioologo, al fisico professionista, al project manager, fino al personale tecnico delle imprese che trasformano i veicoli per l’uso dei gas GNC e GPL, ecc.

diverse tra di loro e diffuse soprattutto nel settore dei servizi, che presentano queste caratteristiche, da ciò la necessità di normare il settore al fine di garantire qualità agli utenti e certificare la professionalità dei lavoratori. È bene sottolineare che l'obiettivo della certificazione della professionalità è in questo caso prioritariamente legato ad una necessità di regolazione del mercato di riferimento e all'obiettivo di innalzare il livello di qualità dei servizi prestati, e un ruolo fondamentale in questo processo è assegnato dalla l. 4/2013 alle associazioni professionali, che possono farsi diretti garanti della professionalità degli iscritti, sia contribuendo alla elaborazione delle norme UNI sui profili professionali, sia certificando il possesso dei requisiti di professionalità. Si porta così a compimento anche nel nostro Paese il processo di istituzionalizzazione di un sistema di regolamentazione alternativo a quello degli ordini professionali, che mira a coniugare esigenze di riconoscimento dei nuovi professionisti, di qualità dei servizi per la collettività, di rispetto della libertà di iniziativa economica dei soggetti e della libertà di scelta dei consumatori, processo già prefiguratosi alla fine dello scorso decennio<sup>27</sup>.

Ciò è coerente con quanto previsto dalla l. 92/2012 (*vd* § successivo), che all'art. 4 co. 59 prevedeva che con riferimento alle certificazioni di competenza fosse considerato anche “il ruolo svolto dagli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008”. L'art. 4, co. 5, del d.lgs. n. 13/2013 sulla certificazione delle competenze, specifica, infatti, che gli enti titolati ad erogare il servizio, nel caso in cui lo erogino in conformità alle norme tecniche UNI, dovranno essere in possesso dell'accREDITAMENTO rilasciato da Accredia.

Lo “schema personale” di Accredia (PRS) è adottato al momento da più di 50 organismi di certificazione, ma è uno degli schemi con il maggiore trend di crescita, poiché dopo la promulgazione della l. 4/2013 sono aumentate le richieste di accREDITAMENTO in diversi settori. Tra gli organismi accREDITATI, a titolo meramente esemplificativo, si ritrovano società che si occupano di certificazioni di qualità in altri settori, ma anche il Politecnico di Milano e il Fondo interprofessionale per la formazione continua del settore banche e assicurazioni (FBA - Fondo Banche e Assicurazioni), accREDITATO per certificare più di venti profili professionali del settore sulla base delle relative prassi di riferimento codificate in sede UNI (*vd*. § 4).

<sup>27</sup> MAGNANI, *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *ADL*, 2008, 8, pp. 1-22.

È evidente l'importanza che l'attività di normazione si svolga secondo precise regole e nel rispetto di determinati principi e proprio a tal fine la l. 4/2013 prevede che le associazioni di rappresentanza dei professionisti e le loro forme aggregative collaborino all'elaborazione delle norme tecnica UNI partecipando ai lavori degli organi tecnici, proprio «al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza» (articolo 9, comma 1). Come già spiegato, la l. 4/2013 interviene in un ambito in cui però già da diversi anni si era avviato, in una situazione di vuoto legislativo, un processo di proliferazione di norme sui profili professionali, imponendo una importante torsione in direzione di un controllo (invero abbastanza blando) da parte dell'attore pubblico, ma soprattutto da parte del mondo della rappresentanza.

Il Legislatore ribadisce innanzitutto che tre principi devono connotare l'elaborazione della norma UNI, invero già presenti sia nella legislazione europea, sia nella regolamentazione interna UNI: massima consensualità, democraticità e trasparenza. La consensualità richiede il consenso di coloro che partecipano ai lavori di redazione della norma, che a tal fine devono essere adeguatamente pubblicizzati e garantire la partecipazione di tutti gli attori rilevanti. La democraticità si sostanzia nella possibilità, garantita a tutti i partecipanti, di formulare osservazioni sulla norma e avere eguale peso nelle decisioni riguardanti il suo sviluppo e la sua approvazione. Il principio della trasparenza richiede la pubblicazione del risultato di un progetto di norma, anche mediante "inchieste" pubbliche preliminari.

