

L'Europa e la sfida dell'orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita¹

RONALD G. SULTANA²

Parole chiave:
*Orientamento,
Cittadino,
Servizio,
Competenze*

Nell'anno 2006, il CEDEFOP³ diede l'incarico di realizzare un rapporto per documentare i progressi degli Stati membri dell'Unione Europea nell'attuazione delle priorità identificate dalla Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del maggio 2004 in materia di orientamento professionale durante tutto l'arco della vita. Le Risoluzioni del Consiglio, insieme alle Conclusioni e ai Comunicati, rappresentano un grado elevato di cooperazione in ambito di istruzione e formazione a livello di Unione Europea, poiché indicano una direzione politica su cui ci si è precedentemente accordati che viene resa operativa mediante un programma di attività (come "Istruzione e Formazione 2010") così come tramite iniziative a livello di professionisti, ricercatori e dirigenti con progetti pilota, scambi e collocazioni, viaggi di studio e indagini. Di queste ultime ne è un esempio il rapporto *L'Europa e la Spostamento verso l'Orientamento lungo tutto l'arco della Vita* ed il presente documento è un riassunto della ricerca che verrà pubblicata dal CEDEFOP nel 2007.

¹ Il contributo è stato tradotto dall'inglese da Daniela Coppola, esperta di cooperazione nazionale.

² Direttore Euro-Mediterranean Centre for Educational Research, Redattore "Mediterranean Journal of Educational Studies", Faculty of Education, Università di Malta.

³ Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale.

1. LA RISOLUZIONE IN MATERIA DI ORIENTAMENTO

La “Risoluzione in materia di orientamento” del 2004⁴, come verrà chiamata nel resto del presente documento, si apre con una definizione del termine “orientamento”. Prosegue con la descrizione delle funzioni cui adempiono le disposizioni in materia di orientamento relative agli individui e alle istituzioni, i quattro obiettivi di politica pubblica a cui essa contribuisce – e cioè la formazione permanente, l’inclusione sociale, l’efficienza del mercato del lavoro e lo sviluppo economico – le risoluzioni e le direttive, precedenti e collegate, in ambito di istruzione, formazione ed impiego. La seconda sezione presenta la logica che si trova alla base della Risoluzione, sottolineando, tra le altre cose, le conclusioni delle revisioni delle politiche in materia di orientamento professionale⁵ avviate in Europa e al di fuori di essa dall’OCSE⁶, dalla Fondazione Europea per la Formazione⁷ e dal CEDEFOP⁸ per conto della Commissione Europea (CE), e dalla Banca Mondiale⁹. In particolare, la Risoluzione annota le modalità con le quali gli attuali servizi per l’orientamento vengono concettualizzati e prestati, evidenziando il fatto che questi non rispondono alla domanda di un’economia e di una società basate sulla conoscenza e che pertanto necessitano di una riforma. La terza sezione della Risoluzione sottolinea i cambiamenti necessari per affrontare tale riforma. La quarta sezione illustra le priorità di azione da parte degli Stati membri e della CE all’interno delle rispettive competenze tramite un invito ad intraprendere/realizzare tali azioni.

⁴ La Risoluzione è stata inserita dalla Presidenza Irlandese nell’Ordine del Giorno del Consiglio dei Ministri. Il testo completo (in lingua italiana) può essere scaricato al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004_it.pdf.

⁵ Una sintesi che riassume i principali risultati di queste revisioni si trova in WATTS A.G. - R.G. SULTANA (2004), *Career guidance policies in 37 countries: contrasts and common themes*, in “International Journal for Educational and Vocational Guidance”, Vol. 4(2-3), 105-122. Una versione in lingua inglese di questo documento può essere scaricata come Annex 1 da: http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/5152_en.pdf

⁶ OCSE (2004), *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*. Parigi. Questo rapporto, in lingua inglese, può essere scaricato da: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/45/34050171.pdf>

⁷ SULTANA R.G. (2003), *Review of Career Guidance Policies in 11 Acceding and Candidate Countries: A Synthesis Report*. Torino, Fondazione Europea per la Formazione. Questo rapporto può essere scaricato da: [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/\(getAttachment\)/43062485065B0E82C1257020002FEB25/\\$File/ENL-Career%20guidance-0703_EN.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/(getAttachment)/43062485065B0E82C1257020002FEB25/$File/ENL-Career%20guidance-0703_EN.pdf)

⁸ Sultana R.G. (2004), *Guidance Policies in the Knowledge Society: Trends, Challenges and Responses across Europe*. Thessaloniki, CEDEFOP. Il rapporto è disponibile in lingua inglese, francese o tedesca: http://www.trainingvillage.gr/etv/Information_resources/Bookshop/result_publ.asp?from=1&cedefop_nr=5152

⁹ WATTS A.G. - D. FRETWELL (2004), *Public Policies for Career Development: Policy Strategies for Designing Career Information and Guidance Systems in Middle-Income and Transition Economies*. Washington, DC, Banca Mondiale. Può essere scaricato da: http://www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/publications/PublicPolicy_CareerDev.pdf

2. CINQUE AREE PRIORITARIE

Ci soffermeremo ora sulle cinque aree prioritarie che, dopo la dovuta riflessione sui risultati delle revisioni in materia di orientamento¹⁰, gli Stati membri e la Commissione ritengono necessitino un'attenzione ed un'azione focalizzata, al fine di assicurare che la potenzialità dell'orientamento professionale nell'indirizzare gli obiettivi della politica venga sfruttata in maniera più completa, adottando una prospettiva che guarda a tutto l'arco della vita.

Queste cinque aree prioritarie comprendono:

- (1) la necessità di realizzare sistemi di orientamento permanente, e cioè un sistema di prestazione di servizi connessi tra loro che provvedano ai bisogni dei cittadini in ambito di orientamento professionale e occupazionale durante tutto l'arco della vita;
- (2) la necessità di ampliare l'accesso all'orientamento secondo modalità che facilitino l'erogazione e l'utilizzo dei servizi nel momento e nel luogo ove siano richiesti;
- (3) la necessità di rafforzare i meccanismi che garantiscano la qualità in tutti gli aspetti della prestazione dei servizi di orientamento, compresi i servizi di informazione ed i vari prodotti, in maniera da assicurare ai cittadini l'accesso al miglior servizio possibile;
- (4) la necessità di reindirizzare l'orientamento in modo da rafforzare le competenze dei cittadini nella gestione degli avanzamenti in ambito di apprendimento e di carriera;
- (5) la necessità di rafforzare le strutture per lo sviluppo di politiche e di sistemi a livello nazionale e regionale.

