

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 529}

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato COLONI

Presentata il 2 luglio 1987

Norme in materia di orientamento scolastico e professionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la fine della IX legislatura è decaduta, tra le altre, anche la proposta di legge di iniziativa del CNEL sull'orientamento scolastico e professionale. Insieme ad altre proposte di legge sullo stesso tema, essa figurava già all'ordine del giorno della Commissione istruzione della Camera dei deputati che aveva elaborato un testo unificato in comitato ristretto.

Appare ora opportuno che la proposta sia fatta rivivere senza ulteriore indugio in Parlamento, così da poter essere presa in considerazione dalla competente Commissione insieme alle altre proposte sullo stesso tema. Ciò ad evitare che l'esame di un argomento di rilevante importanza, nel quadro dei provvedimenti per la riforma della scuola secondaria e dell'occupazione giovanile, subisca ulteriori ritardi.

Si propone pertanto all'attenzione della Camera dei deputati, nel testo e con le motivazioni surrichiamate, la proposta di legge sull'orientamento scolastico e professionale e la relazione che a suo tempo l'accompagnava.

PREMESSA

La Commissione permanente per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione del CNEL (II), esaminando i problemi relativi ad una migliore organizzazione del mercato del lavoro, decideva nel luglio 1979 di incentrare l'attenzione sul tema dell'orientamento scolastico e professionale.

Nel corso del dibattito, considerata l'assenza di una organica normativa in materia, emergeva l'opportunità di predi-

sporre un articolato schema di proposta di legge, facendo ricorso alla facoltà di iniziativa legislativa concessa al CNEL dall'articolo 99 della Costituzione e dell'articolo 10 della legge 5 gennaio 1957, n. 33.

La Commissione, presieduta dal Consigliere Boni, e composta dai Consiglieri Ardigò, Beretta Carli, Cintolo, Coppa, Coppini, Daniele, Giugni, Lama, Marmioli, Orlandi, Padoa, Paretto, Parlagreco, Perusini, Ravenna, Reggio, e dai Consiglieri aggregati Alesi, D'Elia, Germozzi, Pastorino, conferiva l'incarico di Relatore al Consigliere Padoa.

Il relatore, con l'ausilio di un Gruppo di lavoro appositamente costituito e composto dai Consiglieri Ardigò, Beretta, Daniele, D'Elia, Germozzi, Marmioli, svolgeva preliminarmente una serie di consultazioni e di udienze conoscitive con i Ministri interessati, con rappresentanti del Parlamento e delle Regioni, nonché con esperti, italiani e stranieri, operanti nel settore.

Nelle sedute dei mesi di gennaio e febbraio 1980 lo schema di proposta di legge predisposto dal relatore formava oggetto di attenta ed approfondita discussione in Commissione, che l'approvava e lo trasmetteva all'Assemblea del CNEL per la presa in considerazione, ai sensi del citato articolo 10 della legge 5 gennaio 1957, n. 33.

L'Assemblea, nella seduta del 15 febbraio 1980, con la presenza della maggioranza assoluta dei Consiglieri in carica, decideva all'unanimità di esercitare la facoltà di iniziativa legislativa e di prendere in considerazione il testo presentato.

In seguito a ciò il Presidente del CNEL, a norma dell'articolo 38 del regolamento, affidava alla II Commissione permanente il compito di esaminare lo schema e di riferirne all'Assemblea.

Nelle sedute dei mesi di febbraio e di marzo 1980 la Commissione, dopo aver confermato nell'incarico di Relatore il Consigliere Fabio Padoa, riprendeva la discussione sullo schema di proposta di legge.

La Commissione, nelle sedute del 12 marzo 1980 deliberava di far proprio sia

lo schema di proposta di legge sull'orientamento scolastico e professionale che la relazione illustrativa, e ne disponeva la trasmissione all'Assemblea che li approvava nella seduta del 27 e 28 marzo 1980.

I. INTRODUZIONE

Il rapporto tra l'uomo e il lavoro è uno dei punti nodali della crisi della società italiana, in cui le tensioni proprie di un'economia depressa si sommano a quelle caratteristiche di una situazione di pieno impiego.

Sul mercato del lavoro, offerta e domanda spesso non si incontrano, anzi non appaiono neppure confrontabili, finché vengono misurate in termini meramente quantitativi. Coesistono aree di disoccupazione e domande di lavoro insoddisfatte. Nell'atteggiamento stesso dei singoli rispetto al lavoro, sussistono sovente incertezze, distorsioni, contraddizioni irrazionali.

Gli sfasamenti e le fratture più gravi si manifestano al momento dell'affacciarsi dei giovani di primo impiego al mondo del lavoro, quando le astratte aspirazioni scolastiche o universitarie si scontrano con la concreta realtà del mercato.

Analoghe discrasie si generano per i lavoratori adulti tra la rigidità del modello giuridico garantista e le mutevoli esigenze dell'economia, quando vengono tenute artificialmente in vita le strutture di imprese improduttive anziché favorire la riconversione dei fattori attivi della produzione.

Nell'uno e nell'altro caso si appalesa la mancanza di strumenti atti a orientare la qualità dell'offerta in relazione alla prevedibile domanda di lavoro.

Concorrono a suscitare attese infondate e conseguenti delusioni nei singoli e profondi mutamenti in atto nella società italiana che nell'ultimo trentennio ha vissuto:

il passaggio da un'economia agricola ad un'economia industriale;

un'ondata migratoria interna senza precedenti;

una forte elevazione del tenore medio di vita;

il brusco trapasso da assetti tradizionali, respinti dai più, a nuovi modelli di comportamento ancor male assimilati;

un ricambio sociale rapidissimo.

Si rivelano in questi moti di fondo il grande anelito di rinnovamento e la potente vitalità del Paese, la cui crisi è anche crisi di crescita: con le tensioni, gli squilibri, le contraddizioni di una società che muta ed anche con le radicalizzazioni e strumentalizzazioni partitiche di talune reali carenze.

Gli effetti negativi di questo stato di cose emergono nei modi più perniciosi soprattutto nelle aree di contatto tra scuola e lavoro: crisi della scuola secondaria, crisi dell'apprendistato, crisi dell'università, contestazione, disoccupazione giovanile, criminalità.

Il mondo politico ne è conscio, ed in questa zona si affollano infatti i progetti di riforma: riforma della scuola secondaria, riforma dell'apprendistato, riforma della formazione professionale, riforma universitaria, leggi per l'occupazione giovanile. Ogni progetto si propone di risolvere le disfunzioni proprie di una singola zona del vasto fronte di crisi poc'anzi tracciato, e ritiene di potervi riuscire affrontandole nel momento e nell'ambiente in cui tali disfunzioni si manifestano.

Ma a monte dei singoli, parziali nodi critici che si vogliono sciogliere, mancano una visione e una azione preventiva d'insieme, volta a indirizzare i lavoratori giovani o adulti verso sbocchi congeniali ma realistici, intonati alla concreta domanda e alle possibilità di assorbimento del mercato del lavoro. Manca, in altre parole, il disegno globale di una organica politica di orientamento scolastico e professionale.

La presente relazione si propone di:

definire fini e mezzi di una politica di orientamento scolastico e professionale moderatamente intesa:

descrivere i principali modelli stranieri;

esporre i tratti salienti della situazione italiana in questo settore;

proporre, sotto forma di progetto di legge quadro, alcune soluzioni rese possibili dalla recente attribuzione dell'orientamento scolastico ai distretti e dell'orientamento professionale alle Regioni.

II. L'ORIENTAMENTO SCOLASTICO E PROFESSIONALE: COME E PERCHÈ

L'analisi che segue non intende approfondire i presupposti teorici dell'orientamento sotto il profilo psicologico e sociologico. Essa si propone primariamente di descrivere le strutture organizzative proprie di un'azione di orientamento efficace. Sotto questo profilo le tendenze che pur si rifanno a concezioni diverse dei rapporti tra società e individuo non danno necessariamente origine a prassi di orientamento opposte: fine comune essendo di far convergere le vocazioni e le attitudini dei singoli con le reali possibilità ed esigenze del mercato del lavoro, e mezzo all'uopo occorrente essendo in ogni caso un'ampia informativa.

Nei principali paesi di livello civile paragonabile all'Italia, scopo di una politica di orientamento professionale è quello di aiutare i singoli a individuare, sviluppare e utilizzare le proprie attitudini professionali secondo le loro aspirazioni, nell'interesse proprio e in vista dei bisogni della società.

Tale politica si indirizza quindi:

ai giovani e alle famiglie

per assistere entrambi sia nella scelta di meditati indirizzi di studi ai vari livelli, dalla scuola dell'obbligo all'università, sia nella scelta consapevole di una professione;

agli adulti

per propiziarne la promozione in seno alla professione esercitata o la mo-

bilità verso altre attività che presentino più attraenti o più sicure prospettive di sbocco;

agli handicappati

siano essi infortunati sul lavoro, minorati fisici o minorati mentali, per avviarli a cicli di formazione che li rendano idonei ad attività professionali adatte alle loro attitudini residue.

L'azione di orientamento scolastico e professionale quale viene generalmente praticata nei diversi paesi si articola in vari momenti:

a) *Documentazione*

raccolta di informazioni esaurienti su itinerari scolastici e universitari, corsi di formazione, concorsi, borse di studio, ecc. nazionali e stranieri;

raccolta di profili professionali completi e aggiornati sulle singole attività professionali, manuali e non, secondo schemi europei;

raccolta continua di informazioni sul mercato del lavoro, ai livelli locale, regionale, nazionale e comunitario;

b) *Strutture operative*

consiglieri di orientamento scolastico e professionale tecnicamente preparati a svolgere opera di informazione collettiva, di formazione degli insegnanti e di consulenza individuale; ciò nei diversi settori di orientamento indicati sopra: studenti e famiglie, adulti, handicappati;

formazione e informazione degli insegnanti al fine di promuovere la collaborazione nel campo dell'orientamento scolastico e professionale;

c) *Azione di consulenza*

edizione di pubblicazioni, opuscoli, audiovisivi, cortometraggi, giornali murali, ecc., volti ad illustrare le caratteristiche dei diversi corsi di studio e delle varie professioni;

diffusione di informazioni agli studenti e alle famiglie sulle scelte di indirizzo scolastico e universitario, sulla tipologia degli studi cui esse hanno accesso (orientamento scolastico);

diffusione di informazioni sulle professioni e sulle concrete prospettive di inserimento nelle stesse (orientamento professionale);

d) *Collegamenti ambientali*

collegamento, a livello nazionale e regionale, con gli organi della programmazione, con le autorità scolastiche centrali e periferiche, con le università, con gli uffici del lavoro, con le organizzazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori, con gli ordini professionali, ecc.

A seconda del modo in cui sono venute storicamente formandosi, le strutture di orientamento professionale dei paesi più progrediti in questo campo racchiudono in sé tutte le funzioni descritte sopra, oppure si avvalgono, per alcune di esse, di altre istituzioni.

Ognuno di quei momenti va comunque curato da specialisti preparati e impegnati in un'opera che può essere svolta efficacemente solo se animata da dedizione e convinzione autentiche, per non dire da sincera passione: esperti, documentaristi, redattori, grafici, statistici, psicologi, sociologi, ecc. Né occorre aggiungere che la qualità degli operatori è determinante per il successo.

* * *

Al di là delle caratteristiche proprie della società italiana in questa fase di evoluzione o di crisi, alcuni dati comuni a tutte le società avanzate accentuano oggi la necessità di un deciso impegno pubblico in materia di orientamento professionale:

il progresso tecnologico ha moltiplicato i tipi di attività professionale creando mansioni, funzioni, gradi, del tutto sconosciuti pochi decenni or sono, per ac-

cedere ai quali occorre una preparazione specializzata e dei quali i potenziali candidati ignorano perfino l'esistenza, se non vi sono indirizzati;

per effetto del rapido ricambio sociale in atto, l'esperienza e le conoscenze dei padri sono del tutto insufficienti a guidare le scelte dei figli;

il lavoratore di oggi, che ha frequentato almeno la scuola dell'obbligo, che segue la TV, che ha viaggiato all'estero per lavoro o per diporto, vuole partecipare coscientemente alla scelta dell'attività che condizionerà i suoi modi di vita.

Trattare con le famiglie e con gli interessati — giovani, adulti, handicappati — di argomenti così vivi e determinanti per il loro avvenire, quali sono la scelta di un indirizzo scolastico e professionale, richiede un alto grado di preparazione tecnica, di esperienza psicologica, di perfetta obiettività, di assoluto disinteresse, di elevato senso di responsabilità e di equilibrio.

Ecco perché l'orientamento scolastico e professionale è — in tutti i paesi più progrediti — attività di interesse pubblico, affidata a personale altamente selezionato e sottoposto ad attenta vigilanza.

È pure patrimonio comune dell'esperienza dei paesi più avanzati in questo campo che l'opera di orientamento scolastico e professionale deve essere unitaria, come unico è il soggetto a cui si rivolge: studente prima, lavoratore poi. Ovunque si è procurato di superare, unificandole o collegandole strettamente, l'originaria distinzione tra le strutture di orientamento scolastico e quelle di orientamento professionale. L'UNESCO, che ha dedicato all'argomento appositi studi, convegni e raccomandazioni (e di cui l'Italia fa parte) parla ormai soltanto di orientamento (*guidance*) in generale, per sottolineare l'avvenuto superamento di ogni distinzione, concettuale e operativa, tra i due momenti anzidetti.

È evidente il prestigio che le istituzioni conseguono dimostrando di svolgere proficuamente una funzione che va al cuore delle speranze e delle preoccupa-

zioni delle famiglie, aiutandole concretamente a risolvere i loro problemi. Il potenziale di recupero democratico di una funzione siffatta, se svolta con disinteresse e competenza ineccepibili, è fortissimo.

Se poi si considera quale enorme costo sociale abbiano le scelte errate delle famiglie e dei giovani, che si sarebbero potute agevolmente evitare solo che alle une e agli altri fossero state date tempestivamente informazioni e appropriati suggerimenti — disoccupazione giovanile, contestazione, droga, criminalità — l'onere di un moderno servizio di informazione e di orientamento appare modesto, anche se per arrivare a cifre europee occorre moltiplicare per 10 o per 20 il quasi nulla che si spende in Italia a questi fini.

