

# ISFOL

**Il Decreto Legislativo del 16 gennaio 2013, n. 13 sul sistema nazionale di  
certificazione delle competenze.**

**Prime indicazioni emergenti**

Nota di sintesi a cura di:

Riccardo Mazzeola

*Ricercatore Isfol*

Roma 21 febbraio 2013

## **Premessa**

Il 15 febbraio 2013 è stato pubblicato in G.U. il Decreto Legislativo del 16 gennaio 2013, n. 13: “Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze”.

Si tratta di un Decreto applicativo, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92, relativa alla riforma del mercato del lavoro.

Il provvedimento mira ad un riordino del “Sistema di qualificazione” del nostro Paese, inserendo in una stessa cornice regolatoria dispositivi già presenti nel sistema, come ad esempio i titoli di studio e/o le qualifiche ottenibili in esito a percorsi di formazione professionale, con altri di nuova introduzione, come la validazione e la certificazione delle competenze comunque acquisite anche in funzione di un loro riconoscimento, quali credito formativo, verso i titoli e le qualifiche tradizionalmente rilasciate in Italia dai sistemi formali di istruzione e formazione.

Il provvedimento, appena pubblicato in G.U., si muove nel solco delle strategie di sviluppo dell'apprendimento permanente di matrice europea, nonché delle politiche rivolte a favorire la mobilità geografica e professionale dei cittadini.

In questo senso, la lettura del DLGS non risulta particolarmente agevole, dovendo portare a sintesi quanto maturato sul tema nel corso degli ultimi anni sia in sede europea, con riferimento ai diversi dispositivi *raccomandati* dalla Commissione (Europass, EQF, ECVET, non formal e informal learning), sia in sede nazionale, tenendo conto del lungo processo di riforma del sistema di qualificazione della VET (leFP, IFTS, ITS), e dell'apprendistato, con l'approvazione del Testo Unico n.167 del 2011 e l'Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2012, riguardante proprio la definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite in questo canale di offerta.

Vi è dunque a monte della stesura del DLGS, un consolidato tecnico, negoziale e istituzionale, sia di livello nazionale che europeo, che ha reso il contenuto del provvedimento necessariamente articolato, almeno in una misura giuridicamente e contenutisticamente compatibile con istituti previgenti in materia.

## **Il glossario di riferimento per la lettura del Decreto**

Il Decreto legislativo contiene molti elementi di innovazione per il nostro sistema di qualificazione, introducendo una serie di *oggetti*, anche linguistici, il cui significato giuridico non è ancora chiaro e univoco. In questo, a testimonianza del forte carattere di innovatività è la formulazione, subito dopo la descrizione dell'oggetto del Decreto (art.1), di un glossario dei termini utilizzati nei diversi articoli che compongono il Decreto stesso.

Oltre alla definizione di ciò che si intende per apprendimento permanente, per apprendimento formale, non formale e informale (definizioni mutuare dalle Raccomandazioni europee in materia), vi è la puntuale definizione dell'oggetto della certificazione, cioè le competenze intese come: 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.

Analiticamente dunque, la competenza è vista come un processo che tende all'ottenimento di un risultato [...*comprovata capacità...*] nell'ambito di una relazione [...*utilizzare in situazioni...* diversificate] mobilitando un insieme di risorse di cui il soggetto stesso è portatore [...*insieme strutturato di conoscenze e abilità...*].

La sua descrizione dovrebbe quindi al minimo contenere la rappresentazione di questi elementi distintivi e cioè la definizione di un risultato, rispetto ad un contesto relazionale (di studio e/o di lavoro) e le sue componenti elementari, descritte in termini di abilità e conoscenze, la cui attivazione costituisce appunto risorsa per l'ottenimento del risultato stesso.

Altro "termine" introdotto nell'art.2 dedicato alle definizioni, è la voce ente pubblico titolare. In questo senso ne vengono individuati 4: il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le regioni e le province autonome, il Ministero del lavoro e il Ministero dello sviluppo economico.

L'ente titolare è distinto dall'ente titolato definito come: [...soggetto, pubblico o privato, ivi comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, autorizzato o accreditato dall'ente pubblico titolare, ovvero deputato a norma di legge statale o regionale in relazione agli ambiti di propria esclusiva competenza, ivi comprese le istituzioni scolastiche, le università e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, a erogare in tutto o in parte servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, in relazione agli ambiti di titolarità di cui alla lettera f].

Gli ambiti di titolarità di cui alla lettera f) sono così riassunti:

- 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 iv);
- 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.

Nell'art. 2 viene definito anche cosa si intende per "individuazione e validazione delle competenze", per "certificazione delle competenze", per "qualificazione" e infine, per "sistema nazionale di certificazione delle competenze".