L'attività di normazione deve, più in generale, seguire altri principi e in particolare coerenza, volontarietà, indipendenza, efficienza, aderenza alle attuali esigenze del mercato. La declinazione di questi principi implica certamente un processo prodromico condiviso tra tutti gli attori interessati e non consente una determinazione unidirezionale e unilaterale dei processi di formazione delle norme. Altra cosa rispetto alle norme sono le "prassi di riferimento", che sono in relazione con le norme in quanto possono (ma non devono) costituirne una utile attività preparatoria. E infatti la stessa UNI chiarisce che si tratta di contenuti caratterizzati da un limitato coinvolgimento delle parti interessate (e quindi da un basso livello di consenso). Possono diventare norma solo a una condizione, ossia proprio la condivisione di tutto il "mercato" di riferimento.

Buona parte delle attuali attività di certificazione delle attività professionali si basa oggi, tuttavia, proprio su prassi di riferimento, e non su norme.

UNI ha previsto a tal proposito un meccanismo di conversione delle prassi in norme, alla luce del riferimento esplicito operato dalla l. 4/2013 alle *norme*, e non a diversi prodotti della normazione tecnica. Tale pratica, tuttavia, se non condotta nel rispetto dei principi sopra menzionati, rischia di creare meccanismi distorsivi. Le prassi di riferimento sono soggette ad una procedura semplificata ai fini della loro approvazione e possono di fatto essere proposte (previo pagamento di un corrispettivo a UNI) da qualsiasi soggetto privato che abbia un interesse alla codifica di una prassi su un profilo professionale.

Questo aspetto risulta ancor più cruciale ove si consideri l'incidenza della normativa tecnica nell'attuale quadro legislativo in materia di professioni, e in particolare i richiami operati dalla l. 4/2013. L'art. 6, co. 1 della legge sopra menzionata stabilisce che «La qualificazione della prestazione professionale si basa sulla conformità della medesima a *norme tecniche* UNI ISO, UNI EN ISO, UNI EN e UNI» e che le norme tecniche costituiscano «principi e criteri generali che disciplinano l'esercizio autoregolamentato della singola attività professionale», assicurandone la qualificazione.

Ne discende che la norma tecnica volontaria non risulta più una mera norma privatistica, ma assolve ad una funzione di maggior respiro e per certi aspetti dirimente, nel garantire la qualità delle prestazioni professionali offerte dai professionisti. La distinzione tra prassi e norma UNI, e in particolare il rispetto delle procedure previste per l'elaborazione delle norme riguardanti i profili professionali, acquistano, dunque, una particolare rilevanza in questo quadro, anche al fine di assicurare gli adeguati raccordi tra sotto-sistemi: da un lato, le regole pubbliche per la certificazione delle competenze; dall'altro, l'autoregolamentazione collettiva ad opera delle parti sociali, che dovrebbero in linea di principio essere puntualmente coinvolte nell'attività di normazione tecnica proprio al fine di assicurare la corrispondenza di tali attività con la realtà e le necessità delle imprese e dei lavoratori.

### 3. *Il sistema (per ora virtuale) della certificazione pubblica delle competenze*

Il sistema pubblico di certificazione delle competenze introdotto dalla «Riforma Fornero» e dal d.lgs. 13/2013 ha l'obiettivo di consentire a tutti i cittadini l'accesso a servizi pubblici di individuazione, validazione e certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti formali, non formali e

informali, in collegamento con il diritto all'apprendimento permanente. La certificazione assume il valore di atto pubblico ed è possibile con riferimento a tutte le competenze riferite a qualificazioni contenute in un repertorio nazionale, che diventa dunque lo strumento di correlazione tra i diversi standard esistenti nel mondo del lavoro, dell'istruzione, della formazione, ecc. Ogni cittadino interessato a rendere riconoscibili le proprie competenze, maturate in tutti i contesti (incluso il lavoro), può rivolgersi ad un ente titolato ad erogare i servizi<sup>28</sup> al fine di ottenerne la certificazione. La "competenza" (espressa in termini di conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità) è l'unità minima certificabile, ciò proprio al fine di mettere in comunicazione standard di qualificazione differenti, ma che si presuppone siano tutti basati su tale unità minima.

