

Presupposti per la costruzione di un sistema nazionale di orientamento.

Riflessioni per garantire il diritto di orientamento ai giovani nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale nell'ottica dell'apprendimento permanente

DANIELA PAVONCELLO¹

Parole chiave:
Orientamento,
Governance,
leFP,
Diritto-dovere,
Apprendimento
permanente

1. Il cambiamento culturale: la nuova domanda di orientamento

Le difficoltà che vivono oggi i cittadini dell'Europa e del mondo di far fronte alle conseguenze della globalizzazione, della tecnologia digitale, dell'evoluzione demografica e dello sviluppo ambientale, impongono un cambiamento delle strategie rispetto all'orientamento.

Di fronte alla discontinuità di elementi socio-economici instabili e fluttuanti l'obiettivo è far acquisire ai giovani una competenza che permetterà loro di analizzare, nell'immediato ma anche più tardi, a ogni bivio che si presenterà nel corso dello svolgimento del proprio orientamento, gli elementi di sé, le proprie risorse e i propri limiti e la struttura del mondo circostante, con le sue strade maestre e i tornanti, le sue opportunità e le sue forzature. Se in un mondo in evoluzione non è più possibile costruire progetti a lungo termine, occorre fare proprie le strategie a breve termine, gli aggiustamenti conseguenti e la disponibilità (Pelletier - Dimora, 1984).

¹ Ricercatrice ISFOL.

Se il quadro ideologico svolge un ruolo importante nel modo di concepire le questioni soggiacenti alle pratiche di orientamento, queste dipendono anche dai contesti sociali in cui vengono formulate. Queste pratiche costituiscono, infatti, risposte a questioni sociali determinate a loro volta dallo stato dell'organizzazione sociale, delle tecnologie e dell'organizzazione della produzione e del sistema della formazione (Guichard - Huteau, 2003).

Difatti di fronte ai cambiamenti dell'organizzazione del lavoro è necessario porre maggiormente attenzione al sistema delle competenze che l'individuo deve acquisire per adattarsi all'evoluzione rapida del lavoro e dell'impiego. Deve modificare quasi costantemente il suo modo di lavorare e spesso deve cambiare lavoro. Per questo è necessario garantire una formazione continua e sviluppare il repertorio del proprio sapere, del proprio saper fare e del proprio saper essere. Al fine di fornirgli l'assistenza di cui ha bisogno è necessario organizzare un sistema di servizi di orientamento strutturato e integrato con le diverse politiche educative e sociali, finalizzato alla promozione del soggetto inteso come risorsa sulla quale investire.

L'orientamento, come funzione di supporto alle scelte nelle fasi di transizione, ha assunto oggi un ruolo significativamente rilevante nell'ambito dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

Indagini recenti sullo stato del sistema educativo e formativo italiano² rilevano tuttavia la persistenza di alcuni fenomeni: 1) nel corso degli ultimi cinque anni l'offerta formativa si è notevolmente diversificata ed è aumentato in modo consistente il livello di qualificazione dei giovani; 2) nonostante ciò, circa 160.000 giovani fra i 14 e i 17 anni restano fuori dal sistema di istruzione e formazione; inoltre, le difficoltà riscontrate nelle prime esperienze di lavoro, il fallimento nel mantenere la propria collocazione nel mondo produttivo o l'impossibilità di accedervi costituiscono esperienze attualmente molto diffuse, configurandosi come fattori di rischio per la partecipazione produttiva al mondo del lavoro e più in generale per lo sviluppo della convivenza sociale in un'ottica di cittadinanza attiva; 3) le decisioni dei giovani rispetto ai percorsi di istruzione e formazione da intraprendere restano ancora fortemente condizionate da un riferimento stereotipato al contesto sociale e familiare di origine, a valutazioni spesso non accompagnate da un efficace e realistico bagaglio informativo e orientativo, e da una esplorazione circostanziata del contesto in cui le scelte si realizzano.

In sintesi, sembrerebbe che lo sviluppo di conoscenze e saperi non si declini in una competenza ad utilizzare gli stessi entro il contesto di riferimento.

Seppure si riconosce alla formazione professionale un valore professionalizzante³, per la maggior parte dei giovani, lo studio, l'impegno culturale e

² ISFOL, *Rapporto ISFOL*. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2007; ISFOL, *L'accompagnamento al successo formativo: Strategie e modelli operativi dei centri per l'impiego*, ISFOL Ed., Roma, 2006.

³ ISFOL-IARD, *Risultati della ricerca: La domanda di formazione dei giovani in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*, in stampa.

i contenuti disciplinari divengono valori motivanti in quanto tali, piuttosto che funzionali al futuro inserimento nel mondo del lavoro.

