

# Certificazione delle competenze

Prime riflessioni  
sul decreto legislativo  
16 gennaio 2013, n. 13

a cura di

Umberto Buratti, Lilli Casano, Lidia Petruzzo

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 6

**ADAPT**  
www.adapt.it  
UNIVERSITY PRESS

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

## DIREZIONE

**Michele Tiraboschi** (*direttore responsabile*)

**Roberta Caragnano**

**Lilli Casano**

**Maria Giovannone**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**Emmanuele Massagli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Silvia Spattini**

**Davide Venturi**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Gabriele Gamberini**

**Andrea Gatti Casati**

**Francesca Fazio**

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Martina Ori**

**Giada Salta**

**Francesca Sperotti**

# **Certificazione delle competenze**

**Prime riflessioni  
sul decreto legislativo  
16 gennaio 2013, n. 13**

a cura di

Umberto Buratti, Lilli Casano, Lidia Petruzzo



## INDICE

Michele Tiraboschi, <i>Certificazione competenze: un castello di carta</i> .....	1
Giuseppe Bertagna, <i>Big foolish</i> .....	3
Giuditta Alessandrini, <i>Prime riflessioni in margine al decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti formali e non formali nel quadro della ratio del modello delle competenze in ottica europea</i> .....	6
Michele Tiraboschi, <i>Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro</i> .....	18
Lilli Casano, <i>Certificazione delle competenze: ancora lontana l'integrazione tra scuola e lavoro</i> .....	26
Umberto Buratti, <i>Un repertorio nazionale "unico" solo in apparenza</i> .....	34
Eliana Bellezza, Lidia Petruzzo, <i>Apprendimento formale, non formale e informale: non c'è posto per l'apprendistato professionalizzante</i> .....	38
Umberto Buratti, <i>Linee guida sui tirocini e certificazione delle competenze: un collegamento ancora da costruire</i> .....	42
Umberto Buratti, Emmanuele Massagli, <i>Certificazione delle competenze. Più stato, meno sussidiarietà</i> .....	46
Giuseppe Bertagna, Lilli Casano, Michele Tiraboschi, <i>Apprendimento permanente e certificazione delle competenze</i> .....	49

## APPENDICE

Legge 28 giugno 2012, n. 92 – Articolo 4, commi 51-61 e 64-68 .....	67
Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.....	73
Raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale ed informale, 2012/c 398/01 .....	91

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

1. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (eds.), Lavoro: una riforma a metà del guado, 2012
2. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (eds.), Lavoro: una riforma sbagliata, 2012
3. Michele Tiraboschi, Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times, 2012
4. Bollettinoadapt.it, Annuario del lavoro 2012, 2012
5. Buratti, Catalfamo, Correale, Cortesi, Covini, De Virgilio, Di Stani, Fionda, Innessi, Magni, Mariani, Marrazzo, Massagli, Mazzini, Milito, Morello, Neri, Oddo, Ori, Perletti, Petruzzo, Pignatti Morano, Salta, Seghezzi, Simoncini, Tolve, Tomassetti, Valcavi, Vari, Zucaro, I programmi alla prova, 2013

## Certificazione competenze: un castello di carta

di Michele Tiraboschi

Non solo flessibilità e articolo 18. Per contrastare la disoccupazione, soprattutto giovanile, sempre più spesso ci si appella a una maggiore e migliore integrazione tra scuola e lavoro. Non sempre, tuttavia, il quadro normativo si muove in una direzione coerente a questo obiettivo che pure, almeno a parole, è da tutti condiviso.

Emblematico, a questo riguardo, è il recente decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 11 gennaio in attuazione della riforma Fornero e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 39 del 15 febbraio 2013 (in appendice).

Il decreto è perentorio nell'affermare che l'apprendimento permanente costituisce un vero e proprio diritto della persona. E che, conseguentemente, le istituzioni dello Stato sono impegnate ad assicurare a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite. Difficile però è capire come ciò potrà realizzarsi visto che il nuovo sistema nazionale di certificazione delle competenze dovrà essere realizzato "senza maggiori oneri per lo Stato".

Non solo. La lettura del decreto – possibile, invero, solo a una stretta cerchia di adepti, dato l'elevato grado di tecnicismo – evidenzia rilevanti

---

\* Professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

limiti e condizionamenti culturali. In parte provenienti dall'Europa, con la recente raccomandazione del 20 dicembre 2012 (in appendice), e in parte legati a una riforma del lavoro caratterizzata da un forte centralismo regolatorio che relega in secondo piano, proprio sul delicato tema degli apprendimenti e della certificazione delle competenze, i fondi interprofessionali, le agenzie polifunzionali del lavoro, gli enti bilaterali e, quantomeno con riferimento ai percorsi strutturati e intenzionali di formazione in apprendistato professionalizzante o di mestiere, anche le imprese.

Basti pensare che per il decreto legislativo la "formazione formale", e cioè la formazione strutturata e intenzionale, è unicamente la formazione pubblica ovvero la formazione correlata al riconoscimento di un titolo di studio. In questo modo il provvedimento di recente approvazione confina le competenze acquisite in ambito lavorativo in un secondo piano come se si trattasse di una formazione di serie inferiore rispetto a quella principale acquisita nell'ambito del sistema scolastico e universitario. In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio si delinea insomma un nuovo sistema pubblicistico di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia, proprio perché non calibrato sui profili professionali e sui sistemi di classificazione e inquadramento professionale dei contratti collettivi, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso tra lavoratore e impresa.

Evidente è, al riguardo, il rischio del proliferare di inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre ad essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete. Per non parlare dei costi enormi di una simile operazione, come dimostra la disastrosa esperienza dell'ultimo decennio, con tavoli e repertori pubblici delle professioni che non hanno portato a nessun risultato concreto e utile. Più opportuno sarebbe stato ricondurre le qualificazioni e le competenze certificabili al sistema già previsto dal Testo Unico dell'apprendistato, basandole cioè sui fabbisogni professionali espressi dal mercato del lavoro e quindi sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti dai contratti collettivi di lavoro a questo scopo, ove necessario, adeguatamente rivisitati.

## Big foolish

di Giuseppe Bertagna

Altro che dibattito tra *big* e *small government*. Così acceso anche nell'attuale America obamiana dove pure il più pretenzioso *big government* è sempre, in confronto al nostro molto, molto *small*.

Leggendo il decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (in appendice) che reca la «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 di certificazione nazionale delle competenze, ai sensi dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92» si ha l'ennesima prova che, da noi, un dibattito del genere non è nemmeno immaginabile. Vorrebbe dire, infatti, che, almeno, si avrebbero in testa due paradigmi teorici di governo, gestione e controllo dei problemi socio-professionali e che si sceglie, magari anche dopo una discussione accanita, di applicarne uno. O almeno uno che tenga conto di ambedue.

No. Qui da noi nessuna incertezza, nessuna composizione tra scelte alternative. Per noi, lo statalismo centralistico del *big government* è un trascendentale insuperabile e mai posto davvero in discussione né dallo Stato né dalle Regioni. Pura dissonanza cognitiva ogni tentativo di procedere in direzione contraria. Risultato: una paranoia burocratica perfino in questioni come quelle del decreto menzionato che, invece,

---

\* Direttore della Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli studi di Bergamo.

dovrebbero temere questa impostazione come la sindrome patologica più pericolosa e paralizzante. Abbiamo così pagine di Analisi di Impatto della Regolazione, di Relazione Tecnica, di Relazione Illustrativa e infine, di Decreto nelle quali organismi centralistici, in nome dell'intelligenza e della competenza professionale superiore che avrebbero, procedono deduttivamente a vincolare, limitare, guidare, imporre, eccepire, controllare, accreditare, certificare e via di questo passo ciò che sono chiamati a fare gli attori sociali e professionali. E per di più che rimandano ad altre norme che fanno la stessa cosa, in una proliferazione poi territoriale dei compiti e delle pretese che fa scomparire ogni reale autonomia delle persone e delle «formazioni sociali» all'interno delle quali esse sviluppano la propria personalità (art. 2, comma 2 della Costituzione). Riedizione della classica teoria dei due popoli, ben conosciuta nella storia italiana, dove il primo è costituito da tecnici e alti funzionari ministeriali o regionali che, peraltro, sono giunti a queste posizioni attraverso quel processo che i francesi chiamano icasticamente di *pantouflage*, ossia il ciabattare da una stanza all'altra di casa, da un incarico all'altro della amministrazione centrale o regionale o sindacale, in maniera molto interna e protetta e, soprattutto, senza mai aperture e veri confronti con le competenze professionali che si dispiegano nel quotidiano. Come capita soltanto nel singolare stalinismo cinese.

Una cosa dunque è certa. Non ci sarà nessun riconoscimento e certificazione reale di competenze con questo sistema. Avremo solo documenti scritti. Carri armati burocratici che spareranno proiettili di grosso calibro, ma a salve. Inutili «mappe cartografie» che marciranno al sole come quelle così ben evocate da Borges. Prospettiva che farà sicuramente felici gli uffici tecnico-amministrativi europei, nazionali e regionali, che troveranno in essa altri motivi per legittimare sia la propria esistenza, sia, soprattutto, la propria crescita dimensionale, ma da cui bisognerebbe diffidare a maggior ragione in tempi come i nostri.

Sono nato in una terra orgogliosa, vissuta per secoli dandosi i propri statuti. Negli ultimi centocinquanta anni, dinanzi a complesse e spesso oscure norme statali, questi statuti sono diventati carta straccia. Per allargare i punti più angusti di una strada o nominare un maestro, tagliare il boschetto o costruire una fontana in paese bisognava ottenere il permesso di una miriade di cosiddetti «organi superiori» costruiti con un paradossale intreccio endogamico contemporaneamente a piramide e a matrioska. Fardelli di corrispondenza con zelanti «addetti di cancelleria»

e «alunni di concetto in divisa» il cui scopo principale è sempre stato mantenere se stessi e difendere la propria funzione al posto di risolvere i problemi perché il risolverli avrebbe creato minacce alla loro stessa sopravvivenza.

La stagione dell'autonomia, insomma, forse perché aperta per volgari motivi strumentali nel 2001 con la confusa riforma del Titolo V della Costituzione presa solo un po' sul serio con la normativa faticosamente succedutasi fino al 2005, è chiusa, al di là delle parole. La società civile e gli attori professionali, incapaci di fare da soli e da cui, comunque, occorrerebbe per principio diffidare, devono essere «guidati e inquadrati» in più «sistemi» di quanto anche la più fervida immaginazione del centralismo statalista del passato avesse mai potuto immaginare: «sistema nazionale per la certificazione delle competenze», «sistema condiviso di riconoscimento dei crediti formativi», «sistema nazionale per l'orientamento permanente», «sistema nazionale per l'apprendimento permanente», «sistema nazionale per la valutazione» e via vaneggiando, con l'aggiunta, è ovvio, di panoptiche dorsali informatiche e di tanto ireniche quanto efficienti interoperatività sincroniche e diacroniche tra tutti gli enti e i sistemi possibili.

Nessun tramonto del mondo imperiale di Francesco Ferdinando Trotta di Roth, «nel quale pareva naturale che un popolo venisse governato e che dunque, se non voleva cessare di essere popolo, non poteva governarsi da solo». Tutt'altro. Senza l'augusta dignità e concretezza del vecchio Impero asburgico, al contrario, la moltiplicazione a diversi livelli di nugoli di occhiute sentinelle che chissà quante volte, per riprendere le righe finali di Max Weber, *La scienza come professione* (1917), costringeranno chi pretende di «governarsi da solo e di rispondere delle proprie azioni» a chiedere inutilmente «da Seir in Edom: sentinella, quanto durerà ancora la notte?».

# Prime riflessioni in margine al decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti formali e non formali nel quadro della *ratio* del modello delle competenze in ottica europea

di Giuditta Alessandrini

## 1. Il diritto all'apprendimento ed alla formazione

Nell'ultimo quindicennio, in sede europea, fin dalla delineazione del *framework* di Lisbona e dei correlati scenari del *Bologna Process* ([www.bolognaprocess.it](http://www.bolognaprocess.it)) e strategia europea per l'occupazione, si è definita in modo sempre più esplicito l'idea di un *diritto all'apprendimento* ed alla formazione non solo correlato alle strategie dei sistemi educativi e della formazione professionale, ma anche al tema dell'occupabilità.

Un altro elemento ha, inoltre, acquisito un piano condiviso di consensi: l'idea di un pari livello e valore dell'apprendimento *formale*, di quello *informale* e *non formale*. I soggetti interessati alle strategie formative caratterizzate in questo senso, sono soprattutto le popolazioni più deboli (giovani poco qualificati, non occupati, persone socialmente

---

\* Professore ordinario di Pedagogia generale e sociale, Presidente del Corso di laurea Magistrale in Scienze pedagogiche e Scienze dell'educazione degli adulti e Formazione continua, Università degli Studi di Roma Tre.

svantaggiate, lavoratori a rischio e con professioni con pericolo di obsolescenza professionale).

Il primo documento in cui viene presentato in modo ufficiale la tripartizione dell'apprendimento è il *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente del 2001* (<http://ec.europa.eu/education>). Nel documento di lavoro elaborato dalla Commissione europea viene enunciata la seguente definizione:

- apprendimento *formale*: «si svolge negli istituti di istruzione e di formazione e porta all'ottenimento di diplomi e di qualifiche riconosciute»;
- apprendimento *non formale*: «si svolge al di fuori delle principali strutture d'istruzione e di formazione e, di solito, non porta a certificati ufficiali. L'apprendimento non formale è dispensato sul luogo di lavoro o nel quadro di attività di organizzazioni o gruppi della società civile (associazioni giovanili, sindacati o partiti politici). Può essere fornito anche da organizzazioni o servizi istituiti a completamento dei sistemi formali (quali corsi di istruzione artistica, musicale e sportiva o corsi privati per la preparazione degli esami)»;
- apprendimento *informale*: è «il corollario naturale della vita quotidiana». Contrariamente all'apprendimento formale e non formale, l'apprendimento informale non è necessariamente intenzionale e può pertanto non essere riconosciuto, a volte dallo stesso interessato, come apporto alle sue conoscenze e competenze (G. Alessandrini (a cura di), *Manuale per l'esperto dei processi formativi*, Carocci, Roma, 2011, **G. Alessandrini (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano. Crescita, lavoro, innovazione, Giuffrè, Milano, 2013***; R. Boam, P. Sparrow, *Come disegnare e realizzare le competenze organizzative*, Franco Angeli, Milano, 1996; F. Civelli, D. Manara, *Lavorare con le competenze*, Guerini e Associati, Milano, 1997; U. Margiotta, *Genealogia della formazione. I dispositivi pedagogici della modernità*, Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia, 2009).

Il valore fondamentale dei *processi informali*, in quanto dimensione "conversazionale" nei processi di apprendimento e quindi contesto che caratterizza la *relazione* tra le persone nelle situazioni di lavoro, è stato riconosciuto in importanti documenti europei (vedasi in particolare le *Conclusions on a strategic framework for European cooperation in education and training* del 2011, ed anche la raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 sulla convalida

dell'apprendimento non formale ed informale, 2012/c 398/01, in appendice). Per il giovane in formazione, è sempre più necessario il confronto diretto con le pratiche lavorative immersive in ambienti di lavoro reali dove sperimentare immediatamente strategie e modelli concettuali appresi o dove trovare ancoraggi concreti ai percorsi di apprendimento individuali. Anche forme di *coaching* personalizzato, attraverso l'inserimento in qualità di membro periferico e poi membro a tutti gli effetti di team di lavoro, potrebbe essere un dispositivo formativo centrato appunto sull'apprendistato cognitivo individuale e collettivo (G. Bertagna, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia, 2011; **M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011**). Il che vuol dire costruire processi e strutture che enfatizzino lo *scambio informale di conoscenza* e dare importanza ai processi di costruzione di identità e di appartenenza come legame di tipo prioritario con le organizzazioni (L. Mortari, *Apprendere dall'esperienza. Il pensare riflessivo nella formazione*, Carocci, Roma, 2003; E. Wenger, *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Raffaello Cortina, Milano, 2006).

L'apprendimento continuo e l'investimento nella formazione degli adulti sono insomma condizione per promuovere il diritto del soggetto-persona come *diritto individuale a soddisfare una domanda di saperi e conoscenza* sia per quanto riguarda l'accesso alla cittadinanza sia per il sostegno all'occupabilità *life long*.

Il diritto alla formazione è diventato, pertanto, una forma di "tutela" dei percorsi professionali reali e potenziali del cittadino.

Ma un passo in avanti significativo è stato compiuto nella direzione di scenari auspicabili di transizione formazione-lavoro dal documento *Europa 2020* (**European Commission, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusive*, 2011**), che ha fornito un quadro esaustivo dell'economia del mercato sociale europeo per il XXI secolo.

Nello specifico: nel nostro Paese, la popolazione coinvolta in attività di formazione è di gran lunga inferiore rispetto alla quota europea; il 35% dei soggetti possiede un bagaglio di competenze adeguate o specialistiche rispetto alla media del 50% dei paesi più avanzati; le previsioni al 2020 confermano una ridotta quota dei livelli di qualificazione della forza lavoro; la spesa per la formazione e per i consumi culturali è pari al 6-7% rispetto all'11-12% in Europa; il 6%

(rispetto alla quota del 28%) è costituito dalla popolazione dai 25 ai 64 anni che ha partecipato al sistema di istruzione e formazione; nello specifico dei titoli di studio, la metà della popolazione possiede la licenza di scuola media, e solo il 14% dichiara di possedere un titolo superiore (vuoi un diploma di secondaria superiore, vuoi un diploma universitario o di alta formazione).

È, dunque, importante lavorare per creare un nuovo impianto strutturale per il *lifelong learning*, che consenta di mettere in discussione il modo tradizionale del “fare scuola” verso l’idea di un diritto all’apprendimento centrato su *tutto l’arco di vita* del soggetto ed articolato in competenze riconosciute e certificate.

Questo principio è stato fatto proprio dal decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 sulla validazione degli apprendimenti non formali ed informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. In particolare nell’art. 1, comma 1, si afferma che «la Repubblica, nell’ambito delle politiche pubbliche di istruzione, formazione, lavoro, competitività, cittadinanza attiva e del welfare, promuove l’apprendimento permanente quale diritto delle persone e assicura a tutti pari opportunità di riconoscimento e di valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali ed in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale».

## **2. Concetto di competenza e quadro europeo per le qualifiche**

La competenza – nella sua essenza – è la capacità di un soggetto di combinare potenzialità (da qui la dimensione della plasticità/evolutività), partendo dalle risorse cognitive, emozionali e valoriali a disposizione (saperi, saper essere, saper fare, saper sentire) per realizzare non solo performance controllabili, ma anche intenzionalità verso lo sviluppo di obiettivi che possono essere propri e della propria organizzazione. Si tratta, in altri termini, della «capacità di mobilitare progettualità» in azioni concrete, rilevabili ed osservabili (cioè «saperi in azione») (A. Alberici, *La possibilità di cambiare. Apprendere ad apprendere come risorsa strategica per la vita*, Franco Angeli, Milano, 2008; G. Alessandrini (a cura di), *Manuale per l’esperto dei processi formativi*, cit.).

Nel decreto del 16 gennaio 2013, la competenza è rappresentata come «comprovata capacità di utilizzare – in situazioni di lavoro, di studio e nello sviluppo professionale e personale – un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale ed informale» (art. 2, comma e).

Il tema dell'apprendimento formale, non formale ed informale trova la sua diretta esplicitazione nel concetto di validazione, ossia nel processo di accertamento e valorizzazione degli apprendimenti finalizzato ad assegnare un valore ed a mettere in trasparenza le competenze individuali ovunque e comunque acquisite (P. Di Rienzo, *Il riconoscimento e la validazione degli apprendimenti non formali e informali nell'università*, Anicia, Roma, 2010; **Isfol, Rapporto Isfol 2012. Le competenze per l'occupazione e la crescita**, Rubbettino Editore, Roma, 2012; A. Grimaldi, *Il documento Isfol sul bilancio di competenze*, in *Professionalità*, giugno 2010, 17-26).

Il punto nodale è l'incontro tra processi apprenditivi, acquisiti in ambiti formali, non formali ed informali, e qualifiche spendibili concretamente negli ambiti lavorativi.

Vediamo quindi di "rileggere" in poche battute la *ratio* di questo dispositivo: le qualifiche o qualificazioni nel linguaggio comunitario (**Commissione europea, Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF), 2009**; Isfol, *op. cit.*).

