



NOTA N. 77

PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA A UN QUADRO COMUNE PER LA FORNITURA DI SERVIZI MIGLIORI PER LE COMPETENZE E LE QUALIFICHE (EUROPASS) E CHE ABROGA LA DECISIONE N. 2241/2004/CE [COM\(2016\) 625](#)

TITOLO ATTO:	Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE ¹		
NUMERO ATTO	COM(2016) 625		
NUMERO PROCEDURA	2016/0304 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	04/10/2016		
DATA DI TRASMISSIONE	05/10/2016		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	30/11/2016		
ASSEGNATO IL	11/10/2016		
COMM.NE DI MERITO	11 ^a	Parere motivato entro	17/11/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 7 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	10/11/2016
OGGETTO	Adeguamento di "Europass" alle mutate condizioni e prassi del mercato del lavoro mediante la trasformazione da meccanismo basato sui documenti a piattaforma incentrata sui servizi. Il nuovo quadro Europass sarà operativo su un duplice livello: <ol style="list-style-type: none">1) una piattaforma europea (servizio <i>on-line</i> gratuito aperto a tutti i cittadini);2) servizi locali sul territorio.		
BASE GIURIDICA	Si ricorda preliminarmente che l'istruzione, la formazione		

¹ Decisione N. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass).

professionale e la gioventù sono settori - ai sensi dell'art. 6, par. 1, let. e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - in cui l'Unione ha la competenza "per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri".

La base giuridica specifica indicata per la proposta di decisione in esame è costituita dagli art. 165 e 166 del TFUE, dedicati rispettivamente all'istruzione ed alla formazione professionale.

Il primo prevede che l'Unione "contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche".

Ai sensi del secondo "l'Unione attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale".

Entrambi gli articoli sopra ricordati dettagliano le finalità dell'azione dell'Unione al par. 2 e prevedono che "l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia" (par. 3).

Sia l'art. 165 che l'art. 166 rinviano al Parlamento europeo ed al Consiglio per l'adozione - sulla base della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni - di misure specifiche. Si esclude, in entrambi i casi, "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

Il Governo italiano ha indicato la base giuridica utilizzata quale elemento di criticità della proposta, in base alla considerazione che la piattaforma basata su servizi introdotta dal documento in esame sarà *de facto* vincolante. Per maggiori dettagli si rinvia al paragrafo n. 3.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione europea ha dichiarato il documento in esame conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione: l'istituzione di un quadro completo e interoperabile di strumenti, servizi e informazioni per fini di apprendimento e lavoro non può essere conseguito in maniera sufficiente dai singoli Stati membri;

valore aggiunto per l'Unione in quanto un intervento dell'UE permetterebbe di sfruttare adeguatamente le potenziali sinergie con i servizi esistenti, sia a livello UE che al livello nazionale. Si prevede che ciò consentirà scelte migliori, un accesso più agevole a informazioni di qualità e nuove opportunità, che contribuiranno auspicabilmente ad una migliore assegnazione delle risorse.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta è dichiarata congrua agli obiettivi che si intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

*Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente comunicazione è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.***

1) CONTESTO NORMATIVO

Il quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass) è stato finora disciplinato dalla [decisione n. 2241/2004/CE](#), che si propone di migliorare la trasparenza delle qualifiche e delle competenze mediante un *portfolio* di documenti messo a disposizione dei cittadini. Questi ultimi hanno a propria disposizione i seguenti modelli di documento:

- 1) il curriculum vitae Europass (art. 5), modello standardizzato che permette di presentare in modo chiaro e completo qualifiche e competenze²;
- 2) il documento "Europass mobilità" (art. 6), che descrive le competenze acquisite all'estero con esperienze di mobilità ai fini di apprendimento e di lavoro;
- 3) il supplemento al diploma Europass (art. 7), che fornisce informazioni sui risultati scolastici conseguiti;
- 4) il supplemento al certificato Europass (art. 9), che descrive le competenze e le qualifiche che corrispondono ad un determinato certificato di formazione professionale;
- 5) il portfolio Europass delle lingue (art. 8), utilizzato per descrivere le competenze linguistiche.