Così, nonostante l'utilizzo sempre più frequente di pratiche orientative, sembra che permanga uno scollamento "culturale" fra i sistemi di rappresentazioni e gli atteggiamenti condivisi dai giovani sull'utilità e la funzione della formazione per il proprio futuro, e le offerte formative e di orientamento proposte dalle scuole o nell'ambito del sistema di istruzione e formazione.

In rapporto a tali considerazioni, quale funzione è chiamato oggi a svolgere l'orientamento in quanto servizio rivolto a tutti fra formazione e lavoro? Da quali politiche di *governance* è sostenuto? Cercheremo di rispondere a tali quesiti ripercorrendo i principali documenti istituzionali prodotti sul tema nel corso degli ultimi anni.

2. Le politiche europee: verso l'orientamento lungo l'arco della vita

Nel contesto europeo, fin dal 2000, l'orientamento professionale è stato considerato un elemento centrale per l'evoluzione delle politiche dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione.

L'orientamento è considerato uno degli aspetti chiave delle azioni volte a promuovere l'apprendimento permanente, l'occupazione attiva, l'equità sociale e le strategie per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona.

Ripercorrendo i principali documenti istituzionali in materia di orientamento, è possibile dire che, in rapporto alle nuove questioni sociali poste dallo sviluppo della società della conoscenza, stiano cambiando anche le dimensioni su cui si organizzano le politiche di *governance* e si stia riconoscendo una funzione professionale sempre più specifica dell'orientamento, che viene inteso come sistema integrato di servizi a supporto dello sviluppo della competenza degli individui a scegliere e articolare progettualità in rapporto ai propri percorsi di sviluppo formativo e professionale.

Nell'ambito dei servizi scolastici, come rilevato dall'OECD⁴, tradizionalmente l'orientamento si è diffuso con due modalità prevalenti che tendono ad essere fra loro separate: da un lato, come servizio a supporto delle scelte educative, in una dimensione vocazionale (scegliere il percorso di studi o lavorativo più consono alle proprie attitudini, interessi e competenze), spesso erogato a spot solo al termine del passaggio fra un ciclo di studi e il successivo, o nel passaggio fra scuola e lavoro; dall'altro, e più spesso, come servizio di consulenza personale e sociale rivolto a giovani a rischio di abbandono scolastico, che interviene per il recupero di motivazioni e interessi alla partecipazione ai contesti scolastici e formativi, oppure per l'inserimento lavorativo. Uno dei limiti di tali modalità è stato quello di considerare l'orien-

⁴ OECD, *Career Guidance and Public Policy. Bridging the gap*, OECD Publications, Paris, 2004.

tamento come intervento utile per prevenire insuccessi o deficit, piuttosto che come servizio volto a promuovere una partecipazione consapevole ai contesti scolastici e lavorativi e a dare senso ai cambiamenti che intervengono nel mercato del lavoro e nel sistema dell'educazione.

Per quanto riguarda l'orientamento erogato in contesti diversi da quello scolastico-formativo (ad es. nell'ambito dei Servizi per l'impiego), soltanto di recente si sta assistendo all'organizzazione di servizi rivolti a fasce giovanili, che comunque risentono ancora molto di una tradizione che mira a intervenire sulla disoccupazione piuttosto che a prevenirla. Nonostante questo, i servizi sono in grado di fornire consulenze di base di tipo informativo, e stanno iniziando ad organizzare funzioni di consulenza specialistiche che accompagnino i giovani nella partecipazione ai contesti scolastici e formativi, ma anche all'inserimento lavorativo.

Tornando alle politiche europee, la "Risoluzione in materia di orientamento" (maggio 2004) fornisce alcune indicazioni e definisce alcune priorità che puntano a promuovere un'evoluzione degli interventi di orientamento da servizi che intervengono a "colmare" deficit, a servizi che promuovono la partecipazione attiva delle persone ai contesti formativi e professionali, intervenendo in vario modo proprio sulle relazioni fra individui e contesti lungo l'arco della vita e non solo in momenti di transizione "critica".

In merito alla definizione, la Risoluzione ribadisce che l'orientamento corrisponde ad un "insieme di attività che mettono in grado i cittadini di ogni età, in qualsiasi momento della loro vita, di identificare le proprie capacità, le proprie competenze ed i propri interessi, prendere decisioni in materia di istruzione, formazione e occupazione nonché gestire i loro percorsi professionali di vita nelle attività di formazione, nel mondo professionale ed in qualsiasi altro ambiente in cui si acquisiscono e/o si utilizzano tali capacità e competenze". Tale definizione evidenzia la funzione dei servizi di orientamento come strumento integrativo volto non solo a fornire informazioni, ma anche competenze necessarie per decodificare il mondo per esprimere scelte consapevoli mentre gestiscono i propri percorsi di apprendimento e di carriera. Un insieme di attività quindi volte a potenziare la partecipazione degli individui ai contesti sostenendo l'individuo non solo in momenti cruciali di decisione, ma lungo l'arco della vita in un'ottica proattiva (Sultana, 2008).