III. ALCUNE ESPERIENZE INTERNAZIONALI

Al fine di disporre in partenza di concreti termini di confronto, sembra utile passare in rivista quanto si fa in materia di orientamento scolastico e professionale in alcuni paesi vicini, di livello civile paragonabile al nostro. Ciò permetterà di valutare la situazione italiana con realismo, prescindendo da teoriche astrazioni. È appena necessario ricordare come in una Comunità economica europea che garantisce la libertà di circolazione della mano d'opera salariata, il banco di prova della validità delle nostre istituzioni educative sia il quotidiano confronto del livello di preparazione dei lavoratori italiani con quello dei loro omologhi (e concorrenti) degli altri Paesi. E come nella CEE la libertà di circolazione e il diritto di stabilimento per gli autonomi (artigiani, liberi professionisti, ecc.) siano subordinati al previo coordinamento delle modalità di accesso alle singole professioni: sicché il grado di professionalità e l'attitudine ad acquisirlo vanno ormai valutati non in astratto bensì misurandoli concretamente sul metro europeo.

Sono stati perciò raccolti elementi informativi dettagliati circa le finalità, le

strutture, i modi di funzionamento e i costi dei servizi di orientamento scolastico e professionale di quattro paesi europei — Germania, Francia, Austria e Svizzera — due dei quali, come si vede, appartengono alla CEE e due no, due hanno dimensioni paragonabili all'Italia e due sono minori, uno ha struttura costituzionale e amministrativa centralizzata e tre struttura federale.

Sorti in momenti storici diversi e inquadrati in ordinamenti pubblici dissimili, i servizi di orientamento di questi Paesi presentano strutture variamente articolate che riflettono in modo singolarmente fedele la natura e, starei per dire, la filosofia di base del tessuto amministrativo nel quale sono inserite. Le funzioni tuttavia, coincidono e sono quelle descritte nel capitolo che precede. Le analisi che seguono sono perciò atte a formare un quadro d'insieme vario e sufficientemente completo della gamma di soluzioni prescelte per risolvere il comune problema dell'orientamento. Esse consentiranno di individuare gli elementi qualificanti di una organica politica di orientamento.

È sembrato parimenti utile, ai fini di questo studio, raccogliere dati informativi sui principi che ispirano, in tema di orientamento, la dottrina delle principali organizzazioni internazionali alle quali l'Italia appartiene, e sulle provvidenze in atto per favorire lo sviluppo delle attività di orientamento nei Paesi membri. Si sono perciò analizzate le posizioni dell'UNESCO, del BIT e del Consiglio d'Europa in tema di orientamento scolastico e professionale.

1. GERMANIA.

L'orientamento professionale è in Germania uno dei compiti dell'Ufficio federale del lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*) con sede a Norimberga.

Si tratta di una istituzione imponente, l'unica, con l'esercito, a carattere federale. Essa è dotata di autonomia anche legislativa, è amministrata da un Consi-

glio di amministrazione tripartito (parti sociali, rappresentanti dei Ministeri e dei *Länder*); ha un Direttorio (*Vorstand*) di 9 membri nominati nella stessa proporzione del Consiglio, e una rete di Uffici regionali dipendenti. L'A.A. è sottoposto solo al controllo di conformità del governo centrale, contro le cui decisioni può appellare. Il presidente e i vicepresidenti dell'A.A. e i presidenti degli Uffici regionali del lavoro sono di nomina governativa. Il bilancio dell'*Arbeitsamt* è alimentato da un prelievo sui salari lordi (metà a carico dei datori di lavoro, metà dei lavoratori fino ad un massimo di D.M. 2.700 mensili).

In base alla legge per l'occupazione (*Arbeitsförderungsgesetz* 25 giugno 1969) l'A.A. cura:

- l'orientamento professionale;
- la promozione della formazione professionale;
- il collocamento;
- i contributi per la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro;
- la riabilitazione e l'avviamento al lavoro di minorati;
- i sussidi di disoccupazione.

L'orientamento professionale trova la sua collocazione ai vari livelli della struttura dell'A.A., che si articola come segue:

1 ufficio federale del lavoro a Norimberga (vedi organigramma);

9 uffici regionali del lavoro (*Landesarbeitsämter*): uno per *Land*;

146 uffici del lavoro (*Arbeitsämter*): uno per centro principale;

500 agenzie locali, senza personale fisso.

Ognuno di questi livelli cura tutta la gamma delle attività dell'A.A. In particolare, l'orientamento è di competenza della Direzione orientamento e formazione che opera secondo lo schema seguente:

- 1 direttore;

48 funzionari di concetto;

32 consulenti professionali;

12 psicologi;

8 addetti alla preparazione del materiale (stampati, audiovisivi, ecc.) che viene affidato per l'esecuzione a ditte private;

personale d'ordine;

5300 collaboratori periferici, di cui: 4500 consiglieri d'orientamento e 800 psicologi, dislocati presso gli uffici del lavoro (da 5 a 25 per ogni ufficio, alle dipendenze di 1 capo dell'ufficio).

Le informazioni sul mercato del lavoro (statistiche, previsioni, a breve e a medio termine) come pure la raccolta dei profili professionali sono compiti della Divisione ricerca dello stesso A.A., che si calcola dedichi un quinto dei suoi 100 addetti ad argomenti relativi all'orientamento professionale.

* * *

I consiglieri di orientamento (60 per cento donne) curano:

a) *l'orientamento dei giovani in età scolare mediante:*

conferenze di orientamento nella penultima e ultima classe di ogni ordine di scuole (due lezioni di 2 ore per classe, al principio dell'anno);

riunioni di genitori;

incontri con rappresentanti delle varie professioni. Se ne tengono complessivamente 150.000 all'anno in tutta la Germania;

b) *la consulenza individuale:*

a richiesta, su appuntamento, ripetibile occorrendo;

colloqui di 45 minuti in media col giovane, presenti generalmente i genitori;

l'80 per cento degli alunni delle classi terminali usufruiscono di tali colloqui;

il colloquio si conclude generalmente con la indicazione di una alternativa, così da lasciare all'interessato un motivo di riflessione e la responsabilità della scelta;

il 15 per cento dei giovani vengono indirizzati (d'ufficio o a richiesta) allo psicologo, per un esame sulla base di tests (poi analizzati coll'elaboratore) e di un colloquio (durata 5-6 ore);

c) *l'avviamento all'apprendistato o alla formazione:*

l'apprendistato, sulla base di un contratto di formazione, è praticato dalla maggioranza dei giovani fra i 15 e i 18 anni (1,2 milioni); solo un quinto dei giovani frequenta scuole di formazione a tempo pieno. Il contratto di formazione prevede: programma di formazione, durata, tempo disponibile per la scuola (8 ore alla settimana) compreso; il contratto di formazione è negoziato tra le parti sociali in sede di trattativa sindacale;

il collocamento dell'apprendista in un'azienda idonea per una formazione rispondente alle sue attitudini e aspirazioni fa parte dei compiti del consigliere di orientamento;

d) *la consulenza agli handicappati:*

la consulenza e l'avviamento alla formazione si svolgono con le stesse modalità indicate sopra. Per alcuni tipi di minorazione (ciechi, sordomuti) operano consulenti specializzati;

e) *la consulenza per gli adulti:*

nel quadro delle provvidenze per la mobilità del lavoro (corsi di addestramento, di qualificazione, di riqualificazione dei lavoratori, con contributi ai singoli tra il 75 e il 90 per cento dell'ultimo salario) i consiglieri di orientamento

svolgono funzioni analoghe a quelle descritte per i giovani.

* * *

L'A.A. pubblica un'ampia gamma di materiale informativo e divulgativo destinato:

- agli studenti dei vari ordini;
- alle famiglie;
- ai docenti;
- al pubblico in generale.

Opuscoli, riviste, calendari murali, films si distinguono in categorie a seconda del fine perseguito:

- a) orientamento alle scelte professionali in genere;
- b) informazioni sui corsi di studio e sulle professioni;
- c) consigli per programmi di ricerca individuale in vista della scelta professionale specifica.

Si contano 12 diversi opuscoli a stampa per gli studenti (normali e handicappati) editi in più lingue, altri per le famiglie, due per docenti e scuole, due riviste, un calendario murale, films sulle diverse professioni, libretti di guida sul modo di usufruire del servizio, ecc.

* * *

Il reclutamento dei consiglieri di orientamento avviene tra i diplomati (*Abitur*) o laureati che abbiano frequentato per 3 anni e mezzo una apposita scuola superiore (*Fachhochschule*) di formazione per l'orientamento professionale con sede a Mannheim.

I corsi prevedono l'alternanza lezioni/assistenza a consiglieri titolari.

I frequentatori ricevono un compenso crescente dal 60 all'80 per cento del futuro stipendio.

La selezione è severa, per i 300 posti disponibili vengono presentate 2.500 do-

mande all'anno. Le esperienze di lavoro costituiscono titolo preferenziale per l'ammissione alla scuola.

Al termine, i promossi vengono assunti con contratto di impiego, ma non con *status* di funzionari pubblici, cosicché possono in ogni momento venir licenziati con preavviso trimestrale: garanzia contro possibili infrazioni agli obblighi (assunti sotto giuramento) di obiettività, imparzialità, gratuità nello svolgimento dell'incarico.

* * *

L'onere del servizio di orientamento professionale (ivi non comprese le indagini sul mercato del lavoro, la ricerca sui profili professionali, ecc.) è stato per il 1976 dell'ordine di lire 110 miliardi (DM 267 milioni) per una popolazione di 60 milioni di abitanti.

* * *

I principi ispiratori del servizio di orientamento tedesco possono così riassumersi:

monopolio pubblico dell'orientamento;

carattere facoltativo, imparzialità, gratuità del servizio;

centralizzazione, sistematicità, rigore organizzativo;

considerazione prioritaria data tuttavia al carattere, alle inclinazioni e alla situazione personale del candidato;

informazione aggiornata sulle caratteristiche delle varie professioni, nonché sulla situazione e le prospettive del mercato del lavoro.

Fedele ai principi dello Stato democratico, il servizio si distingue dal precedente indirizzo autoritario di « guida » alla scelta professionale.

Il rapporto tra le strutture di orientamento professionale sopra descritte e le strutture scolastiche (di competenza dei

Länder) è regolato per mezzo di convenzioni tra l'A.A. e la conferenza dei Ministeri regionali della pubblica istruzione. Esse si rifanno a una convenzione-quadro (5 febbraio 1971) che apre le porte delle scuole ai consiglieri di orientamento e impegna i docenti alla informazione e collaborazione con gli stessi. Per le università, analoghe convenzioni sono stipulate su base regionale.

2. FRANCIA.

L'ordinamento francese è caratterizzato dalla presenza di:

un organismo unitario per la raccolta e la diffusione delle informazioni relative all'insegnamento e alle prestazioni, l'ONISEF;

una residua distinzione tra orientamento scolastico e orientamento professionale che fanno capo a due amministrazioni centrali distinte: Ministero della educazione nazionale e Ministero del lavoro.

Questa pluralità di sedi rende necessario il mantenimento, a vari livelli, di organi di collegamento, punti di incontro, meccanismi di coordinamento eccetera, che appesantiscono la struttura:

a) l'ONISEF, *Office National d'Information Sur les Enseignements ed les Professions*, è un'agenzia autonoma che:

raccoglie e pubblica la documentazione relativa all'informazione e all'orientamento scolastico e professionale;

svolge studi e ricerche volte a perfezionare tale documentazione;

partecipa alla definizione della politica di formazione del personale addetto a funzioni d'orientamento.

L'ONISEF dispone di:

un direttore, di nomina governativa;

un Consiglio di amministrazione (53 membri) in cui siedono rappresen-

tanti dei Ministeri interessati, delle Regioni, delle parti sociali, degli insegnanti, delle famiglie eccetera;

un bilancio autonomo.

Esso è articolato su:

un Servizio studi (120 *ingénieurs de recherche*) che effettua ricerche sulle professioni, raccogliendo dati molto dettagliati su ogni categoria professionale mediante richieste nelle imprese e tra le parti sociali, e individua le tendenze del mercato del lavoro;

un Servizio centrale (280 addetti), che predispone le numerose pubblicazioni destinate alla scuola, all'università, agli adulti, agli handicappati, nonché ai consiglieri di orientamento, come strumento di lavoro;

27 Direzioni regionali (350 addetti).

Le pubblicazioni per la scuola (allievi e famiglie), molto curate graficamente, sono stampate da 300.000 a 1.200.000 esemplari. Sono predisposte per ognuno dei « bivi » della carriera scolastica (11-13-15 anni), nonché per i maturandi. Altre pubblicazioni a livello pre-universitario descrivono i grandi settori professionali (architettura, meccanica, navigazione, eccetera).

Per i consiglieri, docenti ed altri addetti all'orientamento vengono riediti ogni secondo anno due grossi annuari descrittivi dei profili professionali, molto dettagliati, indicanti le attitudini e la preparazione richiesta, le prospettive di impiego eccetera, nonché varie riviste periodiche;

b) dal Ministero dell'educazione nazionale dipendono in successione gerarchica:

25 accademie regionali;

95 dipartimenti;

600 distretti scolastici, ognuno dei quali dispone di un *Centre d'Information et de Documentation*, composto di:

un direttore;

da 2 a 12 consiglieri di orientamento;

personale amministrativo.

Ad ognuno dei livelli citati (Regione, Dipartimento, Distretto) opera un « Comitato per la formazione, la promozione sociale e l'impiego », che impartisce le direttive politiche per il territorio cui è preposto. Vi siedono, sotto la presidenza di un funzionario governativo (prefetto, ecc.) rappresentanti dell'amministrazione scolastica, di quella del lavoro e delle parti sociali;

c) dal Ministero del lavoro dipendono:

le Direzioni regionali del lavoro;

gli *Echelons Régionaux de l'Emploi* (ERE) che svolgono la funzione di osservatori regionali del mercato del lavoro:

gli Ispettorati del lavoro.

Nella competenza del Ministero del lavoro ricade l'orientamento degli adulti, esso dispone di proprio personale (*Conseillers professionnels, Agents de placement*) per la promozione sociale, la mobilità del lavoro.

* * *

Nelle Università operano:

cellule di informazione e di orientamento dirette da un docente universitario a tempo parziale, cogestite dalle organizzazioni studentesche, con la collaborazione di un consigliere di orientamento pure a tempo parziale che fa da « cerniera » tra scuola secondaria e Università (visite di alunni ai laboratori universitari, conferenze di docenti universitari nelle scuole secondarie eccetera).