¹⁰ Questa prolungata riflessione sull'orientamento professionale è stata guidata dal Gruppo di Esperti dell'Orientamento lungo tutto l'Arco della Vita, della Commissione Europea, creato nel 2002 dal DG Istruzione e Cultura. Il Gruppo di Esperti è stato determinante per aver iniettato nuove idee all'interno del dibattito sull'orientamento professionale e per averle poi ampiamente diffuse, facendo ricorso alla competenza a livello europeo nell'articolare una visione per il settore, nell'incaricare la produzione di studi nelle aree che le indagini avevano mostrato essere deboli o poco sviluppate, e nel lavorare incessantemente per collegare la ricerca con le politiche e le prassi. Un buon esempio è il *Manuale per responsabili di politiche* (titolo originale: *Handbook for Policy Makers*) pubblicato congiuntamente dall'OCSE e dalla Commissione Europea (2004), e *Gli strumenti di riferimento comuni per migliorare le politiche e i sistemi di orientamento lungo tutto l'arco della vita. Uso di strumenti di riferimento europei comuni* (titolo originale: *Common Reference Tools for Improving Lifelong Guidance Policies and Systems*) della Commissione (2005). Per ulteriori informazioni sul Gruppo di Esperti, sui suoi compiti, mandato e rapporti dei progressi, andare al seguente indirizzo: http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/Guidance/expertgroup/. Il manuale è stato tradotto in numerose lingue tra cui bulgaro, francese, tedesco, lettone, polacco, portoghese, slovacco e spagnolo. La versione inglese può essere scaricata da: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/53/34060761.pdf>. Gli strumenti di riferimento europei comuni sono disponibili in varie lingue all'interno della comunità virtuale del CEDEFOP a cui si accede tramite il seguente indirizzo: http://communities.trainingvillage.gr/lifelong_guidance ; in lingua italiana si può scaricare da: http://www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/400/4045_it.pdf

Metteremo in evidenza i progressi raggiunti dagli Stati membri nell'attuazione dei suddetti obiettivi dopo aver definito l'orientamento professionale, chiarito il ruolo dell'orientamento nel sostegno dei cittadini per la gestione dell'apprendimento e della carriera durante l'arco della propria vita e dopo aver infine descritto le caratteristiche e gli elementi costitutivi di un sistema di orientamento permanente.

3. DEFINIZIONE DI ORIENTAMENTO PROFESSIONALE

Il termine "orientamento professionale" così come viene usato nella Risoluzione, riecheggia la definizione impiegata nelle revisioni in campo di orientamento fornite dall'OCSE e dalla CE. "Orientamento" pertanto si riferisce a quei servizi e quelle attività rivolte ad assistere gli individui, di qualsiasi età ed in un qualsiasi momento della vita, nel prendere delle decisioni in ambito di istruzione, formazione ed impiego e di gestire le proprie carriere. Tali servizi si possono trovare all'interno delle scuole, delle università e delle scuole superiori, all'interno di istituti che si occupano di formazione, delle strutture di pubblico impiego, sul luogo di lavoro, all'interno del settore del volontariato o della comunità e nel settore privato.

Le attività possono avere luogo su base individuale o collettiva e possono essere faccia a faccia o a distanza (includendo servizi di assistenza telefonica e servizi web). Queste attività comprendono la fornitura di informazioni riguardanti la carriera (in formato stampa, digitale o in altre tipologie), strumenti di valutazione e di autovalutazione, colloqui di consulenza, programmi di istruzione alla carriera (per aiutare l'individuo a sviluppare autocoscienza, consapevolezza delle opportunità e le competenze relative alla gestione della professione), programmi di prova (per saggiare varie opzioni prima della scelta), programmi di ricerca di impiego, servizi di transizione.

4. IL CITTADINO COME PUNTO DI RIFERIMENTO DELLA RISOLUZIONE

Al centro della Risoluzione c'è l'impegno a favore del cittadino in quanto punto cardinale di riferimento di qualsiasi servizio di orientamento. La Risoluzione pertanto si impegna ad incoraggiare lo sviluppo della prestazione dei servizi – sia nel settore educativo sia di quello dell'impiego – in modo tale che al cittadino venga dato il potere di costruire e realizzare il proprio programma di vita, sia tramite la creazione di competenze personali, sia attraverso il sostegno fornito dalla comunità.

Entrambi gli elementi, personale e comunitario, sono importanti. Date le presunte domande dell'economia basata sulla conoscenza, possiamo considerare come tempestiva l'enfasi sulla necessità di sviluppare competenze per manovrare in maniera autonoma l'avanzamento della propria carriera educativa e professionale durante tutto l'arco della vita. Tuttavia, l'immagine

di un individuo intelligente ed intraprendente, dotato di flessibilità nella navigazione nelle acque burrascose di un mercato del lavoro instabile ed in continuo cambiamento, e capace di scegliere con fermezza tra le possibilità a disposizione, deve essere mitigata dalla presa di coscienza che tali opportunità vengono spesso generate dalla vitalità dell'economia e dall'ambiente sociale del quale l'individuo stesso è parte costituente. Diventa pertanto necessario assicurare che agli individui non vengano richieste maggiori responsabilità personali senza offrire loro un adeguato sostegno, in modo particolare di natura collettiva. In altre parole, l'accento sull'autonomia deve essere bilanciato da un'altrettanto forte enfasi sulla solidarietà, ed una forma di tale sostegno collettivo è rappresentata dai servizi di orientamento professionale inglobati nel paradigma permanente.

La Risoluzione segnala alcuni modi in cui gli Stati membri possono migliorare i servizi di orientamento in maniera tale da offrire un supporto più efficace ai propri cittadini. Tra le principali modalità troviamo il coinvolgimento di soggetti chiave (*stakeholders*) (ad esempio dei ministeri, delle parti sociali, delle ONG, dei professionisti, della società civile e degli stessi fruitori dei servizi) nello sviluppo delle politiche e dei sistemi; la costituzione di strutture che assicurino cooperazione e coordinamento tra servizi a livello nazionale, regionale e locale; e il modellamento dei servizi per raggiungere i criteri di alta qualità attraverso, per esempio, una migliore formazione iniziale e continua dei professionisti dell'orientamento, così come attraverso la cooperazione a livello europeo ed internazionale nel settore. Tale cooperazione aiuta ad assicurare il massimo ritorno in termini di impatto su politiche, sistemi e prassi a livello nazionale e di Unione Europea.