La rappresentazione delle qualifiche in un comune quadro europeo costituisce la modalità più adeguata perché esse risultino comprensibili e leggibili da punti di vista diversi. Le qualifiche vengono classificate in base a criteri che permettono di stabilire a quali livelli di apprendimento si sono determinate le conoscenze e le capacità. La scelta, operata in *European Qualifications Framework (EQF)*, di riferire i criteri ai livelli di apprendimento raggiunti è senza dubbio più efficace per la comprensione rispetto ad altre modalità in cui gli stessi criteri sono espressi nei descrittori delle qualifiche in modo implicito. In EQF, inoltre, si è preferito che il quadro comprendesse tutto l'apprendimento conseguito e non si limitasse a particolari percorsi oppure ad un particolare settore, per esempio l'istruzione iniziale, l'educazione/formazione per adulti o un settore occupazionale. A livello delle singole nazioni, i quadri delle qualifiche hanno caratteristiche diverse, ma uno *scopo comune*. Le diversità sono rappresentate dalla struttura e dalla legittimazione. La struttura può essere variabile e caratterizzata da più elementi oppure

rigida; la legittimazione può essere su base legale oppure frutto del consenso espresso dalle parti sociali (vedasi nello specifico: [http://ec.europa.eu/atoz\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atoz_en.htm) ed anche [www.eqfnet-testing.eu/](http://www.eqfnet-testing.eu/), [www.ecvet.net/c.php/ecvet/index.rsys](http://www.ecvet.net/c.php/ecvet/index.rsys), [www.eqavet.eu/gns/home.aspx](http://www.eqavet.eu/gns/home.aspx)). Tra i numerosi progetti europei che hanno applicato le metodologie EQF e ECVET, è da segnalare – a cura di FB Finance & banking – il progetto BIF – Banking, Insurance & Financial Network, e FIRST – Financial Services EQF Translators in EU).

La ragione istitutiva, invece, è determinata dalle motivazioni comuni in base alle quali si costruiscono i quadri delle qualifiche cioè – all'interno di un paese o a livello internazionale – migliorare la qualità, l'accessibilità, le connessioni, il riconoscimento pubblico o del mercato del lavoro (G. Di Francesco, *Politiche per l'orientamento*, in *Osservatorio ISFOL*, 2012, 4).

L'EQF facilita e semplifica il riconoscimento delle qualifiche e la comunicazione tra chi fornisce e chi richiede istruzione e formazione; fornisce livelli e descrittori dell'apprendimento e di competenza in modo "sufficientemente" generico da comprendere la varietà delle qualifiche e le differenze di livello esistenti in ambito nazionale e settoriale. È dunque una modalità di rappresentare le qualifiche funzionale alla comparazione, alla traduzione e conversione dei diversi esiti di apprendimento.

Per trasparenza delle qualifiche s'intende una particolare modalità di rappresentazione delle stesse che ne consenta la leggibilità da parte di attori che operano all'interno dei diversi sistemi formativi formali e non formali degli Stati membri. La qualifica, nel linguaggio comunitario, assume un significato più ampio di quello attribuito normalmente nella formazione professionale; essa rappresenta infatti il risultato formale di un processo di valutazione e la validazione dei risultati di apprendimento conseguiti da una persona. L'autorità competente stabilisce che tale risultato corrisponde a degli standard definiti. Il sistema nazionale di qualifiche rappresenta sia il complesso delle attività messe in atto da uno stato membro per riconoscere l'apprendimento, sia i meccanismi che raccordano l'istruzione e la formazione con il mercato del lavoro e la società civile. In tale sistema si possono individuare vari sottosistemi, per esempio quelli regionali oppure quello scolastico ed universitario.

In particolare, nell'ambito dell'EQF una competenza chiave è cruciale per tre aspetti della vita:

- il *successo personale* e per l'evoluzione della propria vita (capitale culturale). Le competenze chiave in questo ambito devono permettere alle persone di perseguire gli obiettivi di vita, guidare gli interessi personali, le aspirazioni ed i desideri per continuare ad apprendere nel corso di tutta la vita;
- l'*azione collettiva* o meglio l'esercizio della cittadinanza (capitale sociale). Le competenze chiave dovrebbero permettere a tutti di partecipare come cittadini attivi nella società;
- l'*occupabilità* (capitale umano). La capacità di ogni persona di ottenere un lavoro decente nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda i livelli di acquisizione della competenza è utile sottolineare che l'approccio alle qualifiche, nel contesto appena descritto, è quello del "risultato raggiunto". L'EQF riconosce che i sistemi di formazione e di educazione europei sono molto diversi e che per questo motivo è necessario puntare sui risultati dell'apprendimento, piuttosto che sui livelli di organizzazione del sistema educativo, o sugli anni di studio. In sostanza, si è stabilito di valutare il risultato della competenza acquisita, indipendentemente dal tipo di ente di formazione in cui è stata maturata. I risultati dell'apprendimento fanno riferimento alla valutazione di ciò che il lavoratore *conosce, comprende ed è in grado di fare* per il completamento del processo di apprendimento. Tali risultati comprendono tre principali categorie: la conoscenza, le capacità (*skills*), le attitudini.

### 3. Asimmetria informativa tra ECTS ed EQF

Il quadro di riferimento attuale presenta – a mio parere – una sostanziale asimmetria informativa tra il sistema dell'ECTS ed il sistema EQF.

Il primo infatti si basa sulla strategia del *Bologna Process* che regola le caratteristiche dell'offerta formativa universitaria ispirata alla logica dei risultati di apprendimento (*learning outcomes*).

In Italia il sistema di crediti formativi si basa sull'unità "credito formativo universitario" o "CFU" che corrisponde a venticinque ore di studio dello studente. Ogni disciplina è valutata secondo prove di esame "pesate" in funzione del numero di crediti ad esse attribuite. Gli esami possono "valere" ciascuno dai due (i laboratori) ai cinque o dieci crediti. Il corso di laurea è completato quando lo studente ha superato la prova d'esame

relativa alle discipline corrispondenti fino alla somma complessiva di crediti prevista, in particolare 120 CFU per i corsi di laurea magistrale, 180 per i corsi di laurea triennale, 60 per i master. Il credito indica non le ore di didattica del docente, ma le ore di studio (singolo, assistito, o relativo alla fase di frequenza delle lezioni) dello studente.

Il sistema dei CFU di ogni area disciplinare all'interno dei singoli corsi di laurea – che costituiscono il profilo dell'offerta didattica di ciascun corso di studio – è soggetto alla valutazione del CUN (Consiglio universitario nazionale) che interagisce con i coordinatori dei Consigli dei corsi di laurea per apportare modifiche o emendamenti.

Il sistema dei crediti (ECTS) può essere rappresentato, considerato e valutato all'interno del *Diploma supplement* ai fini della trasparenza e della valutazione dei titoli (cfr. ECTS – European Credit Transfer System, Sistema europeo per l'accumulazione ed il trasferimento dei crediti, elaborato nel 2009 dalla Commissione europea).

Il sistema EQF riguarda, invece, gli apprendimenti conseguiti in tutto il processo apprenditivo e si presenta come *un quadro di rappresentazione delle qualifiche che implica una visione unitaria ed armonica delle stesse*. La qualifica rappresenta il risultato formale di un processo di validazione dei risultati conseguiti da una persona con la definizione di standard precisi all'interno delle differenti articolazioni della qualifica stessa.

L'EQF costituisce un "meta quadro" che consente la comparazione: il confronto (e quindi la trasparenza dei processi di certificazione) avviene non tra i sistemi e le rispettive qualifiche, ma tra ciascun sistema di EQF. Per trasparenza delle qualifiche si intende la leggibilità delle stesse da parte dei diversi attori impegnati.

Permangono pertanto tra i due sistemi differenze di impostazione e di valore. Ciò rende difficile una considerazione della *corrispondenza automatica* tra livelli relativi ai due sistemi. Occorre pertanto sviluppare studi che consentano nei diversi ambiti disciplinari di accedere a procedure di comparazione legittimanti.

L'obiettivo da perseguire è la disponibilità di un dispositivo che sia in grado di *colmare l'asimmetria* informativa tra i due sistemi e generare forme di valutazione in grado di determinare *l'equipollenza* tra conoscenza acquisita nei contesti accademici e conoscenza professionale espressa in termini di qualifica.

L'attività di valutazione e certificazione – come già dichiaravano le [Linee guida per la formazione nel 2010](#) (Ministero del lavoro e delle politiche

sociali, 2010) – intende raggiungere l’obiettivo di rendere più trasparente, dinamico ed efficiente l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro e le attività formative coerenti con le necessità di lavoratori ed imprese.

Bisogna chiedersi, pertanto, se le linee d’azione presenti nel decreto già citato siano in grado di attivare il dispositivo sopra invocato.

#### **4. Elementi di interesse e criticità del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13**

Il decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti non formali ed informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze focalizza l’attenzione sulle norme ed i sistemi per l’individuazione e la validazione degli apprendimenti *formali* ed *informali* e quindi va considerato indubbiamente un passo in avanti significativo relativamente ad un percorso ormai ampio – anche se discontinuo – che negli ultimi anni ha finalmente dato concretezza ad un tema consolidatosi sia a livello nazionale che europeo e poi codificato anche con la Raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) in tema di convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l’apprendimento non formale ed informale.

Le modalità attraverso le quali il decreto si esprime ai fini dei processi di certificazione mostrano pur tuttavia alcune dimensioni che possiamo definire di “mancata innovazione”, rispetto alle attese riposte dagli attori istituzionali.

In linea di massima, lo spirito del decreto presenta un sostanziale approccio che non posso non definire “burocratico”, in quanto opta di fatto per processi verticistici (e quindi potenzialmente di complessa gestione) per la certificazione delle competenze, nella direzione della corrispondenza degli apprendimenti riconosciuti dagli esperti ad *un repertorio nazionale* dei titoli di istruzione e formazione. È tale repertorio che si definisce garante di un quadro unitario – a livello nazionale – del sistema delle qualificazioni.

La problematicità che emerge – a questo proposito – riguarda la possibilità che tale quadro – il repertorio nazionale (al cap. III) – sia effettivamente in grado di rappresentare dinamiche del lavoro, profili e

“famiglie” professionali in sintonia con la realtà del mercato del lavoro in profonda e continua trasformazione.

Alcune definizioni interne al testo del decreto si prestano a possibili sovrapposizioni e confusioni semantiche: mi riferisco ad esempio all’uso dei termini validazione, attestazione e certificazione che – almeno in alcuni casi – sembra essere correlato a fasi diverse e diverse responsabilità dei valutatori, ma non sempre riconducibile ad un quadro coerente e sistematico.

Tra gli aspetti del decreto, gli articoli dal 4 al 7, relativi alla tematica degli *standard minimi di processo, di attestazione e di sistema*, configurano elementi a mio avviso idonei alla rappresentazione dei processi codificata in letteratura, soprattutto in riferimento alle esperienze pilota di altri paesi.

In particolare, il decreto istituisce – come sopra richiamato – il *repertorio nazionale* dei titoli di istruzione e formazione e delle qualifiche professionali di cui all’art. 4, comma 67 della legge 28 giugno 2012, n. 92, quale quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze.

È interessante e di grande utilità – nella direzione indicata nel paragrafo precedente – il fatto che sia prevista la referenziazione delle qualificazioni del repertorio al quadro dell’EQF (art. 8, comma c).

Nel disegno reso auspicabile dal decreto, sembrerebbe finalmente immaginabile il superamento dell’asimmetria attualmente in essere tra qualifiche e sistemi di crediti universitari (ECTS) ed il quadro EQF.

Non si può non scorgere però la difficoltà di giungere a quanto previsto dal comma 3 dello stesso articolo laddove si dice che «il repertorio nazionale è costituito da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione professionale, tra cui quelli del repertorio di cui all’articolo 6, comma 3 [...] codificati a livello nazionale, regionale e di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti».

Un altro elemento non chiaro è se gli enti considerati titolati per sviluppare le attività di validazione e certificazione possano essere valutati in modo differenziato a seconda delle tipologie di competenze; non è chiaro, insomma, quali siano gli enti che *validano* o che *certificano* e *quali* tipi di competenze. Inoltre nel novero degli enti non figurano i fondi interprofessionali, “attori” di sicuro rilievo nel contesto di una visione del lavoro centrata sul sistema delle imprese e parti sociali con responsabilità ormai codificate nel campo del processo di individuazione

dei fabbisogni. È da segnalare positivamente – comunque – il ruolo assegnato tra gli enti anche alle università, anche se non sempre in queste ultime è possibile intravedere competenze specifiche e buone pratiche nel settore (cfr. la Rete universitaria italiana per l'apprendimento permanente – RUIAP).

Il decreto, peraltro, non prevede oneri finanziari per lo stato relativamente alla messa in atto dello stesso ed alle fasi applicative del dispositivo (insediamento delle Commissioni, procedure di costruzione degli indicatori eccetera). Non sarà cosa semplice ipotizzare che enti attuatori, come ad esempio le università, già oberati dai tagli provenienti dalla *spending review*, possano effettivamente produrre una mole consistente di attività in tempi brevi e con alto livello di competenze e senza l'ipotesi della disponibilità di fondi o di altre forme di *rewarding*.

Un altro elemento che poteva essere più ampiamente trattato è il tema dell'utilizzo del *libretto formativo* (E. Perulli, *Il Libretto Formativo nei contesti aziendali, in Osservatorio ISFOL, 2011, n. 2*) come ambito e strumento nel quale il percorso apprenditivo del lavoratore è non solo registrato formalmente ma scandito come elemento "narrativo" e ricognitivo – pur nelle discontinuità – delle esperienze lavorative e formative vissute, che accompagna le transizioni avvicinando il lavoratore all'azienda.

Con l'art. 3, comma 5, il decreto recita che ai fini dello sviluppo del sistema nazionale di certificazione delle competenze verrà istituito un Comitato tecnico. Nel Comitato sono inclusi rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e delle Province autonome, ma non si fa cenno a rappresentanti delle parti sociali, che quindi risultano del tutto dimenticate dal decreto contrariamente alla prassi vigente, anche nella "storia" dei tavoli di lavoro che hanno preparato negli anni scorsi le linee istitutive del decreto legislativo.

Ma torniamo indietro riflettendo brevemente su alcune definizioni che il decreto adotta: l'apprendimento *formale*. All'art. 2, comma b, infatti, si legge che «l'apprendimento formale si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università ed 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, conseguiti anche in apprendistato, o di una certificazione riconosciuta, nel rispetto della legislazione vigente in materia di ordinamenti scolastici e universitari».

Il decreto legislativo si riferisce solo a quello di primo e terzo livello, lasciando fuori l'apprendistato professionalizzante. Non si comprende quali siano le motivazioni relative a tale lacuna quando, nello spirito della riforma Fornero, l'istituto dell'apprendistato professionalizzante era finalmente riconosciuto come parte sostantiva.

In conclusione condivido con Michele Tiraboschi, ad una prima analisi del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, la considerazione che sarebbe stato opportuno ricondurre le qualificazioni e le competenze certificabili al quadro ricognitivo del Testo Unico dell'apprendistato, e quindi ai fabbisogni professionali emergenti dal mercato del lavoro ed alle griglie di classificazione previste dai contratti collettivi (M. Tiraboschi, *Certificazione competenze: un castello di carta*, che precede). Il rischio che emerge nella fase di attuazione del decreto è che, a partire dall'insediamento dei comitati tecnici e delle linee guida, si possa replicare un processo lungo (e forse estenuante), finalizzato a formalizzare processi apprenditivi ed esperienziali delle persone (e dei lavoratori) che poi non corrispondano a quella realtà del lavoro in estrema fluttuazione e caratterizzata da grandi diversità in funzione delle aree regionali e locali che oggi abbiamo davanti ai nostri occhi.

Centralismo e burocratizzazione dovrebbero viceversa essere istanze da evitare se si vuole costruire un sistema agile e moderno di validazione delle competenze al fine di generare un autentico *matching* tra formazione e lavoro, insieme alle imprese ed alle parti sociali.

# Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro

di Michele Tiraboschi

Il Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2013, dopo aver acquisito lo scorso 20 dicembre 2012 la necessaria intesa in sede di Conferenza unificata, ha approvato, in seconda e definitiva lettura e con alcune rilevanti modifiche<sup>1</sup>, il decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze (in appendice)<sup>2</sup>.

Nella seduta della Conferenza unificata del 20 dicembre, a completamento del sistema, erano inoltre stati approvati: (1) una intesa per la costruzione di reti territoriali per l'apprendimento permanente, di cui faranno parte non solo le scuole, le università e le Camere di commercio, ma anche le imprese e loro rappresentanze datoriali e sindacali; (2) un accordo per la definizione del sistema nazionale sull'orientamento permanente; (3) il primo rapporto italiano di

---

\* Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

<sup>1</sup> **Lo schema di decreto legislativo era stato approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 30 novembre 2012. Gli emendamenti finali al testo sono stati condivisi nella riunione tecnica preparatoria della Conferenza unificata del 17 dicembre 2012.**

<sup>2</sup> Cfr. U. Buratti, *Certificazione delle competenze: fine della sussidiarietà?*, in *GLav*, 2012, n. 46.

referenziazione dei titoli di istruzione e formazione al Quadro europeo delle qualificazioni (*European Qualification Framework*); (4) il completamento del riordino della istruzione tecnica superiore con la definizione dei riferimenti nazionali delle specializzazioni dell'Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS).

L'insieme dei provvedimenti approvati rappresenta il tentativo – realizzato, giova precisare, «senza maggiori oneri per lo Stato», per espressa indicazione della legge delega – di definire per la prima volta nel nostro Paese un intervento normativo organico e articolato volto ad accrescere l'integrazione tra i sistemi della istruzione, della formazione e del lavoro.

### **La riforma della formazione**

Come è noto agli addetti ai lavori, la riforma Fornero non si è occupata unicamente di flessibilità “in entrata” e “in uscita”. La legge n. 92/2012 dedica infatti, nell'ottica europea della *flexicurity*<sup>3</sup>, una corposa sezione alle c.d. “tutele sul mercato” del lavoro tra cui vanno annoverati non solo i servizi all'impiego e gli ammortizzatori sociali<sup>4</sup>, ma, per quanto ancora colpevolmente trascurati da operatori giuridici e attori del sistema di relazioni industriali, anche la formazione professionale e l'apprendimento permanente<sup>5</sup>. Segno quantomeno della consapevolezza, già emersa a livello istituzionale con le linee-guida sulla formazione concordate il 17 febbraio 2010 tra Governo, Regioni e parti sociali<sup>6</sup>, che un moderno sistema di tutela e promozione del lavoro non possa che essere incentrato sulla formazione e sulle competenze delle persone (occupati, inoccupati o disoccupati) più che su un semplice impianto formalistico fatto di

---

<sup>3</sup> Cfr. T. Treu, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in **M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro – Commentario alla legge n. 92/2012*, Giuffrè, Milano, 2012**, 22-35.

<sup>4</sup> Su cui vedi l'attenta analisi ricostruttiva di **S. Spattini, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012**.

<sup>5</sup> Cfr. G. Bertagna, Lilli Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, che segue.

<sup>6</sup> **Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome e Parti sociali, *Linee guida per la formazione nel 2010***.

precetti inderogabili, divieti e relative sanzioni, sussidi e incentivi pubblici.

Il decreto legislativo in commento, in particolare, è stato adottato ai sensi dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge n. 92/2012, ed è di indubbia rilevanza in quanto destinato a incidere profondamente sulle dinamiche dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, sull'inquadramento del personale e le mansioni del lavoratore e, più in generale, sul funzionamento dei mercati del lavoro interni ed esterni all'impresa. Il legislatore delegato è del resto perentorio nell'affermare, almeno sulla carta, che l'apprendimento permanente costituisce un "diritto della persona", per cui la Repubblica è impegnata ad assicurare a tutti «pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite». Vero è tuttavia che il decreto risente dei limiti e dei condizionamenti culturali di una riforma caratterizzata in negativo da un forte centralismo regolatorio di matrice burocratico-pubblicistica che nega spazi vitali alla sussidiarietà e agli attori del sistema di relazioni industriali<sup>7</sup>.

Nel laborioso processo di redazione e approvazione del provvedimento ulteriori e altrettanto pesanti condizionamenti sono poi rinvenibili nei formali diktat della Commissione Europea che ha imposto al Governo italiano e alle Regioni uno stringente ed invasivo cronoprogramma vincolato da risultati predeterminati negli esiti, soprattutto a livello definitorio anche in seguito alla recente Raccomandazione del Consiglio n. 2012/C 398/01 del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, e che porta ora a risultati invero paradossali.

Basti pensare, per comprendere lo spazio residuale lasciato alla "formazione informale" e alla "formazione non formale", che per il decreto legislativo la "formazione formale", e cioè la formazione strutturata e intenzionale, è unicamente la formazione pubblica ovvero la formazione correlata al riconoscimento di un titolo formale del sistema educativo di istruzione e formazione (compreso l'apprendistato di primo e terzo livello, ma non di secondo livello), là dove, per esempio, la

---

<sup>7</sup> Per un opportuno approfondimento rinvio a M. Tiraboschi, *I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà anche se non piace a nessuno)*, in **P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), Lavoro: una riforma sbagliata**, ADAPT University Press, 2012 vol. 2 di **questa Collana**.

riforma Biagi prevedeva, all'articolo 49 del decreto legislativo n. 276/2003, percorsi di vera e propria "formazione formale" anche nel caso dell'apprendistato professionalizzante e, in generale, nell'ambito della formazione professionale progettata ed erogata da enti bilaterali e dai fondi interprofessionali per la formazione continua.