* * *

I consiglieri di orientamento:

distribuiscono materiale dell'ONISEF nelle scuole cui sono addetti, accom-

pagnandolo con una o più lezioni di commento svolte direttamente o affidate ai docenti, all'uopo preparati;

raccogliono *tests* sugli allievi;

partecipano al Consiglio dei professori contribuendo a formulare giudizi e consigli individuali di orientamento;

tengono colloqui coi giovani e con le loro famiglie, con frequenza crescente secondo l'età (5-10 per cento dei giovani in prima media, 90 per cento nell'ultimo anno dell'obbligo);

organizzano visite ad aziende, conferenze di professionisti, contatti col mondo del lavoro.

L'orientamento viene praticato col duplice intendimento di facilitare al giovane la scoperta delle proprie attitudini e vocazioni, e di informarlo (anche in senso dissuasivo) sulle prospettive in essere sul mercato del lavoro.

* * *

La formazione dei consiglieri di orientamento avviene mediante:

la selezione attraverso un Concorso nazionale molto severo (un ammesso su 10 concorrenti), aperto a quanti abbiano già superato un biennio di Università;

la frequenza biennale (remunerata) presso un Centro di formazione per l'orientamento, a livello universitario. Materie di insegnamento: pedagogia, psicologia, demografia, economia, medicina, nozioni sulle professioni;

il superamento di un 2° Concorso di uscita.

Gli allievi sono 400, su 2 anni accademici, divisi in 8 Centri interregionali (quindi in media 25 per classe).

* * *

Secondo una valutazione attendibile, il costo annuale di questa struttura, forma-

zione esclusa, è dell'ordine di FF 310 milioni, pari a lire 60 miliardi.

* * *

3. AUSTRIA.

La tradizione austriaca in materia di orientamento professionale è fra le più antiche in Europa, poiché risale al periodo di profonda depressione di quella economia dopo la caduta dell'Impero asburgico. Si poneva allora il problema di riconvertire i reduci di guerra disoccupati e di impiegare i giovani di una metropoli tagliata fuori dalle province più produttive.

Permane in Austria la distinzione tra orientamento scolastico e orientamento professionale, come permane la separazione tra scuola umanistica e scuola di avviamento al lavoro.

L'orientamento scolastico fa capo al Ministero della pubblica istruzione, quello universitario al Ministero della ricerca scientifica e quello professionale al Ministero per gli affari sociali.

L'orientamento scolastico è regolato da ordinanze ministeriali (*Erlässe zur Schülerberatung* 25 luglio 1975). Ai vari livelli delle scuole secondarie, docenti idonei, scelti d'intesa col collegio dei professori, sono incaricati di informare alunni e famiglie circa i diversi indirizzi di studi e ciò mediante lezioni, conferenze e colloqui individuali. Essi organizzano visite a scuole professionali e partecipano a riunioni di informazione presso le Università. Tengono il collegamento con i consiglieri di orientamento professionale. Si avvalgono, ove occorra, della collaborazione di psicologi scolastici (80) alle dipendenze del Ministero della pubblica istruzione.

L'orientamento professionale è regolato dalla legge sullo sviluppo dell'occupazione (*Arbeitsförderungsgesetz* 12 dicembre 1968), che detta norme sugli Uffici del lavoro, l'orientamento professionale, il collocamento, la difesa del mercato del lavoro, la mobilità.

Tutte le funzioni relative al mercato del lavoro sono funzioni federali (*Bund*) ed esulano dalla competenza regionale (*Länder*).

Il servizio dell'orientamento professionale è articolato come segue:

1 sezione del Ministero affari sociali, con:

1 capo sezione;

27 funzionari di concetto (psicologi, sociologi, giuristi);

personale d'ordine;

1 Consiglio consultivo per la politica del lavoro (*Beirat für Arbeitsmarktpolitik*) che comprende:

3 rappresentanti dei datori di lavoro;

3 rappresentanti dei lavoratori;

2 esperti;

1 rappresentante dei Ministeri finanze, industria, agricoltura, tecnica, interni e pubblica istruzione;

12 Uffici regionali del lavoro (alle dipendenze del Ministero) (*Landesarbeitsämter*) dotati ognuno di un Consiglio consultorio comprendente rappresentanti delle parti sociali e dei *Länder*;

120 Distretti (*Bezirke*);

480 consiglieri di orientamento professionale (di cui 240 per i giovani e 240 per gli adulti);

40 psicologi.

Gli Uffici regionali del lavoro, sulla base di dati raccolti localmente dalle organizzazioni professionali col controllo dei sindacati, formulano anno per anno previsioni circa la domanda e l'offerta di lavoro nell'ambito regionale. Analizzati a livello centrale, tali dati consentono di formulare indicazioni di tendenza a più lungo periodo.

Le funzioni del servizio di orientamento professionale sono le seguenti:

a) *Per i giovani.*

I consiglieri di orientamento (1 per scuola a tempo pieno):

nelle scuole elementari, raccolgono *tests* psicologi;

nelle ultime classi della scuola di avviamento al lavoro (*Polytechnicus*) e della scuola secondaria (*Gymnasium*), tengono lezioni su argomenti di orientamento (2 ore mensili per classe).

Inoltre il servizio gestisce e controlla l'apprendistato che si svolge in 3 ordini di sedi (*Lehrwerkstätten*):

- a) grandi e medie aziende;
- b) piccole industrie o aziende artigiane;
- c) officine — scuole pubbliche, dove manchino sedi idonee dei primi due tipi.

L'apprendistato è regolato da appositi contratti di formazione che enunciano diritti e doveri reciproci del datore di lavoro e dell'apprendista, frequenza ai corsi teorici, compenso, durata, prove finali ecc. Esso si svolge sotto il controllo del servizio del lavoro. Contributi vengono concessi alle imprese che mettano a disposizione posti di lavoro per apprendisti.

b) *Per gli adulti.*

Il servizio agevola la mobilità delle forze di lavoro mediante corsi di formazione di 3-12 mesi volti a:

- consentire una maggiore qualificazione professionale richiesta dal singolo;
- richiedere forze di lavoro disoccupate per la crisi di una data azienda.

Tutte le fasi di questo processo (scelta di nuova attività, conversione specialistica, trasferimento ad altra sede di lavoro, ricollocamento) sono curate dai consiglieri di orientamento che seguono individualmente ogni singolo soggetto.

Durante i corsi, i frequentatori percepiscono un compenso, le famiglie ricevono un sussidio *pro capite*, è previsto un viaggio al mese per rivedere la famiglia.

c) *Per gli handicappati.*

Il servizio cura la riqualificazione professionale degli infortunati e l'addestramento degli handicappati. Consiglieri di orientamento specializzati per tipo di minorazione indirizzano i minorati verso attività idonee.

Il collocamento presso aziende alle quali viene corrisposto, ove occorra, un contributo decrescente, avviene ad opera e sotto il controllo del servizio.

* * *

Le pubblicazioni informative e divulgative destinate ai giovani, alle famiglie, agli adulti e il materiale per uso dei consiglieri di orientamento sono compilati a cura del Ministero degli affari sociali.

Vengono stampati senza lusso ma con molta proprietà e precisione opuscoli:

- di informazione scolastica e universitaria;
- di guida alla scelta professionale in generale;

illustrativi di gruppi di professioni affini (per esempio turismo, trasporti ecc.) per apprendisti e per diplomati;

descrittivi di singole professioni.

Vengono poi editi per uso dei consiglieri di orientamento manuali di profili professionali per licenziati, diplomati e laureati.

Viene diffusa gratuitamente una rivista quindicinale sul mercato del lavoro, con informazioni generali di tendenza e annunci di domande e offerte di lavoro.

Inoltre i singoli Uffici regionali del lavoro pubblicano Bollettini poligrafati settimanali con le domande di lavoro.

Materiale audiovisivo (cortometraggi, diapositive, ecc.), viene pure prodotto a cura del Ministero degli affari sociali.

* * *

La formazione dei consiglieri di orientamento professionale prevede:

- reclutamento a livello di diplomati;
- due anni di addestramento negli Uffici del lavoro;
- 6 mesi di corso di specializzazione (psicologia, sociologia, ecc.);
- un esame di idoneità;
- un periodo di assistentato presso un consigliere titolare.

* * *

I principi ispiratori dell'orientamento austriaco, quali sono espressi nella legge fondamentale del 1968 sulla consulenza di orientamento sono:

- carattere facoltativo;
- gratuità;
- imparzialità;
- priorità data alle aspirazioni e alle attitudini del singolo, tenendo tuttavia presenti le possibilità economiche di impiego.

* * *

L'onere complessivo del servizio di orientamento e riqualificazione professionale (ivi non compreso l'orientamento scolastico) è dell'ordine di lire 60 miliardi (1 miliardo di scellini) così distribuito.

Poco meno di metà della somma è destinata alla riqualificazione degli adulti e poco più del 15 per cento agli handicappati; rimane, quindi, per l'orientamento professionale dei giovani un onere di circa 22 miliardi, in un paese la cui popolazione è pari a un quinto di quella italiana.

4. SVIZZERA.

Diversamente da quella di altri paesi considerati in questa inchiesta, la legge

svizzera demanda ai Cantoni l'orientamento professionale. Nell'ambito della legge-quadro federale 20 settembre 1963 sulla formazione professionale, sono quindi leggi cantonali quelle che regolano l'orientamento, la formazione e il lavoro giovanile.

Anche per questo motivo merita quindi soffermarsi su quanto si pratica in materia in un Cantone svizzero di alta tradizione pedagogica, seppure di limitate dimensioni, il Cantone di Ginevra (350.000 abitanti).

A Ginevra la legge cantonale 15 marzo 1969 affida a un unico servizio (*Office d'orientation et de formation professionnelle*), alle dipendenze del *Département d'Economie publique* del Cantone, orientamento e formazione: il servizio è perciò articolato in due sezioni. Altri Cantoni, come quello di Vaud, mantengono separati i due servizi.

La Sezione orientamento dell'*Office Cantonal* si compone di:

- 1 capo sezione;
- 15 funzionari di concetto;
- personale d'ordine;
- 28 consiglieri psicologi.

In tutto 50 persone.

Il servizio si articola nei reparti seguenti:

a) Documentazione (4 persone).

Raccoglie informazioni sul mercato locale del lavoro. Per la domanda, tenendo i contatti con le organizzazioni professionali, i datori di lavoro, i sindacati, raccoglie indicazioni di tendenze, più che previsioni numeriche, che ritiene scarsamente attendibili. Per l'offerta si basa sulle richieste di apprendistato che affluiscono alla Sezione formazione.

Tiene l'evidenza dei corsi di studi, presso le scuole e università svizzere e straniere.

Formula con prudenza previsioni generiche sugli orientamenti del mercato.

b) *Relazione* (6 persone).

Cura due riviste: una triennale per le famiglie (*Perspectives professionnelles*) distribuita gratuitamente, con informazioni sull'orientamento dopo la scolarità obbligatoria, ed una semestrale (*Etudes et Carrières*) che, oltre ad articoli generali sull'orientamento, pubblica studi approfonditi su singole professioni di livello universitario (ingegnere forestale, matematico, economista, ecc.).

Compila profili professionali dettagliati sotto forma di *dossiers* poligrafati, illustrati, che vengono dati in consultazione o in prestito.

Pubblica opuscoli di orientamento a livello di scuola dell'obbligo, di scuola secondaria e di università.

c) *Visite alle imprese* (5 persone).

Organizza, per piccoli gruppi di giovani, visite guidate da consiglieri di orientamento alle aziende ginevrine una volta la settimana.

Organizza *stages* di giovani presso aziende ginevrine (2.000 all'anno).

I consiglieri di orientamento:

sono in prevalenza donne;

hanno per compito prevalente la formazione degli insegnanti, ai quali viene affidata in via principale la funzione dell'orientamento. Tale formazione avviene mediante corsi annuali per insegnanti di due ore al giorno, completati negli anni successivi da seminari di due giorni su singoli temi;

tengono conferenze per i genitori sugli sbocchi professionali, e sono a disposizione delle famiglie per consulenze individuali;

guidano le visite degli studenti alle aziende, curano l'orientamento nel quadro delle provvidenze per la qualificazione professionale degli handicappati, e il loro collocamento nelle officine di pre-apprendistato o presso aziende disposte ad assumerli con contributi decrescenti del Cantone.

* * *

Il reclutamento dei consiglieri avviene tra i « licenziati » universitari in psicologia che abbiano seguito un corso di specializzazione in orientamento professionale. Costituisce titolo di preferenza una esperienza di insegnamento.

* * *

L'onere del servizio di orientamento cantonale è dell'ordine di lire 1,1 miliardo (franchi svizzeri 2,3 milioni) per una popolazione di 350.000 abitanti.

* * *

Fedele alla concezione liberale ginevrina di stampo calvinista (la società al servizio dell'individuo e non viceversa) l'*Office cantonal* vede l'orientamento primariamente come ricerca di vocazioni, aspirazioni, attitudini dei singoli. Tiene presenti le possibilità di sbocco sul mercato del lavoro solo subordinatamente e a titolo informativo. La consulenza è facoltativa. Perciò i consiglieri sono reclutati fra quanti hanno studiato psicologia, col proposito di aiutare l'individuo ad autoconoscersi, a trovare se stesso. Perciò anche il compito dell'orientamento è svolto indirettamente attraverso gli insegnanti, che si presume abbiano migliore conoscenza della personalità dell'allievo.

Tutto il lavoro è molto personalizzato e flessibile, rifugge da statistiche, anagrafi, burocrazie: cosa possibile dato l'ambiente cantonale ristretto in cui si esercita.

UNESCO.

L'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) è venuta elaborando nel tempo una propria dottrina in materia di

educazione. Tale dottrina è espressa organicamente nei due documenti seguenti:

Relazione preliminare del Direttore Generale al Comitato degli esperti governativi, 14 settembre 1973;

Raccomandazione riveduta sull'insegnamento tecnico e professionale, 19 settembre 1974;

che contengono anche le direttive dell'Organizzazione in tema di orientamento.

L'UNESCO riconosce il diritto di ogni uomo all'educazione ed al lavoro, propone le mete ideali della educazione permanente e della democratizzazione dell'educazione, intendendo per eguaglianza educativa non la « medesima educazione », bensì « la migliore educazione per ogni singolo », auspica la eliminazione dei diaframmi che sussistono:

tra i vari livelli e i vari settori di insegnamento;

tra scuola e avviamento al lavoro;

tra scuola e società.