Il sistema si è dunque sviluppato intorno a due assi prioritari: da un lato, la definizione di procedure uniformi a livello nazionale per la individuazione, validazione e certificazione delle competenze; dall'altro, l'istituzione di un repertorio unico delle qualificazioni professionali per la definizione degli standard di certificazione. Sul primo fronte, le criticità del sistema introdotto nel 2013 sono state ampiamente documentate in altre sedi cui si rimanda<sup>29</sup>, qui rileva solo sottolineare come a fronte di un sistema complesso e rigido sul fronte della selezione degli operatori e degli standard di processo, sistema e attestazione<sup>30</sup>, l'accesso ai servizi di individuazione, validazione e certifica-

<sup>28</sup> Il d.lgs. 13/2013 individua gli enti titolari delle funzioni di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, in riferimento ai rispettivi ambiti di competenza: 1) il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per le competenze riferite ai titoli di studio del sistema scolastico e universitario; 2) le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, per le competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze; 3) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per le competenze riferite a qualificazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi; 4) il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni regolamentate. Gli enti *titolari* sono a loro volta chiamati a individuare (in relazione agli ambiti di titolarità di cui sopra) degli enti *titolati*, cioè soggetti, pubblici o privati, autorizzati o accreditati dall'ente pubblico titolare, ovvero deputati a norma di legge statale o regionale, a erogare in tutto o in parte servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

<sup>29</sup> BERTAGNA, CASANO, TIRABOSCHI, 2012, *op. cit.*; CASANO, 2013, *op. cit.*; ricostruisce il dibattito evidenziando diverse posizioni CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, cit.

<sup>30</sup> Con riferimento al processo (art. 5 d.lgs. 13/2013), esso dovrà consistere delle tre fasi sopra richiamate (identificazione, valutazione e attestazione) e prevedere l'adozione di misure personalizzate di informazione e di orientamento nei confronti dei destinatari. L'attestazione

zione delle competenze è demandato alla libera iniziativa del cittadino, senza alcun coinvolgimento delle imprese, in assenza di risorse dedicate (se non addirittura prevedendo costi a carico dell'interessato), e nel quadro di un impianto pubblicitario in cui molto limitato è stato il coinvolgimento delle parti sociali sul fronte della definizione delle procedure e su quello della definizione degli standard, come argomentaremo di seguito. In tale contesto, dopo quasi sei anni e a fronte di intensi sforzi profusi nella diffusione e armonizzazione dei sistemi regionali (spesso carenti o assenti), ad oggi la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti di apprendimento non può definirsi un diritto realmente esigibile, sia per le caratteristiche del dispositivo sopra brevemente richiamate sia per la incompleta attuazione del sistema.

Il Repertorio unico previsto dall'art. 8 del d.lgs. 13/2013, infatti, non è ancora stato istituito. Sono state però create alcune componenti della complessa infrastruttura tecnica e informativa necessaria al suo funzionamento.

Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del 30 giugno 2015, ha definito un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze. È stato inoltre creato l'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni, una *database* con finalità classificatorie e informative realizzato sulla base delle sequenze descrittive della Classificazione dei settori economico-professionali, che contiene ad oggi due macro sezioni: a) Atlante Lavoro, che descrive i contenuti del lavoro in 24 settori economico professionali seguendo uno schema che individua

(art. 6) dovrà contenere una serie determinata di elementi: 1) i dati anagrafici del destinatario; 2) i dati dell'ente pubblico titolare e dell'ente titolato; 3) le competenze acquisite, indicando, per ciascuna di esse, almeno la denominazione, il repertorio e le qualificazioni di riferimento; 4) i dati relativi alle modalità di apprendimento e valutazione delle competenze. Ove la modalità di apprendimento sia formale dovranno essere indicati i dati essenziali relativi al percorso formativo e alla valutazione, ove la modalità sia non formale ovvero informale dovranno essere riportati i dati essenziali relativi all'esperienza svolta. L'attestazione dovrà, infine, essere registrata sul Libretto formativo del cittadino (oggi sostituito dal Fascicolo elettronico del lavoratore istituito dal d. lgs. 150/2015). Gli enti titolari, nei rispettivi ambiti di competenza, dovranno garantire standard minimi anche a livello di sistema (art. 7): l'adozione di uno o più repertori delle qualifiche, una regolamentazione uniforme delle condizioni di fruibilità del servizio, format e procedure standardizzati, adeguata informazione e pubblicizzazione dei servizi, personale con requisiti professionali idonei alla erogazione dei servizi, il collegamento alla dorsale informativa unica istituita dall'art. 4, co. 51, della legge n. 92 del 28 giugno 2012 (oggi sostituita dal Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro istituito dal d.lgs. 150/2015).