Di modo che, nei fatti, la validazione e certificazione delle competenze – ai sensi dell'articolo 2 del decreto in commento – è un processo burocratico-amministrativo completamente avulso dalle dinamiche reali del mercato lavoro. Un procedimento che attribuisce al c.d. "ente titolare" (un soggetto pubblico ovvero un soggetto autorizzato o accreditato dallo stesso ente pubblico titolare) il compito di ricondurre le esperienze formative informali e non formali acquisite in ambito lavorativo (e non solo) agli standard del sistema formativo formale pubblico, quello cioè collegato alle istituzioni abilitate al rilascio di un titolo di studio (scuole e università *in primis*) o comunque ai repertori pubblici della istruzione e formazione e ai sistemi pubblici delle qualificazioni professionali.

### **Il mancato raccordo con i sistemi di classificazione del personale dei CCNL**

Lo stesso mancato richiamo all'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011 sugli standard professionali, formativi e di certificazione delle competenze<sup>8</sup>, in un processo riformatore che pure mira al definitivo rilancio dell'apprendistato come "contratto prevalente" di accesso dei giovani al mercato del lavoro, indica come il legislatore della riforma Fornero abbia proceduto per compartimenti stagni e con una visione tendenzialmente pubblicistica, lontana dalla sempre più ineludibile istanza di integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro.

Che non si tratti di una svista, ma di una scelta voluta e consapevolmente adottata dal legislatore della riforma del mercato del lavoro, lo dimostra inequivocabilmente l'iter di approvazione della legge n. 92/2012. Nel

---

<sup>8</sup> Cfr. i contributi *sub* art. 6 d.lgs. 167/2011, pubblicati in **M. Tiraboschi (a cura di), Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini**, Giuffrè, Milano, 2011.

testo originario del disegno di legge, presentato dal Governo alle Camere in data 5 aprile 2012, la platea dei soggetti chiamati a concorrere alla formazione della offerta di apprendimento formale era infatti più diversificata comprendendo anche gli enti di formazione accreditati dalle Regioni, le parti sociali e, molto opportunamente, i fondi Interprofessionali che sono l'architrave di un moderno sistema di formazione continua lungo l'intero arco della vita.

Pare in ogni caso depotenziata – e fortemente compromessa – la portata rivoluzionaria del “Testo Unico” dell'apprendistato e delle stesse linee-guida sulla formazione del 2010, là dove i percorsi formativi, in situazioni di compito e preferibilmente in ambiente di lavoro, venivano agganciati ai profili professionali e alle declaratorie del sistema di classificazione e inquadramento del personale che rappresentano il cuore dei modelli organizzativi di ogni impresa appartenente a un certo settore produttivo in funzione delle competenze e dei profili professionali che la caratterizzano<sup>9</sup>.

Per il nostro Paese si tratta dunque di un brusco e ingiustificato ritorno al passato. Per comprendere la rilevanza pratica e non solo concettuale della questione sarebbe, in sostanza, come sostenere, a livello legislativo e dunque prescrittivo, che per “collocamento” si intende unicamente il collocamento pubblico e non l'intermediazione resa in regime di autorizzazione o accreditamento ex articoli 4-7 del decreto legislativo n. 276/2003 dagli operatori privati del mercato del lavoro. Questa intermediazione sarebbe in altri termini degradata a livello di collocamento informale e non formale.

### **Un passo indietro nella integrazione scuola-lavoro**

L'articolo 1 del decreto in commento segnala giustamente l'importanza di promuovere l'apprendimento permanente quale diritto della persona assicurando il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze comunque acquisite. Nel riconoscere che la “formazione formale” è solo quella pubblica il decreto relega tuttavia le competenze acquisite in

---

<sup>9</sup> Cfr. L. Rustico, M. Tiraboschi, *Standard professionali e standard formativi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit., 423-444.

ambito sociale e lavorativo in un secondo piano come se si trattasse di una formazione di serie inferiore rispetto a quella principale acquisita nell'ambito del sistema educativo di istruzione e formazione professionale con ciò alimentando una netta separazione tra scuola e mercato del lavoro.

Si tratta di passo indietro evidente rispetto alle linee-guida del 2010 che si esprimevano in termini di esiti e qualità dei percorsi formativi, a prescindere dalla natura giuridica dei soggetti erogatori e dalle sedi dell'apprendimento, e non in termini di titoli e certificati pubblici<sup>10</sup>. Con il che gli operatori del mercato del lavoro, e le imprese in particolare, si troveranno ora a valutare le competenze delle persone non in funzione delle declaratorie e dei sistemi di classificazione del personale e dei reali fabbisogni professionali espressi dal mercato del lavoro e dai territori, quanto in relazione a standard pubblici che, ancorché definiti in modo autoreferenziale dalle burocrazie a livello nazionale e regionale, incideranno sulle dinamiche dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e sulla gestione quotidiana del rapporto di lavoro. Basti pensare al caso di un lavoratore che richieda un aumento retributivo, a fronte di una certificazione pubblica che attesta un suo sapere pratico appreso informalmente in ambito di lavoro, ma che non sia in linea con le mansioni e l'inquadramento assegnatogli dal datore di lavoro. Tutto ciò avverrà in base a complessi repertori pubblici delle professioni e dei mestieri costruiti a tavolino secondo una impresa di irrigidimento e ossificazione del dinamismo del mercato del lavoro che molto ricorda l'edificazione della famosa Torre di Babele<sup>11</sup>.

Gli attestati o i certificati rilasciati a conclusione del processo di certificazione del resto "costituiscono atti pubblici", e saranno quindi enti pubblici (Ministero del Lavoro, MIUR, Regioni, Province Autonome) che guideranno il sistema. Così come saranno sempre gli stessi enti pubblici

---

<sup>10</sup> Cfr. U. Buratti, *Certificazione delle competenze: fine della sussidiarietà?*, cit.

<sup>11</sup> Tanto da indurre un esperto di formazione come Giuseppe Bertagna a parlare di pura follia. Cfr. G. Bertagna, *Big Foolish*, che precede, secondo cui avremo così «pagine di Analisi di Impatto della Regolazione, di Relazione Tecnica, di Relazione Illustrativa e infine, di Decreto nelle quali organismi centralistici, in nome dell'intelligenza e della competenza professionale superiore che avrebbero, procedono deduttivamente a vincolare, limitare, guidare, imporre, eccepire, controllare, accreditare, certificare e via di questo passo ciò che sono chiamati a fare gli attori sociali e professionali».

ad accreditare (e condizionare) eventuali soggetti privati abilitati a erogare in tutto o in parte, sulla base degli standard e dei repertori pubblici di mestieri e professioni, servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze.

In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio si delinea insomma un nuovo sistema pubblicistico di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia, proprio perché non calibrato (come l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 167 del 2011) sui profili professionali e sui sistemi di classificazione e inquadramento professionale dei contratti collettivi, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso tra lavoratore e impresa.

Tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili saranno infatti raccolti in repertori codificati a livello nazionale o regionale e riuniti in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Evidente è, al riguardo, il rischio del proliferare di inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre ad essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete, per non parlare dei costi enormi di una simile operazione, come dimostra la disastrosa esperienza dell'ultimo decennio, con tavoli e repertori pubblici delle professioni che non hanno portato a nessun risultato concreto e utile. Più opportuno sarebbe stato ricondurre le qualificazioni e le competenze certificabili al sistema previsto dal comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167 del 2011, basandole sulle esigenze del mondo reale e quindi sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti dai contratti collettivi di lavoro e, ove opportuno, a questo scopo modernizzati.

Ci si domanda pertanto, e in conclusione di questa breve riflessione, se il decreto legislativo vada verso un sistema sostanziale di certificazione degli apprendimenti e delle competenze per il mercato del lavoro, con verifiche *ex post* delle competenze acquisite nei percorsi formativi qualunque essi siano, o se non riproponga piuttosto la metafora dei castelli di carta, moltiplicati per di più<sup>12</sup>, il che aprirebbe la strada a un pericoloso formalismo, ancora una volta privo di ricadute effettive sulla

---

<sup>12</sup> Per questa metafora cfr. G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, cit.

possibilità di trasformare le esperienze formative in strumenti di promozione dei percorsi occupazionali e di carriera.

# Certificazione delle competenze: ancora lontana l'integrazione tra scuola e lavoro

di Lilli Casano

Salutato come la svolta tanto auspicata verso un modello europeo di sistema di certificazione delle competenze acquisite in tutti i contesti, il decreto legislativo del 16 gennaio 2013, n. 13 (in appendice) solleva moltissime incertezze e trascura alcuni aspetti importanti, pure valorizzati dalla riforma Fornero. Stupisce in primo luogo che non sia chiarito a quale ambito di apprendimento (formale, non formale) debba essere ricondotto l'apprendistato professionalizzante, considerate le incertezze già create dal **decreto interministeriale del 26 settembre 2012** sulla certificazione delle competenze acquisite in apprendistato<sup>1</sup>.

Nell'art. 4, comma 52, della legge n. 92 del 28 giugno 2012 (in appendice) si afferma, invece, che «per apprendimento formale si intende quello 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, conseguiti anche in apprendistato a norma del "Testo Unico" di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011, o di una certificazione riconosciuta». In sede di primo commento della

---

\* ADAPT Research Fellow.

<sup>1</sup> Per un commento vedi U. Buratti, *Certificazione delle competenze: fine della sussidiarietà?*, in *GLav*, 2012, n. 46.

riforma si era ritenuto<sup>2</sup>, quindi, che il testo indicasse come possibile filiera del sistema di istruzione e formazione tutte le forme di apprendistato normate dal Testo Unico (per la qualifica e il diploma, professionalizzante, di alta formazione e ricerca), in linea con quanto già previsto dal decreto legislativo n. 276 del 2003. Collocando l'apprendistato nell'ambito dell'apprendimento non formale, emergono per di più una serie di incongruenze tra le procedure previste dal decreto e la disciplina dell'apprendistato (vedi a seguire punti 2, 3, 7, 9, 10).

Altro elemento centrale della Riforma era l'idea di reti territoriali ampie, formate da istituzioni educative e servizi per il lavoro, ma anche università, imprese, Camere di commercio ed osservatorio sulle migrazioni, volte a collegare organicamente «strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati» con i seguenti obiettivi: a) sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali; b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti; c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita. Se già la Riforma metteva da parte attori cruciali, quali i Fondi interprofessionali per la formazione continua e le agenzie private per il lavoro, il decreto, tra gli ossessivi richiami ai soggetti pubblici *titolari o titolati* delle funzioni di validazione e certificazione, trascura questo aspetto, limitandosi a un veloce e generico richiamo all'adozione di misure personalizzate di informazione e orientamento (art. 5 comma 1, lettera b).

Una previsione, invece, già contenuta nel testo di riforma ed ora riproposta nel decreto è quella relativa al finanziamento del sistema: l'art. 11 del decreto, comma 3, specifica infatti che dall'adozione dello stesso non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ed assegna agli enti pubblici titolari la facoltà di stabilire *costi*

---

<sup>2</sup> Vedi G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, che segue.

*standard* a carico dei beneficiari. L'iniquità di tale disposizione è già stata sottolineata in sede di commento della riforma<sup>3</sup>.

A prescindere da questi aspetti specifici, emergono più in generale incongruenze rispetto alla direzione intrapresa con le **Linee guida per la formazione nel 2010** e soprattutto con il Testo Unico in direzione della "pari dignità" delle competenze acquisite in tutti i contesti (vedi più avanti, punti 1, 7, 8), dell'avvicinamento tra mondo dell'istruzione/formazione e mondo del lavoro (punto 9) e della valorizzazione del ruolo delle parti sociali (punto 5).

1. Il decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 ha come oggetto l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Il primo elemento su cui riflettere è l'indicazione degli ambiti di apprendimento interessati: solo quelli non formali e informali. Si ripropone, cioè, la separazione della sfera delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formali e informali, da quella delle competenze acquisite in contesti formali. Se lo scopo è individuare e validare le competenze possedute dagli individui e *comunque* acquisite e si intende porre alla base del sistema nazionale di certificazione, appunto, il concetto di *competenza* come definito dalla lettera e) dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo, dovrebbero essere individuate e validate in maniera uniforme tanto *le singole competenze* acquisite in contesti formali (oltre il titolo di studio eventualmente rilasciato alla fine del percorso), quanto quelle acquisite in contesti informali. Infatti, alla lettera i) dell'art. 2, lo stesso decreto afferma che ai fini della individuazione delle competenze acquisite sono considerate anche quelle acquisite in contesti formali. Solo quelle non formali e informali, invece, devono essere validate. L'art. 3, comma 1, però, ribalta ancora la questione, specificando che sono oggetto di *individuazione, validazione e certificazione* le competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali. L'oggetto del decreto è quindi *l'individuazione e validazione* delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, e *l'individuazione e certificazione* delle competenze acquisite in contesti formali? Una distinzione articolata, che sembra avere come

---

<sup>3</sup> G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *op. cit.*

obiettivo la riaffermazione del primato delle competenze acquisite in contesti formali (che devono al limite essere individuate, ma non validate) a prescindere dal loro profilo o livello.

2. Un secondo elemento dubbio del decreto riguarda l'individuazione degli enti titolati a erogare in tutto o in parte i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. La lettera g) dell'art. 2 fa riferimento a soggetti, *pubblici o privati*, autorizzati dall'ente pubblico titolare (Ministero, Regioni e Province autonome) a erogare questi servizi. Ciò farebbe supporre che sia possibile, ad esempio, che tra i soggetti titolati rientrino (finalmente) i Fondi interprofessionali per la formazione continua. La lettera k), invece, nel definire il concetto di qualificazione, fa riferimento a un titolo rilasciato da un ente *pubblico* titolato. Una spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che i tre elementi del processo di certificazione (individuazione, validazione e certificazione) sono da considerarsi disgiunti e imputabili a soggetti diversi: alcuni soggetti potrebbero *individuare e validare* (competenze acquisite in contesti non formali e informali), altri *individuare e certificare* (tutte le competenze) e riconoscere una qualificazione, che viene definita più avanti come un insieme costituito da un certo numero di competenze (art. 3, comma 2). Emerge subito l'incongruenza con le disposizioni relative al riconoscimento della qualifica professionale dell'apprendista, che è affidato al datore di lavoro.

3. Da ciò un terzo elemento che suscita perplessità: si definisce, infatti, *qualificazione* un titolo di istruzione e formazione o di qualificazione professionale (art. 3, comma 2) ricompreso in repertori codificati a livello nazionale o regionale. Tutte le qualificazioni ricomprese in questi repertori dovranno confluire in un unico Repertorio nazionale, *comprese quelle del repertorio di cui all'art. 6 comma 3 del decreto legislativo 167/2011*<sup>4</sup>. Il decreto prevede, dunque, che esistano diversi repertori a livello regionale o provinciale e che ad essi si affianchi un ulteriore repertorio (regionale? o nazionale?) relativo alle qualificazioni

---

<sup>4</sup> Per una disamina dei presupposti teorici e dei risvolti operativi del sistema istituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011 vedi L. Rustico, M. Tiraboschi, *Standard professionali e standard formativi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011.

professionali conseguite nell'ambito di contratti di apprendistato (art. 8 comma 3). Si specifica che solo le competenze riferite alle qualificazioni a loro volta ricomprese nei vari repertori (e dunque nel Repertorio nazionale) sono certificabili.

4. I tratti essenziali dell'organizzazione complessiva dell'istituendo *sistema* di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze sono descritti negli artt. 3 e 4. In particolare l'art. 3 individua i principi su cui si basa il sistema (volontarietà della procedura, pubblicità degli atti, autonomia degli enti titolari, raccordo e mutualità dei servizi). Il primo principio è, dunque, la volontarietà del processo di certificazione, che è rimesso alla libera volontà dell'individuo, essendo attivabile solo a seguito di sua richiesta. Ciò si può comprendere in riferimento alla certificazione vera e propria (riconoscimento di un titolo), mentre l'individuazione e validazione delle competenze non dovrebbero essere responsabilità del soggetto erogatore della formazione? Infatti il decreto legislativo n. 167/2011 imputa al datore di lavoro la responsabilità del riconoscimento e della registrazione delle competenze acquisite dall'apprendista.

Il coordinamento tra gli attori coinvolti e tra i servizi (nel rispetto dei principi di autonomia, raccordo e mutualità) si fonda sulla piena realizzazione di una *dorsale informativa unica*, cui è affidata l'interoperatività progressiva delle banche dati centrali e territoriali esistenti, e sulla creazione di un repertorio nazionale unico delle qualifiche.

5. Proseguendo nella lettura del testo (art. 3, comma 5) si legge che a verifica del rispetto dei livelli di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze verrà istituito un Comitato tecnico. Nel Comitato sono inclusi rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e delle Province autonome, ma non sono previsti rappresentanti delle Parti Sociali, del tutto estromesse dal decreto, al di fuori di un tradizionale ruolo consultivo proprio rispetto al Comitato tecnico, da espletarsi attraverso *periodici incontri*.

6. L'art. 4 specifica che gli *standard minimi di servizio* individuati negli articoli successivi rappresentano *livelli essenziali delle prestazioni* che

devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, affidando agli enti titolari il compito di verificarne l'adozione da parte degli enti titolati.

7. L'art. 5 fissa gli standard minimi relativi al processo di certificazione. Il primo elemento che stupisce è il proliferare di definizioni e concetti che si sovrappongono. Ora si spiega che il processo di certificazione è composto dalle seguenti fasi: *identificazione* (finalizzata a individuare le competenze), *valutazione* (volta ad accertarne il possesso da parte dei soggetti), *attestazione* (rilascio di documenti di validazione o certificati). Compare peraltro un momento *valutativo* che, essendo pubblico il processo di certificazione ed essendo pubblici i soggetti titolati, non potrà che essere svolto da personale preposto di tali organizzazioni. Il primo interrogativo è: la valutazione si applica alle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, o solo negli ultimi due casi? In questo caso, come si ovvierà alla estraneità del personale in questione rispetto ai contenuti da verificare? Quali prove potranno essere idonee a verificare il possesso di competenze acquisite negli ambiti più disparati? L'individuazione (identificazione!) e la validazione (o valutazione!) delle competenze non può che avvenire ad opera del soggetto erogatore della formazione<sup>5</sup>. Ancora una volta ritorna infatti l'inconciliabilità con quanto previsto dal decreto legislativo 167/2011 in riferimento all'apprendistato: solo il datore di lavoro (o il tutor) e se del caso l'ente di formazione coinvolto possono individuare e riconoscere le competenze possedute dagli apprendisti, non è realistico che sia in grado di farlo un soggetto estraneo al contesto di apprendimento (persino all'esame di maturità i membri della commissione esaminatrice, per quanto esterni, devono essere esperti delle materie oggetto della prova!). Infatti, è peraltro previsto che durante il percorso di apprendistato si svolgano delle verifiche, dunque non si capisce perché competenze già individuate, verificate e riconosciute dal datore di lavoro debbano di nuovo essere identificate, valutate e attestate! Questo paradosso si potrebbe risolvere solo dando per implicito che l'apprendistato rientri tra gli ambiti di apprendimento formale, e che quindi tutte le competenze già

---

<sup>5</sup> In riferimento alle competenze acquisite in contesti aziendali, vedi la differenziazione tra *valutazione* e *validazione interna* all'impresa e *validazione esterna* (per la certificazione), riportata in [E. Perulli, \*Il Libretto Formativo nei contesti aziendali\*, in \*Osservatorio ISFOL\*, 2011, n. 2, 161.](#)

riconosciute all'apprendista (proprio come quelle acquisite nei percorsi scolastici) siano direttamente certificate.

8. L'art. 6 stabilisce invece standard minimi relativi alle caratteristiche dell'*attestazione*, altro termine, stavolta atto a identificare i risultati di due procedure: quella di individuazione e validazione, da un lato; quella di certificazione, dall'altro. Si conferma, dunque, che individuazione e validazione sono una procedura alternativa alla semplice certificazione (e da utilizzarsi solo nel caso degli apprendimenti non formali, che devono essere, come già sottolineato, prima validati e solo eventualmente certificati). Nei *documenti di validazione* e nei *certificati* rilasciati dovranno essere inserite informazioni relative a: dati anagrafici del destinatario; dati dell'ente titolare o titolato; competenze acquisite (indicando denominazione, repertorio e qualifica di riferimento, livello EQF e referenziazione ATECO, senza alcun riferimento, dunque, agli standard professionali dei contratti collettivi); dati relativi alle modalità di apprendimento. Quest'ultimo punto appare particolarmente interessante e la sua individuazione presuppone ancora una volta procedure differenziate a seconda delle modalità di apprendimento: nel caso di apprendimenti formali basterà fare riferimento al percorso di studi; nel caso di apprendimenti non formali e informali si dovranno indicare i *dati essenziali dell'esperienza svolta*. Al di là della vaghezza di quest'ultima espressione (che potrebbe consentire descrizioni del tutto approssimative), ancora una volta si può solo sperare che nel caso dell'apprendistato professionalizzante sia sufficiente presentare il Piano Formativo Individuale e il Registro delle attività formative al fine di ottenere un'*attestazione*.