È nella partecipazione ai contesti che sorgono le domande di orientamento degli individui, e proprio questa domanda per come si origina nei diversi contesti diviene un punto cardinale di riferimento di qualsiasi servizio.

Rispetto allo sviluppo del sistema dei servizi per l'orientamento, la Risoluzione propone uno spostamento del focus di intervento dall'orientamento come servizio specialistico rivolto a singole persone *una tantum*, a orientamento come sistema di servizi olistico e integrato, erogato da diverse strutture che da più punti di vista si fanno carico di conoscere e trattare le esigenze locali. In questo senso, l'orientamento non viene più identificato con

la sede in cui viene erogato, ma diviene una funzione trasversale su cui possono operare diverse strutture in rapporto ai diversi passaggi che l'individuo percorre lungo l'arco della vita, fra formazione e lavoro, o anche nel corso della propria carriera scolastica e professionale.

L'invito della Risoluzione, infatti, è a differenziare l'offerta dei servizi per l'orientamento creando un sistema congiunto che utilizzi, nella programmazione e nella verifica delle attività, anche il riscontro di coloro che a vario titolo interloquiscono con lo stesso sistema.

Per poter funzionare in un'ottica di sistema, la Risoluzione segnala alcune priorità per gli Stati membri: 1) impegno a favore dello sviluppo di servizi di orientamento di elevata qualità, laddove per qualità si intende non solo la definizione di standard volti ad assicurare prestazioni eque, ma anche capacità di coinvolgere l'utente nell'ideazione, nella gestione e nella valutazione dei servizi e dei prodotti di orientamento; 2) rafforzamento delle strutture per lo sviluppo delle politiche e dei sistemi a livello nazionale e regionale, mediante il coinvolgimento di adeguati soggetti chiave (Ministeri, Parti Sociali, Servizi per l'impiego, prestatori di servizi, operatori del settore dell'orientamento, istituti di istruzione e formazione, consumatori, genitori e giovani); 3) costituzione di strutture che assicurino cooperazione e coordinamento tra servizi a livello nazionale, regionale e locale; 4) attivazione di un raccordo fra sistemi di istruzione, formazione e lavoro e complementarietà delle politiche educative, sociali ed economiche.

La comunicazione della Commissione "Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa" (2003) osserva che l'investimento nei servizi di orientamento e consulenza dovrebbe consistere nel creare strategie di prevenzione tempestiva in grado di ridurre significativamente gli squilibri tra l'istruzione e la formazione e i bisogni del mercato del lavoro; di accrescere i tassi di completamento dei cicli nell'istruzione secondaria e in quella superiore; di agevolare la transizione verso il mondo del lavoro come anche il ritorno agli studi. Si sottolinea inoltre l'importanza di rendere la scuola un ambiente di apprendimento aperto per prevenire e contrastare la dispersione scolastica e il disagio dei giovani, riconoscendo la necessità di sostenere il raccordo e la sinergia tra la scuola e il mondo del lavoro e di favorire l'inclusione sociale con la partecipazione delle famiglie e delle associazioni giovanili e di volontariato.

Tale Raccomandazione, infine, viene sostenuta e ampliata nella relazione intermedia comune del Consiglio e della Commissione sull'attuazione della strategia di Lisbona, "Istruzione e formazione 2010: l'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona"(2004), che identifica l'orientamento come una delle quattro azioni chiave per creare quadri di apprendimento aperti, attraenti e accessibili, che "sostengano l'apprendimento a tutte le età e in vari ambiti e consentano ai cittadini di gestire il proprio apprendimento e lavoro facilitando in particolare l'accesso e l'avanzamento attraverso varie occasioni di apprendimento e vari percorsi professionali".

Nel Comunicato di Maastricht del dicembre 2004, "Maastricht Commu-

niqué on the Future Priorities of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training”, gli Stati membri dichiarano di voler rafforzare la loro cooperazione per poter offrire a tutti i cittadini europei le qualifiche e le competenze necessarie per integrarsi nella società e per garantire che l’Europa diventi “un’economia più competitiva”. Vengono presentate, a tale proposito, una serie di priorità da tenere presenti a livello nazionale: 1) favorire l’uso di strumenti comuni relativi alla trasparenza e all’assicurazione di qualità e di validità dall’apprendimento formale ed informale; 2) favorire l’uso del Fondo Sociale Europeo, che durante il periodo 2007-2013 dovrebbe sostenere il ruolo chiave dell’istruzione e della formazione; 3) privilegiare le necessità formative delle persone o dei gruppi a rischio di esclusione sociale o di marginalità nel mercato del lavoro; 4) sviluppare gli ambienti di apprendimento nei luoghi di formazione e sul posto di lavoro, attraverso il miglioramento e l’implementazione degli approcci pedagogici che sostengono l’apprendimento auto-organizzato e utilizzano il potenziale fornito dalle nuove tecnologie e dall’*e-learning*; 5) favorire lo sviluppo delle competenze degli insegnanti e dei formatori.