Ne deriva la duplice esigenza di:

inserire l'insegnamento tecnico e professionale in tutti i corsi di studio post-elementare;

dare all'insegnamento tecnico e professionale il carattere di una larga formazione di base, che consenta ad ogni allievo l'accesso alla tecnologia e al mondo del lavoro.

Quale meta ideale, da raggiungersi nel tempo, viene prospettato uno schema educativo secondo il quale alla scuola dell'obbligo (fino ai 15 anni) dovrebbe seguire per tutti:

un triennio (16-18 anni) di insegnamento polivalente, generale, tecnico e professionale, e

un biennio (19-20 anni) di servizio sociale, sostitutivo del servizio militare, con carattere di « impiego di orientamento » o di apprendistato, remunerato e obbligatorio.

L'accesso eventuale all'Università sarebbe consentito solo dai 21 anni in su, dopo assolto il servizio sociale; la selezione di ingresso avverrebbe in base ai « crediti » guadagnati nella carriera scolastica precedente e nel servizio sociale.

In un disegno così ampio, aperto e flessibile, l'orientamento acquista ovviamente una funzione determinante. Coerentemente con la eliminazione dei diaframmi fra scuola e lavoro, la Raccomandazione supera la tradizionale distinzione tra orientamento scolastico e orientamento professionale: essa parla solo di orientamento in generale (*guidance*).

L'opera dei consiglieri di orientamento deve ispirarsi a un giusto equilibrio tra i diritti dell'individuo (vocazione, aspirazioni, attitudini) e quelli della società (esigenze del mercato del lavoro).

Come l'educazione è idealmente permanente, così l'orientamento è funzione continua. Esso deve assicurare coordinamenti efficaci a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale) tra:

orientamento e formazione dei giovani;

formazione e impiego dei giovani;

impiego e formazione continua degli adulti.

Una cura particolare va rivolta alla formazione del personale di orientamento; essa deve comprendere cognizioni di psicologia, pedagogia, sociologia, economia, professioni, ecc.

L'UNESCO finanzia progetti presentati dai governi membri per la attuazione dei suoi fini istituzionali.

Anche se le raccomandazioni dell'UNESCO appaiono di non facile applicazione nel breve periodo in paesi di antica tradizione educativa come il nostro, esse sono indicative delle tendenze che prevalgono oggi nel mondo in tale materia. Le idee che si affermano in quella sede, frutto di dibattiti aperti, senza forzature ideologiche, sono destinate ad improntare le riforme dell'educazione che si attuano o si preparano in tutto il mondo.

Il fatto che, nei piani di riforma dell'educazione, l'UNESCO assegni una funzione determinante all'orientamento unificato va tenuto in spiccata evidenza da parte di chi intenda impiantare su nuove basi questo servizio nel nostro Paese.

BIT.

Il Bureau International du Travail (BIT) di Ginevra, al quale partecipa l'Italia, ha formulato la propria politica in tema di orientamento professionale nella Convenzione sul compito dell'orientamento e della formazione professionale ai fini della valorizzazione delle risorse umane (23 giugno 1975) e nella raccomandazione che porta lo stesso titolo e la stessa data.

Emanando da un Ente istituzionalmente preposto all'organizzazione del lavoro sul piano internazionale, i due documenti mettono l'accento sull'orientamento professionale, mentre non parlano d'orientamento scolastico. È tuttavia in atto una positiva collaborazione del BIT con l'UNESCO, che ha ormai superato questa distinzione.

La Convenzione BIT del 1975 esprime l'impegno dei paesi membri di adottare e sviluppare politiche e programmi completi di orientamento e formazione professionale, costituendo un collegamento stretto tra orientamento e formazione da un lato, e avviamento al lavoro dall'altro: e ciò tanto al livello regionale che al livello nazionale.

Scopo dell'orientamento deve essere, secondo la Convenzione, aiutare ogni singolo a sviluppare e utilizzare le proprie aspirazioni professionali nel proprio interesse, secondo le proprie aspirazioni e tenendo conto, nel contempo, delle esigenze della società.

I Paesi membri sono impegnati ad estendere progressivamente i propri sistemi di orientamento professionale e di informazione continua nelle professioni, al fine di garantire una informazione completa e un orientamento quanto più ampio possibile ai fanciulli, ai giovani e agli adulti, ivi compresi gli handicappati.

Informazione e orientamento dovranno riguardare la scelta professionale, la formazione professionale e i modi di acquisirla, le professioni e le prospettive di impiego, le condizioni, la sicurezza e l'igiene del lavoro ecc. Esse andranno estese e armonizzate in modo da ricomprendere tutti i settori dell'economia e tutti i livelli professionali dei singoli, giovani e adulti, per l'intero arco della loro vita lavorativa.

Le politiche e i programmi di orientamento e di formazione vanno elaborati e applicati in collaborazione con le parti sociali.

La Raccomandazione ribadisce con maggiori dettagli i concetti espressi sulla Convenzione.

Anche il BIT, come l'UNESCO, dà contributi organizzativi e finanziari, a singoli progetti prospettati dai Paesi membri per l'attuazione dei suoi fini istituzionali.

C.E.E.

La Comunità Economica Europea (CEE) ha tradotto la propria politica in tema di orientamento professionale in due documenti fondamentali, la

Raccomandazione della Commissione agli Stati membri sullo sviluppo dell'orientamento professionale (18 luglio 1986), e la

Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di Consiglio sul passaggio dagli studi alla vita attiva (13 dicembre 1968).

Facendo propri gli indirizzi che in materia sono stati dati dagli altri organismi internazionali quali il BIT, e precisato che il termine di « orientamento » va inteso nel senso più lato, tale cioè da comprendere informazioni e consigli nei settori scolastico e professionale, la CEE impegna gli Stati membri a favorire lo sviluppo delle attività di orientamento dei

giovani e degli adulti sul piano quantitativo e qualitativo.

In particolare, la CEE raccomanda di adeguare le strutture dei servizi di orientamento professionale e i loro mezzi di azione alle esigenze della popolazione col:

correggere l'ineguale distribuzione geografica dei servizi;

agevolare la cooperazione tra le amministrazioni competenti;

garantire un finanziamento adeguato dei quadri tecnici e amministrativi da impiegare, specialmente per quanto riguarda il personale addetto;

organizzare il reclutamento del personale in modo da permettere l'aumento degli effettivi e il miglioramento delle loro qualifiche;

dare a tutto il personale uno statuto idoneo a garantire la stabilità.

La CEE raccomanda pure di assicurare continuità all'azione di orientamento e stretta cooperazione dei relativi servizi con gli Uffici di collocamento.

In quanto membro della CEE, lo Stato italiano è tenuto ad attuare il disposto della Raccomandazione suddetta e a tale adempimento mira appunto il disegno di legge d'iniziativa del CNEL che si propone a conclusione del presente studio.

Dal 1977 è poi in corso un programma quadriennale della CEE (1977-1980) per il finanziamento (11.000 milioni di unità di conto) di progetti pilota volti a:

favorire il passaggio dei giovani dalla scuola alla vita attiva;

instaurare sistemi permanenti di orientamento scolastico e professionale;

migliorare la formazione iniziale e permanente degli insegnanti;

rafforzare il coordinamento tra istruzione, servizi di orientamento, di formazione e di collocamento.

CONSIGLIO D'EUROPA.

Il Consiglio d'Europa ha espresso la propria linea in materia di orientamento

nella risoluzione del 27 marzo 1974 « *on vocational information and guidance for young people* ».

In tale documento, l'orientamento è visto nel quadro dell'educazione permanente e quindi come processo continuo.

Nelle raccomandazioni del Consiglio agli Stati membri, particolare accento è posto su:

la formazione dei consiglieri di orientamento e il loro aggiornamento, che devono avvenire a livello universitario;

l'opportunità che esista in ogni Paese un organismo centrale col compito di raccogliere le informazioni necessarie per l'orientamento o di produrre il materiale da diffondere;

la stretta collaborazione da istituire fra autorità centrali e autorità locali in ogni Paese;

lo stretto abbinamento da garantire tra gli obiettivi dell'orientamento e una politica attiva del collocamento;

la estensione agli handicappati delle strutture di orientamento.

IV. LA SITUAZIONE ITALIANA

Come si è visto negli esempi stranieri sopra descritti, l'orientamento scolastico e l'orientamento professionale costituiscono momenti di un più ampio processo di promozione delle risorse umane che va considerato nel suo insieme. A seconda del modo in cui è articolato questo processo, essi possono trovarvi varia collocazione.

Uno Stato moderno considera come proprie funzioni — siano esse svolte direttamente, o siano delegate ad altri soggetti — l'istruzione dei cittadini, il loro inserimento nel mondo del lavoro e la loro riabilitazione professionale se inabili. La nostra Costituzione esplicita queste funzioni quando statuisce che la Repubblica rimuove gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (articolo 3), cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori (arti-

colo 35), promuove le condizioni che rendono effettivo il diritto dei cittadini al lavoro (articolo 4) e garantisce quello degli inabili all'educazione e all'avviamento professionale (articolo 38).

Vediamo come questi diversi momenti del generale processo di ricambio tra le generazioni si attuano nel nostro Paese.

Dall'unico tronco della scuola dell'obbligo, che impegna i giovani fino ai 14 anni, si dipartono com'è noto i rami, semplici o plurimi:

dell'apprendistato;

della formazione professionale (corsi di formazione e corsi di perfezionamento);

della scuola secondaria nelle sue varie specialità (licei, istituti tecnici, magistrali, professionali, d'arte, scuola magistrale) che tutte — ad eccezione del conservatorio musicale — aprono le porte a qualsiasi facoltà universitaria.

L'*apprendistato* già di pertinenza del Ministero del lavoro e per esso degli Uffici di collocamento rientra ormai nella competenza delle Regioni. Esso interessa i giovani tra i 14 e i 20 anni i quali, previa iscrizione nelle liste di collocamento, pongono in essere con un datore di lavoro (nel settore artigiano, industriale e subordinatamente anche impiegatizio, ma non del settore agricolo) un rapporto di lavoro *sui generis* che prevede addestramento in azienda (a condizioni fissate dai contratti collettivi di lavoro) e frequenza a corsi complementari (tre ore alla settimana).

Nei principali paesi europei, l'*apprendistato* rappresenta la struttura portante di collegamento tra mondo della scuola e mondo del lavoro, costituisce la normale via d'ingresso dei giovani nelle professioni, si estende anche ai diplomati e laureati sotto forma di tirocinio per l'accesso alle professioni mediche, forensi, alla magistratura, all'insegnamento ecc. Esso prevede un giusto equilibrio tra addestramento pratico in azienda e insegnamento teorico in appositi corsi, è sottoposto a rigida vigilanza dell'autorità pubblica. In Italia invece l'*apprendistato* che pure in-

teressa più di 400.000 giovani, è un istituto alquanto screditato, anche perché spesso distorto ad espediente per reclutare con minore onere forze di lavoro verso le quali non è sentito l'impegno di un effettivo addestramento. Spesso sono insufficienti o inesistenti i corsi, squilibrata la alternanza scuola-lavoro, debole la vigilanza.

L'attribuzione alle Regioni di autonomia regolamentare e amministrativa in materia di collocamento (quale è proposta dal parere del CNEL 21 settembre 1977, n. 162/III, sui disegni di legge concernenti la riforma del collocamento) e l'istituto del contratto di formazione possono costituire l'occasione di ripensare in modo costruttivo l'istituto dell'*apprendistato*.

La *formazione professionale*, ormai di competenza delle Regioni che hanno ereditato la tradizione e le strutture dei disciolti enti settoriali (ENALC, INIASI, INAPLI) attua una forma scolastica di insegnamento con « corsi di formazione » di lunga durata (2-3 anni) per i giovani che non hanno optato per la prosecuzione degli studi nella scuola secondaria. L'occasione regionale non è valsa finora, nella generalità dei casi, a rinnovare in profondità le strutture della formazione conferendo loro adeguata flessibilità e generalizzando l'alternanza scuola-lavoro. Più costruttiva dell'*apprendistato* nella sua presente realtà, la formazione professionale non costituisce sempre un avvicinamento reale al lavoro: simile in ciò alla scuola secondaria e all'università, essa si presenta come una fabbrica di diplomi di qualificazione professionale, con valore legale ma, per lo più, senza garanzia d'impiego: una parente povera della scuola secondaria. I corsi dedicati alle più svariate specializzazioni, dai vetrinisti ai liutai, non sempre vengono istituiti o mantenuti in essere in quanto rispondano a un'effettiva domanda del mercato cioè sulla base di attendibili indagini sistematiche. Da più parti se ne mette in dubbio la funzionalità.

Carattere più specifico hanno i corsi di perfezionamento (3-6 mesi) che si tengono su richiesta di determinate industrie o categorie e che sono finalizzati alle esigenze di queste ultime.

Anche se il recente passaggio alle Regioni della materia della formazione professionale e la lodevole ancorché iniziale attività dell'ISFOL fa sperare in un progressivo adeguarsi della formazione alle presenti esigenze del mercato, permangono gravi dubbi sulla concezione di base in quella che appare essere una scuola di secondaria scelta anziché una istituzione originale atta a favorire un'effettiva interpenetrazione tra scuola e lavoro.

Sulla scuola secondaria, costituzionalmente inidonea a fronteggiare la piena delle generazioni montanti, tormentato terreno di improvvisazioni demagogiche, in perpetua, dubitosa attesa di una riforma di fondo di cui non si vedono per ora in Italia convincenti presupposti dottrinali, non è qui il caso di soffermarsi.

La crisi delle università, col loro milione di iscritti, con lo scoppio delle loro strutture, con la contestazione che alimentano, con la povertà culturale dei loro « prodotti », con la carenza di sbocchi adeguati per i loro laureati « in serie », costituisce la palese — e tragica — dimostrazione di una fallita politica dell'educazione.

Per quanto riguarda la formazione degli adulti, le lotte sindacali e gli espedienti dei politici di ogni colore per « salvare » a spese della collettività aziende non vitali testimoniano, pur nel molto parlare che si fa di mobilità del lavoro, la scarsa credibilità delle strutture messe in opera per assicurare l'effettiva riconversione o il riciclaggio di forze di lavoro arenate in un settore improduttivo.

Quanto agli handicappati infine, passi notevoli sono stati indubbiamente compiuti negli ultimi anni ai fini del loro reinserimento nella vita associata: sia l'orientamento professionale che l'avviamento al lavoro degli appartenenti a questa categoria mancano tuttavia di specificità, conservano cioè, in mancanza di valide strutture di orientamento, il carattere

assistenziale e protettivo che contraddice all'asserito intendimento di un autentico recupero.