Importante, e chiara, è la distinzione tra validazione e certificazione, definendo la prima, come processo che conduce al riconoscimento, da parte dell'ente titolato [...] delle competenze acquisite dalla persona in un contesto non formale o informale di apprendimento, e la seconda, come procedura di formale riconoscimento [...] delle competenze acquisite dalla persona in contesti formali, anche in caso di interruzione del percorso formativo, o di quelle validate acquisite in contesti non formali e informali.

La validazione dunque si applica alle competenze acquisite in contesti non formali e informali da parte dell'ente titolato che può successivamente richiedere all'ente titolare l'avvio della formale procedura di certificazione. L'ente titolare da parte sua, può certificare in tutto e/o in parte titoli e qualificazioni (e le competenze in esse comprese) quale esito di un percorso formale di apprendimento e/o competenze validate da un ente titolato.

### ***L'articolato del DLGS dall'art.3 all'art.8 a cominciare dall'8***

La certificazione in tutto e/o in parte dei titoli e delle qualificazioni (e quindi delle competenze in esse comprese) da parte di un ente titolare, ha come limite di riferimento, in termini di "oggetti" certificabili, quanto contenuto nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali (art.8).

Il repertorio costituisce dunque [...] il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze [...] ed è a sua volta costituito 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'articolo 6, comma 3, del testo unico dell'apprendistato [...] codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti e rispondenti ai seguenti standard minimi:

- a) identificazione dell'ente pubblico titolare;
- b) identificazione delle qualificazioni e delle relative competenze che compongono il repertorio;
- c) referenziazione delle qualificazioni, laddove applicabile, ai codici statistici di riferimento delle attività economiche (ATECO) e della nomenclatura e classificazione delle unità professionali (CP ISTAT), nel rispetto delle norme del sistema statistico nazionale;
- d) referenziazione delle qualificazioni del repertorio al Quadro europeo delle qualificazioni (EQF), realizzata attraverso la formale inclusione delle stesse nel processo nazionale di referenziazione ad EQF.

Il repertorio si va dunque componendo a partire da quattro sottosistemi che si addensano intorno agli altrettanto quattro enti titolari. Ciò costituisce un importante passo avanti del sistema di qualificazione del nostro Paese, creando, attraverso l'istituzione del repertorio nazionale, le condizioni per:

- una progressiva integrazione dell'offerta, attraverso una graduale standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli e delle qualifiche esistenti;
- una maggiore permeabilità dei diversi sottosistemi (o anche internamente ai singoli sottosistemi) attraverso l'adozione di un sistema di crediti;
- una effettiva politica di coordinamento, in una logica al contempo di economicità ed effettiva sussidiarietà, dell'offerta.

Le modalità di accesso delle diverse qualificazioni al repertorio nazionale, le modalità tecniche e procedurali con cui effettuare la referenziazione al Quadro europeo delle qualifiche, l'individuazione esaustiva dei titoli di istruzione e formazione, la definizione di cosa si intende per qualificazioni professionali, e soprattutto la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, costituiranno oggetto di una linea guida, la cui stesura è prevista quale compito del Comitato tecnico nazionale.

Il Comitato è costituito dagli enti titolari, con la presenza anche del Ministero della pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministero dell'economia e delle finanze. I componenti del Comitato vengono indicati dalle rispettive amministrazioni entro 30 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento.

Lo stesso Comitato è chiamato a definire le linee guida alla identificazione degli indicatori, delle soglie e delle modalità di controllo, valutazione e accertamento degli standard minimi di cui al DLGS, anche ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia dei servizi.

I livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi di servizio costituiscono l'intero oggetto di regolamentazione del Capo II del Decreto.

Al fine di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale i servizi di validazione e certificazione, l'Art. 4 definisce i livelli essenziali delle prestazioni che costituiranno il riferimento per gli enti titolari per la definizione degli standard minimi di erogazione dei servizi di validazione e certificazione delle competenze da parte degli enti titolari.

Gli enti per essere titolari, ferme restando le disposizioni di accreditamento definite da ciascun ente titolare, dovranno essere in possesso dell'accREDITAMENTO anche da parte dell'organismo nazionale italiano di accREDITAMENTO, designato dall'Italia in attuazione del regolamento (CE) n.765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Successivamente, all'art.5, sono indicati i standard minimi di processo per la individuazione, validazione e successiva procedura di certificazione delle competenze comunque acquisite dal cittadino. L'Art. 5 si spinge ad indicare un processo da compiere in 3 fasi:

- 1) identificazione: fase finalizzata a individuare e mettere in trasparenza le competenze della persona riconducibili a una o più qualificazioni; in caso di apprendimenti non formali e informali questa fase implica un supporto alla persona nell'analisi e documentazione dell'esperienza di apprendimento e nel correlarne gli esiti a una o più qualificazioni;
- 2) valutazione: fase finalizzata all'accertamento del possesso delle competenze riconducibili a una o più qualificazioni; nel caso di apprendimenti non formali e informali questa fase implica l'adozione di specifiche metodologie valutative e di riscontri e prove idonei a comprovare le competenze effettivamente possedute;
- 3) attestazione: fase finalizzata al rilascio di documenti di validazione o certificati, standardizzati ai sensi del presente decreto, che documentano le competenze individuate e validate o certificate, riconducibili a una o più qualificazioni.