per ciascun settore i processi di lavoro, le sequenze di processo, le Aree di attività (ADA) e le attività specifiche; b) Atlante e professioni che raccoglie le Professioni regolamentate (Direttiva 2005/36/CE e successive integrazioni) e il Repertorio delle professioni dell'apprendistato (costituito da tutti i profili presenti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro relativi all'apprendistato professionalizzante)<sup>31</sup>. È in questa seconda sezione che dovranno confluire anche le qualificazioni relative alle professioni non organizzate in ordini e collegi ex l. 4/2013. Un'altra sezione riguarderà poi le qualificazioni rilasciate nei diversi ambiti del sistema di apprendimento permanente: scuola, istruzione e formazione professionale, formazione superiore e formazione professionale regionale.

Un ulteriore tassello è introdotto dal Decreto legislativo 14 settembre 2015, n.150, che istituendo l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), le attribuisce, tra gli altri compiti, lo sviluppo e la gestione integrata dei sistemi informativi unitari sulle politiche del lavoro e sul sistema di formazione professionale, per il funzionamento dei quali si rende necessario individuare le forme di raccordo strategico e funzionale con il Repertorio unico di cui al d.lgs. 13/2013. Il d.lgs. 150/2015 introduce inoltre il fascicolo elettronico del lavoratore, che sostituisce il Libretto formativo del cittadino istituito dal Decreto legislativo n. 276/2003, e conterrà le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali di tutti i cittadini<sup>32</sup>. Anche su questo fronte è molta ancora la strada da fare: per realizzare il fascicolo elettronico del lavoratore, all'ANPAL è affidato il compito di istituire e gestire l'albo nazionale degli enti di formazione accreditati e realizzare il sistema informativo della formazione professionale, dove sono registrati i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche. L'ANPAL dovrà poi definire apposite modalità di lettura delle infor-

<sup>31</sup> Tuttavia, in queste sezioni, non è disponibile la declinazione in termini di attività e competenze dei profili professionali, ma, nel caso delle professioni regolamentate, un link al database della Commissione Europea sulle professioni regolamentate che contiene schede tecniche con informazioni sulla regolamentazione della professione a un elenco delle principali attività che la caratterizzano; nel caso dell'apprendistato, solo elenchi con le denominazioni dei profili, associati alla Classificazione delle professioni ISTAT 2011.

<sup>32</sup> In tema vedi: ALAIMO, *Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIUPoL) e Fascicolo Elettronico del Lavoratore (FEL)*, in GHERA, GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 109-116.

mazioni in esso contenute allo scopo di certificare i percorsi formativi seguiti e le esperienze lavorative effettuate.

Con il Decreto 8 gennaio 2018 riguardante l'istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze si compie un ulteriore passo avanti, in direzione del raccordo tra livello nazionale ed europeo: il QNQ è infatti il dispositivo attraverso cui è resa possibile la referenziazione di tutte le qualificazioni a uno degli otto livelli del Quadro europeo delle qualifiche (EQF). Tale decreto definisce le dimensioni e i livelli attraverso cui occorre descrivere le qualificazioni al fine di consentirne la referenziazione con il quadro europeo delle qualifiche, ribadendo che l'unità minima di riferimento sono le competenze<sup>33</sup> declinate in termini di abilità, conoscenze, autonomia e responsabilità.

#### 4. *Sistema di relazioni industriali ed evoluzione della rappresentanza: il tassello mancante*

I sistemi di classificazione e inquadramento della contrattazione collettiva sono da tempo accusati, nel nostro Paese, di obsolescenza e scarsa reattività ai profondi cambiamenti che hanno investito il lavoro e le professioni, in tutti i settori e a tutti i livelli di qualificazione. Ciò ha determinato una loro perdita di centralità come fonte primaria di regolazione dell'organizzazione del lavoro e di riconoscimento della professionalità. La principale direttrice di cambiamento suggerita in letteratura ormai da decenni<sup>34</sup> è il

<sup>33</sup> Il QNQ assume il concetto di competenza quale comprovata capacità di utilizzare, in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale o informale, ai sensi del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