Se il sistema educativo italiano nel suo complesso non si dimostra idoneo ad attuare il precetto costituzionale, non contribuisce cioè a rendere effettivo il diritto al lavoro, anzi per le sue promesse non mantenute alimenta nei giovani una radicale sfiducia nelle istituzioni, non è certo per carenza di mezzi.

L'educazione assorbe il 17 per cento delle entrate complessive dello Stato italiano, ossia il 6 per cento circa del reddito nazionale netto: un'aliquota senz'altro comparabile a quella destinata agli stessi scopi dai nove Stati della Comunità Europea.

Spendiamo, ma evidentemente spendiamo male.

Il prolungamento della scuola dell'obbligo, l'accrescimento della frequenza, la dilatata partecipazione femminile allo studio, la più forte spinta alla qualificazione sociale e professionale, il maggiore benessere, hanno fatto esplodere la domanda di scolarità e di formazione, ma le strutture destinate a soddisfarla sono rimaste qualitativamente (e, nel caso dell'università, quantitativamente) le stesse. Soprattutto — ed è questo il punto cruciale — poco o nulla è stato fatto per canalizzare efficacemente la domanda verso gli sbocchi più congeniali ai singoli e più utili alla collettività.

Così, l'onda di piena della domanda di qualificazione investe disordinatamente le tradizionali strutture del nostro ordinamento scolastico e formativo, spesso travolgendole e paralizzandole, vi si spezza contro, e solo a valle, dopo anni di delusioni, di patimenti e di proteste si ricompono nel pigro fiume tradizionale dell'adattamento — o dell'arrangiamento — nazionale.

Ma con quale terrificante costo sociale!

* * *

Una visione d'insieme della situazione italiana in materia di orientamento deve

distinguere due periodi: quello precedente e quello successivo alla creazione dei Distretti scolastici (decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416) e alla delega dell'orientamento professionale alle Regioni (decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 616).

a) *L'orientamento scolastico prima della creazione dei Distretti.*

Nella legislazione compaiono singoli riferimenti alla nozione di orientamento: astratte enunciazioni di principio, come quella che proclama il carattere « orientativo » della scuola dell'obbligo, o disposizioni volte a risolvere il problema dell'orientamento demandandolo ad altri.

In occasione di una riforma dell'istruzione tecnica (1950) che vede la nascita degli Istituti professionali, la Direzione generale per l'istruzione tecnica presso il Ministero della pubblica istruzione incoraggia la creazione di alcuni « Centri provinciali di orientamento scolastico-professionale » poi affidati ai Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica. Successivamente il Ministero della pubblica istruzione attribuisce ai Provveditorati agli studi la facoltà di stipulare in materia di orientamento scolastico convenzioni quali quelle con i Consorzi provinciali per la istruzione tecnica.

In assenza di una normativa organica sorgono iniziative isolate, pubbliche (ad opera di province, comuni, camere di commercio) o private (quali i Centri di orientamento delle scuole salesiane, l'Ente nazionale ACLI per l'istruzione professionale, la Fondazione residenze universitarie-RUI), alcune delle quali anche valide. Manca tuttavia un indirizzo d'insieme.

A dare un contenuto ai precetti astratti o allontananti dalla normativa di legge sull'orientamento scolastico si provano le circolari del Ministero della pubblica istruzione. Con evidenza di buone intenzioni, ma senza i mezzi per supplire alle carenze strutturali del sistema: si risolvono infatti in una serie di suggerimenti ai Provveditorati agli studi (che

né sono preparati, né dispongono di personale idoneo ad affrontare una materia delicata, specialistica e complessa come quella dell'orientamento): suggerimenti in cui gli inviti a « fare qualcosa » (e a riferire sull'azione svolta) si alternano a consigli di prudenza che tradiscono la consapevolezza della mancanza di preparazione e di strumentazione delle sedi alle quali le circolari si rivolgono.

b) *L'orientamento professionale prima della delega alle Regioni.*

Considerando l'orientamento — inteso come contributo al corretto adattamento all'attività lavorativa — un fattore di prevenzione degli infortuni sul lavoro, l'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni, ENPI, istituisce per statuto servizi psicologici specializzati per l'esame dei lavoratori. Vengono così creati, a partire dal 1951, Centri di psicologia e psicopsicologia del lavoro, che estendono la propria attività ai giovani apprendisti e agli allievi dei corsi di formazione. Tali centri fanno capo a una apposita Direzione centrale dell'ENPI, che consente un controllo delle sperimentazioni avviate e una diffusione delle esperienze locali. Sostenuti da un Fondo per l'addestramento professionale del Ministero del lavoro, i Centri dell'ENPI costituiscono, nel campo dell'orientamento professionale, una struttura valida, anche se operante con una angolazione prevalentemente medica e psicologica, e con una imposizione scarsamente volta a incoraggiare una responsabile decisione del soggetto. È caratteristico il fatto che l'intervento avvenga dopo e non prima dell'inizio di un dato tipo di formazione, quindi con carattere selettivo più che orientativo. Manca un sistematico collegamento informativo col mercato del lavoro.

In sintesi, un giudizio sulla attività di orientamento in Italia prima dell'attribuzione dell'orientamento scolastico ai Distretti e della delega dell'orientamento professionale alle Regioni non può non rilevare il carattere frammentario e disunito delle varie iniziative, anche se valide, la separazione tra strutture scolasti-

che (di competenza del Ministero della pubblica istruzione) e strutture professionali (di competenza del Ministero del lavoro), il carattere episodico e contingente della normativa di legge, mai riassunta in un quadro organico.

Sotto il profilo dei mezzi, la situazione è caratterizzata da carenza di documentazione sui profili professionali, di cui solo l'ISFOL ha iniziato dal 1974 la raccolta con mezzi limitati, carenza di informazioni sulla domanda del mercato del lavoro, e scarso collegamento con le strutture di collocamento.

Manca una diffusione sistematica di informazioni divulgative aggiornate.

È scarsa o manca del tutto una azione di orientamento per gli adulti e per gli handicappati.

Quanto al personale, non vi sono strutture statali di formazione e qualificazione professionale a livello universitario per consiglieri di orientamento. I titoli rilasciati dalla « scuola di specializzazione in psicologia del lavoro e in orientamento professionale per laureati » dell'università cattolica di Milano e di corsi quadriennali a livello universitario del Pontificio ateneo salesiano per la formazione di psicologi dell'educazione che curano anche la materia dell'orientamento — uniche istituzioni universitarie di questo settore in Italia — non godono di tutela legale per l'esercizio della professione di consigliere di orientamento; lo stesso vale per i diplomi delle due uniche scuole per diplomati o per operanti in Italia, la « Scuola per consigliere di orientamento scolastico professionale » gestita dall'università cattolica di Milano e il « Centro salesiano di orientamento » con sede a Torino.

c) *L'orientamento scolastico dopo la creazione dei Distretti scolastici.*

Nelle Regioni a statuto ordinario col 1° gennaio 1978 sono soppressi i Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica; le funzioni di orientamento che essi esplicavano sono attribuite ai Distretti (decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

La circolare 25 marzo 1978, n. 79, del Ministero della pubblica istruzione sulle funzioni dei Distretti asserisce — senza che si veda su quali disposizioni di legge tale asserzione si fondi — che i Distretti hanno, in materia di orientamento, oltre la competenza a livello di programmazione, anche compiti operativi che saranno espletati non appena saranno accreditati ai Distretti stessi i fondi occorrenti e saranno definiti i criteri per il coordinamento con l'orientamento professionale di competenza delle Regioni.

In una successiva circolare (16 agosto 1978, n. 195) tuttavia, in attesa di una più organica disciplina della materia, il Ministero della pubblica istruzione chiede ai provveditori agli studi di raccogliere da enti che si caratterizzino per la loro serietà proposte per il rinnovo delle convenzioni per l'anno scolastico 1978-79; con disposizioni telegrafiche fissa al 31 dicembre 1978 il termine per la stipula delle convenzioni.

A partire dal 1° gennaio 1979 vengono pressoché cancellati dal bilancio del Ministero della pubblica istruzione i fondi per l'orientamento scolastico nelle regioni a statuto ordinario e cessano di conseguenza le erogazioni dello Stato per le convenzioni in materia di orientamento scolastico.

In concreto, i centri di orientamento già dipendenti dai Consorzi per l'istruzione tecnica cessano, quasi ovunque, la loro attività; continuano a funzionare, sino al 19 settembre 1979, solo alcuni centri locali o privati e quelli dei salesiani.

I Distretti non ricevono norme né finanziamenti adeguati per l'orientamento; i loro programmi, in quanto siano stati formulati, appaiono riguardo alla materia molto generici: in essi figurano enunciazioni teoriche ma non impostazioni concrete, né potrebbe essere diversamente in mancanza di preparazione specifica, di esperienza, di strumentazione idonea, di mezzi finanziari e di personale specializzato per lo svolgimento di attività orientativa.

Nessuna norma viene emanata per le regioni a statuto speciale.

I servizi vengono smobilitati, ad eccezione della Regione Trentino-Alto Adige dove proseguono le attività precedentemente impostate.

In sintesi può affermarsi che dopo la creazione dei Distretti scolastici, le pur limitate attività di orientamento preesistenti nella scuola sono in via di totale estinzione.

d) *L'orientamento professionale dopo la delega alle Regioni.*

Le funzioni amministrative relative all'orientamento professionale sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario a partire dal 1° gennaio 1978 (decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, articolo 35).

Alcune Regioni inseriscono riferimenti all'orientamento professionale in leggi concernenti la formazione professionale. Così la Lombardia (legge regionale 16 giugno 1975, n. 93, articolo 21), la Toscana (legge regionale 17 gennaio 1976, n. 6, articolo 12), il Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 18 maggio 1978, n. 42, articolo 4) la Puglia (legge regionale 17 ottobre 1978, n. 54, articolo 31), l'Emilia-Romagna (legge regionale 24 luglio 1979, n. 19, articolo 18).

Anche in leggi concernenti il diritto allo studio compaiono taluni cenni sull'orientamento scolastico, peraltro assai vaghi, la materia non essendo di competenza regionale. Così in Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 11 dicembre 1979, n. 84, articolo 3).

In concreto il Ministero del lavoro determina con circolare 17 dicembre 1977, n. 167, la scadenza di tutte le convenzioni per l'attività di orientamento professionale al 31 dicembre 1977. Tali attività convenzionate (ENPI, Salesiani, ENAIP) cessano pertanto da quella data quasi ovunque.

Scarsa applicazione risulta aver trovato finora la legge 9 maggio 1975, n. 153, intesa all'attuazione delle direttive comunitarie relative alla riforma del-

l'agricoltura, dove essa prevede per i consulenti socio-economici regionali una attività di orientamento professionale a favore degli addetti all'agricoltura e dei loro figli (articolo 50).

Nell'insieme le iniziative adottate dalle Regioni in materia di orientamento appaiono estremamente limitate, sia per quanto concerne l'impostazione organica di specifici servizi, sia in riferimento ad attività occasionali. Citiamo in appresso le eccezioni più salienti:

la Regione Lombardia, sin dal 1973, unica in Italia, ha provveduto (nei termini dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10), al riordino e alla trasformazione dei Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica, istituendo in loro vece i Consorzi per l'innovazione tecnica ed educativa (CITE), con attribuzioni assai ampie per il sostegno psico-pedagogico e per l'orientamento, in ambito prevalentemente scolastico;

nella Regione Trentino-Alto Adige le province autonome di Bolzano e Trento hanno da tempo un servizio, strutturato con parallele articolazioni bilingui, per l'orientamento in ambito scolastico; in particolare, la provincia di Trento opera con congrua dotazione di personale e avvalendosi di un corredo di pubblicazioni proprie, opportunamente utilizzate per una azione incidente;

la Regione Campania ha impostato una rete di Nuclei provinciali per l'orientamento che interessano l'ambito professionale e di cui sta precisando l'operatività;

la Regione Puglia ha mantenuto operativi i Centri di orientamento dei disciolti Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica. Dopo avere tentato senza successo di stipulare una convenzione per attività di orientamento scolastico con il Ministero della pubblica istruzione per l'anno scolastico 1978-1979, sta ora riorganizzando i Centri ampliandone le funzioni (con compiti anche di ricerca, di formazione e di sostegno pedagogico). È

in preparazione una legge regionale sul diritto allo studio che prevede l'istituzione e disciplina il funzionamento di Centri regionali di orientamento, con delega alle province;

la Regione Calabria e la Regione Sicilia hanno tuttora in corso con l'ENPI convenzioni in tema di orientamento professionale, nell'ambito dei corsi di formazione;

numerose Regioni hanno organizzato incontri, convegni, dibattiti sull'« orientamento »: si sono agitati i problemi senza peraltro giungere a una operatività organica. Si citano le iniziative di due Regioni, in quanto più concrete;

la Regione Emilia-Romagna ha pubblicato una serie di testi *Scegliere un lavoro* che ha inviato ai distretti scolastici per una diffusione nelle scuole medie inferiori.

L'Istituto regionale di psicopedagogia per l'apprendimento (IRPA) ha organizzato una serie di quattro cicli di incontri per personale designato dai distretti, finalizzato ad un aggiornamento sui problemi dell'orientamento;

la Regione Toscana tende a delegare ai centri di servizio sociale anche i servizi di orientamento, su un piano di consulenza informativa.

Nessuna regione, dal 1972 ad oggi, ha provveduto a strutturare servizi di orientamento per invalidi civili e del lavoro.

In sintesi, mentre sono praticamente cessati i pur limitati servizi di orientamento prima sviluppati, in modo indiretto, dallo Stato, le Regioni sono largamente inadempienti nei confronti dell'attuale normativa per l'orientamento professionale: per ora si può parlare solo di enunciazioni giuridiche, non di operatività.

Vi è un'ampia tendenza a frammentare l'orientamento professionale con quello scolastico: il che non è criticabile, poiché conferma la diffusa consapevolezza dell'unità della materia. Ne deriva tutta-

via una assenza anche più marcata di azione specifica in tema di orientamento professionale, cioè in relazione alle concrete esigenze del mercato del lavoro.