L'art. 11 ha, inoltre, istituito Centri nazionali Europass, che sono confluiti all'interno di una rete coordinata dalla Commissione europea e che sono, in estrema sintesi, responsabili di attività di coordinamento e gestione dei documenti Europass e della loro promozione.

La decisione n. 2241/2004/CE - secondo la ricostruzione della Commissione europea, basata anche su alcune valutazioni *ex post* di cui si dà conto nella relazione introduttiva - **appare solo parzialmente in grado di rispondere alle esigenze poste dall'evoluzione delle pratiche del mercato del lavoro.**

In particolare, sorge la necessità di intervenire sul sistema:

- 1) adattandolo alle nuove tecnologie dell'informazione e tendenze, quali l'utilizzo dei *social media* e dei dispositivi mobili, l'analisi delle grandi raccolte di dati (*big data*) e la selezione di pagine web (*crawling del web*);
- 2) abilitandolo ad interconnessioni - che consentano l'abbinamento, il riutilizzo e l'integrazione di dati provenienti da fonti diverse - o all'interoperabilità con gli strumenti sviluppati dal mercato del lavoro.

I motivi sopra esposti hanno indotto la Commissione europea a presentare la proposta di decisione in titolo, la quale dispone (art. 13) l'abrogazione della decisione n. 2241/2004/CE, che dovrebbe essere interamente sostituita dal testo in esame.

2) SINTESI DELLE PRINCIPALI MISURE PROPOSTE

L'art. 1 individua l'oggetto del nuovo, ampio quadro Europass. Questo comprenderà "informazioni, strumenti basati sul *web* e *standard* aperti a sostegno della trasparenza e della comprensione delle

² La Commissione europea conferma il successo in particolare del modello di *curriculum vitae*: nell'arco di dieci anni sono stati creati *on-line* oltre 60 milioni di CV.

competenze e delle qualifiche. La sua gestione sarà unicamente a carico della Commissione europea (par. 2), con il sostegno dei punti nazionali di coordinamento delle competenze. Un vincolo specifico alla gestione deriva dall'art. 4, par. 10 ("sostenere e assicurare sinergie con altri strumenti e servizi offerti al livello di Unione e a livello nazionale").

Le definizioni della terminologia usata nella proposta di decisione sono contenute nell'**art. 2**.

L'art. 3 elenca gli strumenti e le informazioni basati sul *web* che la piattaforma offrirà e che le permetteranno di evolvere da documento tradizionale, basato su un modello fisso, a uno strumento più flessibile. Il fatto che questa norma, pur definendo un quadro generale di riferimento, non stabilisca formati né modelli fissi per la documentazione delle competenze dovrebbe - negli auspici della Commissione - dotare i servizi della **flessibilità necessaria per adattarsi alle future evoluzioni delle esigenze e delle tecnologie**. Il medesimo risultato è perseguito ai sensi dell'ampia norma contenuta nell'art. 4, par. 9, ai sensi del quale: "Europass è aggiornato in sintonia con i progressi tecnologici come pure con i cambiamenti nei mercati del lavoro e nell'erogazione di istruzione e formazione". Si ricorda che, ai sensi dell'art. 4, par. 8, gli strumenti basati sul *web* saranno forniti in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

Abbandonando il concetto di CV documentale, l'art. 3, par. 1, fa riferimento, tra l'altro, a "**strumenti** per la documentazione delle informazioni personali in vari formati" (art. 3, par. 1, let. a) e "strumenti necessari per sostenere la presentazione e lo scambio di informazioni da parte delle organizzazioni" (art. 3, par. 1, let. d). Ciò consentirà agli utenti - si legge nella relazione introduttiva al documento - di presentare, ad esempio, le proprie competenze e qualifiche in formati meno tradizionali, ad esempio i supporti visivi, e di sfruttare al meglio i vantaggi dei *social media*. Verranno, inoltre, messi a disposizione strumenti di autovalutazione delle proprie competenze (ad esempio informatiche) mediante questionari, riferimenti a descrizioni fisse delle competenze o l'integrazione di dati provenienti da altri strumenti (art. 3, par. 1, let. b). In aggiunta (art. 4, par. 3) Europass comprende altresì "strumenti atti ad agevolare la comprensione delle competenze tramite la valutazione da parte di terzi e l'autodichiarazione".

In termini di **informazioni** (art. 3, par. 2), saranno messi a disposizione anche dati sulle opportunità di apprendimento (art. 3, par. 2, let. a), sui meccanismi di orientamento professionale (let. d), sulle pratiche di riconoscimento delle qualifiche (let. c) e sull'analisi del fabbisogno di competenze (let. e).

L'art. 3, par. 3, vincola Europass a sostenere la cooperazione allo sviluppo, all'uso e alla diffusione di **standard aperti** "al fine di migliorare l'efficacia dello scambio di informazioni sulle competenze e sulle qualifiche a livello dell'UE e da parte degli Stati membri e di terzi". In quest'ottica, **l'art. 4**, par. 1, specifica che "le informazioni e gli standard aperti offerti tramite Europass sono pubblicati gratuitamente ai fini del riutilizzo da parte degli Stati membri e di altre parti interessate su base volontaria". Proprio l'impiego di *standard* aperti, del resto, garantirà l'interoperabilità con altri strumenti e servizi offerti a livello dell'UE o nazionale, come richiesto dal par. 10 dell'art. 4.

Si evidenzia che, ai sensi del par. 6 dell'art. 4, "Il quadro Europass può comprendere un'opzione di salvataggio delle informazioni personali degli utenti, ad esempio un profilo personale".

L'art. 5 istituisce i **supplementi alle qualifiche Europass**, che incorporeranno (non esaurendoli) i supplementi già introdotti dalla [decisione n. 2241/2004/CE](#), descritti nel paragrafo 1. I modelli per queste documentazioni potranno essere sviluppati, oltre che dalla Commissione europea, da altre organizzazioni interessate: a titolo di esempio l'art. 5, par. 1, cita il Consiglio d'Europa e l'Unesco. Il rilascio (automatico e gratuito in formato elettronico) spetterà alle autorità nazionali. Il par. 2 prevede che essi siano rispettati dalle autorità nazionali competenti in sede di compilazione e rilascio, resi disponibili mediante gli strumenti *web* Europass, forniti nelle lingue ufficiali dell'UE e soggetti a revisione periodica per garantirne la pertinenza e la fruibilità.

Al fine di individuare una lingua di riferimento comune a sostegno dello scambio di informazioni e documenti sull'occupazione, le competenze e le qualifiche, **l'art. 6** istituisce la **classificazione europea di abilità/competenze, qualifiche ed occupazioni (ESCO)**. Si tratta di una classificazione multilingue di concetti attinenti al sistema di istruzione e formazione e al mercato del lavoro dell'UE, gestita dalla Commissione europea. La sua funzione, esplicitata dal par. 2 dell'art. 6, è quella di fornire una lingua di riferimento comune per lo scambio di informazioni e documenti sulle competenze e sulle qualifiche ai fini della ricerca di lavoro, dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, della ricerca di opportunità di istruzione e formazione e dell'erogazione di orientamento professionale e all'apprendimento. Ai sensi dell'art. 4, par. 4, ESCO verrà utilizzato da Europass "per garantire l'interoperabilità semantica tra gli strumenti per la documentazione e l'informazione". Assicurerà inoltre una piattaforma per l'interoperabilità con altri servizi pertinenti, quali quelli sviluppati dal mercato del lavoro, e sosterrà lo sforzo teso allo sviluppo, l'uso e la diffusione di *standard* aperti (art. 3, par. 3).

Il ruolo svolto nel sistema dalla Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, è stabilito dall'**art. 7**. Essa si occuperà dello sviluppo degli strumenti *web*, della promozione e informazione, dell'aggiornamento sia di Europass sia della classificazione ESCO (par. 1) nonché degli altri compiti specificati al par. 3. Si evidenzia che, ai sensi del par. 2, la Commissione e gli Stati membri si adopereranno per garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate.

L'attuazione della proposta di decisione al **livello nazionale** spetta, ovviamente, agli Stati membri (**art. 8**). Strumentali a tal fine sono la nomina e la gestione di un **punto nazionale di coordinamento delle competenze**, il quale tra l'altro (par. 3) sarà il beneficiario dei finanziamenti dell'Unione concessi per l'attuazione del documento in oggetto³. Tra gli altri compiti degli Stati membri, si ricordano: fornire informazioni e dati disponibili al livello nazionale per l'aggiornamento del quadro Europass; assicurare agli utenti l'accesso alle informazioni o ai dati pertinenti disponibili all'interno dello Stato membro. Tra le funzioni dei Punti nazionali di coordinamento delle competenze (par. 2): coordinano le attività di attuazione al livello nazionale di Europass; promuovono e forniscono informazioni sull'orientamento professionale e l'apprendimento al livello nazionale, anche tramite lo strumento basato sul *web* dell'UE; coinvolgono le parti interessate; realizzano o sostengono eventuali altre attività concordate tra la Commissione e gli Stati membri.

L'art. 11 lascia aperta la **partecipazione** al sistema ad un numero ampio di soggetti: non solo gli Stati membri dell'Unione, ma anche quelli aderenti allo Spazio economico europeo, i paesi candidati all'Unione ed i potenziali candidati, conformemente ai rispettivi accordi europei. Si auspica che questa più ampia partecipazione farà sì che "le informazioni sulle competenze e sulle qualifiche fornite attraverso il quadro Europass (...) rifletteranno i movimenti migratori da e verso altre parti del mondo" (punto n. 26 delle Premesse).

Una **valutazione** periodica, nella forma di relazione quinquennale della Commissione europea al Parlamento europeo ed al Consiglio, è prevista dall'**art. 10**. Sarà condotta da un organismo indipendente sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi da concordare tra Commissione e Stati membri. Questi ultimi, comunque, dovranno fornire la base di conoscenze necessaria alla redazione della valutazione (art. 8, par. 1, let. d).

3. RELAZIONE DEL GOVERNO

³ L'art. 12 della proposta di decisione specifica esplicitamente che il quadro Europass è co-finanziato dai programmi dell'Unione all'interno dei limiti annuali su cui Parlamento europeo e Consiglio converranno in sede di definizione di quadro finanziario. In particolare, le azioni previste dovrebbero essere finanziate attraverso il programma Erasmus +.

Il 27 ottobre 2016 il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la **relazione** sull'atto in esame, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 6, comma, 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

In generale, il documento esprime **condivisione per alcuni obiettivi strategici** della proposta, quali:

- 1) il tentativo di raccordo e di sinergia tra strumenti, Punti di contatto nazionali e progetti esistenti;
- 2) l'integrazione degli strumenti Europass con diversi servizi utili per i cittadini;
- 3) l'utilità di disporre banche dati aggiornate e aggiornabili.

Per contro, il documento rileva le seguenti **criticità**:

- 1) la base giuridica utilizzata, che comporta il carattere vincolante della decisione in via di adozione;
- 2) il carattere ambizioso della proposta, che potrebbe portare a rallentamenti dovuti alla differente velocità di attuazione dei vari Paesi. Non è escluso, tra l'altro, che alcuni di essi prevedano approcci gradualisti o sperimentali;
- 3) il fatto che gli Stati membri mantengono la competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale potrebbe far emergere elementi di debolezza nella realizzazione del sistema predisposto dal documento in esame.

4 ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

I servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto, disponibile in lingua inglese (documento [SWD\(2016\) 320](#)). Non è stata pubblicata una autonoma sintesi in lingua italiana, ma elementi relativi alla valutazione d'impatto sono stati inseriti nella relazione introduttiva del documento in oggetto (pagg. 7 - 12).

Al momento della redazione della presente scheda, il COM(2016) 625 è all'esame di cinque Parlamenti nazionali (Parlamento finlandese, *Bundesrat* tedesco, Parlamento greco, Parlamento slovacco e Parlamento svedese), nessuno dei quali ha sinora segnalato elementi di criticità. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

28 ottobre 2016

A cura di Laura Lo Prato