<sup>34</sup> Cfr. MAGNANI, *op. cit.*, pp. 169 e ss. D'obbligo il riferimento, qui riportato, a F. Carinci, che già nel 1985, sottolineava come le nuove classificazioni fossero chiamate a interpretare una nuova realtà professionale, valorizzando le conoscenze e capacità richieste non per svolgere attività ben definite, ma per agire e reagire rispetto a situazioni mutevoli, create da un'organizzazione produttiva informatizzata e automatizzata. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in Aidlass, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro*, Atti dell'VIII Congresso nazionale di diritto del lavoro, Napoli 12-14 aprile 1985, Giuffrè, 1986, p. 32. Simili considerazioni sono state espresse, nell'ambito di un interessante studio sulla dimensione giuridica del concetto di competenza, da GUARRIELLO, *Per un approccio giuridico al tema delle compe-*

passaggio dal concetto statico di mansione ad un concetto dinamico di ruolo, che valorizza competenze e capacità, con la definizione di profili a banda larga che consentano una maggiore flessibilità ma anche una maggiore adattabilità in risposta alle evoluzioni imposte dai cambiamenti organizzativi, dei mercati ma anche in ragione di istanze di evoluzione professionale dei lavoratori. Ciò significherebbe sostituire sistemi di classificazione basati sul posto ricoperto e sulle mansioni contrattuali con sistemi in grado di valorizzare, appunto, la professionalità del lavoratore in termini di patrimonio professionale e competenze.

Tale prospettiva, caldeggiata dagli studiosi delle organizzazioni e recepita anche in ambito giuslavoristico, è stata però a lungo ignorata dagli attori del sistema di relazioni industriali, sebbene il tema abbia cominciato a ricevere interesse negli ultimi rinnovi contrattuali e in particolare con lo sviluppo della contrattazione decentrata. Buona parte degli accordi di rinnovo dei CCNL nel 2017-2018, infatti, ha previsto la ridefinizione e/o l'aggiornamento del sistema di classificazione e inquadramento del personale o introdotto particolari regole, procedure o sperimentazioni in materia: tra questi, alcuni rinnovi hanno predisposto un nuovo sistema di classificazione, in pochi casi realmente innovativi in quanto incentrati sul riconoscimento progressivo delle capacità professionali; altri hanno apportato modifiche circoscritte; la maggior parte ha istituito commissioni paritetiche con il compito di elaborare proposte per la definizione di una nuova classificazione. Tali tendenze si riflettono sulla contrattazione aziendale, con un numero crescente di accordi che introducono regole di tipo procedurale, prevedono interventi di aggiornamento degli attuali sistemi o di sviluppo di nuovi, introducono nuove figure professionali<sup>35</sup>.

Ad oggi, tuttavia, siamo ancora lontani da una prospettiva di referenziabilità di tali sistemi classificatori agli standard pubblici e privati di certificazione presentati nei paragrafi precedenti, e pare quasi surreale parlare di una possibile interoperabilità tra i sistemi mediante correlazione tra i profili con-

tenze, in *Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni*, 1999, 20(5/6), pp. 113-170. Tra i contributi più recenti vedi ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva*, oggi, in *Professionalità Studi*, 2018, 1, pp. 23-30.

<sup>35</sup> Per una ricostruzione puntuale di tutte queste evoluzioni vedi *La contrattazione collettiva in Italia, V rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2019, nonché l'approfondimento tematico sviluppato da D'ADDIO, *La tutela e lo sviluppo della professionalità nella più recente contrattazione collettiva*, in *Professionalità Studi*, 2018, 1, pp. 72-97.

tenuti nelle declaratorie dei contratti collettivi e quelli contenuti nei repertori degli standard attualmente esistenti, tanto più che il processo di costruzione del repertorio unico ex art. 8 del d.lgs. 13/2013 non contempla una reale integrazione dei sistemi di classificazione dei contratti collettivi. Questo era invece l'obiettivo del Testo Unico dell'apprendistato del 2011, che aveva previsto l'introduzione di un Repertorio delle qualifiche professionali che avrebbe dovuto essere predisposto mediante una operazione di ricodifica e correlazione degli standard formativi con gli standard professionali contenuti nella contrattazione collettiva<sup>36</sup>.

Tali sistemi classificatori procederanno dunque, anche ammesso che un rinnovamento avvenga, su un binario parallelo, a meno che non siano gli attori delle relazioni industriali a iniziare a giocare un ruolo di nodo di collegamento tra i diversi sistemi. Il coinvolgimento delle parti sociali nella codifica degli standard pubblici a livello prima regionale e poi nazionale ha però finora assunto una veste formale più che sostanziale, e lo stesso può dirsi per il loro coinvolgimento nelle commissioni tecniche di UNI in cui si svolge l'attività di normazione dei profili professionali.