E' chiaro che un servizio di ricostruzione, professionale e curricolare, delle esperienze pregresse di un individuo, realizzato anche in funzione di individuare competenze sensibili alla validazione e certificazione (in particolar modo per le competenze acquisite in contesti di apprendimento informale e non formale) non può non richiedere specifiche professionalità di supporto.

In questo senso infatti, all'art.7 punto c) si fa riferimento specifico al personale addetto all'erogazione dei servizi, che dovrà necessariamente possedere i requisiti professionali idonei al presidio degli aspetti di contenuto curricolare, professionale e di metodologia valutativa. E' corretto in effetti ipotizzare che a garanzia del sistema di certificazione delle competenze, ci sia proprio la "certificazione" delle competenze del personale addetto all'erogazione del servizio.

L'art. 6 del Capo II fissa invece gli standard minimi di attestazione, cioè cosa al minimo la documentazione rilasciata deve indicare quali requisiti di trasparenza della certificazione stessa. In questo senso gli indicatori essenziali sono:

- i dati anagrafici del destinatario;
- i dati dell'ente pubblico titolare e dell'ente titolato con indicazione dei riferimenti normativi di autorizzazione o accREDITAMENTO;
- le competenze acquisite, indicando, per ciascuna di esse, almeno la denominazione, il repertorio e le qualificazioni di riferimento, queste ultime sono descritte riportando la denominazione, la descrizione, l'indicazione del livello del Quadro europeo delle qualificazioni e la referenziazione,

laddove applicabile, ai codici statistici di riferimento delle attività economiche (ATECO) e della nomenclatura e classificazione delle unità professionali (CP ISTAT);

- i dati relativi alle modalità di apprendimento e valutazione delle competenze. Ove la modalità di apprendimento sia formale sono da indicare i dati essenziali relativi al percorso formativo e alla valutazione, ove la modalità sia non formale ovvero informale sono da indicare i dati essenziali relativi all'esperienza svolta.

Inoltre si assume, quale standard minimo di attestazione, la necessità di operare alla registrazione dei documenti di validazione e certificazione in conformità a quanto previsto nel Libretto formativo del cittadino di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e in interoperatività con la dorsale informativa unica.

Nell'art. 7 infine, che completa il Capo II del DLGS, oltre al già citato punto c) con i riferimenti relativi al personale addetto all'erogazione dei servizi di validazione e certificazione, si fa riferimento ad una serie di standard minimi che gli enti titolari sono chiamati ad assicurare, tra cui: il rispetto del quadro regolatorio relativo al repertorio e agli standard di servizio; l'adozione di misure di informazione sui servizi di individuazione, validazione e certificazione; la funzionalità di un sistema informativo interoperativo nell'ambito della dorsale unica; la conformità delle procedure alle disposizioni inerenti la semplificazione, accesso agli atti amministrativi e tutela dei dati personali; le condizioni di collegialità, oggettività, terzietà e indipendenza, nelle fasi di valutazione, validazione e certificazione; l'adozione di misure di garanzia sull'affidabilità della rete dei servizi generata dagli atti di accreditamento degli enti titolari.

### ***Il funzionamento del sistema nazionale di certificazione visto attraverso il ruolo dei diversi attori coinvolti***

Gli enti titolari sono chiamati dal DLGS a garantire l'affidabilità del sistema e l'attendibilità delle attestazioni rilasciate, assumendo un ruolo terzo rispetto a chi eroga e/o valida l'apprendimento e rispetto al singolo cittadino. Il ruolo terzo costituisce un imprescindibile prerequisito di salvaguardia sia del sistema nel suo complesso, sia del singolo cittadino, nel senso di rendere "certo" il valore di una attestazione nell'ambito del sistema di qualificazione nazionale, sia infine, verso il mercato del lavoro, in termini di trasparenza e veridicità del contenuto informativo delle certificazioni.

Le tre leve su cui si fondano tali garanzie sono costituite da: definizione chiara degli standard minimi di servizio, di prodotto e di sistema; costituzione di un repertorio nazionale delle qualificazioni e delle relative competenze; realizzazione di un sistema informativo interoperativo nell'ambito della dorsale unica.