In conclusione, come le attività di orientamento scolastico, così quelle di orientamento professionale sono attualmente venute quasi del tutto a cessare, e ciò in palese contrasto col precetto costituzionale, con le enunciazioni programmatiche della legislazione ordinaria e con gli impegni internazionali dell'Italia. Proprio il vuoto venutosi a creare per i motivi anzidetti può offrire l'occasione per un fattivo ripensamento dell'intero programma dell'orientamento e per la creazione di una struttura del servizio adeguata alle carenze della società italiana in questa fase.

Nelle pagine che seguono si propongono misure che, nel quadro delle norme vigenti o in preparazione, consentiranno, se attuate, di colmare le lacune del nostro ordinamento, impostando in modo organico un servizio di orientamento scolastico e professionale conforme alle attuali esigenze del paese.

V. CONCLUSIONI E PROPOSTE

1. — È ormai comune convincimento che tra i motivi dei vistosi squilibri che si rilevano sul mercato del lavoro — col coesistere di disoccupazione endemica e di pieno impiego, di sottoccupazione e di doppio lavoro, di rigidità garantista e di impiego sommerso — figura in primo piano il mancato incontro tra domanda e offerta di mano d'opera. Studi recenti quali il rapporto del CENSIS e dell'ISFOL affermano che la battaglia dell'occupazione potrà essere combattuta con successo solo se si saprà operare non soltanto guardando al dato quantitativo della domanda ma operando sul dato qualitativo dell'offerta di lavoro, così da realizzare un incontro efficace tra queste due componenti che convergono sul mercato del lavoro. In questa convinzione l'Assemblea del CNEL, nell'accogliere il

rapporto Mazzocchi sulla mano d'opera ha auspicato l'adozione di una coerente politica di orientamento scolastico e professionale finora mancata in Italia.

Non basta, in effetti, affrontare la crisi del mondo giovanile nei momenti e negli ambienti in cui si manifesta. A monte delle pur necessarie riforme della scuola secondaria, dell'apprendistato, dell'università, dell'occupazione giovanile, occorre un'azione preventiva volta a indirizzare i giovani verso sbocchi congeniali ma realistici, intonati alla domanda e alle possibilità di assorbimento del mercato del lavoro.

Il recente trasferimento alle Regioni della competenza per la formazione professionale e l'apprendistato e la creazione dei distretti scolastici, l'imminente riforma del collocamento, che entrerà anch'esso nell'orbita regionale, e la ventilata istituzione di un servizio nazionale dell'impiego, offrono una storica, non ripetibile occasione per il ripensamento su basi nuove dell'intera materia dell'orientamento.

2. — Una moderna azione di orientamento si articola in vari momenti:

raccolta di informazioni esaurienti sugli itinerari scolastici e universitari, corsi di studio, concorsi ecc., nazionali e comunitari;

raccolta di profili professionali aggiornati sulle singole attività professionali, manuali e non, secondo schemi europei;

raccolta continua di informazioni sul mercato del lavoro, ai livelli locale, regionale, nazionale e comunitario;

edizione di pubblicazioni, opuscoli, cortometraggi, giornali murali, ecc. per illustrare le caratteristiche dei vari corsi di studi e delle varie professioni;

disponibilità di un corpo di consiglieri di orientamento scolastico e professionale ben preparati e bene informati. In Germania operano 5.000 consiglieri di orientamento a tempo pieno, formati in

un'apposita scuola superiore; lo stesso avviene in Francia, in Austria, in Svizzera;

opera sistematica di informazione collettiva e di consulenza individuale in materia di scelte scolastiche e formative e di sbocchi professionali, a favore dei giovani in età scolare, degli adulti e degli invalidi civili e del lavoro.

Per mettere in opera anche in Italia un'azione organica in questi campi, non occorre risolvere grossi problemi di contenuti: esistono infatti precise direttive e raccomandazioni delle organizzazioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito (BIT, UNESCO, CEE, Consiglio d'Europa) e una uniforme prassi consolidata in atto nei principali paesi di livello civile paragonabile al nostro.

È necessario invece risolvere alcuni problemi di struttura, specifici dell'ordinamento italiano. Lo studio al quale si è dedicata la Commissione lavoro del CNEL e la larga consultazione di esperti della materia nelle sue varie connotazioni ha consentito di individuare per questi problemi soluzioni organiche compatibili con le prerogative e le caratteristiche delle istituzioni esistenti.

I criteri qualificanti ai quali si ispira il progetto di legge di cui si propone l'articolato, sono i seguenti:

l'orientamento è funzione di interesse pubblico; gli addetti al servizio devono possedere un'adeguata qualificazione professionale;

l'orientamento scolastico e professionale devono essere strettamente collegati;

le strutture di orientamento da mettere in funzione devono operare a favore sia dei giovani in età scolare che degli adulti e degli invalidi civili e del lavoro;

un coordinamento preciso deve essere posto in essere tra le numerose amministrazioni centrali e regionali competenti per assicurare all'azione di orientamento unità di indirizzo, economia di servizi e sicura efficacia;

il decentramento regionale e distrettuale dell'orientamento può realizzarsi

più efficacemente se sostenuto da una struttura integrata di ricerca e di sperimentazione.

3. — Sono frequenti nella normativa degli ultimi decenni i riferimenti alle attività di orientamento, che nello spirito della Costituzione — tesa a favorire lo sviluppo della persona umana, il diritto allo studio e al lavoro, l'educazione e l'avviamento alle professioni degli invalidi — sono stati presenti sotto vari profili all'attenzione del legislatore.

Nell'ambito della legislazione scolastica, ad esempio, la legge 31 dicembre 1962, n. 1859, afferma la funzione orientativa della scuola media, la legge 31 dicembre 1966, n. 842, demanda alcune competenze in materia di orientamento ai provveditorati agli studi, il decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, affida ai distretti scolastici la programmazione dell'orientamento. Del pari, nell'ambito dell'istruzione artigiana e professionale, le leggi 19 gennaio 1955, n. 25, e 17 ottobre 1967, n. 977, affermano l'opportunità dell'orientamento per l'apprendistato, il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10, affida alle regioni l'orientamento degli invalidi civili e del lavoro, il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, trasferisce alle regioni le funzioni amministrative inerenti all'orientamento professionale, la legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845, sulla formazione professionale stabilisce alcuni principi e indica alcuni raccordi col sistema scolastico in materia di orientamento professionale; in agricoltura, la legge 9 maggio 1975, n. 153 (applicativa della direttiva comunitaria n. 161 sulla riforma dell'agricoltura), affida ai consulenti socio-economici regionali compiti di orientamento anche professionale a beneficio degli agricoltori e delle loro famiglie.

Il CNEL, a sua volta, afferma in più occasioni (parere 21 settembre 1977 sul collocamento, parere 2 giugno 1978 sull'occupazione giovanile) la necessità di affrontare la riforma dell'orientamento scolastico e professionale con la creazione

di efficaci strutture volte a canalizzare le nuove leve verso organiche scelte.

Il programma triennale 1978-1981 individua nell'orientamento scolastico e professionale uno dei mezzi da porre in opera per favorire il raccordo tra processi formativi e domanda di professionalità, contribuendo a prevenire la disoccupazione.

4. — Non sono mancati, come si vede, le indicazioni generiche, i riferimenti, le dichiarazioni di intenzioni, da parte del legislatore, ma non si è avuta la sistemazione organica di una materia che, anche per effetto della descritta evoluzione sociale ed economica, è andata assumendo crescente, spiccata ed autonoma rilevanza. Il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative all'orientamento professionale e l'attribuzione ai distretti scolastici della programmazione in materia hanno reso anche più urgente una siffatta, organica sistemazione.

L'esigenza di una legge quadro intesa a disciplinare secondo principi comuni la materia di cui si tratta trova il proprio fondamento nel dovere che incombe allo Stato di assicurare ai cittadini residenti nelle diverse regioni, servizi di orientamento di livello uniforme, così da sostanziare, in un'ottica di unità nazionale, i diritti loro garantiti in questo campo dalla Costituzione.

Nei contatti avuti con i rappresentanti delle autorità governative, parlamentari, ministeriali, regionali, distrettuali, oltreché con gli esperti, in occasione dello studio del CNEL, è risultata unanime la convinzione della necessità di una legge quadro siffatta che dia organica sistemazione ed impulso alla materia dell'orientamento.

Non vi è, a questo riguardo, divergenza di vedute tra le parti sociali, concordanti nell'auspicare un assetto razionale di questa componente rilevante di una moderna politica dell'impiego.

5. — Non è da illudersi che il ritardo di oltre mezzo secolo che l'Italia ha accumulato in questa materia possa colmarsi

d'un tratto. Solo con un'opera paziente, sistematica ed equilibrata potranno venire create, coordinate e fatte funzionare armonicamente le delicate strutture che il servizio comporta: sono strutture fatte di uomini e né la professionalità né l'esperienza si improvvisano. È tra l'altro essenziale che l'azione sul versante scolastico e quella sul versante professionale — e quindi i meccanismi che verranno messi in opera dal Ministero della pubblica istruzione e quelli che verranno messi in opera dalle Regioni — procedano di pari passo, senza che in questa o in quella sede gli uni sopravanzino gli altri o rimangano arretrati, pena il venir meno della necessaria, reciproca efficacia.

Di qui l'esigenza di una assidua e puntuale funzione di coordinamento dell'attività che i vari Ministeri, nell'esercizio delle rispettive competenze, dovranno svolgere in materia di orientamento.

Tale funzione che, a norma della Costituzione rientra nelle attribuzioni del Presidente del Consiglio, si sposa utilmente con quella di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario che può venire esercitata, a norma della legge 22 luglio 1975, n. 382, dallo stesso Presidente del Consiglio per delega del Consiglio dei ministri.

Tale duplice azione potrà svolgersi armonicamente se il Presidente del Consiglio potrà avvalersi dei pareri di un Comitato per l'Orientamento, composto di rappresentanti dei Ministeri competenti delle regioni, delle parti sociali e di altri enti interessati. Tale Comitato consentirà, tra l'altro, di formulare programmi di azione concordati e di tracciare la sintesi dei risultati conseguiti.

Il necessario supporto tecnico nel campo della ricerca e della sperimentazione, nonché in quello della produzione di materiale didattico in materia di orientamento, sarà fornito allo stesso Presidente del Consiglio e alle amministrazioni interessate da un organismo opportunamente attrezzato per un'azione che esige specifica professionalità e specializzazione. Su questo punto un membro

della Commissione Lavoro ha espresso una riserva, ritenendo che non debba venire incoraggiata la tendenza alla creazione di enti speciali.

Attenta considerazione merita infine l'aspetto finanziario del programma proposto. Il costo complessivo annuo per il Paese di un servizio di orientamento scolastico e professionale quale è previsto nel progetto di legge si può valutare, a regime, nell'ordine di 55 miliardi di lire 1980, di cui 23,5 miliardi a carico del bilancio dello Stato; del rimanente, lire 20,5 miliardi graveranno sulle regioni a statuto ordinario e lire 7,8 miliardi sulle regioni a statuto speciale.

A tale ordine di spesa non si giungerà tuttavia, per i motivi sopra richiamati, prima di cinque o più anni.

Nel primo esercizio, il fabbisogno finanziario addizionale a carico del bilancio dello Stato si può valutare nell'ammontare complessivo di lire 5.370 milioni, ivi compreso un contributo di lire 970 milioni a favore delle regioni a statuto speciale; nel secondo in lire 10.910 milioni, nel terzo in lire 17.635 milioni e così di seguito, fino a giungere, a regime, alla cifra di lire 31.400 milioni, ivi compreso un contributo di lire 7.850 milioni a favore delle regioni a statuto speciale.

Ciò spiega il carattere progressivo e flessibile che il progetto di legge imprime al meccanismo di finanziamento. Dopo il primo esercizio, il compito di definire gli stanziamenti negli atti di previsione dei vari Ministeri per gli esercizi successivi viene demandato agli stessi, sentita appunto la Presidenza del Consiglio, così da assicurare la necessaria gradualità e pariteticità di sviluppo delle diverse componenti del servizio.

6. — Nei suoi lineamenti essenziali il progetto di legge quadro riprende l'architettura espositiva della legge-quadro sulla formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845) che tratta materia affine.

In particolare, l'articolo 1 definisce le finalità dell'orientamento scolastico e professionale secondo le indicazioni degli

organismi internazionali di cui l'Italia fa parte (BIT, UNESCO, CEE, Consiglio d'Europa) inquadrando nel precetto della Costituzione.

L'articolo 2 dichiara il carattere di interesse pubblico del servizio di orientamento e ne precisa i beneficiari: giovani in età scolare, adulti, invalidi civili e del lavoro.

L'articolo 3 precisa i principi generali nel rispetto dei quali il servizio viene svolto: pluralismo, professionalità degli operatori, gratuità, imparzialità, carattere facoltativo e non vincolante per gli utenti.

L'articolo 4 fa delle Regioni il perno del sistema unitario di orientamento scolastico e professionale: già responsabili, in forza del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dell'orientamento professionale, le Regioni si vedono sollecitate ad esercitare la potestà legislativa loro spettante secondo principi volti ad organizzare il servizio per mezzo di appositi Centri di informazione e di orientamento e a stipulare con le competenti autorità scolastiche convenzioni volte ad affidare agli stessi centri lo svolgimento di attività orientative a beneficio dei giovani in età scolare. È questo lo strumento grazie al quale si realizza, a livello operativo, la necessaria unità di orientamento scolastico e professionale.

L'articolo 5 definisce i modi di attuazione del principio pluralistico, ammettendo sia la gestione diretta da parte delle regioni, sia quella convenzionata, dei Centri di formazione e di orientamento, e definendo le garanzie richieste per il riconoscimento degli Enti gestori. Lo stesso articolo afferma l'esigenza di subordinare i tempi dei piani pluriennali di sviluppo e dei programmi annuali di attuazione del servizio di orientamento alla effettiva disponibilità di personale munito delle prescritte qualifiche professionali.

Gli articoli 6 e 7 dettano norme sui modi di funzionamento dei Centri di informazione e di Orientamento. Su di essi un membro della Commissione Lavoro ha espresso una riserva, ritenendo che le di-

sposizioni in esse contenute troverebbero migliore collocazione in sede di regolamento che non di legge-quadro.

L'articolo 8 riassume i collegamenti e raccordi da porre in essere fra i servizi regionali di orientamento e le autorità scolastiche statali, le Università, le Unità sanitarie locali, le sezioni di informazione socio-economica regionali per l'agricoltura, gli organi preposti al collocamento.