Si arriva, così, alle “Conclusioni del Consiglio dell’Unione Europea in materia di istruzione e formazione nell’ambito del riesame intermedio della strategia di Lisbona” (21 febbraio 2005) in cui si afferma che le strategie nazionali in materia di apprendimento permanente dovrebbero garantire a tutti i cittadini l’acquisizione delle competenze chiave – di cui hanno bisogno in una società basata sulla conoscenza – attraverso la creazione di contesti di apprendimento aperti, attraenti e accessibili: l’istruzione, la formazione, l’apprendimento non formale e quello informale costituiscono il fondamento su cui si possono creare posti di lavoro di migliore qualità, in quanto si basano proprio sul costante miglioramento delle competenze dei singoli.

Da ultimo, nel documento della Commissione Europea, “Efficienza ed equità nei sistemi europei di istruzione e formazione” (2006), si ribadisce l’importanza di garantire una politica di equità per tutti i cittadini, in particolare per gli adulti con bassi livelli di qualifica e per i giovani a rischio di abbandono offrendo loro un contesto di apprendimento alternativo. Tali iniziative comportano evidentemente un costo, ma i costi dell’inattività e del conseguente numero elevato di abbandoni sarebbero notevolmente più alti.

Appare, quindi, chiaro che l’Europa considera l’Istruzione e la Formazione Professionale la base per “un’economia della conoscenza” e si impegna a favorire non solo l’accesso di tutti i cittadini a tali percorsi, ma anche l’accesso a percorsi differenziati di educazione permanente che, attraverso una maggiore corrispondenza tra domanda e offerta, permetteranno la crescita dell’occupabilità e della mobilità.

L’apprendimento durante tutto l’arco della vita consentirà, così, una maggiore responsabilità della persona nell’acquisizione di nuove conoscenze e capacità, la promozione dello sviluppo personale e la diversificazione della domanda di istruzione e di formazione, sia iniziale che permanente, per rispondere ai mutamenti del mondo del lavoro e della società in generale.

3. Le politiche di orientamento nazionali nell'ambito del diritto-dovere

In Italia, relativamente allo sviluppo delle politiche di orientamento, numerosi sono stati i tentativi di proporre articoli di legge in grado di istituire formalmente azioni di orientamento nell'ambito dei sistemi di istruzione e formazione, a volte non resi esecutivi, come ad es. l'art. 4 della Legge 296.

La Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 ha istituito l'obbligo di istruzione a 10 anni, aumentando, quindi, la scolarità della popolazione giovanile. Tale provvedimento contrasta, però, con la rilevazione che numerosi giovani (ben un terzo della popolazione fra i 15 ed i 24 anni) continuano ad uscire dal sistema formativo e a "disperdersi" e che, quindi, forse è questo il primo problema da affrontare.

Nella rappresentazione collettiva degli attori coinvolti, tale fenomeno viene ricondotto a quello più vasto della crisi dei valori di società, famiglia e scuola che caratterizza il nostro tempo e al contesto culturale attuale che sembra non attribuire importanza all'educazione e alla formazione. In realtà, seppur è vero che spesso gli ambienti familiari dei giovani "a rischio" sono socialmente e culturalmente "ai limiti" e nel territorio sono pochi i centri di aggregazione e di incontro, risulta semplicistico ridurre la dispersione scolastica esclusivamente al problema individuale dello svantaggio di partenza. Risulta più realistico rilevare, accanto a questo, la mancata capacità del nostro sistema educativo di accogliere i ragazzi, assolvendo ad una funzione propria e primaria di integrazione sociale.

Partendo da queste premesse, risulta di estrema importanza considerare le politiche di orientamento attuate dalle singole realtà regionali, in attuazione del diritto-dovere e a seguito della Legge 53/2003, come azioni integrate e sistemiche nel sistema di formazione, educazione e lavoro atte a favorire il successo formativo per tutti nessuno escluso.

Le azioni di orientamento promosse dalle istituzioni educative e formative nell'ambito dei percorsi per l'assolvimento del diritto-dovere risultano estremamente frammentate per l'eterogeneità di iniziative che sono state realizzate, con un particolare ed evidente divario di politiche tra il Centro-Nord e il Sud.

Il "sistema di orientamento", purtroppo, risente dell'assenza di una politica nazionale che regolarizzi tale disciplina. Pertanto, notiamo che diverse realtà regionali, soprattutto nel Centro-Nord, nella *policy* del sistema educativo e formativo, hanno opportunamente previsto politiche di orientamento atte a favorire un processo di maggiore consapevolezza decisionale nelle scelte future, non solo nelle fasi di transizione dei percorsi, ma soprattutto *durante* i percorsi educativi. Inoltre, si sta recependo la necessità di sviluppare un sistema di orientamento integrato sul territorio, che includa non solo un sistema di rete, ma soprattutto preveda un'integrazione di politiche formative, lavorative ed educative. L'obiettivo fondamentale è proseguire l'azione di sviluppo dell'integrazione fra il mondo dell'istruzione e della formazione professionale con le realtà economiche, sociali e pubbliche locali del

territorio, consolidando e rafforzando le reti già esistenti e favorendo lo sviluppo e la nascita di nuovi partenariati sul territorio che promuovano servizi per l'orientamento (con particolare attenzione al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, per contrastare il fenomeno della dispersione).