Per scoprire il grado di successo dei Paesi europei nell'affrontare questi punti essenziali, è stato inviato un breve questionario di indagine agli Stati membri dell'Unione Europea e dell'Area Economica Europea, al quale hanno risposto 27 membri dell'UE più la Norvegia. Ulteriori informazioni ed intuizioni sono state raccolte da una varietà di fonti, compresi rapporti di ricerca¹¹, risultati di eventi di mutuo apprendimento¹² ed altri forum –

¹¹ Il CEDEFOP ha incaricato la produzione di tre studi per aiutare ad individuare le aree chiave collegate agli obiettivi della Risoluzione e, specialmente, quelle in cui si sentiva la necessità che fosse garantita più informazione e riflessione critica. Queste comprendono uno studio su "Linee guida e criteri di qualità in materia di Orientamento" (titolo originale: *Quality Guidelines and Criteria in Guidance*) (Henderson, Hignett, Hawthorn, Plant, 2004), uno studio su "Indicatori e benchmark per l'orientamento lungo tutto l'arco della vita" (titolo originale: *Indicators and Benchmarks for Lifelong Guidance*) (den Boer, Mittendorff, Scheerens, Sjenitzer, 2005), ed uno studio su AVANZAMENTI di carriera al Lavoro (titolo originale: *Career Development at Work*) (Jackson, Hawthorn, Houghton, Henderson, Sadler, 2007).

I primi due studi possono essere scaricati da: http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/Guidance/expertgroup/thematic_projects.asp e da: http://www.trainingvillage.gr/etv/upload/Projects_Networks/Guidance/expertgroup/Thematic%20Projects/Final_report.pdf

¹² Hanno avuto luogo tre eventi di mutuo apprendimento. Il primo incontro, organizzato dal CEDEFOP e dal Bundesagentur für Arbeit, si è tenuto a Norimberga il 27-28 ottobre 2005 e si è concentrato su "Indicatori e benchmark per l'orientamento" (titolo originale: *Indicators and*

reali o virtuali – organizzati dal CEDEFOP. Inoltre, un recente studio sull'orientamento professionale all'interno dei Servizi Pubblici per l'Impiego Europei (SPI-PES *European Public Employment Services*) realizzato da Sultana-Watts (2005) si è dimostrato utile per integrare le informazioni sul settore educativo¹³.

5. CARATTERISTICHE DI UN SISTEMA DI ORIENTAMENTO PROFESSIONALE LUNGO TUTTO L'ARCO DELLA VITA

Molto di questo materiale, insieme al documento della Commissione "Migliorare le politiche e i sistemi di orientamento lungo tutto l'arco della vita. Uso di strumenti di riferimento europei comuni" (titolo originale: *Common Reference Tools for Improving Lifelong Guidance Policies and Systems*, 2005), tenta di esplorare il concetto di "orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita" e la svolta pragmatica che tale concetto rappresenta. Alcuni sostengono che l'affermazione secondo la quale il campo dell'orientamento debba essere ristrutturato, per rispondere in maniera migliore alle domande di una economia basata sulla conoscenza, si costruisce su fondamenta empiricamente discutibili, dato che il mercato del lavoro è estremamente variegato, con molte persone che ancora trovano impiego in lavori di bassa specializzazione. Analizzando sia le affermazioni che le critiche, la posizione qui adottata è che il concetto di "spostamento di paradigma", mentre può essere contestato, è tuttavia di aiuto per segnalare le reali seppur in un certo senso imprevedibili dinamiche socio-economiche che stanno dando forma alla natura e allo scopo dell'orientamento professionale nel mondo contemporaneo. Molti di questi cambiamenti determinano le caratteristiche chiave e gli elementi costitutivi che contribuiscono alla costruzione di un sistema di orientamento che dura tutta la vita.

Alcuni di questi elementi sono riportati dal diagramma a pagina seguente. Una caratteristica chiave è l'insistenza sul fatto che i cittadini sono legalmente autorizzati a ricevere un orientamento di supporto dove e quando lo necessitano. Altre caratteristiche chiave comprendono il fatto che tali servizi dovrebbero dare potere ai cittadini (*empowerment*) fornendo loro

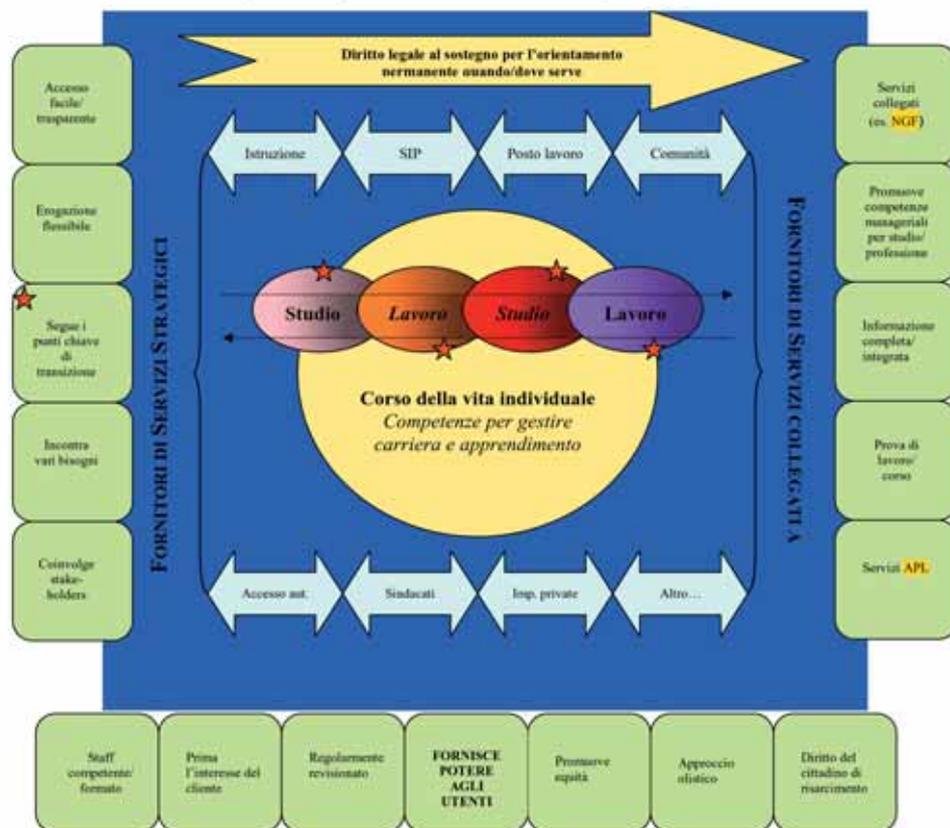
Benchmarks for Guidance). Un secondo incontro è stato organizzato dal CEDEFOP e dal Ministero dell'istruzione danese, si è tenuto a Copenaghen i giorni 26-27 gennaio 2006 ed è stato centrato su "La garanzia di qualità nella prestazione di orientamento" (titolo originale: *Quality Assurance in Guidance Provision*). Il terzo incontro ha avuto luogo ad Helsinki durante i giorni 30 e 31 maggio 2006 ed è stato organizzato dal CEDEFOP in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Istruzione della Finlandia e si è concentrato su "Agevolazione ed ampliamento dell'accesso lungo tutto l'arco della vita all'orientamento professionale" (titolo originale: *Facilitation and Broadening of Lifelong Access to Career Guidance*).