9. Dopo tanti giri di parole abbiamo ancora sul tavolo: titoli di studio e titoli di formazione professionale, da un lato; qualificazioni professionali, dall'altro. In mezzo, *attestati/validazioni* e *certificati* delle singole competenze, che messi insieme conducono a un titolo o ad una qualificazione professionale. Se i titoli sono già definiti (ma occorrerebbe a questo punto individuare e certificare le singole competenze che li compongono), come si definiscono le qualificazioni professionali da inserire nel Repertorio nazionale? Se è vero che rimane aperta la possibilità di istituire il repertorio di cui all'art. 6 del decreto legislativo 167/2011 (vedi punto 3), questo repertorio (definito conformemente agli

standard professionali stabiliti nei contratti collettivi) non racchiuderebbe tutte le qualifiche professionali cui ricondurre le competenze acquisite fuori dagli istituti scolastici (in apprendistato e non) poiché si legge nel decreto che le qualifiche professionali acquisite dagli apprendisti rappresentano solo una parte dell'insieme delle qualifiche professionali dell'istituendo Repertorio nazionale (art. 8, comma 3). Quelle non incluse nel repertorio di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 167/2011 saranno *codificate a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma*. La separazione tra i contesti di apprendimento risulta ancora più esasperata, poiché artificialmente le competenze acquisite in apprendistato (riconducibili ad un repertorio di qualifiche professionali specifico) sono differenziate tanto da quelle acquisite nei percorsi scolastici, quanto da quelle acquisite in altri contesti di apprendimento (ad esempio dai lavoratori nei percorsi di formazione continua), che dovrebbero a questo punto essere ricondotte alle qualifiche dei famosi repertori regionali e provinciali.

10. Ancora una volta si trascura l'importanza di chiarire le modalità di utilizzo del Libretto formativo del cittadino, richiamato come sempre in maniera rituale. Esso servirebbe, in definitiva, per registrare i *documenti* di validazione e i *certificati* rilasciati dall'ente pubblico titolato (art. 6, comma 1 lettera b). Ma la funzione del Libretto era quella di consentire di riportare, accanto ai titoli già riconosciuti, anche le competenze acquisite in contesti non formali ed informali ma non ancora certificate<sup>6</sup>! Ed in questo senso, infatti, il decreto legislativo 167/2011 assegna al datore di lavoro l'obbligo di registrare *direttamente* sul libretto formativo le competenze e la qualifica riconosciute all'apprendista.

---

<sup>6</sup> Come riportato in ISFOL (a cura di), F. Campisi, E. Perulli, M. Santanicchia, *Il Libretto Formativo del Cittadino: il percorso finora compiuto e le prospettive*, luglio 2009, «nel Libretto confluiscono informazioni sulle competenze già certificate in ambito formativo e si possono ricostruire e documentare apprendimenti non formali e informali per valorizzarli e predisporre le condizioni per una loro successiva validazione/certificazione».

# Un repertorio nazionale “unico” solo in apparenza

di Umberto Buratti

Il senso profondo del processo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze consiste nel far emergere quell'insieme di conoscenze e di abilità che sono sempre coinvolte in ogni attività umana, sia essa lavorativa o di studio, ma che, tuttavia, rimangono sconosciute.

Proprio la mancata emersione di un simile patrimonio di competenze contribuisce a determinare la debolezza del sistema italiano. Vi è, infatti, una miniera di *know how* che, non essendo adeguatamente mappata e valorizzata, finisce per esser dispersa anche in un momento, come quello attuale, in cui il rilancio della produttività necessita di saperi specialistici che faticosamente si riescono a ritrovare.

Una tale dispersione colpisce, poi, la stessa forza lavoro oggi più che mai toccata da frequenti cambi occupazionali. L'assenza di un processo di certificazione delle competenze funzionante concorre infatti ad allungare i tempi di passaggio da una posizione lavorativa ad un'altra e a rendere più complesso il possibile *matching* tra domanda e offerta.

L'implementazione di un avanzato processo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze si presenta quindi come uno strumento strategico di politica attiva contro l'inoccupazione e la disoccupazione.

---

\* ADAPT Research Fellow.

Le impressioni che si ricavano dall’analisi del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, però, non lasciano ben sperare. Il sistema pensato dal Legislatore appare complesso, articolato, pieno di passaggi burocratici e di sovrapposizione di compiti tra i diversi attori che alla lunga potrebbero disincentivare il ricorso alla certificazione delle competenze, piuttosto che promuoverla.

Una simile architettura barocca si rinviene anche in un elemento fondamentale per il processo di individuazione, validazione e certificazione: l’istituzione del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Tale passaggio risulta nevralgico per l’intera economia del sistema in quanto l’emersione dal sommerso del *know how* posseduto da una persona e la sua validazione è possibile solo avendo un “aggancio” finale a cui far riferimento. Uno standard chiaro e ben definito che diventi parametro riconosciuto da tutti gli operatori e che permetta, quindi, una vera spendibilità su più ambiti e su più livelli della validazione e/o della certificazione ottenuta.

Il decreto legislativo sul punto appare più che mai ambiguo. Da un lato, infatti, riconosce il valore del repertorio che secondo l’articolo 8 comma 2 deve costituire: «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 professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea».

Dall’altro, nel momento in cui deve indicare come costituire un simile repertorio, la ricerca di uniformità sembra completamente dimenticata. Il comma 3, dell’articolo 8, infatti, precisa che: «il repertorio nazionale è costituito da tutti i repertori 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 decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti».

Un simile procedere da parte del legislatore pone più di un dubbio sia di metodo che di merito. In primo luogo, appare chiaro come il repertorio non sarà concettualmente qualcosa di nuovo rispetto al passato, bensì, stando a quanto contenuto nel decreto legislativo, esso sarà la sommatoria di repertori già esistenti. Lo sforzo concettuale compiuto

dall'articolo 6 del T.U. dell'apprendistato di far divenire il repertorio nazionale delle professioni il luogo di incontro tra il mondo del lavoro e il mondo della formazione viene qui completamente meno. Repertori differenti invece si affiancheranno in un unico contenitore centrale, senza alcuna integrazione reale.

Tale impostazione sembra confermata più volte all'interno del decreto legislativo. L'articolo 3, al comma 2 chiarisce che l'ente titolato può individuare e validare ovvero certificare competenze riferite alle qualificazioni ricomprese: «in repertori codificati a livello nazionale o regionale» e al comma 3 precisa ulteriormente che: «sono oggetto di certificazione unicamente le competenze riferite a qualificazioni di repertori ricompresi nel repertorio nazionale». La stessa logica è esplicitata di nuovo dall'articolo 7, comma 1 lettera a) per cui l'ente pubblico titolare della certificazione delle competenze assicura: «l'adozione di uno o più repertori riferiti a qualificazioni dei rispetti ambiti di titolarità». A seconda quindi di quale sia il livello di certificazione – ex articolo 2, comma 1, lettera f) – si farà riferimento a un relativo repertorio rinvenuto all'interno del più ampio contenitore nazionale.

In secondo luogo, non si può non notare come nel repertorio nazionale siano contenute anche le qualificazioni professionali senza però che le Parti Sociali siano coinvolte in modo attivo nella loro standardizzazione. Il decreto legislativo, infatti, all'articolo 3 comma 5 affida la stesura di apposite linee guida finalizzate: «alla definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale» ad un comitato tecnico nazionale presieduto dal Ministero del lavoro e delle parti sociali e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e composto dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e delle province autonome. Tale comitato: «organizza periodici incontri con le parti economiche e sociali al fine di garantire informazione e partecipazione delle stesse nella elaborazione delle linee guida, anche su richiesta delle parti stesse». Si corre quindi il concreto rischio che la certificazione di una qualificazione professionale sia compiuta non solo da un ente pubblico titolato, ma che questo faccia riferimento a un repertorio costruito a sua volta a tavolino da un altro soggetto

“istituzionale” lontano dal mondo del lavoro e dalle sue esigenze quotidiane.

Un simile primato pubblicistico non deve, in verità, sorprendere. Già a partire dall’articolo 2 del decreto legislativo dedicato a fornire un insieme di definizioni preliminari, infatti, dentro alla voce “qualificazioni” rilasciate da un ente pubblico titolato vengono fatte confluire indistintamente i titoli di istruzione e formazione, comprese quelli dell’istruzione e formazione professionale, e la qualificazione professionale.

Le Parti Sociali non sono coinvolte nemmeno nella fase di monitoraggio e di valutazione del sistema di certificazione delle competenze. Il lungo elenco di soggetti coinvolti nella verifica *ex post* contenuto all’articolo 9 è, infatti, composto da una serie di attori, ancora una volta, unicamente istituzionali.

Per l’implementazione del “nuovo” repertorio nazionale il decreto legislativo prevede un periodo transitorio non superiore ai 18 mesi durante il quale: «gli enti pubblici titolati continuano ad operare [...] nell’ambito delle disposizioni del proprio ordinamento». A questo lasso di tempo si affiancano altri 24 mesi dall’entrata in vigore del provvedimento nei quali il Governo può adottare: «eventuali disposizioni integrative e correttive».

Occorrerebbe che, sin da ora, si intervenisse in questo senso, onde evitare che il repertorio nazionale si riduca ad una semplice sommatoria di quanto già esistente e diventi invece uno strumento veramente utile per un rilancio delle politiche attive del lavoro. Questo richiede, però, un passo indietro da parte degli attori istituzionali a favore di un maggior coinvolgimento delle Parti Sociali e di una logica più sussidiaria.

Solo così si potrà dar vita ad un repertorio che è il risultato di un dialogo virtuoso tra mondo della formazione e mondo del lavoro. Diversamente si continuerebbe a viaggiare su binari paralleli, a discapito di chi è in mezzo al guado delle transizioni occupazionali o di chi, soprattutto i giovani, cerca faticosamente di entrare nel mercato del lavoro.

# Apprendimento formale, non formale e informale: non c'è posto per l'apprendistato professionalizzante

di Eliana Bellezza e Lidia Petruzzo

L'annoso problema della disoccupazione giovanile, da tante parti assunto quale bandiera e stemma del proprio programma di risanazione economica, mostra di avere un volto per molti aspetti nuovo e sconosciuto: quello delle competenze.

Ultimamente si sente tanto parlare di certificazione delle competenze, i *blogger* ne discutono e chiedono che sia fatta chiarezza sulle terminologie adottate, sul loro significato reale e sull'utilità effettiva di nuove procedure di individuazione, validazione e certificazione che verranno introdotte. Il decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (in appendice) sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali e sugli *standard* minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, in tal senso lascia dietro di sé più di un'ombra.

Intanto ci si chiede, in concreto e alla luce delle nuove disposizioni normative, quali differenze vi siano tra competenze formali, non formali e informali. I concetti di "ambiente" e "contesto" all'interno dei quali le competenze sono sviluppate e si manifestano, e che giustificerebbero le distinzioni tra le une e le altre – come la letteratura spiega – non bastano

---

\* Ricercatrice ADAPT.

\*\* Dottoranda della Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.

a rappresentare il significato reale della parola competenza. Se il termine *competenza* è per sua natura ed etimologia (da *cum* e *petere*, dirigersi verso un obiettivo comune, mirare insieme verso un traguardo) sinonimo di incontro e gara, qualifica e anche competizione, esso non può certamente essere svincolato dalla persona che possiede le qualità per questa azione consapevole. Una persona, ovviamente, diventa poi competente attraverso l'acquisizione di singole conoscenze e nozioni, attraverso il ricorso e la mobilitazione di capacità e attitudini personali, all'interno di un contesto ambientale che agevoli di fatto questi processi di apprendimento e consapevolezza.

La distinzione tra gli ambienti e i contesti nei quali si sviluppano le competenze non deve togliere importanza né valore alla competenza in sé, che quindi è tale per il fatto di esserci, di essere posseduta e utilizzata. La modalità tradizionale di validazione della stessa, attraverso quindi titoli, certificati ed attestati dovrebbe valere tanto quanto una modalità innovativa in grado di rintracciare e rendere evidenti competenze non accompagnate da "fogli" (seppur sinonimici di anni di studio, di corsi e di prove superate) che ne attestino il possesso.

L'Europa, da tempo, ha indicato la strada corretta da percorrere. La raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) (in appendice) in tema di convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale ed informale, cerca di perseguire e realizzare concretamente gli obiettivi che l'Europa si era imposta già nella **Strategia Europa 2020**, ovvero la crescita di Capitale umano ai fini dello sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Tra questi appare la convalida delle esperienze formative non formali ed informali negli Stati comunitari, al fine di contribuire a creare una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La Raccomandazione in commento invita gli Stati membri «al fine di dare alle persone l'opportunità di dimostrare quanto hanno appreso al di fuori dell'istruzione e della formazione formale – anche mediante le esperienze di mobilità – e di avvalersi di tale apprendimento per la carriera professionale e l'ulteriore apprendimento, nel debito rispetto del principio di sussidiarietà» a stabilire delle modalità di convalida dell'apprendimento e a promuovere il coinvolgimento di tutti gli attori in gioco: «organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, camere di commercio, industria ed artigianato, enti nazionali coinvolti nel processo di riconoscimento delle qualifiche professionali, servizi per l'impiego,

organizzazioni giovanili, operatori socio educativi, istituti di istruzione e formazione e organizzazioni della società civile».

I meccanismi di convalida consentirebbero quindi una maggiore trasparenza sulle competenze della forza lavoro migliorando così la simmetria tra le competenze delle persone con quelle richieste dal mercato del lavoro e offrirebbero, dal punto di vista individuale, migliore occupabilità, retribuzioni più alte ed avanzamenti di carriera. Sono 12 anni che il tema della convalida dell'apprendimento non formale ed informale trova spazio nell'agenda politica europea dopo un repentino cambiamento del mercato del lavoro, un lungo percorso di definizione della terminologia e di operatività: ne sono esempi l'istituzione del quadro *Europass*, lo *Youthpass*, il quadro europeo delle qualifiche (EQF), il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS) e quello per la formazione professionale (ECVET).

I punti cardini della raccomandazione, però, trovano non poca incongruenza con quello che sta accadendo nel nostro Paese. La definizione di apprendimento formale fornita dal Consiglio europeo, in allegato alla raccomandazione in commento, afferma che questo è «erogato in un contesto organizzato e strutturato, specificatamente dedicato all'apprendimento, che di norma porta all'ottenimento di qualifiche, generalmente sotto forma di certificati o diplomi: compresi i sistemi di istruzione generale, formazione professionale iniziale e istruzione superiore»: definizione che ricalca il sentiero già percorso da precedenti documenti comunitari e rafforza le incertezze create dal decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, che riconduce all'apprendimento formale solo la formazione pubblica ovvero correlata al riconoscimento di un titolo di studio formale del sistema educativo di istruzione e formazione. All'articolo 2 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, infatti, si legge che «l'apprendimento formale 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, conseguiti anche in apprendistato, o di una certificazione riconosciuta, nel rispetto della legislazione vigente in materia di ordinamenti scolastici e università».

Letto da questa prospettiva, si può ritenere che il decreto legislativo, quando parla specificatamente di apprendistato, si riferisca solo a quello di primo e terzo livello, “dimenticando” quello professionalizzante o contratto di mestiere, le cui caratteristiche non darebbero adito, sempre secondo questa lettura erronea, all’acquisizione di competenze chiare, riconosciute e valide. Ancora una volta, il decreto si discosta dall’articolo 49 del decreto legislativo n. 276/2003 che rintraccia e disegna invece, relativamente all’apprendistato professionalizzante, un vero e proprio percorso di formazione formale, ricomprendendo anche quella aziendale nell’apprendimento formale acquisito proprio in un contesto organizzato e strutturato.

In questo modo, la certificazione delle competenze prosegue verso percorsi burocratici antichi e statici, ben lontani dalla realtà del mercato del lavoro. Dimenticando che in un contesto di apprendimento, ogni persona sviluppa e/o migliora delle competenze che, potremmo quasi definire, “espressioni” della Persona derivanti dall’insieme di conoscenze e capacità, riferite a specifiche situazioni di lavoro e portate al miglior compimento nelle situazioni date. È grazie ad una maggiore e rilevante attenzione all’intero percorso di apprendimento delle persone (c.d. *lifelong learning*) che queste potranno essere incoraggiate ad uno sviluppo qualitativo delle competenze in grado di aumentare l’occupabilità, la produttività e la crescita economica. Gli Stati membri e il nostro Paese devono mostrarsi in grado di rintracciare e sviluppare una giusta soluzione normativa che conferisca valore e peso a tutte le competenze sviluppate e che al contempo anteponga a tutto la necessità di un simmetrico incontro tra competenze e posti di lavoro, senza dimenticare che è questa l’unica strada in grado di stimolare competitività e sviluppo.

## Linee guida sui tirocini e certificazione delle competenze: un collegamento ancora da costruire

di Umberto Buratti

A pochi giorni dall'approvazione del decreto legislativo sulla individuazione, validazione e certificazione delle competenze, il Legislatore è intervenuto su un altro campo assai delicato per le politiche formative: quello degli *stage*. Il 24 gennaio, infatti, è stato siglato l'accordo in Conferenza Stato-Regioni con il quale sono state promosse le **Linee guida** sui tirocini finalizzate a fornire una cornice nazionale di riferimento su una materia soggetta, nel recente passato, a frequenti abusi causati anche dal incerto riparto di competenze tra normativa nazionale e regionale.

Il provvedimento è l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 34, della legge n. 92/2012 che, riprendendo sia le Linee guida sulla formazione sia l'Intesa per il rilancio dell'apprendistato firmate da Governo, Regioni e parti sociali nei mesi di febbraio e ottobre 2010, si è posto come obiettivo la predisposizione di alcuni principi per rendere uniforme il ricorso degli *stage* in tutto il Paese.

L'essere frutto della riforma Monti-Fornero del mercato del lavoro non è tuttavia l'unico elemento che unisce il decreto legislativo sulla certificazione delle competenze e le Linee guida sui tirocini. A ben vedere queste saranno il primo possibile banco di prova di quello. Tra le

---

\* ADAPT Research Fellow.

molte novità che investono il tema degli *stage* ve ne sono alcune, infatti, che riguardano direttamente il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Seguendo le orme della normativa precedente, le Linee guida confermano che per poter attivare un tirocinio occorrono tre attori principali: il soggetto promotore, il soggetto ospitante e il tirocinante. I primi possono essere: i servizi per l'impiego e le agenzie regionali per il lavoro; gli istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; le istituzioni scolastiche statali e non statali che rilasciano titoli con valore legale; i centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento, nonché i centri operanti in regime di convenzione con la Regione o la Provincia competente, ovvero accreditati; le comunità terapeutiche, gli enti ausiliari, le cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; i servizi di inserimento lavorativo per i disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla Regione; le istituzioni formative private, non aventi scopi di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione dalla Regione; i soggetti autorizzati all'intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 e s.m.i. I secondi, invece, possono essere sia enti pubblici, sia enti privati.

L'attivazione del tirocinio è subordinata alla stipulazione da parte del soggetto promotore e del soggetto ospitante di una apposita convenzione. Allagato a tale documento vi deve essere il piano formativo predisposto in base alle indicazioni fornite dalla Regione o Provincia Autonoma, il quale deve essere firmato da tutti e tre gli attori del percorso di *stage*, compreso quindi lo stesso tirocinante.

Il progetto formativo è il cuore del percorso di *stage*: il vero *trait d'union* tra soggetto promotore, soggetto ospitante e tirocinante. Tra i vari elementi che, secondo le nuove Linee guida, questo documento deve contenere vi è anche l'indicazione, ove possibile, della: «figura professionale di riferimento nel Repertorio nazionale di cui alla legge n. 92/2012, art. 4, comma 67» e delle: «competenze da acquisire con riferimento alla figura professionale di riferimento».

Un simile rimando *ex ante* è propedeutico ad una nuova fase prevista *ex post*, al termine del percorso di *stage*. A tal proposito, il punto 9 delle Linee guida sancisce quale compito del soggetto promotore quello di: «rilasciare, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante,

l'attestazione dei risultati, specificando le competenze acquisite». specularmente, esso affida al soggetto ospitante il dovere di: «valutare l'esperienza svolta ai fini del rilascio, da parte del soggetto promotore, dell'attestazione dell'attività svolta e delle competenze eventualmente acquisite».