Molteplici sono le iniziative attivate dalle Regioni del Centro-Nord che vivacizzano l'arco delle proposte di orientamento che si snodano tra azioni di consulenza orientativa, allestimento di siti web, apertura di sportelli, campagne informative, ecc. Si rileva un maggiore incremento di azioni di orientamento nell'ambito dei contesti educativi anche con una fattiva collaborazione dei Servizi per l'impiego. Si ampliano le iniziative promozionali e informative di orientamento per la diffusione delle normative riguardanti la riforma del sistema scolastico e formativo rivolte al territorio che coinvolgono una pluralità di attori (scuola, famiglie, Servizi per l'impiego). Vengono ampliati gli interventi di sostegno alle famiglie e di supporto all'integrazione sociale di giovani immigrati, attraverso azioni di alfabetizzazione e di orientamento alla scelte⁵.

A fronte di iniziative di orientamento diffuse a livello regionale, resta un nodo ancora da risolvere: il tema delle anagrafi dei giovani in obbligo, che risulta centrale nell'ambito del diritto-dovere. Se, infatti, l'offerta formativa e le azioni a contrasto della dispersione costituiscono il cuore del sistema, le anagrafi possono davvero essere considerate come il presupposto del loro funzionamento. Infatti, senza *database* completi e aggiornati non può esistere un modello efficiente di intervento volto al recupero dei giovani in obbligo (se si eccettuano realtà molto circoscritte, dove i contatti interistituzionali tra i soggetti possono sopperire alla mancanza di un disegno di sistema, ad esempio attraverso la segnalazione tempestiva degli abbandoni)⁶.

Sotto il profilo normativo, l'iter volto al completamento della riforma Moratti ha visto l'emanazione del decreto n. 76 sul diritto-dovere del 15 aprile 2005, che sarà attivo nel corrente anno. Tale decreto prevede: 1) la creazione, presso il Ministero dell'Istruzione, di un'anagrafe nazionale degli studenti che opera il trattamento dei dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato degli alunni a partire dal I anno della scuola primaria; 2) la trasformazione delle anagrafi regionali per l'obbligo formativo in anagrafi regionali degli studenti a partire dal I anno della scuola primaria; 3) l'integrazione tra le anagrafi regionali e le anagrafi comunali della popolazione; 4) l'integrazione tra le varie anagrafi regionali e l'anagrafe nazionale, sulla base di standard tecnici per la definizione dei flussi informativi e al fine di permettere la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti.

Uno degli aspetti centrali sarà quindi il controllo continuo e costante degli abbandoni per prevenire il fenomeno della dispersione. Ma sarà necessaria un'azione di *governance* centrale e periferica in grado di presidiare

⁵ ISFOL, *Verso il successo formativo. Monitoraggio delle azioni formative*, 2006.

⁶ ISFOL, *L'accompagnamento al successo formativo: Strategie e modelli operativi dei centri per l'impiego*. ISFOL Ed., collana Temi e Strumenti, Roma, 2006.

tutto il sistema di istruzione e formazione con adeguate misure di monitoraggio sul funzionamento del sistema informatico.

4. Presupposti per un sistema nazionale di orientamento

Da quanto emerso, è evidente che riguardo al tema dell'orientamento assistiamo ad un proliferarsi di iniziative sul piano legislativo sia nazionale che europeo; l'interesse è vivo da molti anni, ma la questione viene trattata in modo disordinato e superficiale o, al contrario, a livello tecnico e quindi comprensibile solo dagli addetti ai lavori.

In effetti, se è noto che numerosi documenti comunitari, del Coordinamento delle Regioni italiane, delle varie Regioni e Province pongono nell'integrazione delle politiche d'istruzione, della formazione e del lavoro un obiettivo irrinunciabile, d'altra parte sono altrettanto note a tutti gli addetti ai lavori le difficoltà che impediscono a queste dichiarazioni di divenire pienamente operative. Si tratta di difficoltà, in particolare, connesse a identità e culture diverse, ma anche alla possibilità di competizione sia sulle risorse rese disponibili da Programmi Europei, sia sugli utenti da reperire.

Premesso che non si vuole sostenere, sempre e a tutti i costi, la necessità dell'integrazione su tutto e tra tutti (esistono in ogni caso diversi livelli di integrazione), si ritiene che sull'orientamento tale finalità sia irrinunciabile.