La sfida di assicurare un coordinamento tra sistemi di qualificazione della professionalità della autonomia collettiva e sistema pubblico di certificazione delle competenze non è stata accolta neanche dai Fondi interprofessionali per la formazione continua, che pure avrebbero potuto giocare un ruolo propulsivo sia sul fronte della diffusione della certificazione delle competenze presso le aziende, sia su quello dell'ammodernamento dei sistemi di classificazione e inquadramento attraverso le attività propedeutiche di ricerca e analisi dei fabbisogni professionali che sono titolati a svolgere. Esistono positive eccezioni, che non vanno però nella direzione di promuovere una logica di sistema. Emblematico il caso del Fondo Banche e Assicurazioni, tra i Fondi interprofessionali per la formazione continua quello che ha più investito sul tema della certificazione delle competenze, svolgendo un prezioso lavoro di mappatura dei profili e delle competenze del settore che è confluito in un manuale operativo<sup>37</sup>, ma non è collegato ai sistemi di classificazione e

<sup>36</sup> RUSTICO, TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in TIRABOSCHI (a cura di) *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Collana Le Nuove Leggi Civili, 2011.

<sup>37</sup> ABI e FBA hanno pubblicato un Manuale di certificazione delle qualifiche delle banche commerciali. I principi dell'European Qualifications Framework (EQF) (a cura di DURANTE,

inquadramento del CCNL del settore. Al contempo il Fondo ha portato avanti una collaborazione con UNI per l'elaborazione della prassi di riferimento UNI/PdR 10:2014, *Profili professionali presenti nelle banche commerciali – Requisiti di conoscenza, capacità e competenza*, che ha sostanzialmente recepito il contenuto del manuale e sulla cui base è stato costruito un sistema di certificazione accreditato dall'Ente italiano di accreditamento (Accredia) per più di 20 profili professionali, che sono dunque oggi “normati” secondo le procedure descritte nel § 2.

Nella perdurante assenza di un coordinamento tra attività dei Fondi interprofessionali e sistema pubblico di certificazione delle competenze, tra iniziative di mappature di ruoli e profili avviate anche dagli stessi Fondi e sistemi di classificazione e inquadramento del personale dei settori di riferimento, tra questi ultimi e gli standard pubblici, come già argomentato, prende forma invece un canale di comunicazione tra il sistema dei Fondi interprofessionali per la formazione continua e quello della normazione tecnica.

##### 5. *L'infrastruttura (ancora mancante) di un moderno mercato del lavoro*

Il crescente peso della professionalità nella regolazione delle relazioni di lavoro fa emergere un interrogativo centrale, già sollevato in termini chiari ed estremamente attuali nel 2004 da Mariella Magnani<sup>38</sup> e richiamato in apertura di questo contributo, relativo a “come” sia possibile misurare e comunicare le capacità che vengono acquisite mediante l'apprendimento professionale “senza tradire la complessità delle competenze che si vorrebbero stimare, riducendole alle dimensioni (necessariamente povere) di uno standard comunicabile?”.

La risposta a questa domanda si sostanzia oggi nella configurazione di diversi sistemi poco o nulla comunicanti tra di loro, che si è tentato in questo contributo di ricostruire al fine di rispondere all'interrogativo se siano in corso processi di integrazione, competizione o sostituzione tra diversi attori e forme di regolazione nell'ambito dei processi di riconoscimento della professionalità.

FRACCAROLI, Bancaria Editrice, 2013) che raccoglie al suo interno un Repertorio delle figure professionali del settore del credito.

<sup>38</sup> MAGNANI, 2004, *op. cit.*, p. 168.

Si tratta di sistemi che perseguono obiettivi diversi che però sono accomunati dalla finalità del riconoscimento della professionalità ai fini della regolazione dei mercati del lavoro (interni, esterni, professionali), e che dovrebbero essere integrati sia ai fini di un loro corretto funzionamento, sia ai fini della creazione di *un sistema* idoneo a concretizzare la prospettiva della tutela della professionalità mediante riconoscimento e trasferibilità delle competenze professionali in una prospettiva di corso di vita.

Alla luce dell'analisi fin qui solta, si profila invece un processo "a due velocità" che vede la normazione tecnica dei profili professionali crescere a ritmi sostenuti, conquistando spazi che non sono presidiati da un sistema pubblico bloccato a metà del guado, con dinamiche rischiano di nuocere alla creazione di un sistema integrato di riconoscimento della professionalità e certificazione delle competenze che abbia un impatto reale sulle carriere lavorative delle persone.

