

Documento del Coordinamento delle Regioni per il Lavoro e la Formazione Professionale

Una nuova politica regionale per l'orientamento: prospettive, problemi, soluzioni

Premessa

Se nel corso degli anni Novanta le politiche dell'Orientamento in Italia si sono contraddistinte, rispetto al resto dell'Europa, per l'articolazione degli interventi e, in non pochi casi, anche per la ricchezza delle esperienze, derivante soprattutto dalla suddivisione delle competenze fra soggetti istituzionali diversi (Scuola, Università, Regioni ed Enti Locali), il nuovo millennio presenta per l'Orientamento le opportunità dell'integrazione e della rete e contemporaneamente il pericolo della frantumazione e polverizzazione delle proprie attività.

Da una parte il progressivo realizzarsi delle grandi riforme in materia di Servizi per l'Impiego, Scuola ed Università e, dall'altra, gli straordinari mutamenti in atto nella società nei campi del lavoro e dell'informazione stanno sottoponendo le funzioni orientative ad una pressione tale da determinare la necessità di un sostanziale ripensamento del ruolo delle Istituzioni al riguardo, per favorire una logica sistemica ed evitare l'esplosione di innumerevoli iniziative, caratterizzate da un approccio assolutamente spontaneistico e privo di professionalità.

Infatti, a testimonianza della crescente necessità di dare risposte concrete a bisogni sempre più pressanti dell'individuo e della collettività, emergono significative e preziose ricerche, manifestazioni ed esperienze, anche di ampio respiro, ma parimenti si fa evidente la difficoltà delle istituzioni pubbliche a costruire un sistema e governare il cambiamento, pur in quei casi sia stato dalle stesse promosso!

E anche laddove si sono felicemente realizzate iniziative importanti di orientamento assunte in modo coordinato dai diversi soggetti istituzionali, queste hanno perseguito un modello d'intervento debole nel quale è mancata la logica della «presa in carico» e quindi della continuità di servizi personalizzati, ed è rimasta all'individuo la responsabilità totalmente non assistita della scelta del proprio percorso formativo e lavorativo.

Particolarmente utile al riguardo sono i saloni dell'orientamento, sia professionale, che scolastico, che universitario. Queste iniziative devono diventare, oltre che delle grandi vetrine nelle quali i visitatori hanno il vantaggio di trovare raccolte in un'unica sede proposte formative o lavorative diverse, luoghi dove praticare e sperimentare nuovi servizi e metodologie e possono svolgere una funzione di promozione tra gli operatori di una moderna pratica della guidance per costituire un vero e proprio sistema di orientamento.

La Commissione Europea, nel *Memorandum on lifelong learning* sottolinea l'importanza di garantire a tutti un facile accesso all'informazione e ad un orientamento di qualità sulle opportunità di istruzione e formazione in tutta Europa e durante tutta la vita. La presenza delle funzioni orientative diventa così un'azione trasversale dei nuovi programmi comunitari per sostenere le scelte personali nelle fasi di transizione, in una logica di miglioramento e di sviluppo professionale continuo. Pressante quindi è l'invito ai mondi della Scuola, dell'Università, della Formazione Professionale, dei Servizi per l'Impiego, delle Imprese, degli Attori sociali ad abbandonare separatezze e divisioni ed a interconnettersi in rete per aiutare gli individui a muoversi in quell'articolato e complesso sistema che è il mondo degli anni 2000, raggiungendo un'equilibrata mediazione tra le proprie aspirazioni e risorse, da una parte, ed i vincoli e le opportunità del mercato del lavoro, dall'altra.

Individuare una nuova politica dell'orientamento, nel breve come nel medio termine, diventa così una sfida che le Regioni hanno la responsabilità di cogliere, se davvero vogliono esercitare la loro prerogativa istituzionale ed essere protagonisti di una nuova capacità di governare e programmare sul territorio in maniera integrata e coordinata tutte quelle variabili che oggi costituiscono gli elementi di rinnovamento del sistema della formazione professionale, del lavoro e dell'istruzione.