Questo per ridurre, se non eliminare, tre possibili effetti negativi che possono ridurre l'efficacia delle azioni di orientamento – due dei quali già segnalati da uno studio svolto per conto della Commissione Europea nel 1994 – relativi a:

- 1) *frammentazione/parzialità* delle risposte fornite dai vari servizi al soggetto. La presenza di risposte frammentarie o parziali, anche se corrette, è certamente un rischio reale se pensiamo che la traduzione operativa dei riferimenti normativi sull'orientamento ha generato servizi e azioni specifiche all'interno dei vari contesti, con pericoli di autoreferenzialità molto alti;
- 2) conseguente *discontinuità* delle modalità di sostegno orientativo. Se le persone sono interessate ai servizi di orientamento in tutto l'arco della loro vita, può diventare insufficiente e, soprattutto, non coerente e continuativo, il supporto fornito da servizi legati a contesti specifici. In particolare restano scoperte le fasi di transizione;
- 3) modalità di lavoro tendenzialmente autosufficienti e a *ridotto numero di relazioni reciproche*, sia con riferimento ai differenti tipi di servizi e funzioni orientative erogate nella scuola, nella formazione professionale, nell'inserimento al lavoro, nell'università, sia rispetto alle stesse strutture dedicate di orientamento.

Indubbiamente tali effetti sono ben visibili nel nostro Paese, seppure in misura nettamente inferiore, sia per la presenza di importanti accordi di in-

tegrazione interistituzionale, sia per l'azione di promozione e coordinamento svolta dalle Amministrazioni Provinciali. Si tratta però di iniziative sperimentali e/o parziali che fino a questo momento non hanno prodotto *systemi* di orientamento integrati con tutti i soggetti in gioco, in territori significativamente vasti.

Questa nuova attenzione mette in ombra i contenziosi e le dialettiche istituzionali che si potrebbero animare sugli aspetti di *governance*.

Molti provvedimenti in corso di predisposizione sono oggetto del confronto Governo-Regioni; ad esempio: l'attuazione dell'obbligo di istruzione a 16 anni, la riorganizzazione del secondo ciclo, l'avvio della formazione tecnica superiore, la revisione dell'apprendistato, la costruzione del sistema della formazione continua, la riorganizzazione dell'educazione degli adulti, la previsione di modalità nuove di orientamento nella scuola, tra scuola e mercato del lavoro, tra scuola e università, tra università e mercato del lavoro. Tutti questi provvedimenti, ispirati al *lifelong learning*, per essere utilmente attuati, comportano una precisa strategia di orientamento. Qualsiasi percorso di inserimento, di transizione e di cambiamento scolastico, formativo, lavorativo, corre infatti il rischio, senza adeguati presidi, di avvenire nel segno dell'estemporaneità e dell'impreparazione, mentre, per la realizzazione di personali progetti professionali e di vita e per soddisfare i fabbisogni delle imprese, sono necessarie informazioni corrette, assistenza, valutazione, formazione e tutorato mirati.

Anche la questione dell'innalzamento del livello culturale della popolazione richiede un profondo ripensamento delle funzioni dell'orientamento. Le maggiori conoscenze e i più elevati saperi di cui hanno bisogno i giovani, gli adulti, gli anziani, gli immigrati in una società sempre più competitiva e meno solidale, rendono indispensabile la presenza e la buona *performance* di strumenti a cui si possa ricorrere per affrontare le criticità vecchie e nuove del mercato del lavoro, ricercando soluzioni agli squilibri tra domanda e offerta di lavoro a livello quantitativo e qualitativo. Tali strumenti devono essere messi in rete sul territorio, superando la specificità dei fini e la separatezza operativa attuale.

Le Regioni hanno compiti precisi, riferiti alla programmazione degli interventi, insieme agli altri soggetti istituzionali competenti e alle Parti Sociali, nella chiarezza dei ruoli e delle funzioni, senza sconfinamenti o sovrapposizioni. Ci sono, è vero, zone di confine che possono provocare dialettiche o antagonismi a livello di *governance* complessiva, turbando la leale collaborazione tra i vari attori. Se pensiamo però a quale è la sfida e il percorso da compiere per "recuperare", per esempio, il milione di giovani dai 18 ai 24 anni presenti nel mercato del lavoro senza una qualifica o un titolo, per contrastare il fenomeno della "nuova dispersione" riferita alla sempre minor corrispondenza tra titoli (anche universitari) e lavori svolti, per riconvertire i lavoratori avanti in età e con bassi profili professionali, emerge con forza la necessità di superare i possibili contrasti e sviluppare grandi sinergie per condividere azioni complesse, costose, volte ad obiettivi di difficile e non immediata realizzazione ma ineludibili.

Oggi la situazione è di gran lunga migliore rispetto a quella emersa nell'indagine precedente del '99⁷ in cui, oltre al basso profilo dell'orientamento, appariva in stato di sofferenza l'avvio, l'organizzazione, la gestione generale dei Servizi. Grazie all'attività programmatoria e regolamentare delle Regioni, sono maturate le condizioni per delineare una nuova prospettiva basata non solo sull'adozione di standard nazionali, ma sulla qualità delle prestazioni.

Sei Regioni si sono infatti date una legge sul lavoro, diciannove utilizzano sistemi procedurali formalizzati per governare l'inserimento e la mobilità nel mercato del lavoro, mentre sono numerose le buone pratiche su processi specifici e realtà come il Piemonte, la Liguria e la Toscana le quali hanno in corso sperimentazioni basate sulla qualità, con l'allestimento di strumentazioni innovative e la formazione del personale⁸.

Si è già accennato in precedenza ai fattori critici e ai loro effetti negativi che giustificano l'integrazione nell'orientamento. Queste criticità vanno conosciute e affrontate in quanto ostacolo reale ad ogni tentativo di integrazione; in particolare si sottolinea: 1) la mancanza di un quadro di riferimento complessivo che valorizzi le diversità di cultura e di diversa "mission" dei vari servizi; 2) il prevalere di una logica competitiva con la ricerca di spazi propri per i vari soggetti sul piano dell'immagine, sulle azioni di *marketing* nei confronti degli utenti, sugli stessi finanziamenti; 3) la scarsa chiarezza sul tema delle figure professionali preposte all'orientamento sia in maniera esclusiva sia all'interno di altre professioni, in termini di prerequisiti di formazione, ma anche di profili professionali; 4) la parziale ricaduta e la non "messa a sistema" delle molte buone pratiche derivanti da progetti europei e la scarsa pratica della valutazione.

Esperienze sul campo, nonché la stessa letteratura al riguardo, identificano come elementi di facilitazione (istituzionali, organizzativi e culturali) per la realizzazione di una rete integrata per l'orientamento: 1) la presenza di norme ed accordi Istituzionali specifici (ad esempio, l'accordo del 21 maggio 2001 per il coordinamento e il governo integrato è punto di riferimento fondamentale per consentire ulteriori passi avanti, come la programmazione di linee guida e documenti operativi di quadro sull'orientamento, anche per il sistema scolastico); 2) la definizione di sedi che, a livello locale, in raccordo con gli organismi presenti a livello regionale e provinciale, permettano accordi operativi territoriali per la programmazione e il coordinamento degli interventi; 3) la presenza, all'interno di Regione e Province, di unitarietà nella programmazione e nella gestione delle attività di orientamento delle aree scuola, formazione professionale, lavoro attraverso una organizzazione che permetta raccordi periodici sull'orientamento con strutture funzionali di staff e/o dedicate di riferimento tecnico; 4) la promozione a livello regionale e provinciale di azioni di formazione degli attori dei di-

⁷ MINISTERO DEL LAVORO, *Indagine nazionale sui servizi di orientamento*.

⁸ ISFOL, *Atti del Convegno: "Verso la qualità dei servizi di orientamento ed inserimento lavorativo nei CPI"*, Ed. Litos, Roma, 2008.

versi sistemi per la costruzione di una cultura comune; 5) la differenziazione e divisione del lavoro tra i diversi soggetti all'interno di quadri di riferimento condivisi; 6) la presenza e il raccordo delle azioni di assistenza tecnica di sistema a livello regionale, provinciale, locale.

5. Conclusioni

La necessità di una *governance* nazionale per un'azione di sistema di orientamento efficace impone l'urgenza di una condivisione di politiche atte a fronteggiare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa; pertanto, come sottolineato anche dall'Unione europea, si ribadiscono le seguenti priorità.

- 1) Riconoscere all'orientamento professionale destinato ai giovani che rischiano di abbandonare la scuola prematuramente una priorità nell'assegnazione delle risorse umane ed economiche alle scuole e alle agenzie formative. Collaborare con i decisori politici dei sistemi d'istruzione e formazione per dimostrare l'importanza delle strategie adottate precocemente per identificare i giovani e mostrare il possibile ruolo dell'orientamento professionale in queste strategie.
- 2) Migliorare la formazione iniziale e in servizio dei direttori d'istituto, degli insegnanti e degli operatori dell'orientamento professionale, affinché vengano a conoscenza degli strumenti disponibili per l'integrazione dell'orientamento professionale nei programmi di assistenza ai giovani che rischiano di abbandonare la scuola.
- 3) Avvalersi di iniziative collettive extra-scolastiche (nei luoghi frequentati dai giovani) e lavorare con adulti influenti che sono quotidianamente a contatto con questi giovani per offrire orientamento professionale agli allievi a rischio.
- 4) Assicurare che i programmi di formazione degli operatori dell'orientamento professionale consentano di perfezionare le competenze necessarie per lavorare con i giovani a rischio e con i giovani che hanno abbandonato la scuola, in particolare attraverso la creazione di reti, la collaborazione con gli adulti e con gli organismi competenti, il riorientamento e il lavoro di *équipe*.
- 5) Assicurarsi che ogni giovane che lascia prematuramente la scuola disponga di un piano d'azione personale nell'eventualità della prosecuzione degli studi o di un'occupazione e nel perseguimento di altri obiettivi⁹.

