



Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti, in attesa delle Linee Guida per l'avvio del sistema nazionale

di Lilli Casano

Tag: #certificazione #competenze #linee #guida #professioni #formazione #risorse

Il 21 gennaio 2020 si è conclusa la procedura scritta con la quale il Comitato tecnico nazionale istituito dall'art. 3 co. 5 del d. lgs n. 13/2013 (presieduto dai rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della istruzione, università e ricerca e composto dai rappresentanti del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della economia e delle finanze, e delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano in qualità di enti pubblici titolari delle competenze legislative in materia) **ha approvato le “Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze”**. L'iter procedurale di **adozione delle Linee Guida in Conferenza unificata** prevede ora la **convocazione delle parti sociali** al fine di poter acquisire ogni rilievo utile sul documento in oggetto.

A più di sette anni dalla introduzione del nostro ordinamento del diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze (articolo 4, commi da 51 a 61 della [Legge 28 giugno n.12 del 2012](#) e art. 1 del [Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n.13](#)), infatti, **il sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze** che avrebbe dovuto rappresentarne il principale pilastro **non è ancora operativo**.

L'attuazione del sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, infatti, è vincolata alla costruzione di due elementi che potremmo definire infrastrutturali:

- la creazione di un **Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni** (art. 8 d. lgs, 13/2013) quale quadro di riferimento unitario degli standard per la certificazione delle competenze sviluppate in tutti i contesti (formali, non formali e informali);
- la **attivazione, su tutto il territorio nazionale, di servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze sulla base degli standard di sistema, attestazione, servizio, processo stabiliti dal decreto legislativo n. 13/2013** (artt. da 4 a 7).

Sul primo fronte, il sistema ha oggi trovato una parziale implementazione con l'adozione del **Quadro Nazionale delle Qualificazioni** (che consente la referenziazione delle qualifiche nazionali ad EQF) e con la creazione di **una infrastruttura informatica di supporto per la**

concreta operatività di alcuni degli elementi costitutivi del Repertorio Nazionale delle qualifiche e delle qualificazioni, **[l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni Inapp](#)**.

Sul secondo fronte, l'art. 3 co. 5 del d. lgs n. 13/2013 prevede appunto l'adozione, da parte del **Comitato tecnico nazionale** sopra richiamato, di apposite **Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari e delle rispettive funzioni**, in particolare relative a:

- identificazione degli indicatori, delle soglie e delle modalità di controllo, valutazione e accertamento degli standard minimi ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia dei servizi;
- definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale e per il suo aggiornamento periodico da effettuarsi almeno ogni tre anni;
- progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale informativa unica (oggi confluita nel Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro di cui al d. lgs, n. 150/2015 che introduce altresì il fascicolo elettronico del lavoratore).

Il Comitato tecnico è chiamato a organizzare **periodici incontri con le parti sociali** e le Linee Guida sono adottate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con gli altri Ministeri competenti sopra richiamati, previa intesa in Conferenza unificata.

Pare allora cruciale, essendo oramai giunti alle battute finali di questo lungo percorso, **evidenziare alcuni nodi ancora da sciogliere al fine di poter offrire, a giochi ancora aperti, un contributo ai soggetti chiamati a validare l'impianto di un documento**, le Linee Guida appunto, **che renderà di fatto operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze**, raccogliendo e sistematizzando indicazioni relative alle tre aree di intervento sopra richiamate.

1. L'implementazione del Repertorio Nazionale attraverso l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni Inapp.

Il **Repertorio nazionale** rappresenta un elemento centrale e imprescindibile del sistema in quanto è il **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**. Solo le competenze riconducibili a qualificazioni afferenti al Repertorio nazionale, costituite da una singola competenza o da aggregati di competenze, sono certificabili.