Parimenti a livello nazionale emerge urgente la necessità di giungere finalmente alla definizione di un quadro normativo e di un modello d'intervento istituzionale, portando a maturazione quella lunga fase intermedia di ricerca che per lungo tempo ha cercato di conciliare la necessità di una cornice di riferimento valida per tutto il sistema educativo e formativo e la valorizzazione del ricco patrimonio di esperienze ed iniziative che si sviluppano ormai da anni sul campo.

L'esigenza di governare il rinnovamento del sistema della formazione professionale, del lavoro e dell'istruzione diventa quanto mai attuale oggi, in un momento nel quale, dopo il referendum sulla modifica dell'art.117 della Costituzione, si aprono nuovi scenari di responsabilità sia da parte dei governi regionali che di quello nazionale. La prospettiva che parte della legislazione sul tema lavoro e istruzione diventi concorrente e, addirittura, per alcuni parti di natura esclusiva delle Regioni, pone nuovi stimoli alla ricerca di innovazione e allo sviluppo omogeneo della normativa.

Contesto di riferimento

Come brillantemente analizzato dal Professor Aris Accornero, dell'Università «La Sapienza» di Roma, nella relazione tenuta in occasione della conferenza di presentazione del *Rapporto I-sfol 2000*, tenutasi a Roma il 28 novembre 2000, il contesto di riferimento nel quale vengono ad esercitarsi le nuove funzioni di Orientamento fonda le proprie radici nell'evoluzione del mondo del lavoro da un modello taylor-fordista ad uno post-fordista: «la parte mobile, fluttuante e contingente della mano d'opera cresce ovunque perché non c'è più il modello dell'impresa compatta, integrata verticalmente; adesso l'integrazione tra imprese è orizzontale (...) E tutto il tragitto lavorativo, per quanto discontinuo e composito, deve essere in qualche modo registrato. Né si potrà fare a meno dei servizi all'impiego, pubblici o privati, in grado di aiutare non soltanto chi cerca un lavoro ma anche chi affronta una discontinuità involontaria o volontaria».

Così ben presto i giovani (ed i meno giovani in situazione di crisi occupazionale) hanno l'esigenza di cominciare a pensare al proprio percorso professionale, superando l'idea dell'unico lavoro, stabile per tutta la vita. Tale esigenza è ulteriormente sospinta da una fortissima offerta informativa nonché da una crescente diversificazione delle opportunità scolastiche e di formazione, che non sempre sono in grado di essere decifrate ed interpretate, e che non di rado sono fonte di ansia o di senso di inadeguatezza.

Emerge così sempre più forte il bisogno, anche in forme latenti, di essere aiutati nella comprensione delle opportunità offerte e nella definizione o nella ridefinizione del proprio progetto formativo o professionale. E questo bisogno interessa un ventaglio sempre più ampio di categorie sociali: studenti, adolescenti che abbandonano i cicli scolastici, giovani inoccupati, lavoratori espulsi dalle attività produttive, donne con difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro, immigrati e fasce deboli.

In risposta a questi bisogni e recependo le indicazioni comunitarie sulla centralità che le azioni politiche devono assegnare alla persona, le istituzioni, sia centrali che locali, hanno sviluppato negli ultimi anni una crescente attenzione ai temi delle politiche attive del lavoro e dell'orientamento in particolare. E la richiesta si è espressa in modo talmente pressante da stimolare risposte perfino da parte delle stesse imprese che, in alcuni stati europei, hanno cominciato ad investire nei servizi privati di orientamento a favore dei loro dipendenti.

D'altro canto la globalizzazione delle economie ha creato una maggiore compenetrazione tra aree e sistemi ed ha posto l'attenzione sulle specificità delle singole realtà e sui fenomeni di regionalismo e di decentralizzazione. Nasce però l'esigenza di armonizzare la dimensione locale con quella globale attraverso processi di «glocalizzazione», per usare un neologismo. In questo contesto l'Unione Europea è promotrice di un dialogo diretto e privilegiato con i territori, in un'ottica di Europa dei cittadini: i sistemi socio-economici locali diventano i protagonisti in grado di fornire servizi più adeguati e vicini al cittadino e ai bisogni locali.

Nuove Politiche

Nel presente momento storico è straordinariamente favorevole alla definizione di nuove politiche, centrali e locali, la circostanza che la Pubblica Amministrazione italiana si trovi attualmente al centro di un grande processo di riforma, non sempre percepito dalla cittadinanza come tale, che attraversa il sistema dell'istruzione e della formazione, il collocamento e i servizi per l'impiego.