Il punto 11 delle Linee guida ritorna su questo dettaglio e precisa ulteriormente che: «al termine del tirocinio il soggetto promotore, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, rilascia una attestazione dei risultati, specificando le competenze acquisite con riferimento, ove possibile, ad una qualificazione inserita nel Repertorio nazionale [...] o nelle more della sua istituzione, con riferimento al Repertorio definito dalla Regione o dalla Provincia Autonoma».

L'intenzione del Legislatore è dunque chiara. Il progetto formativo che soggiace all'esperienza di *stage* e le competenze che grazie ad esso possono essere acquisite non devono disperdersi bensì essere ricondotte ad uno standard di riferimento pubblicamente valido: il Repertorio, appunto.

Il collegamento tra Linee guida sui tirocini e il decreto sulla certificazione delle competenze, tuttavia, si arresta qui e non sembra andar oltre. Dal documento approvato in Conferenza Stato-Regioni non si comprende infatti come e se l'attestazione rilasciata alla fine del percorso di tirocinio si inserisca all'interno del percorso di individuazione, validazione e certificazione delle competenze appena varato dal Governo.

Il decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (in appendice), sul punto all'articolo 2, comma 1, lettere *i*) e *j*) precisa che il processo di individuazione e validazione delle competenze si conclude con un: «documento di validazione», mentre il processo di certificazione delle competenze termina con il rilascio: «di un certificato».

L'attestazione che il tirocinante ottiene alla fine della sua esperienza non coincide quindi né col primo né col secondo.

A generare una ulteriore confusione sono poi gli articoli 5 e 6 del decreto legislativo. Il primo, dedicato agli standard minimi di processo, al comma 1, lettera *a*) punto terzo definisce l'attestazione come: «la fase finalizzata al rilascio di documenti di validazione o certificati»; il secondo, rubricato *Standard minimi di attestazione*, sempre al comma 1, lettera *a*) punto terzo, precisa che nei documenti di validazione e nei certificati devono presenti: «le competenze acquisite, indicando, per ciascuna di esse, almeno la denominazione, il repertorio e le qualificazioni di riferimento».

È evidente che il termine attestazione qui e nelle Linee guida sui tirocini non viene usato come sinonimo e questo non contribuisce a far chiarezza.

La lettura combinata dei due provvedimenti sembra allora lasciar intendere che, una volta terminato il percorso di *stage*, il tirocinante sia in possesso di una attestazione che però non comporta una immediata individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Se volesse ottenere simili riconoscimenti formali dovrebbe quindi istituire una apposita procedura, rivolgendosi agli enti titolari e titolati individuati dal decreto legislativo.

Si tratta evidentemente di un passaggio burocratico ulteriore che smentisce il principio di semplicità che per espressa volontà del Legislatore dovrebbe guidare l'intero processo certificativo.

Inoltre, il tirocinante, che si trovasse nella condizione di richiedere la certificazione delle proprie competenze acquisite durante l'esperienza di *stage*, potrebbe cadere nel paradosso di rivolgersi alle medesime istituzioni (universitarie, formative, scolastiche) che hanno promosso il percorso di tirocinio, essendo, molte di queste, enti titolati e titolari a certificare, secondo l'articolo 2, comma 1 lettera g) del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

Il mancato collegamento dei provvedimenti crea un cortocircuito burocratico che, invece di integrare due snodi fondamentali per le politiche formative, alla fine, li allontana inconsapevolmente e li porta a viaggiare su due binari paralleli, ma distinti.

A ben vedere, sarebbe stato sufficiente trovare una soluzione per cui l'accreditamento e l'autorizzazione a livello regionale dei soggetti promotori dei tirocini coincidesse con il loro accreditamento e con la loro autorizzazione a procedere all'individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Così facendo, il tirocinante, al termine del proprio percorso di *stage*, avrebbe avuto un'attestazione davvero spendibile sul mercato del lavoro e le politiche formative avrebbero guadagnato in unità e uniformità.

## Certificazione delle competenze. Più stato, meno sussidiarietà

di Emmanuele Massagli, Umberto Buratti

Con la firma del **decreto interministeriale del 26 settembre 2012** il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca recepiscono il testo dell'Accordo in materia di certificazione delle competenze sancito dalla Conferenza Stato-Regioni durante la seduta del 19 aprile scorso. Con questo atto il Ministero del lavoro dà parziale compimento anche alla delega per la predisposizione di norme generali per l'individuazione e la validazione dei diversi tipi di apprendimenti e per la certificazione delle competenze acquisite nei vari percorsi formativi contenuta nella legge n. 92/2012.

Due anni fa le **Linee guida per la formazione nel 2010** riportarono al centro del dibattito il tema spesso trascurato della certificazione delle competenze come *asset* strategico per fronteggiare la crisi economica. In un ciclo economico sfavorevole la possibilità di vedersi certificate le competenze maturate in qualsiasi contesto – formale, non formale, informale – è utile a ridurre la durata di possibili stati di disoccupazione o inoccupazione.

Da quelle linee guida, non a caso, scaturì la riforma del contratto di apprendistato contenuta nel decreto legislativo n. 167/2011 (Testo Unico dell'apprendistato), che, all'articolo 6, comma 4 definisce il perimetro

---

\* Presidente ADAPT.

\*\* ADAPT Research Fellow.

normativo proprio per la riforma del sistema di certificazione delle competenze.

Quell'articolo 6 ha conquistato ben poco spazio nel dibattito e nei commenti seguiti all'approvazione della riforma del contratto di apprendistato. Un'analisi attenta del contenuto mostra, tuttavia, come una simile disattenzione non sia giustificabile. I quattro commi che lo compongono chiariscono alcuni aspetti fondamentali del contratto di apprendistato: la distinzione tra standard formativi e standard professionali; la definizione dei ruoli di Governo, Regioni e Parti Sociali; il raccordo tra percorsi di istruzione/formazione e percorsi lavorativi; gli elementi base per procedere alla certificazione delle competenze.

Sul primo punto, è la rubrica stessa dell'articolo 6 a evidenziare che esistono due tipi diversi di standard: quelli formativi e quelli professionali. Riassumendo: è compito del soggetto pubblico definire gli standard formativi, mentre è compito delle parti sociali definire gli standard professionali.

Il comma 3 dell'articolo 6 è invece la "colonna portante" del contratto di apprendistato, il suo senso profondo di strumento capace di limitare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. Il Legislatore prevede, infatti, che al fine di: «armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite secondo le diverse tipologie di apprendistato e consentire una correlazione tra standard formativi e standard professionali» venga istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un repertorio delle professioni. Tale repertorio – ecco la novità di maggior rilievo rispetto alla normativa precedente – deve essere predisposto «sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro» e non sulla base di figure e profili decisi a tavolino, teorici. Il repertorio delle professioni rappresenta per il Legislatore l'ultimo tassello del quadro dell'articolo 6: la certificazione delle competenze. Il ruolo di certificatore viene affidato – è non può essere diversamente – alle Regioni e alle Province Autonome: «sulla base del repertorio delle professioni».

Se ora si pone lo sguardo sul decreto interministeriale del 26 settembre 2012, non si può non notare come la grande assente sembra essere proprio la visione sottesa alla riforma del contratto di apprendistato incentrata su un dialogo virtuoso tra il sistema di istruzione/formazione, da una parte, e il mondo del lavoro, dall'altra. Al suo posto, al contrario, pare tornare una visione centralistico-burocratica e molto poco

sussidiaria. Il decreto è strutturato lungo due assi portanti che coincidono con l'adozione di un quadro comune di riferimento: «in ordine all'ambito definitorio e applicativo della certificazione delle competenze» e con il delineamento di alcuni «primi elementi» del sistema certificatorio nazionale che comprendono la predisposizione di «requisiti minimi» in base ai quali gli Enti predisposti dovranno adeguare la loro azione.

Il documento del 26 settembre precisa che possono essere certificate non solo singole competenze, ma anche aggregati di esse, ma per procedere in questa direzione: «occorre disporre di uno standard di riferimento». È su questo punto che l'accordo in esame e il T.U. dell'apprendistato prendono strade divergenti. Secondo il decreto interministeriale, infatti, sono certificabili: «le competenze da ricondurre a standard previsti in "repertori" codificati a livello nazionale o regionale, relativi a competenze di base ed a competenze tecnico-professionali, pubblicamente riconosciuti e accessibili su base telematica». Due paiono gli elementi principali di divergenza. In primo luogo, manca qualsiasi riferimento al repertorio delle professioni previsto dall'articolo 6 commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 167/2011. Secondariamente, si fa riferimento a repertori sia nazionali che regionali, ma soprattutto «pubblicamente riconosciuti», il che lascerebbe intendere che sia l'attore pubblico a dover declinare tanto le competenze di base quanto quelle tecnico-professionali, indebolendo non di poco il ruolo delle parti sociali. L'impianto generale del processo di certificazione delle competenze delineato dal MLPS e MIUR è al suo interno coerente. Tuttavia, si tratta di una coerenza autoreferenziale che non si raccorda in modo organico con le previsioni contenute nel Testo Unico dell'apprendistato. Il mancato riferimento al repertorio delle professioni può divenire, così, un elemento che inciderà sul futuro del contratto di apprendistato. Si rischia, infatti, di rimandare, ancora una volta, quel dialogo tra mondo dell'istruzione/formazione e mondo del lavoro che sta al centro della riforma del 2011, ma viene sottovalutato negli atti del 2012.

# Apprendimento permanente e certificazione delle competenze

di Giuseppe Bertagna, Lilli Casano, Michele Tiraboschi

## 1. Apprendimento permanente: qualche definizione, nessuno scenario

La riforma del quadro giuridico di regolazione del mercato del lavoro dedica, molto opportunamente, un apposito capitolo (articolo 4, commi da 51 a 61, in appendice) al tema dell'apprendimento permanente. Segno quantomeno della consapevolezza che un moderno sistema di tutela e promozione del lavoro non possa che essere incentrato sulla formazione e sulle competenze delle persone più che su un semplice impianto formalistico fatto di precetti, divieti e sanzioni.

In sede definitiva era ragionevole aspettarsi una spiegazione allo stesso tempo delle "cause" e dei "fini" di un tale capitolo nell'ambito di una riforma che sarà, invece, ricordata e dibattuta per gli interventi sulla flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro. E cioè l'abbozzo del contesto istituzionale e normativo all'interno del quale l'apprendimento permanente per il mercato del lavoro trova la sua natura, i suoi significati, le sue funzioni e le sue prospettive future.

---

\* Direttore della Scuola Internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro.

\*\* ADAPT Research Fellow.

\*\*\* Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

Contributo pubblicato in **M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2013.**

Letta in parallelo con il capitolo sui servizi per l'impiego e con le misure in materia di politiche attive del lavoro e incentivi alla occupazione la riforma appare, sotto questo aspetto, deludente, priva com'è dei necessari raccordi istituzionali, normativi e concettuali vuoi col sistema della formazione (specie iniziale) vuoi con i profili professionali e le declaratorie contenute nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale dei contratti collettivi di lavoro. Lo stesso mancato richiamo all'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011, in un provvedimento che pure mira al definitivo rilancio dell'apprendistato nelle sue molteplici articolazioni tipologiche e contrattuali, indica come il legislatore della riforma proceda per compartimenti stagni e con una visione tendenzialmente pubblicistica, lontana dalla sempre più ineludibile istanza di integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro.

Il comma 51 esordisce, in effetti, con una formalistica quanto piatta *explicatio terminorum* («in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività di apprendimento 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») e prosegue rimandando ad altro provvedimento da assumersi in sede di Conferenza unificata su proposta del Miur e del Mlps, sentito il Mse e le parti sociali, la redazione delle «relative politiche», da cui si potranno forse poi ricavare con maggiore chiarezza le «cause» e i «fini» dell'apprendimento permanente nel contesto d'epoca attuale.

Il comma 52 prosegue il registro dell'*explicatio terminorum* spiegando che «per apprendimento formale si intende quello 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, conseguiti anche in apprendistato a norma del «Testo Unico» di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011, o di una certificazione riconosciuta». Il disposto assume come possibile filiera del sistema di istruzione e formazione tutte le forme di apprendistato normate dal Testo Unico (per la qualifica e il diploma, per il mestiere, di alta formazione e ricerca), in linea con quanto già previsto, del resto, dal decreto legislativo n. 276 del 2003, che prevedeva il rilascio di una

qualifica formale e la sua registrazione nel libretto formativo del cittadino per l'apprendistato professionalizzante (articolo 49), oltre che la configurazione della qualifica professionale ottenuta come credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale (articolo 51).

Facendo riferimento al conseguimento di un titolo di studio, di una qualifica o diploma professionale anche in apprendistato, la legge in commento sembra indubbiamente porsi sul solco tracciato dal decreto legislativo n. 167 del 2011, sebbene si segnali una ambiguità di fondo, legata al fatto che tra le sedi dell'apprendimento formale figurano esclusivamente le istituzioni educative tradizionali, mentre il conseguimento dei titoli in apprendistato avviene attraverso l'alternanza di momenti di formazione c.d. esterna e formazione in impresa. La questione potrebbe apparire puramente formale, poiché il testo di legge fa riferimento espressamente ai titoli acquisiti mediante apprendistato secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 167 del 2011, testimoniando una volontà di sostanziale adesione al Testo Unico. La scelta, tuttavia, è stata di merito e non solo di forma poiché, nella versione del disegno di legge presentata al Senato, la platea dei soggetti chiamati a concorrere alla formazione della offerta di apprendimento formale era più diversificata, comprendendo anche enti di formazione accreditati dalle regioni, parti sociali e Fondi interprofessionali. Si può immaginare che l'esclusione di questi soggetti nel testo approvato in via definitiva dalla Camera sia, dunque, legata alla volontà di riaffermare il primato delle istituzioni educative scolastiche e universitarie nel campo dell'apprendimento formale, elemento potenzialmente in contrasto con l'inclusione dell'apprendistato tra le modalità di acquisizione.

Pare in ogni caso fortemente depotenziata la portata rivoluzionaria dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 167 del 2011, là dove i percorsi formativi venivano agganciati ai profili professionali e alle declaratorie del sistema di classificazione e inquadramento del personale che, nell'ambito di una contrattazione collettiva che certo deve avviare un profondo processo di modernizzazione, rappresentano il cuore dei modelli organizzativi di ogni impresa appartenente a un certo settore produttivo in funzione delle competenze e dei profili professionali che la caratterizzano.

Il comma 53 continua nelle messe a punto terminologiche, concentrandosi sul significato da attribuire all'«apprendimento non

formale», che viene definito come quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e (in questo caso) nelle imprese.

L'impressione generale è che il riferimento all'impresa andasse meglio caratterizzato, magari recuperando lo sforzo concettuale e progettuale degli ultimi quindici anni in materia di apprendistato riformato.

L'apprendistato di cui al comma 52, in tutte le sue forme, infatti, si potrebbe svolgere anche integralmente in impresa, se essa fosse davvero, come potrebbe e dovrebbe essere, «formativa». La norma lo consentirebbe. Parlare di impresa solo al comma 53 può, dunque, voler dire soltanto due cose: una implicita, ovvero che non ci si riferisce all'«impresa formativa» come si potrebbe configurare secondo il comma 51; una esplicita, ovvero che qualsiasi decisione di lavorare in o di partecipare al farsi di una impresa tecnicamente non qualificabile come «formativa» implica comunque, di necessità, la maturazione di apprendimenti che vanno adeguatamente tesaurizzati dal soggetto. Il comma 54 precisa, infine, che «per apprendimento informale si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero».

Se, dunque, i commi 51-54 chiariscono, seppur convenzionalmente, ma senza possibilità di equivoci il significato da attribuire alle varie forme di apprendimento che ogni persona incontra in maniera intenzionale o funzionale nell'arco della sua vita, dall'età evolutiva alla vecchiaia, e in tutti i luoghi che può frequentare, tacciono, invece, perfino per indizio, su moltissime altre cose non meno importanti ai fini di una produttiva comprensione della proposta. Del genere: in che senso la classificazione adottata sarebbe importante ai fini della definizione di politiche formative diverse da quelle esistenti? Questa enumerazione delle varie forme di apprendimento è soltanto descrittiva o è da intendersi come normativa, esprime dunque una tassonomia o una gerarchia di valore? In questo secondo caso, sarebbero giustificate le priorità attribuite all'apprendimento formale rispetto agli altri? Perché? Forse, per i contenuti di questo apprendimento, per la sua dimensione istituzionale, per i suoi fini, per il suo eventualmente essere la preconditione dei

successivi? E come collegare le sedi e le metodologie dell'apprendimento alle competenze e alle conoscenze richieste da mercato del lavoro? Come collegare, in particolare, la formazione agli intermediari del mercato del lavoro in modo da costruire in modo dinamico e proattivo l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro?

L'unico vero, inequivocabile indizio di scenario offerto dal testo di legge in commento è analogo a quello che filtra, del resto, dall'intero provvedimento legislativo: nel complesso, una netta ripresa della regia vincolistica di tipo centrale e statale; la riproposizione di un metodo di governo nel quale le decisioni operative e di significato si devono strutturare a cascata dall'alto, sebbene coinvolgendo poi in questo percorso diversi attori istituzionali esistenti ai fini di far più o meno condividere le scelte adottate; una sfiducia sostanziale nella efficacia del metodo contrario, quello popolare e non illuministico della sussidiarietà, nonostante la disseminazione di numerose professioni di fede in questa direzione, rintracciabili in altri articoli della legge; un rilancio del ruolo tecnico, quando non tecnicistico, e di potere dello Stato in tema di politiche formative, oltre che del lavoro.

Emblematica, a questo proposito, è l'ultima parte del comma 51 che affida a un futuro e non definito decreto tanti compiti probabilmente coerenti alla logica complessiva appena ricordata, tra cui al primo posto, il seguente: «individuazione e riconoscimento del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale [si noti la distinzione per far comprendere che non sarà escluso nessuno per l'intera durata della vita, *n.d.r.*], da documentare attraverso la piena [si noti: «piena», in nessun modo discreta, *n.d.r.*] realizzazione di una dorsale informativa unica, mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti».

È necessario senz'altro moderare questo giudizio critico, considerando la circostanza che i contenuti dei successivi commi circoscrivono le indeterminatezze o le pretese statalistiche neo-orwelliane che si potrebbero paventare con la esclusiva lettura del comma 51. Questo non toglie, comunque, che in sede di definizione e inquadramento dell'apprendimento permanente sarebbe stato opportuno far emergere linee interpretative e di scenario che avrebbero contribuito a caratterizzare maggiormente la visione di sistema e, con essa, la portata più o meno innovativa di questi e dei successivi commi.

## **2. Tra (molto) centro e (poca) periferia: reti territoriali e sistema di individuazione e validazione degli apprendimenti**

Dopo aver definito il quadro generale e i diversi pilastri del sistema nazionale di apprendimento permanente, il testo di legge in commento indica una serie di strumenti volti a favorire la realizzazione delle finalità a esso assegnate.

In primo luogo, il legislatore fa un generico riferimento alla volontà di determinare, nella stessa intesa in sede di Conferenza unificata già prevista al comma 51, indirizzi per la individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro.

Gli studiosi del mercato del lavoro hanno da tempo individuato nella integrazione dei servizi formativi e dei servizi competenti per il lavoro una strategia vincente per la riduzione, specie a livello locale, del disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro, sebbene vincoli procedurali e resistenze organizzative nei diversi comparti interessati (scuola, università, formazione professionale, centri per l'impiego, operatori autorizzati o accreditati del mercato del lavoro) abbiano finora portato a risultati insoddisfacenti, comunque differenziati a livello regionale. Su queste necessità torna ad insistere la riforma, che ripropone l'idea di reti territoriali ampie, formate da istituzioni educative e servizi per il lavoro, ma anche università, imprese, Camere di commercio ed osservatorio sulle migrazioni, volte a collegare organicamente «strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati»: in altri termini, l'integrazione lavorativa di tutti i cittadini.

In coerenza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle regioni, l'intesa si limiterà a definire indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità, già peraltro anticipate nel testo di legge in riferimento a: a) sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in

correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali; b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti; c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.

Non è chiaro tuttavia come tutto questo possa avverarsi una volta marginalizzate, nel ghetto della “flessibilità normata”, le agenzie private del lavoro, sempre meno attori polifunzionali dell’incontro tra domanda e l’offerta di lavoro, e contestualmente riattivata una delega per la riforma dei centri per l’impiego, quella della legge n. 247 del 2007, che peraltro male si raccorda con le contestuali misure previste dal Governo di (possibile) cancellazione di quelle province presso le quali sono incardinati i centri pubblici per il lavoro.

Come peraltro si rileva anche al comma 51, in riferimento alla determinazione delle politiche di apprendimento permanente, il testo di legge sembra dedicare scarsa attenzione al coinvolgimento non solo degli attori privati del mercato del lavoro, e cioè gli operatori autorizzati e quelli accreditati ex articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ma anche delle parti sociali e della bilateralità, se è vero che il richiamo a un loro coinvolgimento nella definizione dei criteri per la realizzazione delle reti territoriali appare alquanto rituale («sentite le parti sociali»), ma soprattutto considerando l’esclusione del sistema della bilateralità dall’insieme di soggetti chiamati a partecipare alla costituzione delle reti. Anche i Fondi interprofessionali per la formazione continua sono sorprendentemente esclusi dalla lista dei partecipanti, sebbene una delle priorità delle reti sia proprio «il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro» e sebbene le imprese e le organizzazioni di rappresentanza siano incluse nel progetto.