Il processo di normazione tecnica dei profili professionali, infatti, si inserisce di fatto nell'area regolata dal sistema pubblico della certificazione delle competenze, con cui dovrebbe dunque coordinarsi tanto in termini di standard di processo, di servizio, di sistema, quanto in termini di standard professionali ricompresi nel Repertorio nazionale delle professioni di cui all'art. 8 del d.lgs. 13/2013: occorre dunque trovare adeguati strumenti di raccordo tra i profili in esso contenuti e eventuali norme tecniche riguardanti i professionisti che operano nello stesso settore. È certamente vero che le norme tecniche UNI hanno una logica di certificazione privata che almeno formalmente non si sovrappone alla certificazione delle competenze del sistema pubblico, ma è tuttavia evidente che con questa procedura si sono sviluppati quadri regolatori e mercati che svuotano progressivamente o comunque depotenziano sia il ruolo del regolatore pubblico che quello della rappresentanza del mondo del lavoro. Vero anche che, da un lato, la l. 4/2013 richiama espressamente le norme tecniche attribuendo un ruolo di rinnovata centralità e specifici compiti alle associazioni di professionisti nella loro determinazione; dall'altro lato, la l. 92/2012 prima, e il d.lgs. 13/2013 dopo, prevedono che laddove applicabile sia tenuto in considerazione il sistema della normazione tecnica e che gli enti titolati secondo le procedure del sistema pubblico, per l'erogazione di servizi di certificazione delle competenze in conformità alle norme tecniche UNI, debbano essere in possesso dell'accreditamento da parte dell'organismo nazionale italiano di accreditamento (art. 4, co. 5 d.lgs. 13/2013). È evidente che questo ha un impatto sulle prerogative

degli enti titolati a certificare le competenze nei diversi ambiti individuati dalla l. 92/2012 e dal suo decreto attuativo. Si tratta peraltro di meccanismi di raccordo che andrebbero proprio nella direzione di assicurare una positiva complementarità e integrazione tra la normazione tecnica volontaria e il settore cogente, se adeguatamente interpretati.

Come già rilevato con riferimento agli standard pubblici che si riferiscono alle competenze maturate in contesto di lavoro, anche le norme UNI configurano uno standard professionale per la certificazione di competenze maturate in tutti i contesti di lavoro, tanto dai professionisti autonomi quanto dai dipendenti in imprese che applicano contratti collettivi: non si può, dunque, trascurare l'importanza di coordinamento con tale sistema, che si sostanzia quanto meno in una adeguata condivisione del processo di formazione delle norme con le parti sociali che normano nei contratti collettivi gli stessi profili. Anche su questo fronte un meccanismo di raccordo è previsto, e consiste nella regolamentazione interna di UNI che prevede, ai fini del rispetto dei principi di consensualità, democraticità e trasparenza, la partecipazione di tutti gli *stakeholders* alla formazione delle norme. Nei fatti, tuttavia, anche laddove concretamente si realizzi (non si tratta, infatti, di un requisito obbligatorio), la partecipazione delle associazioni datoriali e sindacali non si traduce in una effettiva garanzia di raccordo tra i due sistemi. Il raccordo con il sistema della rappresentanza è poi forte ed esplicito con riferimento alle associazioni di rappresentanza dei professionisti ex l. 4/2013, che come già ricordato sono chiamate espressamente dal Legislatore ad avere un ruolo attivo nei processi di definizione degli standard e di certificazione delle competenze dei professionisti che rappresentano, ma sono molte le criticità anche su questo fronte, legate alla natura e rappresentatività di tali associazioni e alla effettiva partecipazione al processo qui analizzato.