Gli enti titolari operano in modo coordinato attraverso il Comitato tecnico nazionale. Non essendo previsto, nel DLGS, per le parti economiche e sociali un ruolo quali enti titolari, le stesse sono coinvolte nei lavori del Comitato attraverso incontri periodici, finalizzati a garantire informazione e partecipazione nelle fasi di elaborazione delle linee guida, anche su richiesta delle parti stesse.

Ai soggetti dell'offerta, spetta il compito di allestire l'apprendimento formale e di rendere progressivamente conformi i criteri di valutazione e certificazione delle qualificazioni e delle competenze secondo le indicazioni che saranno dettate dalle previste linee guida in materia.

Gli stessi soggetti potranno, previo accreditamento, approntare i servizi per la identificazione e validazione delle competenze acquisite in contesti informali e non formali ai fini di una loro certificazione.

In questo quadro i soggetti dell'offerta, sia di natura pubblica che privata, si ampliano notevolmente includendo, oltre a quelli tradizionalmente operativi nei sistemi di istruzione e formazione, anche quelli operativi nell'ambito delle più ampie politiche attive per il lavoro.

Le parti economiche e sociali, oltre a partecipare ai lavori del Comitato tecnico nazionale come precedentemente ricordato, potranno indicare agli enti titolari di riferimento, ove non già previste nell'ambito del Repertorio nazionale, le qualificazioni ottenibili dai percorsi di formazione continua, finanziati dai Fondi interprofessionali, o nell'ambito (competenza peraltro già definita nel Testo unico n.167 del 2011) dell'apprendistato professionalizzate, anche al fine di alimentare il repertorio nazionale.

Gli enti titolari (potenzialmente tutti i soggetti pubblici e privati come ad esempio le università, le scuole, gli enti di formazione, i servizi per l'impiego, le camere di commercio, gli enti bilaterali, le associazioni professionali, gli ordini e i collegi, ...) svolgono il servizio di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, sulla base della conformità ai criteri di accreditamento definiti dagli enti titolari.

In questo modo gli enti titolari costituiscono nel loro insieme un nuovo "soggetto" che consente ai cittadini, al pari dei sistemi di offerta tradizionale, di accedere ad una qualificazione e alla certificazione delle competenze.

Nel quadro del DLGS infatti, le qualificazioni possono essere rilasciate ai cittadini lungo due diversi canali:

- in esito ad un percorso di studio e/o di formazione; in questo senso il DLGS riprende quanto già previsto dalle norme relative al rilascio di qualificazione nell'ambito dei contesti di apprendimento formale (le novità in questo senso sono costituite dalla costituzione di un Repertorio nazionale che le ricomprende, dalla individuazione di nuovi enti titolari, ad esempio il Ministero del lavoro, dalla certificabilità delle competenze acquisite anche in percorsi parziali, dal valore di credito formativo che le certificazioni di competenze possono assumere rispetto ai titoli e alle qualifiche rilasciate dall'attuale sistema di istruzione e formazione professionale);
- In esito ad un percorso di validazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento informale e non formale, che costituisce l'elemento appunto di maggiore suggestione, e anche di maggiore novità, introdotto dal DLGS.

Anche la certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, al pari di quelle acquisite in contesti formali, costituisce base di credito per l'accesso alle qualificazioni contenute nel Repertorio nazionale.

In questo senso, il DLGS compie un significativo passo avanti nell'attribuire valore di scambio alle competenze certificate, e soprattutto scongiura il potenziale pericolo di generare un sistema a doppio valore, ove il contesto di apprendimento (formale piuttosto che informale e non formale) possa attribuire un diverso peso, e una diversa dignità, alle certificazioni ottenute dai cittadini.

Allo stesso modo il valore di scambio delle certificazioni di competenze verso il sistema dell'apprendimento, per l'ottenimento diretto, e/o di crediti, delle qualificazioni ricomprese nel Repertorio (prospettiva questa, che rende matura, anche nel nostro Paese, la logica che sottende le politiche del lifelong learning), non trova un analogo valore rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro.

In altri termini, la certificazione delle competenze così come prevista nel testo del DLGS non determina, anche dal punto giuridico, nessun tipo di automatismo verso gli inquadramenti contrattuali.

Le linee di indirizzo emergenti dal DLGS appaiono dunque ben definite, individuando in concreto sia gli assi fondamentali del sistema nazionale di certificazione delle competenze, sia il ruolo, talvolta esplicitamente espresso talvolta deducibile per somma o sottrazione degli elementi costitutivi, dei diversi soggetti coinvolti, sia infine circoscrivendo gli elementi negoziabili che costituiranno, con ogni probabilità, l'oggetto delle previste linee guida dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi di servizio, nonché dei criteri di implementazione del repertorio nazionale.