Sarà opportuno, poi, riflettere sulle modalità concrete attraverso cui realizzare finalmente un progetto così ambizioso. Ci si chiede, in particolare, se l’istituzione delle reti territoriali sarà demandata alle regioni e che ruolo avranno le parti sociali. Anche su questo fronte, inoltre, si auspicano interventi che facciano fede agli impegni del patto sulla formazione del 17 febbraio 2010<sup>1</sup>.

---

(<sup>1</sup>) Accordo tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010.

Suscita, infine, perplessità, considerata anche la scarsa dotazione strumentale degli apparati informativi di alcune regioni, la previsione che per la realizzazione di un progetto di tale portata siano sufficienti le risorse finanziarie, umane e soprattutto strumentali attualmente disponibili. Vero è semmai che l'insistito richiamo, in tema di politiche attive del lavoro, ai livelli essenziali di prestazione finirà per incrementare i costi senza garantire, per contro, l'efficacia dei percorsi formativi e i relativi esiti anche in termini occupazionali.

La realizzazione di un sistema organico, trasparente ed efficiente di apprendimento permanente a livello nazionale prevede, poi, l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze (commi 64-68).

Ancora una volta, come già per le politiche attive del lavoro, lo strumento individuato dal disegno di legge è l'adozione di uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni. L'individuazione e la validazione delle competenze rappresentano, seguendo ancora il testo del disegno di legge, dei servizi effettuati su richiesta dell'interessato, finalizzati a valorizzare il patrimonio culturale e professionale delle persone, la consistenza e la correlabilità dello stesso alle competenze certificabili e ai crediti formativi riconoscibili ai sensi dei commi da 64 a 68: atti propedeutici, dunque, a una eventuale certificazione pubblica. Questo servizio, limitato agli apprendimenti non formali e informali, per i quali non è previsto il conseguimento di un titolo, dovrà essere omogeneo e basato su idonei riscontri e prove, nel rispetto delle scelte e dei diritti individuali, in modo da assicurare a tutti pari opportunità: sembra che la previsione sia volta ad assicurare un livello minimo di rigore nello svolgimento del servizio, come confermato più avanti laddove si specifica che sarà necessario individuare livelli essenziali delle prestazioni per l'erogazione dei servizi stessi. Ciò sembra tanto più necessario se si riflette sulla gamma di soggetti che il testo di legge prevede si occupino di erogare questo servizio e cioè: soggetti istituzionalmente competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, imprese e loro rappresentanze, insieme a Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (esclusi, ancora una volta, i Fondi interprofessionali, che per quanto ancora poco coinvolti nelle cosiddette attività propedeutiche alla formazione,

potrebbero avere un *expertise* sufficiente ad erogare un servizio di questo tipo).

La probabilità di rendere operative in tempi brevi previsioni di questo tipo appare scarsa, ancor di più in presenza di criteri direttivi generici e poco pragmatici come quelli individuati al comma 59, che ipotizza vaghi principi ispiratori (semplicità, trasparenza, rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità, pari opportunità) e indicazioni ancor meno specifiche sui contenuti concreti e le caratteristiche del servizio: individuazione e validazione del patrimonio culturale individuale in modo da tradurlo in competenze certificabili e crediti formativi, su richiesta degli interessati; servizio omogeneo, sulla base di non meglio specificati riscontri e prove; comparabilità delle competenze certificate sull'intero territorio nazionale.

Infine, nella logica di non imporre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si riconosce a regioni e province autonome la facoltà di stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze. L'ipotesi di far pagare ai cittadini e ai lavoratori (e forse anche alle imprese) i costi della istituzione del sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non è di certo coerente con il principio delle pari opportunità e lascia presagire uno scarso impatto della riforma, senza passi in avanti concreti nella realtà del mondo del lavoro.

### **3. Il “castello di carta” della certificazione delle competenze**

L'ultimo strumento richiamato dal testo di legge, per la messa a regime di un sistema nazionale di apprendimento permanente, è l'istituzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze. Anche in questo caso si tratta di un tema centrale e ampiamente dibattuto nel nostro Paese e su cui, nonostante il frequente richiamo nei documenti programmatici di governi e parti sociali, i progressi compiuti sono largamente insoddisfacenti.

L'individuazione di standard omogenei a livello nazionale è indicata, nel testo di legge, alla stregua di un prerequisito della istituzione di un sistema di certificazione, che subito dopo definisce la certificazione delle competenze come un *atto pubblico* finalizzato a garantire la trasparenza

e il riconoscimento degli apprendimenti, che conduce al rilascio di un certificato, un diploma o un titolo che documenta formalmente l'accertamento e la convalida effettuati da un ente pubblico o da un soggetto accreditato o autorizzato.

Per competenza certificabile, specifica il testo di legge, si intende un insieme strutturato di conoscenze e di abilità riconoscibili anche come crediti formativi, previa apposita procedura di validazione nel caso degli apprendimenti non formali e informali. Nel caso degli apprendimenti non formali e informali, dunque, il procedimento sarebbe strutturato in tre fasi: individuazione delle competenze; successiva validazione delle competenze, ad opera di scuole, università, imprese ed associazioni di rappresentanza, Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura; certificazione ad opera dell'ente pubblico.

In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio, si ipotizza dunque un nuovo sistema pubblicistico di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia, proprio perché non calibrato (come l'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 167 del 2011) sui profili professionali e sui sistemi di classificazione e inquadramento professionale dei contratti collettivi, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso. Basti pensare al caso di un lavoratore che richieda un aumento retributivo, a fronte di una certificazione pubblica che attesta un suo sapere pratico appreso in ambito di lavoro, ma che non sia in linea con le mansioni e l'inquadramento assegnatogli dal datore di lavoro. È facile immaginare le resistenze a una operazione di questo tipo che incomprensibilmente si discosta da quanto già concordato tra Governo, regioni e parti sociali nelle già richiamate linee guida sulla formazione del 17 febbraio 2010. Questo sistema sembra rimandare ad una dimensione burocratico-amministrativa che non riconosce centralità ai soggetti che lavorano e che danno lavoro, riproponendo il solito pregiudizio sulla loro inaffidabilità in assenza di una mediazione pubblica.

Il testo di legge poi specifica come saranno rese individuabili le competenze certificabili. Tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili saranno raccolti in repertori codificati a livello nazionale o regionale e riuniti in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Evidente è, al riguardo, il rischio del proliferare di inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre ad essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete, per non parlare dei costi enormi di una simile operazione, come dimostra la disastrosa esperienza dell'ultimo decennio, con tavoli e repertori pubblici delle professioni che non hanno portato a nessun risultato concreto e utile. Più opportuno sarebbe stato ricondurre le qualificazioni e le competenze certificabili al sistema previsto dal comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167 del 2011, basandole sulle esigenze del mondo reale e quindi sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale, a questo scopo modernizzati.

Ci si domanda, pertanto, se il testo di legge vada verso un sistema sostanziale, con verifiche *ex post* delle competenze acquisite nei percorsi formativi, o riproponga la metafora dei castelli di carta, moltiplicati per di più, il che aprirebbe la strada a un pericoloso formalismo, ancora una volta privo di ricadute effettive sulla possibilità di trasformare le esperienze formative in strumenti di promozione dei percorsi occupazionali.

#### **4. Quello che manca: la centralità della persona e un rinnovato protagonismo delle formazioni sociali**

Tra la riproposizione di vecchi strumenti (destinati a invecchiare ancora, in assenza di strategie di attuazione sostenibili, come nel caso delle reti territoriali o del repertorio nazionale dei titoli) ed il ridimensionamento di nuovi percorsi (la bilateralità, l'integrazione pubblico-privato per la gestione del mercato del lavoro, l'idea di una responsabilità diffusa e condivisa in materia di formazione) sembra, in definitiva, che la riforma rinunci a cogliere l'occasione per un intervento innovativo sul versante dell'apprendimento permanente. Questo non può che passare attraverso l'accoglimento di sfide ormai aperte da decenni e rispetto alle quali il sistema formativo italiano continua a non essere attrezzato, privo di una progettualità realmente in grado di fare i conti con un contesto mutato. La retorica sulla cosiddetta «società della conoscenza» è nota. Come sono note, e non datano da oggi, le dinamiche e le conseguenze della cosiddetta «globalizzazione» dei mercati e del lavoro in rapporto.

Al di là dei giudizi che si possono e si devono esprimere su queste due fenomeni e sul loro inestricabile intreccio, resta comunque un dato descrittivo con cui occorre fare i conti nel presente e occorrerà sempre più fare i conti nel futuro: «un giovane entrato nella forza lavoro nel 2000 cambierà posto da dodici a quindici volte nell'arco della sua vita lavorativa»<sup>2</sup>. Cambiare «posto», tuttavia, è dire troppo poco rispetto all'accadere. In realtà, infatti, cambia da dodici a quindici volte non solo il «posto» di lavoro, ma anche e soprattutto il «lavoro» stesso. Cambiano, cioè, e in modo spesso inedito rispetto al passato, le conoscenze, le abilità e le competenze che si richiedono a mano a mano per svolgerlo bene, come si deve. In questo contesto, sono fin troppo scontate alcune conseguenze che ricadono sul modo di intendere e di praticare l'apprendimento permanente, che sarebbe stato bene veder in qualche forma riconosciute in queste disposizioni.

La prima conseguenza si può definire istituzionale ed è la circolarità tra tempo della formazione e del lavoro. Se fino a qualche tempo fa si poteva ancora immaginare la collocazione del problema formativo soltanto all'ingresso nel mondo del lavoro, oggi sarebbe miope non prevederlo esteso all'intero arco della vita di tutti e di ciascuno. Perfino a quella non ancora lavorativa (cioè fino a 15 anni) o non più lavorativa (dai 67 in avanti), visto che è indispensabile «apprendere lavorando» che la dimensione professionale non può e non deve essere l'unica ed esclusiva qualificazione di ogni persona e della sua ricchezza personale e sociale. Ecco perché non è più possibile ragionare in termini di scuola intesa come preparazione ad un lavoro, magari uno solo, che fra l'altro non si incontra mentre si studia, e di lavoro, meglio di lavori, concepiti come esperienze alternative alla scuola che li rende di fatto possibili, se li si vuole «ben fatti». I due momenti o stanno insieme o si danneggiano a vicenda.

La seconda conseguenza è strettamente legata alla prima ed è di natura schiettamente pedagogica. Se si interpreta il vocabolo «apprendimento» in modo soltanto cognitivo, intellettuale o professionale che sia, si commette non tanto un crimine pedagogico, quanto un vero e proprio errore economico, subito visibile nei suoi numerosi effetti negativi. A

---

(<sup>2</sup>) R. Sennett, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 2012, 18.

maggior ragione in un mondo del lavoro come quello sempre più creato dall'intreccio tra «società della conoscenza» e «globalizzazione».

La formazione necessaria per affrontare le condizioni create da questo connubio non coinvolge più soltanto la responsabilità di qualcuno o di qualche corporazione tecnico-professionale, sia essa di docenti, educatori o formatori, ma di tutti, senza che nessuno possa dichiararsi assente, sia esso genitore, datore di lavoro, intermediario, lavoratore, estraneo ecc.

L'espressione «apprendimento permanente», perciò, sia esso inteso in maniera formale, non formale o informale, o è adoperata senza lasciare equivoci sulla sua riduzione cognitivistica oppure è un goffo tentativo di razionalizzare logiche in se stesse non solo antiumanistiche, ma alla lunga anche antieconomiche. Ecco perché l'apprendimento permanente si dovrebbe declinare sempre di più e meglio come educazione permanente, in una tensione all'integralità della persona umana che, pur asintotica, non dovrà però mai risultare assente.

I temi appena richiamati, dalla circolarità tra formazione e lavoro, alla necessità di una formazione che accompagni i cittadini/lavoratori lungo tutto il percorso di vita e professionale, all'importanza di considerare l'apprendimento nelle sue diverse forme, non sono assenti nella riforma. I riferimenti espliciti all'apprendimento permanente ed alla necessità di valorizzare gli apprendimenti acquisiti in tutti i contesti appaiono però privi di efficacia, in assenza di coordinate precise e di una riflessione coerente sugli strumenti da utilizzare e sui i soggetti da coinvolgere.

L'intenzionalità, la ragione, la libertà e la responsabilità delle formazioni sociali entro cui ciascuno «svolge la propria personalità» (articolo 2 della Costituzione) devono essere poste al centro dei processi decisionali riguardanti il modo migliore per promuovere l'apprendimento formale, non formale e informale di ciascuno per l'intero arco della vita. I governanti, in questo senso, sono «illuminati» in maniera direttamente proporzionale al grado con cui esaltano le pratiche della sussidiarietà verticale ed orizzontale e la rendono concretamente praticabile ed in cui riescono ad approcciarsi al mondo della formazione e del lavoro in maniera olistica.

Al contrario, la riforma, sembra riproporre una separazione tra scuola e impresa, tra studio e lavoro, ed avvalorare un concetto marginalista di «capitale umano», ridotto per lo più a computazione di diplomi e lauree, senza temperare questo concetto con quelli di «capitale sociale» e di

«pratiche diffuse e ordinarie di sussidiarietà e di economia sociale», avvalorando gli apprendimenti che scaturiscono anche e soprattutto in questi contesti.

## 5. Nota bibliografica

Per una contestualizzazione delle previsioni della riforma riguardanti l'apprendimento permanente, nell'ambito dell'evoluzione e delle criticità ancora irrisolte del sistema formativo italiano, vedi il rapporto della Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, a cura di **G. De Rita, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia, novembre 2009***, oltre che la costante attività di monitoraggio dell'Isfol. In particolare, la necessità di coniugare le competenze possedute dai lavoratori con quelle richieste dalle imprese, ottimizzando l'utilizzo di informazioni articolate a livello territoriale sulle professionalità e le competenze richieste dal mercato del lavoro, è emersa dal **XII Rapporto Isfol**. Per una ricostruzione degli aspetti sociologici, formativi e culturali del disallineamento formativo tra domanda e offerta di lavoro, in particolare giovanile, in Italia, vedi **G. Bertagna, *Lavoro e formazione dei giovani, La Scuola, Brescia, 2011***.

Punto di riferimento ancora imprescindibile per l'analisi del rapporto tra flessibilità, competenze e sussidiarietà delle politiche del lavoro e formative, A. Supiot (a cura di), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris, 1999. Sul tema delle reti territoriali per il lavoro e la formazione, la letteratura francese è ricca di spunti: J. Gauthier, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *Assistenza sociale*, gennaio-giugno 2003, n. 1-2; N. Maggi-Germain, *La territorialisation du droit. L'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue*, in *Droit et société*, 2008, n. 69-70. Anche nel nostro Paese, la letteratura sociologica ha affrontato il tema già a partire dagli anni novanta, vedi M. Ambrosini, *La formazione professionale come luogo di cooperazione tra istituzioni, imprese e forze sociali: una dimensione da rivisitare*, in S. Cortellazzi, *La formazione e i nuovi paradigmi produttivi*, Franco Angeli, Milano, 1996. In materia di standard formativi e professionali e certificazione delle competenze, una ricostruzione ampia delle novità, introdotte dall'intervento più significativo sul tema degli ultimi anni, in **M.**

**Tiraboschi (a cura di) *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011**; in particolare, i temi degli standard professionali e formativi e della certificazione delle competenze, acquisite in contesti di apprendimento non formali, sono stati affrontati da L. Rustico. M. Tiraboschi, *Standard professionali, standard formativi e certificazione delle competenze*, e E. Perulli, *La valorizzazione delle competenze in impresa: note tratte da un'indagine di sfondo per valutare l'utilizzabilità del libretto formativo nei contesti aziendali*. Sull'individuazione e validazione delle competenze, in una prospettiva comparativa, G. Di Francesco, *La validazione delle competenze in Italia ed in Europa*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2006, n. 4.

Le coordinate teoriche del suggerimento a ripensare gli interventi di riforma dei sistemi formativi, alla luce dell'intreccio tra società della conoscenza e globalizzazione, in: M. Rojas, *Perché essere ottimisti sul futuro del lavoro* (1998), tr. it., Carocci, Roma 1999; L.C. Thurow, *La costruzione della ricchezza. Le nuove regole per gli individui, la società e le nazioni nell'economia della conoscenza* (1999), tr. it., Il Sole 24 ore, Milano, 2000; J. Rifkin, *Entropia* (1999), tr. it. Baldini & Castoldi, Milano 2000; L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari 2000; Id., *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari, 2007; A. Giddens, *La terza via* (1996), tr. it., Il Saggiatore, Milano, 1999; D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Bari 2004.

Le radici dell'approccio marginalista al concetto di capitale umano, che sembra ancora permeare le politiche formative comunitarie e nazionali, risalgono alle teorizzazioni di G.S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Columbia University Press, New York, 1964; J. Mincer, *Studies in Human Capital*, Edward Elgar, Aldershot, 1993, vol. 2. La revisione critica a questo approccio, basata sulla valorizzazione del concetto di capitale sociale come leva di sviluppo economico e dei modelli istituzionali caratterizzati dalla diffusione di pratiche cooperative e associative, prende le mosse dallo studio di R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane* (1993), tr. it., Mondadori, Milano, 1993. Sullo stesso tema: L. Sciolla, *Quale capitale sociale? Partecipazione associative, fiducia e spirito civico*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2003, n. 2, 261 ss.; S. Zamagni, E. Mazzoli (a cura di), *Verso una nuova teoria economica della cooperazione*, Il Mulino, Bologna 2005; S. Zamagni, *L'economia del bene comune*, Città Nuova, Roma 2007.



# APPENDICE



## **Articolo 4, commi 51-61 e 64-68**

### **Legge 28 giugno 2012, n. 92**

**51.** In linea con le indicazioni dell'Unione europea, per apprendimento permanente si intende 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. Le relative politiche sono determinate a livello nazionale con intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico e sentite le parti sociali, a partire dalla individuazione e riconoscimento del patrimonio culturale e professionale comune accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale, da documentare attraverso la piena realizzazione di una dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti.

**52.** Per apprendimento formale si intende quello 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, conseguiti anche in apprendistato a norma del testo unico di cui al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, o di una certificazione riconosciuta.

**53.** Per apprendimento non formale si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei

sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegue scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese.

**54.** Per apprendimento informale si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero.

**55.** Con la medesima intesa di cui al comma 51 del presente articolo, in coerenza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle regioni, sono definiti, sentite le Parti Sociali, indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati. In tali contesti, sono considerate prioritarie le azioni riguardanti:

- a) il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale di cui ai commi da 51 a 54, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali;
- b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti;
- c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.

**56.** Alla realizzazione e allo sviluppo delle reti territoriali dei servizi concorrono anche:

- a) le università, nella loro autonomia, attraverso l'inclusione dell'apprendimento permanente nelle loro strategie istituzionali, l'offerta formativa flessibile e di qualità che comprende anche la formazione a distanza, per una popolazione studentesca diversificata, idonei servizi di orientamento e consulenza, partenariati nazionali, europei e

internazionali a sostegno della mobilità delle persone e dello sviluppo sociale ed economico;

b) le imprese, attraverso rappresentanze datoriali e sindacali;

c) le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura nell'erogazione dei servizi destinati a promuovere la crescita del sistema imprenditoriale e del territorio, che comprendono la formazione, l'apprendimento e la valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dalle persone;

d) l'Osservatorio sulla migrazione interna nell'ambito del territorio nazionale istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 11 dicembre 2009, di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 13 marzo 2010; le strutture territoriali degli enti pubblici di ricerca.

**57.** Dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 55 e 56 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**58.** Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentito il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza unificata, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative, delle università e degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica, sentite le parti sociali, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni, riferiti agli ambiti di rispettiva competenza dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui ai commi da 64 a 68, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali di cui ai commi 53 e 54, acquisiti dalla persona, quali servizi effettuati su richiesta dell'interessato, finalizzate a valorizzare il patrimonio culturale e professionale delle persone e la consistenza e

correlabilità dello stesso in relazione alle competenze certificabili e ai crediti formativi riconoscibili ai sensi dei commi da 64 a 68;

b) individuazione e validazione dell'apprendimento non formale e informale di cui alla lettera a) effettuate attraverso un omogeneo processo di servizio alla persona e sulla base di idonei riscontri e prove, nel rispetto delle scelte e dei diritti individuali e in modo da assicurare a tutti pari opportunità;

c) riconoscimento delle esperienze di lavoro quale parte essenziale del percorso educativo, formativo e professionale della persona;

d) definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per l'erogazione dei servizi di cui alla lettera a) da parte dei soggetti istituzionalmente competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, ivi incluse le imprese e loro rappresentanze nonché le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

e) possibilità di riconoscimento degli apprendimenti non formali e informali convalidati come crediti formativi in relazione ai titoli di istruzione e formazione e alle qualificazioni compresi nel repertorio nazionale di cui al comma 67;

f) previsione di procedure di convalida dell'apprendimento non formale e informale e di riconoscimento dei crediti da parte dei soggetti di cui alla lettera d), ispirate a principi di semplicità, trasparenza, rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità e valorizzazione del patrimonio culturale e professionale accumulato nel tempo dalla persona;

g) effettuazione di riscontri e prove di cui alla lettera b) sulla base di quadri di riferimento e regole definiti a livello nazionale, in relazione ai livelli e ai sistemi di referenziazione dell'Unione europea e in modo da assicurare, anche a garanzia dell'equità e del pari trattamento delle persone, la comparabilità delle competenze certificate sull'intero territorio nazionale.