L'assenza di tali raccordi tra sistema della autonomia collettiva, sistema pubblico e della autoregolamentazione privata è legata, come già argomentato, anche alle difficoltà di fare evolvere i sistemi di classificazione e inquadramento del personale in modo da rendere possibile la "comunicazione" con gli altri standard (cosa che richiederebbe, come minimo, l'assunzione della stessa unità minima di riferimento e cioè la competenza definita in termini di abilità, conoscenze, autonomia e responsabilità)<sup>39</sup>. D'altra parte, i ti-

<sup>39</sup> Interessante a tal proposito un recente studio di TAGLIAVINI, che propone di ripensare i sistemi di classificazione e inquadramento del personale del settore metalmeccanico adottando gli strumenti e la logica dell'*E-Competence Framework*. Posta la necessità di adottare uno standard

midi segnali di rinnovamento dei sistemi classificatori dei contratti collettivi, è stato sottolineato<sup>40</sup>, potrebbero aumentare, anziché ridurre, il rischio di non comunicabilità tra i sistemi, poiché riguardano sempre più spesso il livello della contrattazione aziendale: ciò comporterebbe il rischio che i nuovi sistemi siano schiacciati su logiche organizzative a livello *micro* con un proliferare di sistemi classificatori non raccordati alle dinamiche *macro* che si tradurrebbe in una scarsa trasferibilità delle competenze per i lavoratori.

In conclusione, se ad oggi si assiste a dinamiche competitive (con il rischio di effetti sostitutivi) tra sistema pubblico e autoregolamentazione privata e a una sostanziale mancanza di integrazione di tali sistemi con quelli contenuti nei contratti collettivi nazionali, la valorizzazione di adeguati raccordi (in parte già esistenti) tra legge, norme tecniche e autonomia collettiva potrebbe invece far traghettare la certificazione della professionalità da semplice strumento o garanzia della trasparenza del mercato del lavoro e della sua conoscibilità (o tutt'al più di mero *personal branding*) a quel moderno diritto sociale, di cui parlava Aris Accornero richiamato all'inizio del nostro studio, che ci pare fondamentale per consentire la trasferibilità e la riconoscibilità delle competenze professionali nelle dinamiche di quei mercati transizionali del lavoro che sono stati oggetto di un nostro precedente studio<sup>41</sup> che vale la pena qui richiamare per evidenziare i punti di saldatura verso un nuovo sistema di regolazione del lavoro e delle sue forme.

per la definizione e classificazione delle competenze, l'E-CF secondo l'A. offre, a differenza dell'EQF, un sistema di classificazione utile poiché descrive non solo i livelli di competenza ma anche i contenuti dei profili professionali. TAGLIAVINI, *Una proposta di riforma del sistema di inquadramento: verso un sistema fondato sulle competenze*, in *Professionalità Studi*, 2018, 1, pp. 145-197.

<sup>40</sup> MARASCO, Il ruolo dell'associazione datoriale tra mercato del lavoro e tutela della professionalità, in *Labour & Law Issues*, 2018, vol. 4, 2, pp. 74-87.

<sup>41</sup> CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, 2017, 3, pp. 634-685.

## **Abstract**

Obiettivo del contributo è analizzare presupposti, caratteristiche e modalità di funzionamento di diversi dispositivi di riconoscimento della professionalità afferenti a tre differenti ambiti di regolazione, per rispondere alla domanda se siano in corso dinamiche di competizione o integrazione tra diversi sottosistemi e fonti di regolazione. Ad oggi si assiste a dinamiche competitive (con il rischio di effetti sostitutivi) tra sistema pubblico e della autoregolamentazione privata e a una sostanziale mancanza di integrazione di tali sistemi con quello della autonomia collettiva. Al contrario, la valorizzazione di adeguati raccordi (in parte già esistenti) tra legge, norme tecniche e contrattazione collettiva, potrebbe trasformare la certificazione della professionalità in un importante strumento di tutela dei lavoratori. Il contributo affronta per la prima volta in ambito giuslavoristico il tema della certificazione delle attività professionali sulla base di norme tecniche accostandolo ai più tradizionali dispositivi per il riconoscimento della professionalità già studiati in letteratura.

The aim of the paper is the analysis of assumptions, characteristics and functioning of various devices for recognizing professionalism related to three different regulation areas, to answer the question whether competition dynamics or integration between different sub-systems and regulation sources are in progress. Today we are witnessing competitive dynamics (with the risk of substitutive effects) between the public system and self-regulation area, and a substantial lack of integration of these systems with that of collective bargaining. On the contrary, the enhancement of adequate connections (partly already existing) between law, technical standards and collective bargaining, could transform the certification of professionalism into an important tool for protecting workers. The contribution addresses, for the first time in the field of labour law, the issue of certification of professional activities based on technical standards, combining it with the traditional devices for the recognition of professionalism already studied in literature.

## **Key words**

Professionalità, competenze, legge, autoregolazione, norme tecniche, contrattazione collettiva.

Professionality, skills, law, self-regulation, technical standards, collective bargaining.