Il Repertorio nazionale, come sopra anticipato, adotta quale dispositivo per la sistematizzazione delle informazioni **l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni**, all'interno del quale dovranno confluire tutte le qualificazioni esistenti, al fine di rendere effettivo il diritto alla certificazione delle competenze acquisite, appunto, in tutti i contesti di apprendimento. L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, attraverso la Classificazione dei settori economico professionali, correla, ove possibile, le competenze delle qualificazioni alle attività lavorative allo scopo esclusivo di favorire la trasparenza, la riconoscibilità, la spendibilità e la portabilità delle qualificazioni e delle competenze in una prospettiva di occupabilità e apprendimento permanente. **Le Linee Guida dovranno stabilire i criteri per**

l'identificazione e la descrizione delle qualificazioni e delle competenze ai fini dell'inclusione nel Repertorio nazionale, occorre dunque a tal fine chiarire in che termini e modalità tali criteri si applichino a qualificazioni ad oggi non incluse nell'Atlante in termini di effettiva interoperabilità.

2. Aggiornamento dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni: il ruolo delle parti sociali.

Stante la centralità di tale dispositivo per l'attuazione del sistema, è necessario un aggiornamento periodico dei contenuti delle qualificazioni contenute nell'Atlante. Importante rilevare che l'aggiornamento può avvenire anche in seguito a **segnalazioni da parte di soggetti, pubblici o privati, che possono essere considerati rappresentativi a livello nazionale di uno specifico settore economico-professionale**, a partire dalle rappresentanze datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Ne consegue l'opportunità di prevedere strumenti informativi e meccanismi procedurali idonei a consentire un dialogo costante e un intervento puntuale delle parti sociali e di tutti gli altri soggetti coinvolti.

3. Il funzionamento del sistema: informazione e formazione degli operatori in assenza di risorse dedicate.

In coerenza con l'art. 7 del d.lgs. n. 13/2013, gli enti pubblici titolari assicurano il rispetto per il personale degli enti titolati addetto alla erogazione dei servizi, di **requisiti professionali idonei al presidio degli aspetti di contenuto curricolare, professionale e di metodologia valutativa**. Tuttavia, dall'adozione delle disposizioni del d. lgs. 13/2013 non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla attuazione delle relative misure gli enti pubblici titolari dovranno provvedere nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Emerge dunque come prioritario il nodo della qualificazione del personale addetto ai servizi di individuazione, validazione, e certificazione delle competenze che opererà negli enti titolati a erogare tali servizi.

Più in generale, è ad oggi ancora irrisolto il nodo del **finanziamento di tali servizi**. L'art. 11 del d. lgs. 13/2013 prevede la facoltà degli enti pubblici titolari di **stabilire costi standard a carico dei beneficiari dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze**.

Anche **la definizione di tale aspetto è demandata alle Linee Guida in corso di approvazione** (art. 11, co.3, d. lgs. n. 13/2013) e sarà dunque un nodo che dovrà ricevere adeguata attenzione al fine di non minare l'effettività l'intero impianto.

4. L'ambito di applicazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze: il nodo delle professioni.

Ad oggi non sono chiare le modalità con cui le professioni regolamentate e le professioni non organizzate in ordini e collegi rientreranno nell'ambito di applicazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. A norma dell'art.2 del d. lgs n.13/2013, il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, sono gli enti titolari chiamati a disciplinare l'applicazione di questi servizi per le qualificazioni relative alle

professioni regolamentate, mentre il Ministero del lavoro è l'ente titolare delle competenze in materia con riferimento alle professioni non organizzate in ordini e collegi disciplinate dalle Legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate).

Giova ricordare che la riconduzione delle professioni all'ambito di applicazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze ha una ricaduta importante sul piano della conformità alle indicazioni comunitarie con riferimento alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali.