**59.** Nell'esercizio della delega di cui al comma 58, con riferimento alle certificazioni di competenza, è 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.

**60.** Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 58, il Governo può adottare eventuali

disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi.

**61.** Dall'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 58 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la facoltà delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze.

**64.** Il sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze si fonda su standard minimi di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei principi di accessibilità, riservatezza, trasparenza, oggettività e tracciabilità.

**65.** La certificazione delle competenze acquisite nei contesti formali, non formali ed informali è un atto pubblico finalizzato a garantire la trasparenza e il riconoscimento degli apprendimenti, in coerenza con gli indirizzi fissati dall'Unione europea. La certificazione conduce al rilascio di un certificato, un diploma o un titolo che documenta formalmente l'accertamento e la convalida effettuati da un ente pubblico o da un soggetto accreditato o autorizzato. Le procedure di certificazione sono ispirate a criteri di semplificazione, tracciabilità e accessibilità della documentazione e dei servizi, soprattutto attraverso la dorsale informativa unica di cui al comma 51, nel rispetto delle norme di accesso agli atti amministrativi e di tutela della privacy.

**66.** Per competenza certificabile ai sensi del comma 64, si intende un insieme strutturato di conoscenze e di abilità, acquisite nei contesti di cui ai commi da 51 a 54 e riconoscibili anche come crediti formativi, previa apposita procedura di validazione nel caso degli apprendimenti non formali e informali secondo quanto previsto dai commi da 58 a 61.

**67.** Tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili ai sensi del sistema pubblico di certificazione sono raccolti in repertori codificati a livello nazionale o regionale, pubblicamente riconosciuti e accessibili in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

**68.** Con il medesimo decreto legislativo di cui al comma 58, sono definiti:

- a) gli standard di certificazione delle competenze e dei relativi servizi, rispondenti ai principi di cui al comma 64, che contengono gli elementi essenziali per la riconoscibilità e ampia spendibilità delle certificazioni in ambito regionale, nazionale ed europeo;
- b) i criteri per la definizione e l'aggiornamento, almeno ogni tre anni, del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali;
- c) le modalità di registrazione delle competenze certificate, anche con riferimento al libretto formativo ed alle anagrafi del cittadino.

## **Decreto legislativo 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, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92**

### **CAPO I**

#### **Disposizioni generali**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 4, 33, 34, 35, 36, 76, 87 e 117 della Costituzione;  
Vista la legge 28 giugno 2012, n. 92, recante: «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita», e in particolare i commi da 51 a 61 e da 64 a 68 dell'articolo 4;  
Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», e successive modificazioni, ed in particolare l'articolo 14;  
Visto il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, recante «Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400»;  
Vista la legge 24 giugno 1997, n. 196, recante: «Norme in materia di promozione dell'occupazione», e in particolare l'articolo 17;  
Vista la legge 10 marzo 2000, n. 62, recante: «Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione»;

Visto il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante: «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30», e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, recante: «Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53»;

Visto il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, recante: «Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53», e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante: «Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania»;

Visto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», ed in particolare l'articolo 64 che prevede, al comma 4, lettera f), la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsti dalla vigente normativa;

Vista la legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante: «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario»;

Visto il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, recante: «Testo unico dell'apprendistato a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247», e successive modificazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, recante: «Norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, che adotta il «Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti, professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 88, che adotta il «Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89, che adotta il «Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86 dell'11 aprile 2008, recante: «Linee guida per la riorganizzazione del Sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore e costituzione degli Istituti tecnici superiori»;

Visto il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 10 ottobre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 256 del 3 novembre 2005, recante: «Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino»;

Visto il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 27 gennaio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 25 giugno 2010, che istituisce il modello di certificato dei saperi e delle competenze acquisiti dagli studenti al termine dell'obbligo di istruzione, in linea con le indicazioni dell'Unione europea sulla trasparenza delle certificazioni;

Visto il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 settembre 2011, recante norme generali concernenti i diplomi degli Istituti tecnici superiori (ITS) e relative figure nazionali di riferimento, la verifica e la certificazione delle competenze di cui agli articoli 4, comma 3, e 8, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008;

Vista l'Intesa in sede di Conferenza Stato-regioni del 20 marzo 2008 per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi;

Visto l'Accordo in sede di Conferenza Stato-regioni del 27 luglio 2011 riguardante gli atti necessari per il passaggio a nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, recepito con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 11 novembre 2011;

Visto l'Accordo in sede di Conferenza Stato-regioni del 19 aprile 2012, riguardante la definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite in apprendistato a norma dell'articolo 6 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, recepito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 26 settembre 2012;

Vista l'Intesa in sede di Conferenza unificata del 26 settembre 2012 sullo schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, riguardante l'adozione di linee guida per realizzare misure di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico professionale, a norma dell'articolo 52 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35;

Vista l'Intesa in sede di Conferenza unificata del 20 dicembre 2012, concernente le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell'articolo 4, commi 51 e 55, della legge 28 giugno 2012, n. 92;

Visto il parere in sede di Conferenza unificata del 20 dicembre 2012 sullo schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144, articolo 69, comma 1, concernente la definizione dei percorsi di specializzazione tecnica superiore di cui al capo III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008;

Visto l'Accordo in sede di Conferenza Stato-regioni del 20 dicembre 2012, sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF);

Vista la risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 12 novembre 2002, sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, 2003/C 13/02 e la successiva Dichiarazione di Copenaghen adottata dai Ministri di 31 Paesi europei e dalla Commissione il 30 novembre 2002;

Viste le conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri relative ai principi comuni europei concernenti l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale del 18 maggio 2004;

Vista la decisione relativa al «Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (EUROPASS)» del 15 dicembre 2004;

Vista la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente del 18 dicembre 2006;

Vista la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) del 23 aprile 2008;

Visto il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93;

Vista la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) del 18 giugno 2009;

Vista la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (EQAVET) del 18 giugno 2009;

Vista la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale del 20 dicembre 2012;

Vista la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 30 novembre 2012;

Sentite le parti sociali nell'incontro del 12 dicembre 2012;

Acquisita l'Intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 20 dicembre 2012, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione dell'11 gennaio 2013;

Sulla proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico;

Emana  
il seguente decreto legislativo:

**Art. 1**  
**Oggetto**

1. La Repubblica, nell'ambito delle politiche pubbliche di istruzione, formazione, lavoro, competitività, cittadinanza attiva e del welfare, 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.

2. Al fine di 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, il presente decreto legislativo definisce le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, riferiti agli ambiti di rispettiva competenza dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, anche in funzione del riconoscimento in termini di crediti formativi in chiave europea.

**Art. 2**  
**Definizioni**

1. Ai fini e agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per:

a) «apprendimento permanente»: qualsiasi attività intrapresa dalla persona 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 di crescita personale, civica, sociale e occupazionale;

b) «apprendimento formale»: apprendimento 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, conseguiti anche in apprendistato, o di una certificazione riconosciuta, nel rispetto della legislazione vigente in materia di ordinamenti scolastici e universitari;

c) «apprendimento non formale»: apprendimento caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati alla lettera b), in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese;

d) «apprendimento informale»: apprendimento che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero;

e) «competenza»: 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;

f) «ente pubblico titolare»: amministrazione pubblica, centrale, regionale e delle province autonome titolare, a norma di legge, della regolamentazione di servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze. Nello specifico sono da intendersi enti pubblici titolari:

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;

g) «ente titolato»: 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, 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);

h) «organismo nazionale italiano di accreditamento»: organismo nazionale di accreditamento designato dall'Italia in attuazione del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008;

i) «individuazione e validazione delle competenze»: processo che conduce al riconoscimento, da parte dell'ente titolato di cui alla lettera g) in base alle norme generali, ai livelli essenziali delle prestazioni e agli standard minimi di cui al presente decreto, delle competenze acquisite dalla persona in un contesto non formale o informale. Ai fini della individuazione delle competenze sono considerate anche quelle acquisite in contesti formali. La validazione delle competenze può essere seguita dalla certificazione delle competenze ovvero si conclude con il rilascio di un documento di validazione conforme agli standard minimi di cui all'articolo 6;

l) «certificazione delle competenze»: procedura di formale riconoscimento, da parte dell'ente titolato di cui alla lettera g), in base alle norme generali, ai livelli essenziali delle prestazioni e agli standard minimi di cui al presente decreto, 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 procedura di certificazione delle competenze si conclude con il rilascio di un certificato conforme agli standard minimi di cui all'articolo 6;

m) «qualificazione»: titolo di istruzione e di formazione, ivi compreso quello di istruzione e formazione professionale, o di qualificazione professionale rilasciato da un ente pubblico titolato di cui alla lettera g) nel rispetto delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi di cui al presente decreto;

n) «sistema nazionale di certificazione delle competenze»: 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 di cui al presente decreto.

### **Art. 3**

#### **Sistema nazionale di certificazione delle competenze**

1. In linea con gli indirizzi dell'Unione europea, sono oggetto di individuazione e validazione e certificazione 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 guida di cui al comma 5.

2. L'ente titolato può individuare e validare ovvero certificare competenze riferite alle qualificazioni ricomprese, per i rispettivi ambiti di titolarità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), in repertori codificati a livello nazionale o regionale secondo i criteri di referenziazione al Quadro europeo delle qualificazioni, o a parti di qualificazioni fino al numero totale di competenze costituenti l'intera qualificazione. Fatto salvo quanto disposto dal presente decreto, per quanto riguarda le università si fa rinvio a quanto previsto dall'articolo 14, comma 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

3. Sono oggetto di certificazione unicamente le competenze riferite a qualificazioni di repertori ricompresi nel repertorio nazionale di cui all'articolo 8, fatto salvo quanto previsto all'articolo 11.

4. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze opera nel rispetto dei seguenti principi:

a) l'individuazione e validazione e la certificazione delle competenze si fondano sull'esplicita richiesta della persona e sulla valorizzazione del suo patrimonio di esperienze di vita, di studio e di lavoro. Centralità della persona e volontarietà del processo richiedono la garanzia, per tutti i cittadini, dei principi di semplicità, accessibilità, trasparenza, oggettività, tracciabilità, riservatezza del servizio, correttezza metodologica, completezza, equità e non discriminazione;

b) i documenti di validazione e i certificati rilasciati rispettivamente a conclusione dell'individuazione e validazione e della certificazione delle

competenze costituiscono atti pubblici, fatto salvo il valore dei titoli di studio previsto dalla normativa vigente;

c) gli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze, nel regolamentare e organizzare i servizi ai sensi del presente decreto, operano in modo autonomo secondo il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle università, organicamente nell'ambito della cornice unitaria di coordinamento interistituzionale e nel dialogo con il partenariato economico e sociale;

d) il raccordo e la mutualità dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze si fonda sulla piena realizzazione della dorsale unica informativa di cui all'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92, mediante la progressiva interoperatività delle banche dati centrali e territoriali esistenti e l'istituzione del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali;

e) l'affidabilità del sistema nazionale di certificazione delle competenze si fonda su un condiviso e progressivo sistema di indicatori, strumenti e standard di qualità su tutto il territorio nazionale.

5. 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, istituito con il presente decreto senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presieduto dai rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, composto dai rappresentanti del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano in qualità di enti pubblici titolari ai sensi del presente decreto legislativo. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le amministrazioni componenti designano i propri rappresentanti tecnici in seno al comitato. Ai componenti del comitato non è corrisposto alcun compenso, emolumento, indennità o rimborso spese. Nell'esercizio dei propri compiti, il comitato propone l'adozione

di apposite linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari e delle relative funzioni prioritariamente finalizzate:

a) alla identificazione degli indicatori, delle soglie e delle modalità di controllo, valutazione e accertamento degli standard minimi di cui al presente decreto, anche ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia dei servizi;

b) alla definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale di cui all'articolo 8, anche nella prospettiva del sistema europeo dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale, e per l'aggiornamento periodico, da effettuarsi almeno ogni tre anni;

c) alla progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale informativa unica di cui all'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Il comitato organizza periodici incontri con le parti economiche e sociali al fine di garantire informazione e partecipazione nelle fasi di elaborazione delle linee guida, anche su richiesta delle parti stesse.

6. Le linee guida di cui al comma 5 sono adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per lo sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata a norma dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e sentite le parti economiche e sociali.

## **CAPO II**

### **Livelli essenziali delle prestazioni e standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze**

#### **Art. 4**

### **Livelli essenziali delle prestazioni e standard minimi di servizio**

1. Il presente capo definisce gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze in termini di processo, di attestazione e di sistema.

2. Gli standard minimi di servizio di cui al presente capo costituiscono livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale, anche in riferimento alla individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e al riconoscimento dei crediti formativi.

3. Gli enti pubblici titolari, nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, regolamentari e nella organizzazione dei relativi servizi, adottano i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi di servizio di cui al presente capo.

4. Gli standard minimi di servizio costituiscono riferimento per gli enti pubblici titolari nella definizione di standard minimi di erogazione dei servizi da parte degli enti titolari.

5. Ferme restando le disposizioni di cui al presente decreto e di cui ai regimi di autorizzazione o accreditamento degli enti pubblici titolari, gli enti titolari, per l'erogazione di servizi di certificazione delle competenze in conformità alle norme tecniche UNI in quanto applicabili, devono essere in possesso dell'accredimento da parte dell'organismo nazionale italiano di accreditamento.

## **Art. 5** **Standard minimi di processo**

1. Con riferimento al processo di individuazione e validazione e alla procedura di certificazione, l'ente pubblico titolare assicura quali standard minimi:

a) l'articolazione nelle seguenti 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;

b) l'adozione di misure personalizzate di informazione e orientamento in favore dei destinatari dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze.

## **Art. 6**

### **Standard minimi di attestazione**

1. Con riferimento all'attestazione sia al termine dei servizi di individuazione e validazione, sia al termine dei servizi di certificazione, l'ente pubblico titolare assicura quali standard minimi:

a) la presenza nei documenti di validazione e nei certificati rilasciati dei seguenti elementi minimi:

1) i dati anagrafici del destinatario;

2) i dati dell'ente pubblico titolare e dell'ente titolato con indicazione dei riferimenti normativi di autorizzazione o accreditamento;

3) 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), nel rispetto delle norme del sistema statistico nazionale;

4) 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;

b) la registrazione dei documenti di validazione e dei certificati rilasciati nel sistema informativo dell'ente pubblico titolare, in conformità al formato del 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.

### **Art. 7** **Standard minimi di sistema**

1. Con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze, l'ente pubblico titolare assicura quali standard minimi:

a) l'adozione di uno o più repertori riferiti a qualificazioni dei rispettivi ambiti di titolarità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f), nonché di un quadro regolamentare unitario delle condizioni di fruizione e garanzia del servizio e di relativi format e procedure standardizzati in conformità delle norme generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e degli standard minimi di cui al presente decreto;

b) l'adozione di misure di informazione sulle opportunità dei servizi di individuazione e validazione e certificazione per individui e organizzazioni;

c) il rispetto, per il personale addetto all'erogazione dei servizi, di requisiti professionali idonei al presidio degli aspetti di contenuto curricolare, professionale e di metodologia valutativa;

d) la funzionalità di un sistema informativo interoperativo nell'ambito della dorsale unica informativa, di cui all'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92, ai fini del monitoraggio, della valutazione, della tracciabilità e conservazione degli atti rilasciati;

e) la conformità delle procedure alle disposizioni in materia di semplificazione, accesso agli atti amministrativi e tutela dei dati personali;

f) la previsione di condizioni che assicurino collegialità, oggettività, terzietà e indipendenza nelle fasi del processo di individuazione e validazione e della procedura di certificazione delle competenze e nelle commissioni di valutazione;

g) l'adozione di dispositivi che, nel rispetto delle scelte operate da ciascun ente pubblico titolare, disciplinano criteri, soglie e modalità di verifica, monitoraggio e vigilanza riferite agli ambiti soggettivo, strutturale, finanziario e professionale al fine di assicurare gli standard minimi di erogazione dei servizi da parte degli enti titolari, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto legislativo e delle linee guida di cui all'articolo 3 comma 5, nonché l'adozione di un elenco

pubblicamente accessibile e consultabile per via telematica degli enti titolati.

### **CAPO III**

#### **Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali**

##### **Art. 8**

#### **Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali**

1. In conformità agli impegni assunti dall'Italia a livello comunitario, allo scopo di garantire la mobilità della persona e favorire l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, la trasparenza degli apprendimenti e dei fabbisogni, nonché l'ampia spendibilità delle certificazioni in ambito nazionale ed europeo, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è istituito il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, di cui all'articolo 4, comma 67, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

2. Il repertorio nazionale 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.

3. Il repertorio nazionale è 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, di cui al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, 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.

4. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, secondo criteri definiti con le linee guida di cui all'articolo 3, rendono pubblicamente accessibile e consultabile per via telematica il repertorio nazionale.

## **CAPO IV**

### **Monitoraggio e valutazione di sistema**

#### **Art. 9**

#### **Monitoraggio e valutazione**

1. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze è oggetto di monitoraggio e valutazione, anche in un'ottica di miglioramento costante, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e delle amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano in qualità di enti pubblici titolari ai sensi del presente decreto legislativo, che possono avvalersi per le relative azioni, della collaborazione dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI), dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) e dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e dell'Unione nazionale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

2. I risultati del monitoraggio e della valutazione di cui al comma 1 sono oggetto di comunicazione triennale al Parlamento anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92.  
Capo V

## **Disposizioni finali**

### **Art. 10**

#### **Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano**

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, fermo restando quanto previsto dagli ordinamenti nazionali in materia di istruzione scolastica e universitaria, provvedono all'attuazione del presente decreto legislativo nell'ambito delle competenze ad esse spettanti e secondo quanto disposto dai rispettivi statuti speciali.

### **Art. 11**

#### **Disposizioni finali**

1. Fino alla completa implementazione del repertorio nazionale di cui all'articolo 8, e comunque per un periodo di norma non superiore ai 18 mesi, gli enti pubblici titolari continuano ad operare, in materia di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, nell'ambito delle disposizioni del proprio ordinamento.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, il Governo anche in riferimento agli esiti del monitoraggio e della valutazione di cui all'articolo 9, può adottare le eventuali disposizioni integrative e correttive, di cui all'articolo 4, commi da 51 a 61 e da 64 a 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

3. Dall'adozione del presente decreto legislativo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la facoltà degli enti pubblici titolari di stabilire costi standard a carico dei beneficiari dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, da definire con le linee guida di cui all'articolo 3. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella

Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 16 gennaio 2013

NAPOLITANO

*Monti*, Presidente del Consiglio dei Ministri

*Fornero*, Ministro del lavoro e delle politiche sociali

*Profumo*, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

*Patroni Griffi*, Ministro per la pubblica amministrazione  
e la semplificazione

*Passera*, Ministro dello sviluppo economico

Visto, il Guardasigilli: *Severino*

## **Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01)**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 165 e 166,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

**(1)** La convalida dei risultati di apprendimento, vale a dire conoscenze, abilità e competenze, acquisiti mediante l'apprendimento non formale e informale può svolgere un ruolo importante nel migliorare l'occupabilità e la mobilità, nonché nell'accrescere la motivazione per l'apprendimento permanente, in particolare nel caso di persone socialmente ed economicamente svantaggiate o meno qualificate.

**(2)** Nel contesto dell'attuale grave crisi economica cui l'Unione europea deve far fronte e del conseguente aumento della disoccupazione, in particolare tra i giovani, e in un'epoca di invecchiamento demografico, la convalida di tutte le conoscenze, abilità e competenze utili può fornire un contributo ancora più valido al miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, alla promozione della mobilità e al rafforzamento della competitività e della crescita economica.