E proprio l'Orientamento viene spesso a ritrovarsi, come azione dotata di un'autonoma specificità di obiettivi e strumenti, negli ultimi atti legislativi ed amministrativi di riforma e decentramento, sia nell'ambito delle politiche educative e formative, sia in quelle del lavoro.

In effetti, il processo di riforma, che ha come principio portante quello suaccennato della sussidiarietà, può aiutare l'orientamento a raggiungere al meglio quella mediazione fra le esigenze dell'individuo (motivazioni, interessi, competenze) e le opportunità esterne (offerte formative e del mercato del lavoro) che è al cuore della sua stessa definizione.

Spetta alle Regioni assumere il compito della costruzione e del governo del sistema integrato di orientamento garantendo una forte funzione di raccordo tra le politiche e i soggetti settoriali che affronti le seguenti questioni:

1. Risorse umane

In questa direzione devono essere privilegiati gli interventi di affermazione e recupero di una «cultura orientativa» centrata su una sostanziale competenza di base, diffusa a tutti i livelli di strutture e operatori; condizione questa per attivare sinergie, integrazioni e raccordi fra gli attori del sistema. La valorizzazione delle risorse umane e la loro capacità di riconoscersi appartenenti ad una cultura professionale comune rappresenta il punto chiave del processo strategico di costruzione del sistema;

2. Metodologia di lavoro

Occorre che siano individuati «luoghi e pratiche comuni di lavoro» per i soggetti del sistema e per gli operatori e gli specialisti dei vari settori articolati ai diversi livelli e sul territorio:

- sedi istituzionali di confronto, elaborazione e programmazione raccordata di obiettivi, iniziative e progetti;
- sedi tecniche di scambio e discussione tra gli specialisti dell'orientamento e gli operatori con funzioni orientative;
- strutture permanenti di servizio quali sedi di lavoro integrato;
- definizione di modalità coordinate di rinvio degli utenti da una struttura all'altra, secondo le esigenze della persona e le risorse disponibili;
- lavoro integrato per progetti finalizzati alla realizzazione di specifici obiettivi e attività.

3. Risorse di supporto

Devono essere realizzati centri-risorse di supporto dei servizi a disposizione di tutti gli operatori dei diversi settori;

4. Sistema informativo-comunicativo

La disponibilità di informazioni su tutti gli oggetti, le opportunità, le regole e le risorse del sistema, organizzate in modo razionale e funzionale alle esigenze delle diverse strutture e operatori, e l'esistenza di un sistema organico e multistrumentale di divulgazione e comunicazione, che possa essere utilizzato anche dagli utenti, rappresenta la base indispensabile per poter affermare che esista effettivamente un sistema integrato di orientamento.

In tali processi due sono le parole chiavi: l'integrazione e la rete.

L'integrazione tra formazione professionale e scuola e tra formazione professionale e politiche del lavoro è stata il denominatore comune della maggior parte dei processi di innovazione attuati o progettati negli ultimi anni, sia a livello centrale che locale, realizzati anche attraverso accordi e protocolli o patti formativi.

Nondimeno l'integrazione è per quanto attiene l'Orientamento un obiettivo ancora da raggiungere e devono in questo campo essere individuati precisamente gli ambiti, gli strumenti ed i percorsi.

Fin da subito si può comunque affermare che, su questo fronte, l'Orientamento stesso pone l'esigenza di un'effettiva integrazione delle politiche formative, dell'istruzione e del lavoro, rivolta a liberalizzare il più possibile il passaggio delle persone all'interno dei sistemi e tra questi. In tal modo l'Orientamento si afferma altresì come efficace servizio di supporto alla transizione e come preziosa risorsa per il raccordo tra interventi diversi al fine di garantire la continuità e la personalizzazione dei servizi erogati alle singole persone.

Al riguardo un luogo dell'integrazione è certamente quello dei Centri per l'impiego che possono assumere questa connotazione di strutture operative di garanzia della continuità della presa in carico e della personalizzazione.