Un membro della Commissione Lavoro ha espresso una riserva su questo articolo e sui successivi articoli 10, 11, 12 e 13, ritenendo tra l'altro che la materia dell'orientamento scolastico e professionale andrebbe disciplinata solo in occasione di una riforma globale della politica dell'impiego.

L'articolo 9 definisce le competenze statali in una materia che, per il complesso intreccio di funzioni tra Stato e Regioni, tra singoli ministeri e tra varie autorità locali richiede attenta considerazione e preciso coordinamento funzionale. Viene richiamata in materia di orientamento, la funzione di promozione e di coordinamento dell'attività dei Ministri competenti attribuita dalla Costituzione al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, in una materia richiedente massima continuità e organicità di azione, viene attribuita al Presidente del Consiglio per espressa delega del Consiglio dei ministri.

Viene poi indicato che in tali funzioni il Presidente del Consiglio si avvale del supporto consultivo di un Comitato composto di rappresentanti dei Ministeri competenti, delle regioni, degli altri enti interessati e delle parti sociali.

Sono precisate nello stesso articolo le funzioni che il Ministro della pubblica istruzione dovrà svolgere in collaborazione con le regioni e delineate le modalità con le quali il servizio di orientamento, grazie anche all'opera di docenti muniti di idonea pratica professionale, sarà realizzato nell'ambito scolastico.

Per realizzare in concreto l'unità del servizio di orientamento di cui la legge-

quadro è lo strumento, appare indispensabile che impianto, sviluppo e potenziamento delle strutture di orientamento scolastico e di quelle di orientamento professionale procedano uniti. Creare operatori di orientamento scolastico che non fossero alimentati e coordinati dai Centri in contatto col mercato del lavoro significherebbe ripetere deludenti esperienze del passato.

Perciò l'articolo, mentre attribuisce al Ministero della pubblica istruzione la realizzazione del Servizio nell'ambito scolastico, e la formazione dei docenti da dedicare alla stessa, prevede uno stretto coordinamento con i servizi di orientamento regionali.

Come in tema di formazione, così in tema di orientamento, il collegamento con le Regioni da un lato e con il Fondo sociale europeo rimane di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Analoghe esigenze consigliano di affidare al Ministro dell'agricoltura e delle foreste compiti di collegamento con le regioni per quanto attiene ai servizi socio-economici in agricoltura, cui la legge 9 maggio 1975, n. 153, attribuisce compiti di orientamento.

Particolare menzione merita l'attribuzione al Ministero degli affari esteri del compito di istituire e gestire Centri di formazione e di orientamento scolastico e professionale a favore delle principali comunità italiane all'estero. Si tratta, infatti, di una esigenza fortemente sentita dalle famiglie dei lavoratori italiani all'estero, anche alla luce della libertà di circolazione della mano d'opera nella Comunità Europea.

Non meno rilevante è la funzione che può assumere un efficace servizio di orientamento quale elemento di raccordo tra mercato interno e mercato internazionale del lavoro: la crescente interdipendenza tra le economie dei paesi industrializzati all'interno della CEE e tra queste e le economie dei paesi in via di sviluppo, offre ai nostri tecnici occasioni di impiego, di imprenditorie di notevolissimo interesse: una informazione corretta

sulle previsioni dei mercati esteri del lavoro e una precisa conoscenza della preparazione occorrente per potervi accedere costituiscono ovviamente condizione necessaria per avvalersene utilmente.

L'articolo 10 istituisce il Comitato per l'Orientamento, organo di consulenza della Presidenza del Consiglio, cui affida tra gli altri un compito di massima rilevanza: quello di formulare il piano annuale delle attività di orientamento concordato tra i rappresentanti delle autorità ministeriali e regionali, dei diversi Enti interessati e delle parti sociali. Il criterio adottato per l'individuazione di questi ultimi intende riproporre quanto già previsto da alcune disposizioni legislative (v. ad esempio l'articolo 8 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che istituisce il Consiglio Sanitario Nazionale: «dieci esperti in materia sanitaria designati dal CNEL») le quali hanno ritenuto di affidare al CNEL la designazione dei rappresentanti del mondo del lavoro e dell'economia. In tal modo risulta notevolmente agevolata la procedura di individuazione di tali rappresentanti, che altrimenti presenta indubbe difficoltà.

Ciò non toglie che altri criteri potrebbero essere adottati, quali ad esempio quello di far riferimento alle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro «rappresentate nel CNEL» (così ad esempio la legge 29 febbraio 1980, n. 33, articolo 24: «sentite le organizzazioni sindacali rappresentate nel CNEL»); oppure alle Organizzazioni sindacali a carattere nazionale «maggiormente rappresentative».

Con gli articoli 11 e 12 si definiscono le attribuzioni e i modi di funzionamento dell'organismo centrale di ricerca e di sperimentazione, inteso a fornire alle amministrazioni competenti dello Stato e alle Regioni la necessaria assistenza tecnica in materia di orientamento scolastico e professionale. In particolare l'Istituto Nazionale per l'Informazione e l'Orientamento scolastico e professionale (ISTOR) presterà il proficuo ausilio nella progettazione e nello svolgimento dei corsi di formazione e di aggiorna-

mento del personale addetto ai Centri di Informazione e di Orientamento e dei docenti operanti nell'ambito scolastico. Sua fondamentale funzione sarà pure la realizzazione e la distribuzione di materiale stampato, audiovisivi, ecc. per l'uso degli addetti al servizio e per l'informazione degli utenti delle diverse categorie.

Concepito sul modello dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), che svolge una benemerita analoga funzione nel campo della formazione, l'ISTOR si distingue dall'ISFOL oltreché per la sua competenza specifica in materia non compresa nello statuto di quest'ultimo, per il fatto di essere posto alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio; ciò riveste la massima importanza in un campo, come quello dell'orientamento, che ha sempre sofferto in Italia della sua duplice attribuzione. L'esito positivo dell'azione di recupero e di sviluppo cui mira il disegno di legge-quadro è strettamente legato alla sua idoneità ad evitare il riemergere di conflitti di competenze tra le diverse istanze chiamate a collaborare.

L'articolo 13 istituisce l'albo professionale dei Consiglieri di Orientamento e detta norme per l'accesso ad una professione che richiede un alto grado di preparazione, di qualificazione e di esperienza e che va praticata responsabilmente da operatori di accertata maturità psicologica e professionale. Su questo punto, un membro della Commissione Lavoro ha espresso una riserva, ritenendo che l'istituzione dell'Albo possa prestarsi a chiusure corporative.

L'articolo 14 determina i modi di copertura degli oneri addizionali gravanti sul bilancio dello Stato per effetto della legge-quadro.

Per gli esercizi successivi al primo appositi stanziamenti andranno previsti negli stati di previsione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri del bilancio e della programmazione, degli affari esteri e della pubblica istruzione. Si prevede cioè un meccanismo flessibile, idoneo a tener conto della gradualità con la quale dovrà necessariamente svilupparsi il Servizio dell'orientamento nelle sue diverse componenti.

7. — L'oggetto del progetto di legge interessa particolarmente la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri della pubblica istruzione, del lavoro e della previdenza sociale, dell'agricoltura, degli esteri e del tesoro, nonché le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Per questo motivo, nel corso dello studio condotto dalla Commissione Lavoro, audizioni e consultazioni sono state effettuate con competenti rappresentanti di tali autorità a livello parlamentare, governativo, ministeriale e regionale, come risulta dall'accluso elenco.

Il progetto di legge di cui il 15 febbraio 1980 l'Assemblea del CNEL ha votato all'unanimità la presa in considerazione, non investe nessuna delle materie riservate ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 gennaio 1957, n. 33.

Sull'oggetto dello stesso, nessun parere del CNEL è stato richiesto da una Camera o dal Governo, né il Governo ha presentato in materia un disegno di legge al Parlamento.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Finalità dell'orientamento
scolastico e professionale).*

1. La Repubblica promuove l'orientamento scolastico e professionale in attuazione degli articoli 2, 4, 35 e 38 della Costituzione, al fine di contribuire a rendere effettivo il diritto al lavoro e alla sua libera scelta e di favorire il pieno sviluppo della personalità umana nello svolgimento di un'attività che concorra al progresso della società.

2. L'orientamento è inteso ad agevolare l'acquisto da parte del singolo di una più adeguata consapevolezza delle proprie inclinazioni e capacità e a fornirgli un'informazione il più possibile completa circa i canali di formazione e le possibilità lavorative, in relazione alla realtà del mercato del lavoro e alla sua prevedibile evoluzione qualitativa e quantitativa, nel quadro degli obiettivi della programmazione economica.

ART. 2.

*(Oggetto dell'orientamento
scolastico e professionale).*

1. L'orientamento scolastico e professionale unitariamente inteso costituisce un servizio di interesse pubblico volto a svolgere a favore dei giovani in età scolare, degli adulti, degli invalidi civili e del lavoro una attività sistematica e continua di informazione e di consulenza.

2. Il servizio di orientamento è rivolto:

a) agli alunni della scuola media dell'obbligo, per fornire ad essi e alle loro famiglie elementi di giudizio atti a facilitare la scelta di un'attività di apprendistato, di un corso di formazione professionale o di un indirizzo di scuola seconda-

ria superiore conformi alle loro inclinazioni ed ai loro interessi, considerate le possibilità di futura occupazione;

b) agli alunni delle scuole secondarie superiori per fornire elementi di giudizio atti a facilitare la scelta di un corso di formazione professionale, di una facoltà universitaria o di altre attività conformi alle loro inclinazioni ed ai loro interessi, considerate le possibilità di futura occupazione;

c) ai giovani in cerca di prima occupazione per aiutarli a individuare un'attività conforme alle loro inclinazioni e compatibile con le concrete possibilità offerte dal mercato del lavoro;

d) agli adulti che abbiano avuto o abbiano esperienze di lavoro e che intendano qualificarsi, riqualificarsi o specializzarsi e dedicarsi ad altra attività professionale, anche per effetto di processi di riconversione, ovvero che siano temporaneamente disoccupati, per consentire loro una scelta conforme alle loro capacità ed aspirazioni e alle concrete possibilità offerte dal mercato del lavoro;

e) agli invalidi civili e del lavoro, per effetto di infortunio o di malattia o in quanto portatori di menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali, ai fini delle scelte formative e occupazionali corrispondenti alle loro capacità.

ART. 3.

(Caratteri del servizio).

1. Il servizio di orientamento viene svolto da strutture pubbliche o da soggetti privati appositamente riconosciuti.

2. Le informazioni ed i consigli di orientamento vengono forniti agli utenti con imparzialità, con riservatezza e senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Per gli utenti stessi il ricorso al servizio è facoltativo e gratuito.

3. Le attività di orientamento rivestono carattere meramente indicativo e sono volte ad agevolare decisioni autonome e scelte consapevoli. Le indicazioni formulate non sono in alcun caso vincolanti per gli utenti.

4. L'esercizio dell'attività professionale di consigliere di orientamento è consentito unicamente a persone munite di specifica abilitazione.

ART. 4.

(Poteri e funzioni delle regioni).

1. Le regioni, nell'ambito della materia dell'istruzione artigiana e professionale, esercitano, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, la potestà legislativa in materia di orientamento professionale in conformità dei seguenti principi:

a) adeguare la propria normativa a quella internazionale e comunitaria ed atenersi alla normativa nazionale in tema di contenuti e di obiettivi dell'attività orientativa;

b) definire le modalità e i criteri di consultazione sistematica, ai fini della programmazione, con gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero della pubblica istruzione;

c) assicurare la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, delle categorie sociali, delle università e degli altri enti interessati alla programmazione delle attività di orientamento;

d) assicurare la coerenza del servizio di orientamento professionale con le prospettive dell'impiego nel quadro degli obiettivi della programmazione economica nazionale, regionale e comprensoriale, in relazione a sistematiche rilevazioni della evoluzione dell'occupazione e delle esigenze formative da effettuarsi in collaborazione con le amministrazioni dello Stato e con il concorso delle forze sociali;

e) realizzare il servizio per mezzo di apposite strutture di informazione e di orientamento;

f) prendere gli opportuni accordi con l'autorità scolastica competente anche attraverso la stipulazione di convenzioni volte ad affidare ai centri di informazione e di orientamento lo svolgimento di attività orientative a beneficio degli allievi della scuola media dell'obbligo e delle scuole secondarie superiori, sentite le indicazioni programmatiche dei consigli scolastici distrettuali e provinciali.

2. Le regioni a statuto ordinario iscrivono nel proprio bilancio un apposito capitolo riguardante gli oneri da fronteggiare in relazione alla presente legge.

3. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano nelle materie di cui alla presente legge le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione. In relazione agli oneri che esse prevedono per effetto della presente legge, è autorizzata la concessione a loro favore di contributi a carico del bilancio dello Stato. La relativa spesa globale sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sarà ripartita con delibera del CIPE, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

ART. 5.

(Organizzazione del servizio).

1. Le regioni predispongono programmi pluriennali di sviluppo e piani annuali di attuazione per le attività di orientamento. Programmi e piani si ispirano a criteri di opportuna gradualità, in relazione all'accertata disponibilità di personale in possesso delle prescritte qualifiche professionali.

2. L'attuazione dei programmi e dei piani così predisposti è realizzata:

a) mediante centri gestiti direttamente dalla regione o da enti locali terri-

toriali, anche in forma associata, oltreché in via diretta;

b) mediante convenzione, da centri istituiti da soggetti privati e riconosciuti dalla regione.

3. Ai fini del riconoscimento e della stipula di convenzioni tali enti devono:

a) avere tra i fini istituzionali l'orientamento scolastico e professionale;

b) non perseguire scopi di lucro;

c) dare garanzia di conduzione conforme ai principi di cui all'articolo 3;

d) disporre di strutture, capacità organizzativa e attrezzatura idonea;

e) avere alle proprie dipendenze a tempo pieno consiglieri di orientamento iscritti all'albo professionale di cui all'articolo 12, nonché collaboratori per le attività orientative, reclutati tra quanti abbiano seguito corsi di formazione in discipline dell'orientamento definiti a norma dell'articolo 18 lettera a) della legge 21 dicembre 1978, n. 845;

f) rendere pubblico il bilancio annuale per ogni centro di informazione e di orientamento;

g) accettare il controllo, anche ispettivo, della regione sulla funzionalità di ogni centro e sul corretto utilizzo dei finanziamenti erogati.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo sono esenti da ogni tipo di imposta e tassa.

ART. 6.

(Documentazione dei centri di informazione e di orientamento).