¹³ Vedi SULTANA R.G. - A.G. WATTS (2005), *Career Guidance in Europe's Public Employment Services: Trends and Challenges*. Bruxelles, DG Occupazione e Affari Sociali, Commissione Europea. Il rapporto in lingua inglese può essere scaricato da: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pesguidancereport_en.pdf

le specializzazioni e le competenze necessarie per decodificare il mondo che li circonda, e per esprimere delle scelte informate mentre gestiscono i propri percorsi di apprendimento e di carriera. Tali servizi dovrebbero posizionare gli interessi del cittadino al primo posto, e dovrebbero essere il più possibile efficienti includendo i soggetti chiave nell'ideazione e nella prestazione dei servizi, assicurando che vengano puntualmente revisionati e che vengano erogati da personale adeguatamente formato e competente.

Un servizio di orientamento che contempli una prospettiva permanente diventa sensibile ai diversi bisogni e alle diverse situazioni della vita dei clienti, e risponde a questi bisogni agevolando l'accesso attraverso modalità di erogazione che siano flessibili anziché attraverso un approccio "taglia unica". Tale servizio viene altresì percepito dall'utente come "permanente" nel senso che viene vissuto in maniera olistica, come una prestazione connessa e "a tenuta stagna" anziché come un insieme di sforzi in successione e frammentati, dove l'informazione sull'istruzione, sulla formazione e sull'impiego non riesce a creare un collegamento con la ricerca organica della realizzazione di un individuo lungo tutto l'arco della vita.

Diagramma 1: Aspetti di un Sistema di Orientamento lungo tutto l'Arco della Vita



Inutile a dirsi, la rappresentazione di questi e di altri elementi costitutivi che contribuiscono alla costruzione di un “sistema” di orientamento permanente non deve essere considerata come un modello incorporeo, in ogni caso rilevante ed applicabile, a prescindere dalle specificità del contesto. Piuttosto, si tratta di un diverso punto d’ingresso per un importante dialogo su come l’orientamento può meglio servire i cittadini nelle congiunture storiche attuali.

6. LO SPOSTAMENTO VERSO L’ORIENTAMENTO LUNGO TUTTO L’ARCO DELLA VITA

Un modo di rilevare il progresso degli Stati, in risposta all’invito della Risoluzione del Consiglio a sviluppare sistemi di orientamento lungo tutto l’arco della vita, è quello di considerare le risposte ricevute dai vari Paesi come un *continuum*, che rappresenta lo spostamento dalle forme tradizionali di prestazione ad un modello che sia più appropriato e rilevante nelle emergenti economie del sapere – e che quindi rifletta elementi di caratteristiche e principi indicati nel precedente diagramma.

Diventa pertanto chiaro che mentre la Risoluzione del Consiglio è corretta nell’indicare che le esistenti politiche, sistemi e prassi per l’orientamento non corrispondono né prefigurano abbastanza le domande delle economie basate sulla conoscenza e delle società dei saperi, alcune svolte importanti sono altresì visibili in numerosi Paesi europei. Infatti, la precedente revisione in materia di orientamento del CEDEFOP (Sultana, 2004) ha già segnalato alcuni di questi significativi spostamenti da parte di alcuni Paesi (vedi Tavola). All’epoca avevamo suggerito che i diversi Stati membri – e le diverse regioni al loro interno – possono essere posizionati lungo un *continuum*, dove il punto di partenza rappresenta l’approccio tradizionale all’orientamento, e dove il capo opposto rappresenta il nuovo approccio ispirato dalle nuove realtà economiche e sociali.

La rappresentazione della situazione in termini di un *continuum* è utile poiché ci aiuta a capire la natura dinamica della gamma delle risposte alle sfide dell’allontanamento dal modello che enfatizza un unico processo decisionario nei momenti di transizione chiave e fissi, per diventare un servizio che sostiene ed accompagna il processo decisionario durante tutto l’arco della vita. Ovviamente il concetto di *continuum* ci ricorda anche che gli spostamenti non sono necessariamente lineari o unidirezionali: alcune iniziative possono muoversi verso un polo del *continuum*, mentre altre (in un settore diverso o nello stesso ambito) possono essere addirittura regressive.

Tavola: *Spostamenti nella direzione di un modello di orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita*

**SPOSTAMENTI NELLA DIREZIONE DI UN MODELLO DI ORIENTAMENTO PROFESSIONALE
LUNGO TUTTO L'ARCO DELLA VITA**

La natura dell'orientamento:

- Da un servizio che viene considerato periferico...
... ad uno che sia centrale, una responsabilità chiave per un governo in partenariato con altri
- Da un servizio che trae il proprio fondamento logico ed i propri strumenti dalla psicologia...
... ad un servizio che sia multidisciplinare
- Da un servizio che considera le opportunità in un contesto nazionale o regionale...
... ad un servizio che agevoli la mobilità dello studente e del lavoratore attraverso l'Europa

A chi deve essere rivolto l'orientamento:

- Da un servizio mirato largamente a studenti di secondo grado...
... ad un servizio che si occupi dei bisogni di tutti gli studenti
- Da un servizio che è disponibile a giovani e adulti disoccupati...
... ad un servizio che si occupi degli spostamenti all'interno/tra le professioni
- Da un servizio marginale indirizzato ai gruppi a rischio...
... ad un servizio di mainstream che sia più ampiamente disponibile

Quando deve essere fornito l'orientamento:

- Da un servizio che è fornito principalmente ai momenti chiave di decisione...
...ad un servizio che sia fornito lungo tutto l'arco della vita
- Da un servizio che è "curativo" e viene fornito nei momenti di crisi...
...ad un servizio che sia educativo, che fornisca potere ai cittadini tramite abilità di gestione dell'apprendimento e della carriera, preparandoli a prendere decisioni sagge durante la propria vita

Dove deve esser fornito l'orientamento:

- Da un servizio che viene offerto soltanto in luoghi istituzionali...
...ad un servizio che sia anche disponibile in luoghi ricreativi, all'interno della comunità e all'interno della casa
- Da un servizio che è formalmente limitato nel tempo e nello spazio ...
...ad un servizio che sia onnipresente

Chi fornisce l'orientamento:

- Da un servizio che è esclusivo appannaggio dello Stato...
... ad un servizio che sia anche fornito da organizzazioni comunitarie, sindacati, datori di lavoro ed altri enti privati
- Da un servizio che è erogato unicamente da operatori del settore dell'orientamento...
... ad un servizio che includa input da parte di soggetti chiave e di altri attori

- Da un servizio che è costituito da personale non specializzato...
... ad un servizio che richieda formazione prima e durante il servizio
- Da un servizio che tende a focalizzare su questioni di orientamento personali ed educative...
... ad un servizio che assegni l'importanza dovuta all'orientamento professionale
- Da un servizio che è poco professionalizzato...
... ad un servizio che abbia un ingresso definito e percorsi di avanzamento di carriera
- Da un servizio che è costituito da personale dello stesso livello...
... ad un servizio che includa varie categorie di personale, compresi lavoratori paraprofessionali

Come deve essere fornito l'orientamento:

- Da un servizio che si concentra sulla prestazione...
... ad un servizio che si concentri sull'auto-accesso e l'auto-servizio con livelli appropriati di assistenza laddove siano necessari
- Da un servizio che è gestito a livello centrale...
... ad un servizio che sia decentralizzato ma controllato a livello centrale
- Da un servizio che è in buona parte omogeneo, senza tener conto della diversità dei clienti...
... ad un servizio che sia differenziato e che risponda a bisogni specifici
- Da un servizio che è segmentato a seconda del settore...
... ad un servizio che valorizzi la collaborazione tra i settori
- Da un servizio che lavora con gli individui...
... ad un servizio che massimizzi il proprio impatto lavorando anche con gruppi
- Da un servizio che è disponibile agli studenti al di fuori del curriculum...
... ad un servizio che diffonda elementi di orientamento attraverso il curriculum in modo pianificato e coordinato
- Da un servizio che domanda al personale adibito di adempiere a svariati ruoli...
... ad un servizio che incoraggi la specializzazione nell'erogazione dei servizi
- Da un servizio che non è regolato...
... ad un servizio che abbia codici di condotta e procedure standard
- Da un servizio che non riesce a collegare dati relativi all'istruzione con quelli del mercato del lavoro...
... ad un servizio che utilizzi le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per consolidare dati diversi
- Da un servizio su cui si fanno poche ricerche...
... ad un servizio che venga regolarmente valutato e che sia sistematicamente oggetto di riflessione

Gli aggiornamenti dei vari Paesi insieme al materiale supplementare utilizzato per la ricerca sull'implementazione della Risoluzione del Consiglio, indicano che questi spostamenti stanno in effetti diventando sempre più visibili in molti degli Stati membri dell'Unione Europea. Nella prossima sezione documenteremo tali mutamenti riferendo i dati alle cinque aree prio-

ritarie identificate dalla Risoluzione. Certo è che sono stati fatti notevoli progressi da vari Paesi europei e che allo stesso tempo restano ancora da affrontare grandi sfide. La consapevolezza delle iniziative realizzate in vari contesti nazionali e regionali, così come dei limiti, delle lacune e dei punti di debolezza che ancora prevalgono, agevola lo sviluppo di una comunità europea che continua a riflettere su questo ambito così importante.

7. I SUCCESSI E LE RIMANENTI SFIDE

1) Realizzare sistemi di orientamento lungo tutto l'arco della vita

Un primo obiettivo articolato dalla Risoluzione del Consiglio riguarda la necessità per gli Stati di sviluppare *sistemi* di orientamento per tutto l'arco della vita, e cioè, un'offerta congiunta che strategicamente formuli i passi adeguati per assicurare efficace cooperazione e coordinamento tra i prestatori dei servizi a livello nazionale, regionale e locale. Le revisioni dell'orientamento hanno indicato, tuttavia, che generalmente parlando le connessioni tra i diversi prestatori – siano essi pubblici, privati, su base impiegatizia o comunitaria – sono poco sviluppate: la prestazione dell'orientamento professionale finisce quindi con l'essere una collezione di *sottosistemi disparati*, ognuno dei quali con una propria storia, logica di base e forze trascinatrici anziché essere una serie di disposizioni coerenti ed integrate che permettano ai diversi interessi di alcuni *stakeholders* di venire bilanciati uno con l'altro, nell'interesse dell'utente individuale.

Esistono infatti pochissimi esempi di sistemi di orientamento integrato in Europa. Ciò comporta una serie di conseguenze negative per la prestazione di un servizio che venga sentito dai clienti come *coerente, continuo e "a tenuta stagna"*. La mancanza di coordinamento è causa di svariate lacune di comunicazione – quali, ad esempio –, la mancanza di integrare l'informazione sul contenuto dei lavori, sulle possibilità ed i percorsi di istruzione e formazione, e sulla domanda ed offerta del mercato del lavoro.

Tali mancanze finiscono per frustrare gli utenti nel loro intento di prendere decisioni tenendo a mente più variabili possibili. La mancanza di coordinamento porta anche a costose duplicazioni in un momento in cui le risorse non sono in grado di mantenere il passo con la domanda dei servizi, e porta altresì ad un utilizzo inefficiente delle energie del personale adibito all'orientamento nei vari settori che spesso non coopera in maniera adeguata nel servire i bisogni del cliente durante l'arco della vita. Più importante ancora, la frammentazione non crea l'ambiente appropriato per esercitare una guida nell'articolazione di una visione e nello sviluppare una strategia per l'erogazione dell'accesso permanente ai servizi di orientamento professionale.

È pertanto evidente che a questo punto il compito principale è assicurare che dal punto di vista del cittadino i servizi siano coerenti e organizzati in maniera olistica anziché frammentaria. Gli aggiornamenti suggeriscono che sempre più Stati membri stanno prendendo coscienza della necessità di

ideare servizi connessi ed olistici, con fornitori che cooperino per soddisfare i bisogni dei cittadini nell'intero arco della vita. Una serie di Paesi stanno introducendo sistemi adatti ad ogni età in maniera da assicurare servizi più "a tenuta stagna" ai propri cittadini. Altri Paesi stanno tentando di stabilire strutture che assicurino una prestazione di servizi che sia sistematicamente collegata. Un tipico esempio sono i forum di orientamento nazionale che raggruppano una intera gamma di fornitori e soggetti chiave. Mentre è vero che tali strutture sono relativamente nuove, è stata altresì accumulata sufficiente esperienza per poter prendere in considerazione i fattori che contribuiscono al successo di queste, così come alla serie di sfide che devono essere affrontate affinché si possa godere appieno dei benefici del partenariato.

Tuttavia,

- I fornitori nei settori dell'istruzione e del mercato del lavoro tendono ancora ad operare con logiche distinte e talvolta con interpretazioni contrastanti dell'orientamento professionale, rendendo così la cooperazione un'impresa impegnativa.
- I forum nazionali di orientamento ed altre strutture che riuniscono differenti fornitori e soggetti chiave sono ancora ad uno stadio iniziale ed hanno bisogno di acquistare credibilità e sostegno per poter essere nelle condizioni di modellare lo sviluppo dei sistemi.
- In svariati contesti il punto focale è ancora sugli *input* di sistema, anziché sugli *output* e sui risultati per clienti ed utenti. Questo tende a rinforzare la preoccupazione riguardo il benessere delle esistenti disposizioni organizzative, anziché riguardo la ristrutturazione sistemica che opera negli interessi del cliente in una maniera più olistica.

2) Ampliare l'accesso all'orientamento

Tutti gli studi e i processi di revisioni dei Paesi europei ed internazionali di cui siamo a conoscenza indicano fortemente che la domanda per l'orientamento professionale supera di molto l'offerta dei servizi. Ciò non ci sorprende. Nel settore educativo, i percorsi stanno aumentando la diversificazione e la complessità, con studenti a cui sono offerte sempre maggiori opportunità di provare corsi, di trasferirsi da una unità di studio ad un'altra e persino di cambiare istituto, e di seguire un programma educativo confezionato su misura e personalizzato. Naturalmente l'orientamento è invitato a dare un contributo nel suddetto contesto, così come lo è negli sforzi intensificati per evitare l'abbandono scolastico prematuro.

Nel settore dell'impiego, non solo la ristrutturazione del mercato del lavoro richiede un nuovo impegno tramite l'istruzione e la formazione nei vari stadi della vita di un individuo, ma proprio l'ideazione delle occupazioni ha un crescente bisogno della programmazione e della gestione intraprendente degli avanzamenti della propria carriera durante gli anni. Anche numerose categorie di persone che sono vulnerabili, a rischio di esclusione sociale o che hanno bisogni particolari poiché vivono in comunità remote, o

perché hanno un tenue legame con i diritti di cittadinanza, possono beneficiare dall'orientamento – tuttavia, l'accesso ai relativi servizi è difficoltoso, oppure viene fornito in maniera inadeguata a causa della pressione sulle risorse umane e materiali.

Alla luce di quanto detto, la questione dell'accesso ha due aspetti che devono essere considerati. In primo luogo, ai bisogni di una vasta gamma di cittadini – che comprendono adulti impiegati, studenti di corsi professionali o che frequentano istruzione post-secondaria, madri con bambini piccoli, donne che rientrano al lavoro, adulti più anziani, disabili, comunità remote, gruppi svantaggiati – non si provvede in maniera adeguata. In secondo luogo, come dimostrano le revisioni del settore, i servizi di orientamento vengono ancora erogati in una serie troppo limitata di luoghi, momenti della giornata o della settimana o del ciclo della vita – riducendo, quindi, l'accesso da una prospettiva che guardi alla vita intera.

Le risposte all'inchiesta indicano che molti Paesi hanno esteso i servizi con l'intento di raggiungere tutti i potenziali utenti e specialmente quei cittadini che ne hanno maggiormente bisogno. Molti stanno sfruttando le nuove tecnologie di informazione e comunicazione per garantire maggiore accesso, mentre la consapevolezza che non tutti i cittadini sono in grado di utilizzare gli strumenti digitali ha spinto altri Paesi a fare degli sforzi per ridefinire i propri servizi in modo tale che si introducano in maniera più efficace nel tessuto della vita quotidiana.

Tuttavia,

- Numerose categorie di cittadini ancora incontrano difficoltà nell'assicurarsi il diritto all'informazione, alla consulenza e al sostegno che sono necessari per gestire percorsi di apprendimento e lavorativi.
- Molte delle responsabilità nel tentare di combinare l'offerta dei servizi con la relativa domanda, in numerosi Paesi è ancora appannaggio dello Stato. Questo comporta serie lacune nella prestazione dei servizi, specialmente per gli adulti che sono già impiegati.
- Forse, a causa del fatto che la domanda dei servizi supera la capacità dell'offerta, sono pochi i Paesi che pongono adeguata attenzione alla commercializzazione dell'orientamento professionale, e sono molti i cittadini che possono essere inconsapevoli della tipologia di sostegno disponibile.

3) Rafforzare i meccanismi per la garanzia della qualità

La questione della garanzia della qualità nella prestazione di servizi di orientamento è sempre più presente tra le priorità dei Paesi membri dell'Unione Europea, nonostante questa sia notoriamente un'area difficile da affrontare, dato che la natura e la complessità dell'orientamento professionale non rendono l'efficacia né i risultati di facile misurazione.

L'interesse e l'investimento nei sistemi di garanzia di qualità sembrano essere spinti da una serie di fattori, tra cui la tendenza generale verso una maggiore responsabilità ed efficienza per tutti i servizi pubblici; il bisogno

di tutelare l'equità nella prestazione dei servizi dopo l'adozione di una politica di decentralizzazione, e/o dopo aver permesso lo sviluppo di servizi d'impiego di natura privata; il bisogno di legittimare la spesa pubblica in tema di orientamento, uno spostamento nella filosofia che appoggia la prestazione dell'orientamento, con la soddisfazione e l'accrescimento del potere dell'utente divenuti elementi chiave nell'ideazione dei servizi; e la tendenza per il settore dell'orientamento a professionalizzarsi, portando i professionisti a stabilire identità occupazionali mediante la strutturazione dell'accesso alle professioni (ad esempio, creando percorsi e permessi di qualifica) e l'articolazione di standard, competenze, registri e codici di procedure formali.

In Europa si sono evoluti vari modelli, nel tentativo di trovare il sistema di garanzia di qualità più adatto per i servizi di orientamento, che vanno dai modelli centrati sull'amministrazione ad altri che sono più orientati verso il professionista o l'utente.

Modelli di garanzia *centrati sull'amministrazione* implicano l'adozione di un approccio dall'alto verso il basso, centralizzato, e sono particolarmente attraenti in quei Paesi dove la decentralizzazione ha portato standard variabili di garanzia di qualità nella prestazione dei servizi tra le regioni. In tali contesti, i quadri delle politiche nazionali – compresi gli standard, gli obiettivi e le linee guida nazionali – vengono visti come un modo di assicurare una prestazione più equa.

Al contrario, gli approcci alla garanzia di qualità *centrati sul professionista* implicano protocolli dal basso verso l'alto che vengono promossi da enti e associazioni professionali. In questo caso il concetto di "professione" sottintende la responsabilità e l'impegno dei professionisti nel migliorare sistematicamente i livelli del servizio e nel garantire standard di modo che la loro specifica attività provveda ai bisogni del cliente nella maniera più "professionale" possibile. In questo modo, una professione viene definita come un'attività costituita da un discreto gruppo di procedure sostenute da una base di conoscenza e da una gamma di competenze che sono state sistematicamente sviluppate nel corso degli anni tramite esperienza professionale, e che riflettono la ricerca in tale campo.

Gli approcci *centrati sull'utente* sono pianificati per fornire agli utenti maggiori poteri diretti sul controllo dell'orientamento professionale che questi ricevono. Mentre nei precedenti due modelli, i dirigenti o fornitori di sistemi stabiliscono cosa caratterizza la qualità nella prestazione del servizio, e pertanto esprimono dei giudizi per conto dei clienti cui offrono il servizio, con questo approccio è lo stesso cliente – in qualità di individuo o di organizzazione (ad esempio una scuola, i servizi pubblici per l'impiego, un'impresa, un sindacato, un'associazione di datori di lavoro) – ed in qualità di ricevitore del servizio che (a) determina se gli standard del servizio sono stati raggiunti e/oppure (b) è direttamente coinvolto nell'ideazione, gestione e valutazione dei servizi e dei prodotti di orientamento.

Numerosi Paesi sono pionieri nelle iniziative in ambito di garanzia di qualità.

Tuttavia,

- La ricerca di principi, modelli, strategie e strumenti appropriati per implementare la garanzia di qualità sono ancora ad uno stadio iniziale.
- I Paesi che hanno adottato meccanismi di garanzia di qualità hanno optato per i modelli centrati sull'amministrazione e sul professionista, con rari casi in cui si è implementato l'approccio centrato sul consumatore, dove l'attore principale nell'esercizio della garanzia di qualità è il cliente stesso. Spesso, il ruolo dell'utente si riduce all'esprimere o meno soddisfazione per il servizio ricevuto. In molti casi il cittadino non ha il diritto di risarcimento.
- Nella maggior parte dei casi riportati, l'applicazione dei meccanismi di garanzia di qualità è ristretta ad uno specifico settore, ad una limitata gamma di clienti e a pochi aspetti dell'intero repertorio di attività che l'orientamento può comprendere. Ancora, in molti casi l'accento è posto sugli indicatori quantitativi che non riescono a catturare questioni collegate al processo della prestazione del servizio.

4) Promuovere le competenze manageriali nell'apprendimento e nella carriera

Lo sviluppo di competenze manageriali in ambito di istruzione e professione è un elemento importante nello spostamento verso il paradigma di orientamento lungo tutto l'arco della vita. Gli approcci all'orientamento più vecchi tendono ad essere considerati alla pari un modello medico e pertanto incline a considerare il cliente come un passivo destinatario dei servizi erogati da esperti fornitori che utilizzano batterie di test e strumenti di valutazione. Al contrario, l'approccio all'orientamento lungo tutto l'arco della vita incoraggia fortemente "l'acquisizione di potere" (*empowerment*) del cittadino. Invita il cliente a sviluppare competenze per gestire gli avanzamenti di carriera e dello studio, e per impegnarsi nell'autovalutazione ed in processi di riflessione, autogestiti e autonomi con il dialogico supporto di chi sostiene l'orientamento professionale. Il nuovo paradigma pertanto prevede che i clienti siano persone con delle risorse, non solo con problemi. Rappresenta un approccio alla carriera e al potere decisionale in ambito della stessa che adotta una posizione olistica e socialmente interazionista: la pianificazione e le attività relative alla carriera sono parte integrante delle esperienze di vita delle persone, e le esperienze professionali diventano significative nel momento in cui vengono percepite e costruite all'interno della vita della gente.

Numerosi Paesi hanno introdotto una gamma di iniziative per assicurare che in particolare i giovani acquisiscano le competenze necessarie per codificare la complessità del vivere moderno e, attraverso una migliore comprensione ed un migliore sviluppo delle competenze, possano conseguire una maggiore influenza nel modellare le proprie vite in maniera più appagante. Tra le più promettenti di queste iniziative vi sono i quadri di *curriculum* che esprimono chiaramente gli obiettivi dell'apprendimento, in-

sieme agli approcci che privilegiano l'apprendimento esperienziale, che quindi assicurano una più efficace integrazione delle competenze all'interno del proprio bagaglio di comportamenti durante la vita.

Tuttavia,

- Numerose categorie di giovani ed in particolare gli adulti si stanno lasciando sfuggire le opportunità di sviluppare le competenze necessarie alla gestione degli avanzamenti in ambito di apprendimento e di carriera.
- I docenti spesso non sono stati preparati per lavorare a fianco dei colleghi, pratica che è invece sempre più necessaria dato che le questioni che riguardano l'orientamento, la transizione e l'apprendimento permanente vengono meglio indirizzati in una maniera strutturata e trans-curricolare.
- La quasi esclusiva attenzione da parte dei servizi di pubblico impiego verso chi non ha lavoro porta ad adottare rimedi veloci e provvisori, che rispondono alle pressioni politiche di trovare un impiego per quante più persone possibile e nel minor tempo possibile, anziché sostenere i giovani e gli adulti a sviluppare le competenze richieste nella ricerca della realizzazione professionale in una prospettiva di più lungo termine.

5) Rafforzare le strutture per lo sviluppo dei sistemi e delle politiche

Molti dei progressi che i responsabili delle decisioni a livello politico, i professionisti ed i ricercatori vorrebbero vedere in ambito di orientamento professionale, e che sono stati indicate dalla Risoluzione in materia di Orientamento, in realtà possono essere raggiunti solo se le strutture che sostengono lo sviluppo delle politiche e dei sistemi vengono rafforzate. Le revisioni in materia di orientamento realizzate tra il 2000 ed il 2004 indicano chiaramente che una carenza chiave in questo campo è una *leadership* forte, strategica e decisa. In mancanza di tale *leadership*, e in mancanza di sistemi che sostengano lo sviluppo mediante ricerca e innovazione, c'è il pericolo che molte delle eccellenti iniziative mostrate negli aggiornamenti dei vari Paesi e nei dati integrativi rimangano *ad hoc* e dipendenti dalla buona volontà degli individui. Molte delle strategie innovative che sono implementate in tutta Europa, spesso, sono anche collegate ad un progetto, il che significa che a meno che non vengano istituzionalizzate tenderanno a scomparire nel momento in cui i fondi si esauriscono a conclusione del ciclo di realizzazione del progetto in questione. Tali iniziative hanno poche speranze di svilupparsi in scala e di rendere sistemico l'impatto che aiuta lo spostamento del paradigma attraverso il quale viene offerto l'orientamento professionale.

I rapporti sui progressi degli Stati membri dell'Unione Europea indicano che lo sviluppo di politiche e di sistemi di orientamento professionale è in fase di rafforzamento attraverso una serie di strategie. Queste includono l'organizzazione di un partenariato tra i prestatori e i soggetti chiave (*stakeholders*), quali ad esempio i Ministeri, le Parti sociali, i servizi d'impiego, i prestatori di servizi, gli operatori del settore dell'orientamento, gli

istituti di istruzione e formazione, i consumatori, i genitori ed i giovani. Un'altra strategia è la creazione di centri di ricerca che producano i dati necessari per dare forma al settore e fornire a questo una direzione. Una terza strategia riconosce che lo spostamento verso un paradigma di formazione per tutto l'arco della vita non può avvenire a meno che questo non venga supportato da migliori opportunità, sia in ambito di specializzazioni che di apprendimento delle politiche, mediante una formazione iniziale e continua per i professionisti e la partecipazione in attività transnazionali.

Tuttavia,

- I partenariati nazionali e transnazionali che sono stati creati finora sono ancora provvisori e fragili e possono dissolversi molto facilmente, a meno che non ricevano un adeguato sostegno.
- L'impegno dei Governi per un modello di orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita richiede un aumento di fondi e di risorse in un tempo in cui i bilanci statali sono rigidi e limitati. Sono necessarie prove più chiare per rafforzare l'affermazione che l'orientamento genera benefici economici, oltre che personali.
- La professionalizzazione del personale nel campo dell'orientamento professionale è ancora ad uno stadio iniziale e spesso i profili delle competenze corrispondono solo parzialmente ai requisiti di un modello di orientamento lungo tutto l'arco della vita.

8. LE STRADE DA SEGUIRE

Le strade da seguire si basano sui punti di forza che l'orientamento professionale è riuscito a creare, in maniera da poter in seguito affrontare i punti di debolezza che sono stati identificati. Esistono almeno due livelli presso cui questo compito può essere svolto.

In primo luogo, è indispensabile che ogni Stato membro dell'Unione Europea consolidi la propria visione della politica relativa all'orientamento plasmando solidi partenariati a livello nazionale, regionale e locale, e che valuti la situazione in cui si trova in relazione allo spostamento verso il paradigma dell'orientamento lungo tutto l'arco della vita ed in particolare in relazione alle cinque aree chiave indicate dalla Risoluzione in materia di orientamento. Nel fare ciò, gli Stati membri ora hanno a disposizione un'ampia schiera di dati comparati, utili a verificare a che punto si posizionano sia come Stati sia come livello di servizi prestati. Gli Stati possiedono altresì numerosi casi studio di risposte di successo alle sfide che molti Paesi stanno affrontando nel tentativo di sviluppare un sistema di orientamento che sia utile al bene pubblico e privato. Inoltre, possiedono una serie di strumenti di riferimento comuni con pratica utilità nell'ideazione e nel miglioramento dei sistemi e delle politiche in ambito di orientamento lungo tutto l'arco della vita.

In secondo luogo, questo lavoro di vitale importanza a livello di Stato membro deve essere collegato alla rete europea che è in fase di creazione – e

da questa deve beneficiare – ed il cui ruolo è quello di consolidare, sostenere e fornire un valore aggiunto agli sforzi a livello nazionale. Le reti epistemologiche e di politiche hanno una solida storia di successo nel supportare la creazione di competenze (*capacity building*), il trasferimento di conoscenze e di abilità tecniche, così come di apprendimento delle politiche. La “*Rete della politica europea in materia di orientamento lungo tutto l’arco della vita*”, recentemente creata dalla Commissione per proseguire il lavoro del “Gruppo di esperti dell’orientamento lungo tutto l’arco della vita”, può giocare un ruolo fondamentale nella condivisione di opzioni di politiche e nel dare forma agli sviluppi di queste, nella raccolta di informazioni e nella loro diffusione, nell’incaricare lo svolgimento di analisi e ricerche in ambito di politica, ed in generale supportando e rafforzando le strutture nazionali.

Nel rappresentare in maniera analitica gli sviluppi nell’attuazione del modello di orientamento per tutto l’arco della vita nei diversi Stati membri, e nel porre tali sforzi all’interno di un più ampio contesto europeo, si spera che la ricerca sulla quale questa pubblicazione si basa, aiuti l’impegno a livello nazionale ed europeo di essere un sempre miglior servizio ai cittadini nella loro ricerca di una vita piena di significato, appagante e decorosa.