In tal senso non è allo stato attuale indispensabile (e potrebbe risultare penalizzante per l'integrazione tra formazione professionale e politiche del lavoro) che i Centri assumano il carattere di strutture polifunzionali e omnicomprensive delle diverse componenti delle funzioni orientative (accoglienza, informazione, consulenza individuale e specialistica, bilancio di competenze).

Particolarmente idonee appaiono invece le soluzioni di rete, che facendo perno sui Centri per l'impiego, consentano, in via generale:

- di utilizzare tutte le risorse, dei diversi settori, presenti sul territorio, sia pubbliche che private, così come suggerisce la Commissione Europea;
- di inserire in modo interattivo in questa rete i vari centri di orientamento pubblici e privati, se ne ricorrono le condizioni;
- di acquisire prestazioni specialistiche per la soluzione di problemi specifici.

I Centri per l'Impiego potrebbero così esercitare con maggiore tempestività ed efficacia i compiti di accoglienza, di primo orientamento, di indirizzo verso servizi specialistici e di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, e svolgere anche le funzioni di raccordo operativo inter-settoriale come ad esempio già si verifica nel caso dell'obbligo formativo. Tali compiti richiedono non solo attività di front office, ma anche di back office, particolarmente utili per poter adottare una modalità di lavoro per progetti e per consentire elaborazioni indispensabili per la programmazione e la qualificazione della formazione professionale così come delle misure di politica attiva del lavoro.

La configurazione di questa rete dei servizi deve d'altro canto raccordarsi a livello nazionale con le recenti indicazioni normative a proposito della centralità dell'istituzione-scuola in tema di orientamento scolastico e di obbligo formativo, anche al fine di evitare il rischio di una separazione troppo netta tra queste funzioni e quelle dell'orientamento professionale.

Va in ultimo segnalato che le nuove azioni orientative ed i progetti innovativi, in questi ultimi anni significativamente sviluppati, occupano un ruolo rilevante nell'attuale quadro di costruzione di politiche attive secondo una filosofia riformatrice, che vuole ridare unità e competitività al sistema educativo-formativo, collegandolo con gli strumenti di politica del lavoro, con i nuovi servizi per l'impiego e con le iniziative di sviluppo locale.

Proposte operative

Nell'ambito delle capacità assegnate alle Regioni dai decreti Bassanini di definire unitariamente le linee programmatiche dell'offerta formativa presente sul territorio, di organizzare i Servizi per l'Impiego e di definire nuove misure di politica del lavoro, si ritiene opportuno avviare una prima riflessione comune sul tema delle nuove politiche regionali dell'Orientamento.

La disciplina recentemente approvata dal Ministero del Lavoro finalizzata all'accreditamento delle strutture formative e orientative (D.M. 166 del 25.5.2001) rappresenta un primo passo importante, cui possono far seguito sia la definizione che l'individuazione di ulteriori modalità di raccordo, coordinamento ed integrazione intersettoriale nel campo dell'Orientamento. Il decreto stabilisce infatti un modello nazionale che si configura non come il sistema di accreditamento ma come la base comune di tutti i sistemi di accreditamento che le Regioni devono costruire. Rispetto all'orientamento il decreto costituisce un primo passo verso una definizione di standard minimi comuni, prevedendo, tra i requisiti che devono possedere i soggetti erogatori del servizio, le competenze professionali degli operatori anche per le funzioni di orientamento. È un passo importante che può rappresentare lo spunto per una corretta evoluzione condivisa dell'orientamento, anche in un momento come questo, in cui sulla base della citata modifica costituzionale dell'art. 117, alcune realtà potrebbero muoversi per conto proprio.

Il tema dell'allargamento dei poteri legislativi regionali e quello del mantenimento di una «omogeneità» diventano a questo punto fondamentali ed interrelati. In tal senso potrebbe essere opportuna la costituzione di un Forum Permanente dell'Orientamento che, prevedendo la partecipazione dei principali attori, regionali e locali, del settore, permetta lo sviluppo di scambi concreti di esperienze progettuali e valorizzi l'idea di mantenere una regia al processo di riforma dell'orientamento. L'utilizzo di una sede virtuale, come potrebbe essere il sito che il Coordinamento delle Regioni, attraverso Tecnostruttura, mette a disposizione, potrebbe inoltre favorire quel confronto continuo sui temi di attualità tra i funzionari, regionali e non, che viene ormai da più parti richiesto.