1. Per il proficuo svolgimento della loro azione istituzionale, i centri di informazione e di orientamento si avvalgono di informazioni aggiornate:

a) sugli itinerari scolastici relativi alle scuole di ogni ordine e grado, alle

attività di apprendistato, ai corsi di formazione professionale ed altre attività formative, alle facoltà universitarie, alle borse di studio, ai concorsi indetti in Italia e all'estero, con particolare riguardo ai Paesi membri della CEE;

b) sulle fasce e sui profili professionali delle singole attività secondo schemi comparabili a quelli internazionali e segnatamente europei;

c) sulla situazione di mercato del lavoro ai livelli locale, regionale, nazionale, comunitario e sulle previsioni circa l'evoluzione dello stesso.

2. I dati di cui alla lettera a) del comma 1 vengono forniti dagli enti interessati e dall'Istituto di cui all'articolo 11.

3. I dati di cui alla lettera b) del comma 1 vengono forniti dall'ISFOL.

4. I dati di cui alla lettera c) del comma 1 vengono forniti a livello regionale dagli osservatori del mercato del lavoro, dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dagli uffici di collocamento a livello regionale, dagli ispettorati del lavoro, dai consulenti socio-economici regionali in agricoltura, dalle organizzazioni sindacali, nonché dalle corrispondenti strutture a livello nazionale.

5. I centri verificano ed integrano a livello locale le informazioni così raccolte.

ART. 7.

(Attività dei centri di informazione e di orientamento).

1. L'attività dei centri di informazione e di orientamento si realizza a favore degli utenti di cui all'articolo 2 e con interventi programmati nel tempo mediante:

a) un'opera di informazione collettiva svolta direttamente o per il tramite del sistema scolastico, delle istituzioni formative regionali e dalle università, ovvero mediante riunioni pubbliche o di

gruppo organizzate a richiesta degli uffici di collocamento, dalle camere di commercio, dei servizi o delle sezioni specializzate di informazione socio-economica delle regioni, delle organizzazioni sindacali;

b) la diffusione di materiale divulgativo sulle scelte scolastiche, formative, universitarie e sulle professioni, per mezzo di stampati, di audiovisivi, di pubblicazioni nella stampa periodica, di trasmissioni radiotelevisive o di altri messaggi;

c) la consulenza individuale, se richiesta;

d) l'informazione sistematica dei docenti, al fine di promuoverne la collaborazione nella funzione orientativa delle istituzioni scolastiche e di formazione professionale.

ART. 8.

(Collegamenti e raccordi).

1. Per la realizzazione del servizio di orientamento le regioni assicurano il più stretto coordinamento con il sistema scolastico generale nel quadro delle convenzioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f); si avvalgono delle iniziative positive e promozionali dei consigli scolastici distrettuali e provinciali e della loro potestà programmatica nell'orientamento scolastico; collaborano con le Università per le attività orientative da svolgersi a beneficio degli studenti; collaborano con i servizi e con le sezioni specializzate di informazione socio-economica delle regioni per l'orientamento professionale della popolazione agricola ai sensi della legge 9 maggio 1975, n. 153; si avvalgono delle strutture delle unità sanitarie locali per gli accertamenti medici che risultino necessari ai fini delle consulenze individuali; garantiscono una stabile e stretta collaborazione tra i centri di informazione e di orientamento, gli uffici di collocamento, gli osservatori del mercato del lavoro e le organizzazioni sindacali, al

fine di assicurare l'utilizzazione nel servizio di orientamento dei dati sulla situazione del mercato del lavoro, delle previsioni sulla evoluzione della stessa e dell'organizzazione dei processi produttivi anche in relazione ai problemi della sicurezza nel breve e nel medio termine.

ART. 9.

(Competenze dello Stato).

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove e coordina l'attività dei Ministri in materia di orientamento scolastico e professionale. Entro il 31 marzo di ogni anno il Consiglio dei ministri delega al Presidente del Consiglio la facoltà di determinare con proprio decreto, sentito il comitato per l'orientamento di cui all'articolo 10, le direttive di indirizzo e coordinamento delle attività di orientamento delle regioni per l'anno successivo.

2. Spettano al Ministro della pubblica istruzione in materia di orientamento:

a) i collegamenti con e tra i consigli scolastici distrettuali e provinciali, per il tramite delle sovrintendenze scolastiche regionali dei provveditorati agli studi;

b) le disposizioni concernenti i criteri che le sovrintendenze scolastiche regionali ed i provveditorati agli studi osservano nella stipula delle convenzioni di cui all'articolo 4;

c) la realizzazione nelle scuole di ogni ordine e grado di attività di orientamento da svolgere a norma delle convenzioni di cui alla lettera *b)* in stretta collaborazione con i centri di informazione e di orientamento tenuto conto dei programmi elaborati dai consigli scolastici distrettuali, secondo i criteri di coordinamento indicati dai consigli scolastici provinciali. Il piano precisa gli interventi da effettuare congiuntamente coi centri di informazione e di orientamento avvalendosi di docenti che abbiano conseguito la qualifica di consigliere scolastico. Con apposito regolamento da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della

presente legge viene disciplinata l'attività dei consiglieri scolastici, ai quali viene corrisposta una speciale indennità da determinare con decreto del Ministero della pubblica istruzione, di concerto con il Ministero del tesoro;

d) la formazione dei consiglieri scolastici, mediante corsi in discipline dell'orientamento della durata di un anno, organizzati di concerto con le regioni e definiti a norma dell'articolo 18, lettera a), della legge 21 dicembre 1978, n. 845. I criteri di ammissione ai corsi e di superamento delle prove finali per il conseguimento della qualifica di consigliere scolastico sono stabiliti dallo stesso Ministero. I consiglieri scolastici frequentano annualmente seminari di aggiornamento organizzati dai servizi di informazione e di orientamento delle regioni.

3. Spettano al Ministro del lavoro e della previdenza sociale in materia di orientamento:

a) il collegamento con le regioni sotto il profilo delle reciproche informazioni e documentazioni;

b) i rapporti con la CEE, il fondo sociale europeo e gli altri organismi internazionali, d'intesa con il Ministro della pubblica istruzione e con il Ministro degli affari esteri. Spetta al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, in materia di orientamento il collegamento con le regioni sotto il profilo delle reciproche informazioni e documentazioni in materia di consulenza socio-economica in agricoltura a norma della legge 9 maggio 1975, n. 153.

4. Spettano al Ministro degli affari esteri in materia di orientamento:

a) l'istituzione, la vigilanza e la gestione di centri di informazione e di orientamento dislocati in località straniere idonee a garantire il servizio a favore dei lavoratori e delle loro famiglie nelle principali comunità italiane all'estero. Nella programmazione e nello svolgimento della propria attività i centri si avvalgono dell'assistenza tecnica dell'Isti-

tuto di cui all'articolo 11. Essi operano in collaborazione con le scuole italiane all'estero e curano il collegamento con i servizi di orientamento del paese nel quale sono ubicati;

b) la raccolta e la diffusione, per il tramite dell'Istituto di cui all'articolo 11 di informazioni aggiornate sui mercati internazionali del lavoro.

5. Per fronteggiare gli oneri previsti nel presente articolo, è autorizzata la spesa di lire 930 milioni che, per l'anno finanziario 1988 verrà iscritta in appositi capitoli degli stati di previsione del Ministero della pubblica istruzione nell'ammontare di lire 680 milioni e del Ministero degli affari esteri nell'ammontare di lire 250 milioni. Per gli anni successivi, gli stanziamenti verranno determinati in relazione allo sviluppo del servizio, con apposita norma da inserire nelle leggi di approvazione del bilancio, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 10.

(Comitato per l'orientamento scolastico e professionale).

1. Il comitato per l'orientamento scolastico e professionale è organo di consulenza della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Il comitato, anche sulla base delle proposte pervenutegli dagli enti interessati e dall'Istituto di cui all'articolo 11, formula un piano annuale delle attività di orientamento.

3. Il comitato esprime pareri sulle attività di orientamento svolte annualmente dagli enti competenti.

4. Il comitato è così composto:

a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio;

b) un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;

c) un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione;

d) un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

e) un rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

f) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;

g) un rappresentante del Ministero del tesoro;

h) un rappresentante delle università;

i) un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche;

l) cinque rappresentanti delle regioni;

m) quattro rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti;

n) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro;

o) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori autonomi;

p) un rappresentante dell'ISFOL;

q) un rappresentante dell'ISTOR di cui agli articoli 11 e 12.

5. I membri del comitato, di cui alla lettera l), del comma 4, sono nominati su designazione della commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281; nell'effettuare le designazioni si osserva anche un criterio di rotazione.

6. Il membro di cui alla lettera h) del comma 4 è nominato su designazione del Consiglio universitario nazionale (CUN).

7. I membri di cui alle lettere m), n) e o) del comma 4 sono nominati su designazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

8. All'ufficio di segreteria del comitato provvede l'ISTOR.

ART. 11.

(Istituto nazionale per l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale).

1. È costituito l'Istituto nazionale per l'informazione e l'orientamento scolastico

e professionale (ISTOR), ente di diritto pubblico, dotato di autonomie amministrativa e professionale, con sede in Roma.

2. L'istituto, sulla base delle direttive impartite dal comitato di cui all'articolo precedente, provvede, in materia di orientamento scolastico e professionale, a:

a) prestare assistenza tecnica al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri, alle regioni ed agli enti locali che ne facciano richiesta;

b) condurre studi e ricerche sui metodi più efficaci di raccolta e diffusione dell'informazione e di controllo dei risultati dell'orientamento;

c) contribuire, anche mediante sperimentazione diretta, d'intesa con l'ISFOL, alla progettazione e allo svolgimento di corsi, seminari e riunioni di formazione o di aggiornamento del personale addetto ai centri di orientamento, dei consiglieri scolastici e dei consulenti socio-economici per l'agricoltura;

d) raccogliere, classificare e distribuire alle amministrazioni interessate, dati di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a);

e) compilare e distribuire pubblicazioni intese a favorire l'aggiornamento professionale del personale addetto ai centri di informazione e di orientamento scolastico e professionale;

f) progettare, realizzare e distribuire alle amministrazioni che ne facciano richiesta pubblicazioni, opuscoli, giornali murali, mezzi audiovisivi destinati alle varie categorie di utenti, ai fini di una informazione corretta e aggiornata.

ART. 12.

(Ordinamento dell'ISTOR).

1. Il presidente dell'ISTOR è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dura in carica 4 anni e non può essere rinnovato più di una volta;

egli ha la rappresentanza legale dell'Istituto, convoca e presiede il consiglio di amministrazione e vigila sulla esecuzione delle sue deliberazioni.

2. Il consiglio di amministrazione è composto, inoltre, dai seguenti membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del comitato per l'orientamento:

a) due esperti in discipline dell'orientamento;

b) un esperto di trattazione dell'informazione;

c) un esperto delle comunicazioni di massa;

d) un esperto di statistica;

e) un esperto in materia di ordinamento regionale.

3. Il consiglio di amministrazione dura in carica 4 anni e i singoli componenti non possono essere confermati più di una volta.

4. Il consiglio di amministrazione:

a) delibera su tutte le questioni di carattere generale concernenti l'Istituto e stabilisce le direttive da seguire nell'attuazione dei suoi compiti istituzionali;

b) delibera il bilancio preventivo e consuntivo con lo stato patrimoniale dell'Istituto, nonché le eventuali variazioni agli stanziamenti del bilancio preventivo;

c) delibera le opere di carattere straordinario nonché l'acquisto, l'alienazione e la permuta di beni immobili;

d) nomina, su proposta del presidente, il direttore generale, che sovrintende alle attività dell'Istituto per la esecuzione delle deliberazioni adottate dal consiglio di amministrazione.

5. Il collegio dei revisori è composto da un magistrato della Corte dei conti con funzioni di presidente, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio

dei ministri e da un rappresentante del Ministro del tesoro. È nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dura in carica 4 anni e i suoi componenti non possono essere rinnovati più di una volta.

6. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è approvato il regolamento, deliberato dal consiglio di amministrazione, per il funzionamento interno dell'Istituto e viene stabilito, di concerto con il Ministero del tesoro, il regolamento organico del personale.

7. Per fronteggiare gli oneri relativi all'impianto e al funzionamento dell'ISTOR è autorizzata la spesa di lire 3.200 milioni che verrà iscritta in apposito capitolo dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1988. Per gli anni successivi lo stanziamento verrà deliberato in relazione allo sviluppo del servizio, con apposita norma da inserire nelle leggi di approvazione del bilancio, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 13.

*(Albo professionale
dei consiglieri di orientamento).*

1. È istituito un albo professionale dei consiglieri di orientamento.

2. L'iscrizione all'albo si ottiene a seguito del superamento di un esame di Stato di abilitazione all'esercizio professionale, da tenersi nei modi e con l'osservanza delle forme indicate dalla legge 8 dicembre 1956, n. 1378, e successive modificazioni.

3. L'ammissione all'esame è subordinata all'avvenuto compimento di un tirocinio biennale da espletarsi presso un centro di informazione e di orientamento regionale o riconosciuto dalle regioni e diretto da un consigliere d'orientamento iscritto all'albo professionale.

4. Sono ammessi al tirocinio i titolari di diploma di laurea che abbiano conseguito un diploma di perfezionamento in discipline dell'orientamento presso una delle scuole universitarie a ciò abilitate.

5. È autorizzata l'istituzione di scuole biennali di perfezionamento in discipline dell'orientamento presso non più di cinque università italiane, con l'osservanza delle forme previste dall'articolo 24 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592.

6. In via transitoria è concessa, qualora ne venga presentata domanda entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'iscrizione all'albo professionale dei consiglieri di orientamento a coloro che abbiano svolto per almeno cinque anni un'attività assimilabile presso centri pubblici o privati e a coloro che abbiano ricoperto incarichi direttivi o svolto studi e ricerche in materia di orientamento presso università o istituzioni pubbliche o private a carattere nazionale a seguito di colloquio da tenersi davanti ad una commissione formata da tre docenti universitari di materie sociologiche, psicologiche, pedagogiche o mediche nominati del Ministero della pubblica istruzione, da un esperto designato dall'Istituto di cui all'articolo 11 e da un esperto designato dalle regioni.

7. Le norme per la tenuta dell'albo professionale dei consiglieri di orientamento vengono emanate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

ART. 14.

(Finanziamento del servizio).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato per l'anno finanziario 1988 in complessive lire 5.370 milioni si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nel capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti.