

18

CERTIFICATE



QUADERNI UNSI^C

**Il quadro legislativo dei processi per l'identificazione,
validazione, certificazione delle competenze**

Giuseppe Mosa

QUADERNI



Il quadro legislativo dei processi per l'identificazione, validazione, certificazione delle competenze

Giuseppe Mosa*

*Avvocato - Consulente di imprese, organizzazioni sindacali ed enti pubblici

Indice

1. Introduzione	7
2. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze	8
3. L’emanazione delle linee guida e l’effettiva attuazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze	10

1. Introduzione

Il sistema nazionale di identificazione, validazione e certificazione delle competenze è stato introdotto dal d.lgs. 16.1.2013, n. 13 che ha dato attuazione all'art. 4, co. 58 e 68, della l. 28.6.2012, n. 92.

L'“apprendimento permanente” è definito dalla l. n. 92/2012, in linea con le indicazioni dell'Unione europea, come «qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale».

L'art. 1 del d.lgs. n. 13/2013 afferma che la «Repubblica promuove, l'apprendimento permanente, quale diritto della persona e assicura a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale».

La formazione professionale lungo il corso della vita attiva è stata fino ad allora affrontata dal legislatore dal punto di vista dei processi formativi.

È rimasto, invece, in secondo piano il profilo dell'apprendimento, così come è stata trascurata l'acquisizione di competenze al di fuori di percorsi formativi strutturati ed intenzionali.

Il legislatore passa da una visione incentrata sulla formazione-processo (nell'ipotesi della formazione continua), ad una incentrata sull'apprendimento-risultato, in una prospettiva di tutela e promozione del patrimonio professionale e culturale dell'individuo lavoratore.

La nozione di apprendimento permanente, si distingue in:

- a) «apprendimento formale» che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, anche in apprendistato, o di una certificazione riconosciuta, nel rispetto della legislazione vigente in materia di ordinamenti scolastici e universitari⁶;
- b) «apprendimento non formale» caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati alla lett. a), in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese;
- c) «apprendimento informale»: che si realizza, anche a prescindere da una scelta intenzionale, nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività in situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero.

2. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze

L'art. 2, co. 1, lett. n), d.lgs. n. 13/2013 definisce il sistema nazionale di certificazione delle competenze come «l'insieme dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze erogati nel rispetto delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi».

L'oggetto di individuazione e validazione e certificazione sono le competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali o informali, il cui possesso risulti comprovabile attraverso riscontri e prove definiti nel rispetto delle linee guide elaborate dal comitato tecnico nazionale.

Il legislatore nazionale ha previsto un sistema con il quale riserva a sé la definizione dei livelli essenziali del processo e rinvia agli enti titolati, accreditati e autorizzati dall'ente pubblico titolare, l'attuazione. L'ente titolato può individuare e validare, ovvero, certificare competenze riferite alle qualificazioni ricomprese in repertori codificati a livello nazionale o regionale secondo i criteri di referenziazione al Quadro europeo delle qualificazioni (EQF), o a parti di qualificazioni fino al numero totale di competenze costituenti l'intera qualificazione.

Tra gli enti pubblici titolari sono comprese anche le regioni che possono regolamentare, nel rispetto dei livelli essenziali previsti dal legislatore nazionale, l'individuazione, la validazione e la certificazione di

competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze (art. 2, co. 1, lett. f).

L'esclusiva titolarità della funzione di certificazione in capo agli enti pubblici è comprensibile se si ha riguardo alla natura di servizio pubblico della certificazione, mentre non si comprende la ratio dell'esclusione di quei soggetti privati, fondi interprofessionali e organismi di rappresentanza dei datori di lavoro e di lavoratori, ai quali si poteva affidare la funzione di identificazione e valutazione delle competenze dei lavoratori, considerato il ruolo di questi soggetti nell'ambito dell'apprendimento permanente.

Oggetto di certificazione sono unicamente le competenze riferite a qualificazioni di repertori ricompresi nel repertorio nazionale.

Il decreto stabilisce, inoltre, i principi del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

In particolare, è interessante rilevare la volontarietà del processo e la garanzia dei principi di semplicità, accessibilità, trasparenza, oggettività, tracciabilità, riservatezza del servizio, correttezza metodologica, completezza, equità e non discriminazione.

Alla verifica del rispetto dei livelli di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, nel rispetto dei principi di terzietà e indipendenza, provvede un comitato tecnico nazionale che ha, tra gli altri, anche il compito di proporre l'adozione di apposite linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari e delle relative funzioni.

Gli art. 4-7, d.lgs. n. 13/2013 definiscono gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze con riferimento alle tappe che portano alla certificazione finale e cioè: processo, attestazione e sistema.

Gli enti pubblici titolari nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, regolamentari e nella organizzazione dei relativi servizi, devono garantire i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi.

In riferimento alla certificazione dell'apprendimento formale, il d.lgs. n. 13/2013 istituisce il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, di cui all'art. 4, co. 67, l. n. 92/2012, che costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea.

Il repertorio nazionale è composto da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale e delle qualificazioni professionali, tra cui anche quelle del repertorio di cui all'art. 6, co. 3, d.lgs. 14.9.2011, n. 167, codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti e rispondenti determinati standard minimi.

La validazione e certificazione delle competenze acquisite nei percorsi di istruzione e formazione e IeFP (Istruzione e Formazione Professionale) è relativamente semplice in quanto legata al riconoscimento formale degli esiti, mentre le difficoltà maggiori, ed è questa la vera sfida, sono sul versante dell'apprendimento non formale e informale.

3. L’emanazione delle linee guida e l’effettiva attuazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze

Il decreto 5 gennaio 2021, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 18 gennaio 2021 (n.13) ha emanato le «Disposizioni per l’adozione delle linee guida per l’interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze», la cui adozione era prevista dall’art. 3, comma 5, del d.lgs. 13/2013.

Con un ritardo di oltre sette anni dall’introduzione nel nostro paese del diritto alla certificazione delle competenze (art. 4, commi 51-61 della Legge 28 giugno n. 12 del 2012 e art. 1 del d.lgs. 13/2013) tali Linee guida rappresentano un tassello fondamentale per interrompere la lunga storia di sostanziale inoperatività dell’intero sistema.

Le aspettative e i nodi ancora da sciogliere al fine di dare operatività al sistema di certificazione delle competenze non erano del resto pochi¹.

Da ultimo, il tema della certificazione delle competenze è tornato alla ribalta in occasione dell’introduzione del “Fondo Nuove Competenze”.

Istituito presso ANPAL con il decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. Decreto Rilancio), al fine di consentire la graduale ripresa dell’attività dopo l’emergenza epidemiologica, il Fondo copre i costi sostenuti dalle aziende che, in presenza di accordi sindacali aziendali o territoriali, destinano parte dell’orario di lavoro dei propri dipendenti ad attività formative (per un massimo di 250 ore per ciascun lavoratore).

¹ 1 Per un maggiore approfondimento si rimanda a L. Casano, Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti, in attesa delle Linee Guida per l’avvio del sistema nazionale, in Bollettino ADAPT n. 10/2020.

Secondo quanto previsto dall'avviso di ANPAL del 4 novembre e precisato dalle successive FAQ l'azienda, per ottenere il rimborso delle spese sostenute deve allegare alla richiesta di saldo la certificazione/attestazione delle competenze acquisite ad esito dei percorsi formativi finanziati. Al di là della parificazione tra due concetti – "attestazione" e "certificazione" – che, come confermeranno le Linee guida in esame, sono ben distinti, tra gli operatori rimaneva oscuro come fruire di servizi e processi, pressoché inesistenti in molte regioni². Le Linee guida hanno come obiettivo quello di rendere «operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze» e, dopo aver fatto una rassegna di definizioni normative dei concetti e strumenti che compongono il sistema (competenza, repertorio, certificazione, attestazione, ecc.), provvedono:

- a) all'identificazione degli standard minimi del servizio di individuazione e validazione delle competenze e del servizio di certificazione delle stesse;
- b) alla definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale e per il suo aggiornamento periodico;
- c) alla progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale unica informativa.

Il servizio di individuazione e validazione delle competenze è finalizzato al riconoscimento, da parte di un ente titolato, delle competenze

² E. Massagli, G. Impellizzieri, ANPAL pubblica le FAQ sul Fondo Nuove Competenze. Molte risposte e qualche nuova domanda, in Bollettino ADAPT n. 44/2020.

acquisite dalla persona, attraverso una ricostruzione e valutazione dell'apprendimento non formale o informale.

Il processo di individuazione e validazione può completarsi con il rilascio di un documento denominato «Documento di validazione» che ha valore di atto pubblico e di attestazione almeno di parte seconda e che può eventualmente fungere da presupposto per la successiva certificazione.

Con "attestazione di parte seconda" si intende una attestazione rilasciata da un ente titolato, a differenza delle "attestazioni di parte prima" che invece sono costituite da auto-dichiarazioni della persona interessata.

Nella fase di identificazione sono ricostruite le esperienze di apprendimento della persona, in base alle sue richieste e in modo da codificare le diverse attività (attraverso i descrittori dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni) e le diverse competenze maturate (secondo i descrittori del Repertorio delle qualificazioni di pertinenza).

Al fine di individuare le competenze del richiedente deve essere elaborato un "Dossier di evidenze" che raccolga e classifichi documenti, testimonianze e prodotti che comprovano l'esperienza svolta. A conclusione della fase di identificazione è redatto un "Documento di trasparenza" che sintetizza i risultati del procedimento e che può essere rilasciato, su richiesta, all'utente nel caso in cui non si proceda alla successiva fase di valutazione presso lo stesso ente titolato.

La fase della "valutazione", prodromica alla redazione del "Documento di validazione", consiste nell'esame del Dossier delle evidenze e del Documento di trasparenza e in un eventuale momento di valutazione diretta delle competenze maturate dal richiedente.

In base al valore degli elementi prodotti e della coerenza tra le evidenze documentate e la qualificazione di riferimento, il personale addetto alla funzione di pianificazione e realizzazione delle attività valutative può disporre lo svolgimento di prove orali, scritte o pratiche (ove consentito, anche da remoto).

Il servizio di certificazione delle competenze è finalizzato al rilascio di un documento "Certificato" attestante le competenze acquisite dalla persona.

Il Certificato può essere rilasciato a seguito del processo di individuazione e validazione ovvero a seguito di un percorso di apprendimento formale.

Il Certificato, che costituisce attestazione di parte terza (in quanto rilasciata dall'ente titolare con il supporto dell'ente titolato) ed ha valore di atto pubblico, è rilasciato a seguito della l'acquisizione del Documento di validazione e della valutazione – necessaria e non più eventuale – realizzata mediante prove orali, scritte o pratiche (ad esempio audizione, colloquio tecnico, prova pratica).

La valutazione è svolta a cura di una commissione o di un organismo di valutazione che assicura il rispetto dei principi di collegialità,

oggettività, terzietà, indipendenza, completezza e correttezza metodologica del processo.

Le Linee guida inoltre fissano i criteri per l'implementazione e l'aggiornamento del Repertorio nazionale, riconosciuto come «riferimento unitario ai fini della progettazione formativa per competenze, della individuazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento formali, non formali e informali, della personalizzazione dei percorsi di apprendimento permanente, della certificazione e della trasparenza, spendibilità e riconoscimento delle qualificazioni a livello nazionale e comunitario».

In particolare, le Linee guida illustrano il funzionamento e la struttura dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, strumento digitale e consultabile attraverso il quale il Repertorio è sistematizzato.

Nella sezione "classificazione dei settori economico-professionali", l'Atlante descrive i contenuti del lavoro e delle professioni, articolandosi per processi di lavoro, declinato a sua volta in sequenze di processo e aree di attività (c.d. ADA).

Le aree di attività, in particolare, contengono le descrizioni delle singole attività, individuando per ciascuna di esse i risultati attesi che «costituiscono uno dei criteri guida per l'identificazione del livello del Quadro nazionale delle qualificazioni e per la predisposizione delle prove di valutazione atte all'accertamento sostanziale del possesso delle competenze». criteri guida per l'identificazione del livello.

Ove possibile, l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni dovrebbe correlare le attività lavorative così descritte con le qualificazioni contenute nella seconda sezione dell'Atlante: il Quadro Nazionale delle Qualifiche, che raccoglie e riferenzia le qualificazioni nazionali con quelle dell'*European Qualification Framework*.

In particolare, ciascuna qualificazione, secondo le guide, dovrebbe essere descritta in termini di competenze e a tal proposito sono definite le nozioni di competenza, conoscenza, abilità e autonomia e responsabilità.

Al fine di garantire la pertinenza e l'attualità dell'Atlante alle vicende del mercato del lavoro italiano, le Linee guida specificano inoltre che ogni anno, su richiesta di INAPP e ANPAL, si può procedere alla "manutenzione ordinaria" dei contenuti e delle qualificazioni e che in qualsiasi momento sono ammesse attività di "manutenzione straordinaria" quando si verificano delle «modificazioni profonde degli assetti strutturali, metodologici e di sistema».

Gli enti titolari del servizio hanno in definitiva adesso strumenti e linee guida dettagliate su come rendere operativo il sistema nei rispettivi ambiti di competenza, che è opportuno qui richiamare:

- 1) il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in materia di individuazione e validazione e certificazione delle competenze riferite ai titoli di studio del sistema scolastico e universitario;

2) le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze;

3) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi, salvo quelle comunque afferenti alle autorità competenti di cui al successivo punto 4;

4) il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni regolamentate a norma del medesimo decreto.

L'elenco degli enti titolari che sono chiamati in causa nella concreta attuazione del sistema fa emergere la complessità insita nel tentativo – pure necessario – di creare un sistema unico per l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti.

A tal proposito si segnala come un nodo cruciale delle nuove linee guida sia il richiamo – in diversi punti – dell'esclusione dai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze delle qualificazioni per le professioni regolamentate.

In questo modo si ribadisce nuovamente il sistema a sé stante e particolaristico che caratterizza il sistema di costruzione delle

professioni regolamentate che per ragioni attributive e storiche è difficilmente applicabile a tutta quella schiera di “nuovi professionisti” che stanno acquisendo sempre più peso nel mercato. Infatti, sono le stesse linee guida a riconoscere la validità e l’estensione di quanto prefissato anche per le professioni non organizzate in ordini e collegi che secondo il presente documento riguardano «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, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell’articolo 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative»³.

La certificazione delle competenze secondo le procedure del sistema pubblico, d’altra parte, non è il solo sistema di qualificazione esistente al fine di riconoscere gli apprendimenti e le competenze acquisite in contesti formali, informali e non formali⁴.

Invero, un sistema sempre più diffuso per il riconoscimento delle competenze in particolare per le professioni emergenti è quello delle certificazioni di conformità a standard tecnici UNI, mentre occorre ricordare come rimangano sempre sullo sfondo i sistemi di

³ Sul punto Cfr. S. Negri, Il sistema dell’apprendistato e la sfida della regolazione delle “nuove professioni”, in Bollettino ADAPT n. 46/2020).

⁴ L. Casano, Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro, Adapt University Press, 2020.

classificazione e inquadramento della contrattazione collettiva che spesso disciplinano gli stessi profili professionali e rispetto ai quali è stata da tempo segnalata la necessità di una integrazione con gli standard pubblici.

L'integrazione tra tali sistemi sarebbe auspicabile non soltanto per il gruppo di "nuovi professionisti" ma per tutti i lavoratori che, come è ormai ampiamente noto, non dispongono più delle classiche garanzie del posto a vita all'interno di un medesimo luogo di lavoro.

L'implementazione di un sistema coordinato garantirebbe un riconoscimento delle competenze acquisite e una trasferibilità universale del proprio bagaglio professionale.

1. Introduzione

Il sistema nazionale di identificazione, validazione e certificazione delle competenze è stato introdotto dal d.lgs. 16.1.2013, n. 13 che ha dato attuazione all'art. 4, co. 58 e 68, della l. 28.6.2012, n. 92.

L'“apprendimento permanente” è definito dalla l. n. 92/2012, in linea con le indicazioni dell'Unione europea, come «qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale».

L'art. 1 del d.lgs. n. 13/2013 afferma che la «Repubblica promuove, l'apprendimento permanente, quale diritto della persona e assicura a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale».

La formazione professionale lungo il corso della vita attiva è stata fino ad allora affrontata dal legislatore dal punto di vista dei processi formativi.

È rimasto, invece, in secondo piano il profilo dell'apprendimento, così come è stata trascurata l'acquisizione di competenze al di fuori di percorsi formativi strutturati ed intenzionali.

Il legislatore passa da una visione incentrata sulla formazione-processo (nell'ipotesi della formazione continua), ad una incentrata sull'apprendimento-risultato, in una prospettiva di tutela e promozione del patrimonio professionale e culturale dell'individuo lavoratore.

La nozione di apprendimento permanente, si distingue in:

- a) «apprendimento formale» che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, anche in apprendistato, o di una certificazione riconosciuta, nel rispetto della legislazione vigente in materia di ordinamenti scolastici e universitari⁶;
- b) «apprendimento non formale» caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati alla lett. a), in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese;
- c) «apprendimento informale»: che si realizza, anche a prescindere da una scelta intenzionale, nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività in situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero.

2. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze

L'art. 2, co. 1, lett. n), d.lgs. n. 13/2013 definisce il sistema nazionale di certificazione delle competenze come «l'insieme dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze erogati nel rispetto delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi».

L'oggetto di individuazione e validazione e certificazione sono le competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali o informali, il cui possesso risulti comprovabile attraverso riscontri e prove definiti nel rispetto delle linee guide elaborate dal comitato tecnico nazionale.

Il legislatore nazionale ha previsto un sistema con il quale riserva a sé la definizione dei livelli essenziali del processo e rinvia agli enti titolati, accreditati e autorizzati dall'ente pubblico titolare, l'attuazione. L'ente titolato può individuare e validare, ovvero, certificare competenze riferite alle qualificazioni ricomprese in repertori codificati a livello nazionale o regionale secondo i criteri di referenziazione al Quadro europeo delle qualificazioni (EQF), o a parti di qualificazioni fino al numero totale di competenze costituenti l'intera qualificazione.

Tra gli enti pubblici titolari sono comprese anche le regioni che possono regolamentare, nel rispetto dei livelli essenziali previsti dal legislatore nazionale, l'individuazione, la validazione e la certificazione di

competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze (art. 2, co. 1, lett. f).

L'esclusiva titolarità della funzione di certificazione in capo agli enti pubblici è comprensibile se si ha riguardo alla natura di servizio pubblico della certificazione, mentre non si comprende la ratio dell'esclusione di quei soggetti privati, fondi interprofessionali e organismi di rappresentanza dei datori di lavoro e di lavoratori, ai quali si poteva affidare la funzione di identificazione e valutazione delle competenze dei lavoratori, considerato il ruolo di questi soggetti nell'ambito dell'apprendimento permanente.

Oggetto di certificazione sono unicamente le competenze riferite a qualificazioni di repertori ricompresi nel repertorio nazionale.

Il decreto stabilisce, inoltre, i principi del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

In particolare, è interessante rilevare la volontarietà del processo e la garanzia dei principi di semplicità, accessibilità, trasparenza, oggettività, tracciabilità, riservatezza del servizio, correttezza metodologica, completezza, equità e non discriminazione.

Alla verifica del rispetto dei livelli di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, nel rispetto dei principi di terzietà e indipendenza, provvede un comitato tecnico nazionale che ha, tra gli altri, anche il compito di proporre l'adozione di apposite linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari e delle relative funzioni.

Gli art. 4-7, d.lgs. n. 13/2013 definiscono gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze con riferimento alle tappe che portano alla certificazione finale e cioè: processo, attestazione e sistema.

Gli enti pubblici titolari nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, regolamentari e nella organizzazione dei relativi servizi, devono garantire i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi.

In riferimento alla certificazione dell'apprendimento formale, il d.lgs. n. 13/2013 istituisce il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, di cui all'art. 4, co. 67, l. n. 92/2012, che costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea.

Il repertorio nazionale è composto da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale e delle qualificazioni professionali, tra cui anche quelle del repertorio di cui all'art. 6, co. 3, d.lgs. 14.9.2011, n. 167, codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti e rispondenti determinati standard minimi.

La validazione e certificazione delle competenze acquisite nei percorsi di istruzione e formazione e IeFP (Istruzione e Formazione Professionale) è relativamente semplice in quanto legata al riconoscimento formale degli esiti, mentre le difficoltà maggiori, ed è questa la vera sfida, sono sul versante dell'apprendimento non formale e informale.

3. L’emanazione delle linee guida e l’effettiva attuazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze

Il decreto 5 gennaio 2021, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 18 gennaio 2021 (n.13) ha emanato le «Disposizioni per l’adozione delle linee guida per l’interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze», la cui adozione era prevista dall’art. 3, comma 5, del d.lgs. 13/2013.

Con un ritardo di oltre sette anni dall’introduzione nel nostro paese del diritto alla certificazione delle competenze (art. 4, commi 51-61 della Legge 28 giugno n. 12 del 2012 e art. 1 del d.lgs. 13/2013) tali Linee guida rappresentano un tassello fondamentale per interrompere la lunga storia di sostanziale inoperatività dell’intero sistema.

Le aspettative e i nodi ancora da sciogliere al fine di dare operatività al sistema di certificazione delle competenze non erano del resto pochi¹.

Da ultimo, il tema della certificazione delle competenze è tornato alla ribalta in occasione dell’introduzione del “Fondo Nuove Competenze”.

Istituito presso ANPAL con il decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. Decreto Rilancio), al fine di consentire la graduale ripresa dell’attività dopo l’emergenza epidemiologica, il Fondo copre i costi sostenuti dalle aziende che, in presenza di accordi sindacali aziendali o territoriali, destinano parte dell’orario di lavoro dei propri dipendenti ad attività formative (per un massimo di 250 ore per ciascun lavoratore).

¹ 1 Per un maggiore approfondimento si rimanda a L. Casano, Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti, in attesa delle Linee Guida per l’avvio del sistema nazionale, in Bollettino ADAPT n. 10/2020.

Secondo quanto previsto dall'avviso di ANPAL del 4 novembre e precisato dalle successive FAQ l'azienda, per ottenere il rimborso delle spese sostenute deve allegare alla richiesta di saldo la certificazione/attestazione delle competenze acquisite ad esito dei percorsi formativi finanziati. Al di là della parificazione tra due concetti – "attestazione" e "certificazione" – che, come confermeranno le Linee guida in esame, sono ben distinti, tra gli operatori rimaneva oscuro come fruire di servizi e processi, pressoché inesistenti in molte regioni². Le Linee guida hanno come obiettivo quello di rendere «operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze» e, dopo aver fatto una rassegna di definizioni normative dei concetti e strumenti che compongono il sistema (competenza, repertorio, certificazione, attestazione, ecc.), provvedono:

- a) all'identificazione degli standard minimi del servizio di individuazione e validazione delle competenze e del servizio di certificazione delle stesse;
- b) alla definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale e per il suo aggiornamento periodico;
- c) alla progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale unica informativa.

Il servizio di individuazione e validazione delle competenze è finalizzato al riconoscimento, da parte di un ente titolato, delle competenze

² E. Massagli, G. Impellizzieri, ANPAL pubblica le FAQ sul Fondo Nuove Competenze. Molte risposte e qualche nuova domanda, in Bollettino ADAPT n. 44/2020.

acquisite dalla persona, attraverso una ricostruzione e valutazione dell'apprendimento non formale o informale.

Il processo di individuazione e validazione può completarsi con il rilascio di un documento denominato «Documento di validazione» che ha valore di atto pubblico e di attestazione almeno di parte seconda e che può eventualmente fungere da presupposto per la successiva certificazione.

Con "attestazione di parte seconda" si intende una attestazione rilasciata da un ente titolato, a differenza delle "attestazioni di parte prima" che invece sono costituite da auto-dichiarazioni della persona interessata.

Nella fase di identificazione sono ricostruite le esperienze di apprendimento della persona, in base alle sue richieste e in modo da codificare le diverse attività (attraverso i descrittori dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni) e le diverse competenze maturate (secondo i descrittori del Repertorio delle qualificazioni di pertinenza).

Al fine di individuare le competenze del richiedente deve essere elaborato un "Dossier di evidenze" che raccolga e classifichi documenti, testimonianze e prodotti che comprovano l'esperienza svolta. A conclusione della fase di identificazione è redatto un "Documento di trasparenza" che sintetizza i risultati del procedimento e che può essere rilasciato, su richiesta, all'utente nel caso in cui non si proceda alla successiva fase di valutazione presso lo stesso ente titolato.

La fase della "valutazione", prodromica alla redazione del "Documento di validazione", consiste nell'esame del Dossier delle evidenze e del Documento di trasparenza e in un eventuale momento di valutazione diretta delle competenze maturate dal richiedente.

In base al valore degli elementi prodotti e della coerenza tra le evidenze documentate e la qualificazione di riferimento, il personale addetto alla funzione di pianificazione e realizzazione delle attività valutative può disporre lo svolgimento di prove orali, scritte o pratiche (ove consentito, anche da remoto).

Il servizio di certificazione delle competenze è finalizzato al rilascio di un documento "Certificato" attestante le competenze acquisite dalla persona.

Il Certificato può essere rilasciato a seguito del processo di individuazione e validazione ovvero a seguito di un percorso di apprendimento formale.

Il Certificato, che costituisce attestazione di parte terza (in quanto rilasciata dall'ente titolare con il supporto dell'ente titolato) ed ha valore di atto pubblico, è rilasciato a seguito della l'acquisizione del Documento di validazione e della valutazione – necessaria e non più eventuale – realizzata mediante prove orali, scritte o pratiche (ad esempio audizione, colloquio tecnico, prova pratica).

La valutazione è svolta a cura di una commissione o di un organismo di valutazione che assicura il rispetto dei principi di collegialità,

oggettività, terzietà, indipendenza, completezza e correttezza metodologica del processo.

Le Linee guida inoltre fissano i criteri per l'implementazione e l'aggiornamento del Repertorio nazionale, riconosciuto come «riferimento unitario ai fini della progettazione formativa per competenze, della individuazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento formali, non formali e informali, della personalizzazione dei percorsi di apprendimento permanente, della certificazione e della trasparenza, spendibilità e riconoscimento delle qualificazioni a livello nazionale e comunitario».

In particolare, le Linee guida illustrano il funzionamento e la struttura dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, strumento digitale e consultabile attraverso il quale il Repertorio è sistematizzato.

Nella sezione "classificazione dei settori economico-professionali", l'Atlante descrive i contenuti del lavoro e delle professioni, articolandosi per processi di lavoro, declinato a sua volta in sequenze di processo e aree di attività (c.d. ADA).

Le aree di attività, in particolare, contengono le descrizioni delle singole attività, individuando per ciascuna di esse i risultati attesi che «costituiscono uno dei criteri guida per l'identificazione del livello del Quadro nazionale delle qualificazioni e per la predisposizione delle prove di valutazione atte all'accertamento sostanziale del possesso delle competenze». criteri guida per l'identificazione del livello.

Ove possibile, l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni dovrebbe correlare le attività lavorative così descritte con le qualificazioni contenute nella seconda sezione dell'Atlante: il Quadro Nazionale delle Qualifiche, che raccoglie e riferenzia le qualificazioni nazionali con quelle dell'*European Qualification Framework*.

In particolare, ciascuna qualificazione, secondo le guide, dovrebbe essere descritta in termini di competenze e a tal proposito sono definite le nozioni di competenza, conoscenza, abilità e autonomia e responsabilità.

Al fine di garantire la pertinenza e l'attualità dell'Atlante alle vicende del mercato del lavoro italiano, le Linee guida specificano inoltre che ogni anno, su richiesta di INAPP e ANPAL, si può procedere alla "manutenzione ordinaria" dei contenuti e delle qualificazioni e che in qualsiasi momento sono ammesse attività di "manutenzione straordinaria" quando si verificano delle «modificazioni profonde degli assetti strutturali, metodologici e di sistema».

Gli enti titolari del servizio hanno in definitiva adesso strumenti e linee guida dettagliate su come rendere operativo il sistema nei rispettivi ambiti di competenza, che è opportuno qui richiamare:

- 1) il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in materia di individuazione e validazione e certificazione delle competenze riferite ai titoli di studio del sistema scolastico e universitario;

2) le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze;

3) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi, salvo quelle comunque afferenti alle autorità competenti di cui al successivo punto 4;

4) il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni regolamentate a norma del medesimo decreto.

L'elenco degli enti titolari che sono chiamati in causa nella concreta attuazione del sistema fa emergere la complessità insita nel tentativo – pure necessario – di creare un sistema unico per l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti.

A tal proposito si segnala come un nodo cruciale delle nuove linee guida sia il richiamo – in diversi punti – dell'esclusione dai servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze delle qualificazioni per le professioni regolamentate.

In questo modo si ribadisce nuovamente il sistema a sé stante e particolaristico che caratterizza il sistema di costruzione delle

professioni regolamentate che per ragioni attributive e storiche è difficilmente applicabile a tutta quella schiera di “nuovi professionisti” che stanno acquisendo sempre più peso nel mercato. Infatti, sono le stesse linee guida a riconoscere la validità e l’estensione di quanto prefissato anche per le professioni non organizzate in ordini e collegi che secondo il presente documento riguardano «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, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell’articolo 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative»³.

La certificazione delle competenze secondo le procedure del sistema pubblico, d’altra parte, non è il solo sistema di qualificazione esistente al fine di riconoscere gli apprendimenti e le competenze acquisite in contesti formali, informali e non formali⁴.

Invero, un sistema sempre più diffuso per il riconoscimento delle competenze in particolare per le professioni emergenti è quello delle certificazioni di conformità a standard tecnici UNI, mentre occorre ricordare come rimangano sempre sullo sfondo i sistemi di

³ Sul punto Cfr. S. Negri, Il sistema dell’apprendistato e la sfida della regolazione delle “nuove professioni”, in Bollettino ADAPT n. 46/2020).

⁴ L. Casano, Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro, Adapt University Press, 2020.

classificazione e inquadramento della contrattazione collettiva che spesso disciplinano gli stessi profili professionali e rispetto ai quali è stata da tempo segnalata la necessità di una integrazione con gli standard pubblici.

L'integrazione tra tali sistemi sarebbe auspicabile non soltanto per il gruppo di "nuovi professionisti" ma per tutti i lavoratori che, come è ormai ampiamente noto, non dispongono più delle classiche garanzie del posto a vita all'interno di un medesimo luogo di lavoro.

L'implementazione di un sistema coordinato garantirebbe un riconoscimento delle competenze acquisite e una trasferibilità universale del proprio bagaglio professionale.