Per la messa a regime di un sistema valido ed efficace di orientamento, nell'ottica di *life long learning*, sul piano nazionale urge affrontare le seguenti questioni.

⁹ OCSE, *L'orientamento professionale. Guida pratica per i decisori*, Parigi, 2004.

- 1) Promuovere una legge quadro sull'orientamento.
- 2) Promuovere una politica di orientamento, in stretto raccordo con le politiche formative e le politiche del lavoro, per valorizzare le esperienze prodotte e gli sforzi di innovazione messi in campo a più livelli.
- 3) Prefigurare un sistema di *governance* per lo sviluppo di un sistema di qualità in cui vengano definiti modelli, procedure e strumenti in grado di rendere trasparenti e accessibili a tutti i cittadini i servizi di orientamento proposti sul territorio in cui ogni istituzione (scuola, agenzie formative, università, Centri per l'impiego, centri di orientamento) possa, in relazione alla propria *mission*, fornire servizi adeguati a bisogni differenziati per qualsiasi tipologia di utenza. È necessario quindi che i diversi contesti lavorino in sinergia per la costruzione e la realizzazione di un integrato ed efficace servizio di orientamento.
- 4) Assumere e rendere operative le linee di indirizzo comunitarie in particolare nei programmi del *life long learning* in cui l'orientamento è divenuto uno dei temi trasversali alle *policy* nazionali e comunitarie che trovano nell'ambito dell'istruzione, della formazione e del lavoro le variabili indipendenti per la costruzione di assetti istituzionali stabili e improntati allo sviluppo della cittadinanza attiva.
- 5) Definire standard di competenze degli operatori di orientamento e percorsi di formazione e aggiornamento costante, con riconoscimento dei titoli acquisiti.
- 6) Predisporre un sistema di monitoraggio e valutazione complessivo delle politiche di orientamento e del suo impatto nei diversi contesti.

Riferimenti bibliografici

- DEL CORE P., *Atteggiamenti e stili decisionali degli adolescenti e dei giovani*, in "Rivista di Scienze dell'Educazione", Anno XLV (2007) 1.
- GUICHARD J. - HUTEAU M., *Psicologia dell'orientamento professionale. Teorie e pratiche per orientare la scelta negli studi e nelle professioni*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2003.
- ISFOL - IARD, Risultati della ricerca: "La domanda di formazione dei giovani in diritto-dovere all'Istruzione e alla Formazione", in stampa.
- ISFOL, "L'orientamento e il riconoscimento dei percorsi formativi", in *Rapporto ISFOL*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2007, pp. 193-201.
- ISFOL, *L'accompagnamento al successo formativo. Strategie e modelli operativi dei Centri per l'impiego*, ISFOL, Roma, 2006.
- ISFOL, *Orientare l'orientamento. Politiche azioni e strumenti per un sistema di qualità*, ISFOL, Roma, 2007.
- ISFOL, *Verso la qualità dei servizi di orientamento ed inserimento lavorativo nei Centri per l'impiego. Risultati di una sperimentazione, Atti del convegno del 13 novembre 2007*, in stampa.
- OECD, *Career Guidance and Public Policy. Bridging the gap*, OECD Publications, Paris, 2004.
- SULTANA R.G. (2007), *L'Europa e la sfida dell'orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita*, in "Rassegna CNOS" 3(2007), pp. 28-45.

Documenti europei

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, SEC(2000) 1832, 30.10.2000, Bruxelles.

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa*, COM(2002) 779, 10.1.2003, Bruxelles.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Consiglio europeo di Bruxelles, 16 e 17 ottobre 2003. Conclusioni della presidenza*, (OR. EN) 15188/03, 25.11.2003, Bruxelles.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Istruzione & Formazione 2010. L'urgenza delle riforme per la riuscita della Strategia di Lisbona. Relazione intermedia comune del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato concernente il seguito dato agli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa*, (OR.EN.6905/04), 3.3.2004, Bruxelles.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Progetto di risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio sul rafforzamento delle politiche, dei sistemi e delle prassi in materia di orientamento lungo tutto l'arco della vita in Europa*, (OR.EN.9286/04), 18.5.2004, Bruxelles.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Efficienza ed equità nei sistemi europei di istruzione e formazione*. SEC(2006)1096, COM(2006)481 definitivo, 8.9.2006, Bruxelles.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su efficienza ed equità nell'istruzione e formazione (2006/C 298/03)*, in Gazzetta Ufficiale dell'UE del 18.12.2006.