La **direttiva 2013/55/UE**, che modifica la direttiva 2005/36/CE, all'art. 14, prevede che nel caso in cui lo Stato membro ospitante il professionista che richiede il riconoscimento della qualifica intenda esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale compensativi per il riconoscimento della qualifica, nel rispetto del principio di proporzionalità esso dovrà verificare se le conoscenze, le abilità e le competenze, **formalmente convalidate** a tal fine da un organismo competente, acquisite dal richiedente nel corso della propria esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente in un qualsiasi Stato membro o in un paese terzo, siano per loro natura in grado di coprire, in tutto o in parte, le materie differenti rispetto alle quali si renderebbe necessaria una compensazione. Si riconosce, così, una importanza centrale alla validazione e certificazione delle singole competenze anche per le professioni regolamentate, da cui **l'importanza di assicurare adeguati meccanismi di raccordo tra i sistemi di riconoscimento delle qualifiche professionali (anche per le professioni regolamentate) e i sistemi generali di validazione degli apprendimenti formali, non formali e informali e certificazione delle competenze.**

Ad oggi, nella sezione specifica dell'Atlante del lavoro denominata *Atlante e Professioni* sono presenti descrizioni e riferimenti legislativi per le professioni regolamentate mentre risulta "in aggiornamento" la sezione relativa alle professioni non organizzate in ordini e collegi. Non è chiaro poi come avverrà il **raccordo tra il sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze e i sistemi di certificazione/riconoscimento delle competenze delle professioni regolamentate, da un lato, e delle professioni non organizzate in ordini e collegi, dall'altro.** Rispetto a queste ultime, ad oggi la definizione degli standard professionali e delle relative competenze avviene nell'ambito della **normazione tecnica (UNI)** e dei relativi processi di **certificazione ad opera di enti accreditati da Accredia** (secondo quanto stabilito dagli artt. 6 e 9 della l. n. 4/2013).

L'art. 4, c. 5 del d. lgs. n. 13/2013 prevede d'altra parte che gli enti titolati alla erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, per l'erogazione di tali servizi in conformità alle norme tecniche UNI in quanto applicabili, siano in possesso dell'accreditamento da parte di Accredia. Ciò, in attuazione del comma 59 della l. n. 92/2012, che stabiliva che nell'esercizio della delega ad adottare uno o più decreti per la istituzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze, venisse 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". Non c'è dubbio, quindi, che il Legislatore della Legge Fornero, coerentemente con l'obiettivo di creare un sistema nazionale per la certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti di apprendimento, ambisse ad un coordinamento tra tali sistemi.

Sembra quindi prioritario che le Linee Guida affrontino il nodo di come assicurare, nel concreto, tale integrazione, a fronte di una incessante attività di produzione normativa che si svolge nei tavoli tecnici di UNI, che si traduce nella diffusione crescente di procedure di certificazione dei profili professionali non raccordati al sistema pubblico ormai ai nastri di partenza.

Nato nell'alveo di una riforma all'insegna della *flexicurity* europea quale argine, insieme al potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito, alla aumentata flessibilità “in entrata” e “in uscita” dal mercato del lavoro, **e in risposta alle sollecitazioni delle istituzioni comunitarie** (nell'ambito delle raccomandazioni per la creazione di un quadro europeo delle qualifiche e delle condizionalità ex ante per la programmazione del Fondo Sociale Europeo), **il sistema italiano di certificazione delle competenze sta certamente scontando i limiti di un innesto non facile nel modello italiano di regolazione del mercato del lavoro**, privo di requisiti minimi per l'implementazione su scala nazionale di servizi pubblici di individuazione, validazione e certificazione delle competenze maturate in tutti i contesti di apprendimento (formale, non formale, informale).

Non sarà possibile qui richiamare il complesso e articolato processo di costruzione di tale sistema, ma **ad un passo dalla adozione di un provvedimento che influirà in modo decisivo sul funzionamento del sistema giova ricordarne gli obiettivi generali**: promuovere l'**apprendimento permanente quale diritto della persona** e assicurare 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 (art. 1, co.1 d.lgs 13/2013); promuovere la crescita e la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro, **garantendone il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità** (art. 1, co.2 d.lgs 13/2013).

Lilli Casano
ADAPT Senior Research Fellow
 @lillicasano