(3) Le organizzazioni dei datori di lavoro, i singoli datori di lavoro, i sindacati, le camere di commercio, industria e artigianato, gli enti nazionali coinvolti nel processo di riconoscimento delle qualifiche professionali e nella valutazione e certificazione dei risultati di apprendimento, i servizi per l'impiego, le organizzazioni giovanili, gli operatori socioeducativi, gli istituti di istruzione e formazione e le organizzazioni della società civile sono tutti parti interessate fondamentali con un ruolo importante da svolgere nel favorire le opportunità di apprendimento non formale e informale e ogni successivo processo di convalida.

(4) La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva richiede lo sviluppo di conoscenze, capacità e competenze ai fini della crescita economica e dell'occupazione. Le relative iniziative *faro Gioventù in movimento* e *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* sottolineano la necessità di percorsi di apprendimento più flessibili che possano migliorare l'ingresso e la progressione nel mercato del lavoro, facilitare le transizioni tra le fasi lavorative e di apprendimento e promuovere la convalida dell'apprendimento non formale e informale.

(5) Le conclusioni del Consiglio, del 12 maggio 2009, su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)<sup>1</sup>, hanno rilevato che l'apprendimento permanente dovrebbe essere considerato un principio fondamentale su cui poggia l'intero quadro, che è inteso a contemplare l'apprendimento in tutti i contesti, siano essi formali, non formali o informali.

(6) La strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità — Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù, del 2009, invita a un migliore riconoscimento delle abilità acquisite dai giovani mediante l'istruzione non formale e mette in evidenza la necessità di utilizzare appieno l'insieme degli strumenti istituiti a livello UE per la

---

<sup>1</sup> GU C 119 del 28.5.2009, pag. 2.

convalida delle conoscenze, abilità e competenze e il riconoscimento delle qualifiche. Questa strategia è stata approvata dalla risoluzione del Consiglio, del 27 novembre 2009, su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018)<sup>2</sup>.

(7) Nel comunicato di Bruges del dicembre 2010 i ministri europei dell'istruzione e formazione professionale, le parti sociali europee e la Commissione europea hanno dichiarato che i paesi partecipanti dovrebbero iniziare a sviluppare, entro il 2015, procedure nazionali per il riconoscimento e la convalida dell'apprendimento non formale e informale sostenute, all'occorrenza, da quadri di qualifiche nazionali.

(8) Il comunicato della conferenza dei ministri europei responsabili dell'istruzione superiore, tenutasi a Lovanio e Louvain-la-Neuve (Belgio) il 28 e 29 aprile 2009, ha sottolineato che politiche efficaci in materia di apprendimento permanente dovrebbero includere principi e procedure di base per il riconoscimento della formazione precedente muovendo dai risultati di apprendimento, mentre le conclusioni del Consiglio, del 28 novembre 2011, sulla modernizzazione dell'istruzione superiore<sup>3</sup>, hanno invitato gli Stati membri a definire chiaramente i percorsi che consentono di accedere all'istruzione superiore dopo una formazione professionale o altri tipi di istruzione, nonché i meccanismi volti a riconoscere la formazione e l'esperienza precedenti acquisite al di fuori del settore formale dell'istruzione e formazione.

(9) La risoluzione del Consiglio, del 28 novembre 2011, su un'agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti<sup>4</sup>, ha definito come uno dei settori prioritari per il periodo 2012-14 la creazione di sistemi pienamente funzionali di convalida dell'apprendimento non formale e informale e la promozione dell'uso da parte di adulti di tutte le età e a tutti i livelli di qualifica, nonché da parte delle imprese e di altre organizzazioni.

---

<sup>2</sup> GU C 311 del 19.12.2009, pag. 1.

<sup>3</sup> GU C 372 del 20.12.2011, pag. 36.

<sup>4</sup> GU C 372 del 20.12.2011, pag. 1.

**(10)** La risoluzione del Consiglio, del 19 dicembre 2002, sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale<sup>5</sup>, e la dichiarazione di Copenaghen del 30 novembre 2002 hanno auspicato lo sviluppo di una serie di principi comuni sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

**(11)** Le conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 18 maggio 2004, hanno promosso principi comuni europei concernenti l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale ed informale.

**(12)** A partire dal 2004 è stato periodicamente pubblicato un inventario europeo sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale che contiene informazioni aggiornate sulle pratiche di convalida nei paesi europei, mentre nel 2009 sono state pubblicate le linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale.

**(13)** La 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)<sup>6</sup>, ha istituito Europass, un portfolio europeo che i cittadini possono utilizzare per meglio comunicare, registrare e presentare le proprie competenze e qualifiche in tutta Europa.

**(14)** La risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul riconoscimento del valore dell'apprendimento non formale e informale nel settore della gioventù europea, del 18 maggio 2006<sup>7</sup>, ha invitato gli Stati membri a consentire l'individuazione delle competenze acquisite tramite l'apprendimento non formale e informale in vista del loro riconoscimento sul mercato del lavoro.

**(15)** Lo Youthpass («passaporto gioventù») è stato creato come uno strumento di trasparenza destinato ai partecipanti ai progetti finanziati dal

---

<sup>5</sup> GU C 13 del 18.1.2003, pag. 2.

<sup>6</sup> GU L 390 del 31.12.2004, pag. 6.

<sup>7</sup> GU C 168 del 20.7.2006, pag. 1.

programma “Gioventù in azione” istituito dalla decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>8</sup>.

**(16)** La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente<sup>9</sup>, ha invitato gli Stati membri a rapportare i loro sistemi nazionali delle qualifiche al Quadro europeo delle qualifiche e a promuovere la convalida dell'apprendimento non formale e informale secondo i principi europei comuni concordati nel maggio 2004.

**(17)** Il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS) istituito nel 1989 nel quadro del programma Erasmus attribuisce crediti per l'apprendimento formale sulla base dei risultati di apprendimento e del carico di lavoro dello studente e facilita inoltre l'attribuzione di crediti da parte delle istituzioni di istruzione superiore sulla base dei risultati di apprendimento per le esperienze di apprendimento non formale e informale.

**(18)** La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale<sup>10</sup>, afferma che tale quadro di riferimento dovrebbe favorire l'attuazione dei principi europei comuni per l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale, migliorare l'interrelazione tra istruzione, formazione e occupazione e moltiplicare i passaggi tra apprendimento formale, non formale e informale.

**(19)** La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009<sup>11</sup>, ha istituito un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) da usare per il trasferimento e l'accumulo dei risultati dell'apprendimento individuale ottenuti in contesti formali e, se del caso, non formali e informali.

---

<sup>8</sup> GU L 327 del 24.11.2006, pag. 30.

<sup>9</sup> GU C 111 del 6.5.2008, pag. 1.

<sup>10</sup> GU C 155 del 8.7.2009, pag. 1.

<sup>11</sup> GU C 155 del 8.7.2009, pag. 11.

**(20)** Consultazioni sotto forma di indagini on-line, discussioni negli appropriati organismi politici, nonché varie attività di apprendimento tra pari con il coinvolgimento delle parti sociali hanno mostrato l'esistenza di un consenso pressoché unanime sull'importanza di rendere visibili le conoscenze, le abilità e le competenze acquisite durante la vita e l'esperienza lavorativa e di un ampio sostegno per l'iniziativa dell'Unione di rafforzamento delle politiche e delle pratiche di convalida negli Stati membri,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

**1)** GLI STATI MEMBRI DOVREBBERO, AL FINE DI DARE ALLE PERSONE L'OPPORTUNITÀ DI DIMOSTRARE QUANTO HANNO APPRESO AL DI FUORI DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE FORMALI — ANCHE MEDIANTE LE ESPERIENZE DI MOBILITÀ — E DI AVVALERSI DI TALE APPRENDIMENTO PER LA CARRIERA PROFESSIONALE E L'ULTERIORE APPRENDIMENTO, NEL DEBITO RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ:

**1.** Istituire, entro il 2018 — in conformità alle circostanze e alle specificità nazionali e nel modo da essi ritenuto appropriato — modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale che consentano alle persone di:

- a) ottenere una convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale e informale, compreso, se del caso, mediante risorse educative aperte;
- b) ottenere una qualifica completa o, se del caso, una qualifica parziale, sulla base della convalida di esperienze di apprendimento non formale e informale, fatte salve altre disposizioni legislative dell'Unione applicabili in materia, in particolare la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

Gli Stati membri possono dare la priorità a determinati ambiti e/o settori nel quadro delle rispettive modalità di convalida in conformità con le loro esigenze.

**2.** Includere, se del caso, i seguenti elementi nelle modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale, consentendo nel contempo a ogni persona di trarne vantaggio, separatamente o in combinazione, secondo le sue esigenze:

- a) L'INDIVIDUAZIONE dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
- b) la DOCUMENTAZIONE dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
- c) la VALUTAZIONE dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
- d) la CERTIFICAZIONE della valutazione dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale sotto forma di qualifica o di crediti che contribuiscono all'ottenimento di una qualifica o, se del caso, in un'altra forma.

**3.** Applicare, se del caso, i seguenti principi con riguardo alle modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale, tenendo nel contempo in considerazione le esigenze e peculiarità nazionali, regionali e/o locali nonché di settore:

- a) le modalità di convalida sono collegate ai quadri nazionali delle qualifiche e sono in linea con il quadro europeo delle qualifiche;
- b) accessibilità di informazioni e orientamenti sui benefici e sulle opportunità della convalida, nonché sulle pertinenti procedure, per le persone e le organizzazioni;
- c) i gruppi svantaggiati, tra cui i disoccupati e le persone a rischio di disoccupazione, sono più particolarmente suscettibili di beneficiare delle modalità di convalida, in quanto la convalida può migliorare la loro partecipazione all'apprendimento permanente e il loro accesso al mercato del lavoro;
- d) i disoccupati o le persone a rischio di disoccupazione hanno l'opportunità, in conformità alla legislazione e alle peculiarità nazionali, di ottenere un bilancio di competenze inteso a stabilire le loro conoscenze, abilità e competenze entro un periodo di tempo ragionevole, possibilmente entro sei mesi dall'identificazione di una necessità;
- e) la convalida dell'apprendimento non formale e informale è accompagnata da orientamento e consulenza appropriati ed è facilmente accessibile;

- f) misure trasparenti di garanzia della qualità in linea con il quadro di garanzia della qualità esistente a sostegno di strumenti e metodologie di valutazione affidabili, validi e credibili;
- g) sviluppo delle competenze professionali del personale coinvolto nel processo di convalida in tutti i settori interessati;
- h) le qualifiche o, se del caso, parti delle qualifiche ottenute mediante la convalida delle esperienze di apprendimento non formale e informale sono conformi agli standard concordati, che sono uguali o equivalenti agli standard delle qualifiche ottenute mediante programmi di istruzione formale;
- i) promozione dell'uso degli strumenti di trasparenza dell'Unione, quali il quadro Europass e lo Youthpass, per facilitare la documentazione dei risultati di apprendimento;
- j) sinergie tra i regimi di convalida e i sistemi di crediti applicabili nei sistemi formali di istruzione e formazione professionale, quali ECTS e ECVET.

**4.** Promuovere il coinvolgimento nello sviluppo e nell'attuazione degli elementi e dei principi di cui ai punti da (1) a (4) di tutte le parti interessate, quali organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, camere di commercio, industria e artigianato, enti nazionali coinvolti nel processo di riconoscimento delle qualifiche professionali, servizi per l'impiego, organizzazioni giovanili, operatori socio educativi, istituti di istruzione e formazione e organizzazioni della società civile.

Per favorire la partecipazione a tale processo:

- a) datori di lavoro, organizzazioni giovanili e della società civile dovrebbero promuovere e facilitare l'identificazione e la documentazione dei risultati di apprendimento acquisiti sul posto di lavoro o nel volontariato, utilizzando gli strumenti appropriati quali quelli sviluppati nel quadro Europass e Youthpass;
- b) istituti di istruzione e formazione dovrebbero facilitare l'accesso all'istruzione e alla formazione formali sulla base di risultati di apprendimento acquisiti in contesti non formali e informali e, se del caso e se possibile, accordare esenzioni e/o crediti per i risultati di apprendimento pertinenti acquisiti in tali contesti.

**5.** Promuovere il coordinamento concernente le modalità di convalida tra le parti interessate nei settori riguardanti l'istruzione, la formazione, l'occupazione e la gioventù, nonché tra quelle in altri settori politici pertinenti.

**2) GLI STATI MEMBRI E LA COMMISSIONE DOVREBBERO ADOTTARE LE SEGUENTI MISURE:**

- a) follow-up della presente raccomandazione attraverso il gruppo consultivo del Quadro europeo delle qualifiche istituito ai sensi della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)<sup>12</sup> e coinvolgimento, se del caso, delle associazioni giovanili e dei rappresentanti del volontariato interessati, nelle successive attività del gruppo consultivo EQF;
- b) riferire sui progressi compiuti in seguito all'adozione della presente raccomandazione nelle future relazioni comuni del Consiglio e della Commissione nell'ambito del quadro strategico «ET2020» e nelle future relazioni comuni dell'Unione europea sulla gioventù nell'ambito del quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù;
- c) sostenere l'attuazione della presente raccomandazione avvalendosi delle competenze delle agenzie dell'Unione, in particolare il Cedefop, fornendo informazioni sullo stato dell'apprendimento non formale e informale nella relazione annuale sullo sviluppo del quadro nazionale delle qualifiche.

**3) LA COMMISSIONE DOVREBBE ADOTTARE LE SEGUENTI MISURE:**

- a) sostenere gli Stati membri e le parti interessate:
  - facilitando un apprendimento tra pari e scambio di esperienze e buone pratiche efficaci,

---

<sup>12</sup> GU C 111 del 6.5.2008, pag. 1.

- riesaminando periodicamente le linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale in piena consultazione con gli Stati membri,
- riesaminando periodicamente l'inventario europeo sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale in cooperazione con gli Stati membri;
- b) valutare, prima del 2018, in concertazione con gli Stati membri, come specificato nella decisione n. 2241/2004/CE, ulteriori sviluppi di strumenti nel quadro Europass che facilitano la trasparenza in tutta l'Unione dei risultati di apprendimento convalidati acquisiti mediante esperienze di apprendimento non formale e informale;
- c) assicurare, in collaborazione con gli Stati membri, che i programmi Apprendimento permanente e Gioventù in azione e, fatti salvi i negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale, il futuro programma europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e i Fondi strutturali europei, siano utilizzati a sostegno dell'attuazione della presente raccomandazione;
- d) valutare, in collaborazione con gli Stati membri e dopo aver consultato le parti interessate, le azioni intraprese a seguito della presente raccomandazione e presentare una relazione al Consiglio entro il 31 dicembre 2019 sull'esperienza acquisita e sulle implicazioni per il futuro, includendo se necessario un eventuale riesame e revisione della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 20 dicembre 2012

Per il Consiglio Il presidente  
E. FLOURENTZOU

## ALLEGATO

### DEFINIZIONI

Ai fini della presente raccomandazione si applicano le definizioni seguenti:

- a)** *apprendimento formale*: apprendimento erogato in un contesto organizzato e strutturato, specificamente dedicato all'apprendimento, che di norma porta all'ottenimento di qualifiche, generalmente sotto forma di certificati o diplomi; comprende sistemi di istruzione generale, formazione professionale iniziale e istruzione superiore;
- b)** *apprendimento non formale*: apprendimento erogato mediante attività pianificate (in termini di obiettivi e tempi di apprendimento) con una qualche forma di sostegno all'apprendimento (ad esempio la relazione studente-docente); può comprendere programmi per il conseguimento di abilità professionali, alfabetizzazione degli adulti e istruzione di base per chi ha abbandonato la scuola prematuramente; sono esempi tipici di apprendimento non formale la formazione impartita sul lavoro, mediante la quale le aziende aggiornano e migliorano le abilità dei propri dipendenti, come ad esempio le abilità relative alle tecnologie per l'informazione e la comunicazione (ITC), l'apprendimento strutturato online (ad esempio con l'uso di risorse educative aperte) e i corsi organizzati dalle organizzazioni della società civile per i loro aderenti, i gruppi interessati o il pubblico generale;
- c)** *apprendimento informale*: apprendimento risultante dalle attività della vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia o al tempo libero e non strutturato in termini di obiettivi di apprendimento, di tempi o di risorse dell'apprendimento; esso può essere non intenzionale dal punto di vista del discente; esempi di risultati di apprendimento acquisiti mediante l'apprendimento informale sono le abilità acquisite durante le esperienze di vita e lavoro come la capacità di gestire progetti o le abilità ITC acquisite sul lavoro; le lingue e le abilità interculturali acquisite durante il soggiorno in un altro paese; le abilità ITC acquisite al di fuori del lavoro, le abilità acquisite nel volontariato, nelle attività culturali e sportive, nel

lavoro, nell'animazione socio educativa e mediante attività svolte in casa (ad esempio l'accudimento dei bambini);

**d) risorse educative aperte (OER):** materiale digitalizzato messo gratuitamente e liberamente a disposizione di docenti, studenti, e chiunque studi in maniera autonoma, per l'uso e il riuso nell'insegnamento, l'apprendimento e la ricerca; esse comprendono materiale didattico, strumenti informatici per lo sviluppo, l'uso e la diffusione dei contenuti, e risorse per l'applicazione come le licenze aperte; le OER fanno anche riferimento a una somma di beni digitali che possono essere modificati e che offrono vantaggi senza che ne sia limitata la possibilità di utilizzo da parte di altri;

**e) bilancio di competenze:** processo volto all'individuazione e all'analisi delle conoscenze, abilità e competenze di una persona, comprese attitudini e motivazioni, per definire un progetto professionale e/o pianificare un progetto di riorientamento o formazione professionale; lo scopo di un bilancio di competenze è di aiutare una persona ad analizzare il profilo professionale acquisito, a comprendere la propria posizione nel mondo del lavoro e a progettare una carriera professionale, o in taluni casi, a prepararsi in vista della convalida dei risultati dell'apprendimento non formale o informale;

**f) qualifica:** risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando l'autorità competente stabilisce che i risultati di apprendimento conseguiti corrispondono a standard definiti;

**g) risultati di apprendimento:** descrizione di ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un processo di apprendimento definito in termini di conoscenze, abilità e competenze;

**h) un quadro nazionale di qualifiche:** strumento di classificazione delle qualifiche in funzione di una serie di criteri basati sul raggiungimento di livelli di apprendimento specifici; esso mira a integrare e coordinare i sottosistemi nazionali delle qualifiche e a migliorare la trasparenza, l'accessibilità, la progressione e la qualità delle qualifiche rispetto al mercato del lavoro e alla società civile;

**i) convalida:** processo di conferma, da parte dell'autorità competente, dell'acquisizione di un risultato di apprendimento misurato in rapporto a uno standard appropriato e articolata nelle seguenti quattro fasi distinte:

1) IDENTIFICAZIONE mediante un colloquio delle esperienze specifiche dell'interessato;

- 2) DOCUMENTAZIONE — per rendere visibili le esperienze dell'interessato;
- 3) VALUTAZIONE formale di tali esperienze; e
- 4) CERTIFICAZIONE dei risultati della valutazione che può portare a una qualifica parziale o completa;

j) *riconoscimento della formazione precedente*: convalida dei risultati di apprendimento, nel quadro dell'istruzione formale o dell'apprendimento non formale o informale, acquisiti prima della richiesta di convalida.



# SOCI ADAPT

ABI	Confindustria Bergamo	GE Oil & Gas – Nuovo
Adecco Italia	Confindustria Verona	Pignone
ADHR Group	Confprofessioni	Generazione vincente
Agens	Conservas Italia	Gi Group
AgustaWestland	Consorzio	Gruppo Manuencoop
Aifos	formazione&lavoro	IKEA Italia Retail
Ailog	Coopfond-Legacoop	INAIL
ANCC-Coop	nazionale	Inforgroup
ANCE	Cremonini	Isfol
Angem	CSQA certificazioni	Italia lavoro
ANINSEI	Dusmann Service	LVH-APA
Anmil Onlus	Ebinter	Manpower
Associazione	Ebiter Taranto	Marelli motori
industriali della	Electrolux Italia	MCL
Provincia di Vicenza	Enel	Micron Technology
Assolavoro	Eni	Obiettivo lavoro
Assomea	Esselunga	Poste italiane
Assosistema	Farindustria	Provincia di Verona
Bachelor	Federalberghi	Quanta
Banca Popolare	Federdistribuzione	Randstad Italia
dell'Emilia Romagna	Federmeccanica	Sodexo
Chiesi Farmaceutici	Federtrasporto	Synergie Italia agenzia
CIA	Fedit	per il lavoro
CISL	Ferrovie dello Stato	Telecom Italia
CISL FP	italiane	UGL
CNA	FILCA-CISL	UIL
CNA pensionati	Fincantieri	Umana
Coldiretti	FIPE	Unindustria Bologna
Confagricoltura	FISASCAT-CISL	Unindustria Treviso
Confapi	FIT-CISL	Union Labor
Confartigianato	FLAEI-CISL	
Confcommercio	Fondazione studi	
Confcooperative	consulenti del lavoro	
Confesercenti	Fondirigenti	
Confindustria		

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**