

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"**

**DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA  
DOTTORATO IN "SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE"  
XXIV CICLO**

**IL NUOVO CORSO DELLE POLITICHE GIOVANILI  
IN ITALIA  
E IL CASO DELLA REGIONE CAMPANIA**

**Tutor**

*Ch. mo Prof. Giancarlo Ragozini*

**Candidata**

*Dott.ssa Antonietta Bisceglia*

**Coordinatore**

*Prof.ssa Enrica Morlicchio*

NAPOLI, 2011

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>			pag. 4
<b>Capitolo I</b>			
<b>Giovani e Politiche Giovanili: questioni preliminari e definitorie</b>			
1.1	Che cosa sono le politiche giovanili: problemi di definizione	>>	10
1.2	I destinatari delle politiche giovanili: le difficoltà di una definizione assoluta	>>	12
	1.2.1 La gioventù: un'invenzione moderna?	>>	15
	1.2.2 Il prolungamento della giovinezza: una categoria sempre più evanescente	>>	21
1.3	La difficile individuazione della titolarità degli interventi di politica giovanile	>>	27
1.4	Il ruolo dei giovani nelle politiche: i problemi della partecipazione	>>	30
1.5	Trasversalità e settorialità delle politiche giovanili: finalità e rapporto tra i vari ambiti	>>	34
1.6	Modelli di gioventù e modelli di politiche giovanili: quali implicazioni sul piano empirico?	>>	38
	Conclusioni	>>	42
<b>Capitolo II</b>			
<b>Il quadro europeo di riferimento e le politiche giovanili nel contesto nazionale</b>			
	Introduzione	>>	44
2.1	La questione giovanile nell'agenda europea	>>	46
2.2	I riferimenti internazionali in materia di giovani nel Nuovo Millennio	>>	52
2.3	Le politiche giovanili nel contesto nazionale: una questione recente	>>	54
2.4	L'evoluzione delle politiche giovanili nel contesto nazionale	>>	60
	2.4.1 I principali dispositivi di finanziamento delle politiche giovanili italiane negli anni Novanta	>>	65
	2.4.2 Le fasi di marginalizzazione e di ascesa delle politiche giovanili italiane	>>	67
2.5	Le azioni, gli obiettivi, le priorità e gli strumenti del Ministero per le Politiche Giovanili	>>	72
2.6	La riorganizzazione delle politiche giovanili	>>	77
2.7	Il nuovo ruolo delle amministrazioni sub-nazionali	>>	80
	2.7.1 La cooperazione istituzionale: gli Accordi di Programma Quadro	>>	83
	2.7.2 Le nuove pratiche cooperative tra attori pubblici e privati: la sperimentazione dei Piani Locali giovani	>>	94
	Conclusioni	>>	96

## **Capitolo III**

### **Il quadro di riferimento delle politiche giovanili in Campania**

Introduzione	>>	101
3.1 Il quadro di riferimento delle politiche giovanili in Campania	>>	102
3.2 La situazione in Campania dopo l'attuazione della legge regionale n.14 del 2000	>>	108
3.3 Gli APQ in Campania	>>	118
3.4 La sperimentazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili	>>	121
3.4.1 I requisiti richiesti, le linee d'azioni e i criteri di riparto previsti nei PTG	>>	125

## **Capitolo IV**

### **La ricerca. L'analisi dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili**

Introduzione	>>	128
4.1 La metodologia e lo strumento di rilevazione	>>	131
4.1.1 La griglia di valutazione dei Piani Territoriali Giovani	>>	132
4.2 L'universo di riferimento	>>	135
4.3 La risposta dei territori	>>	136
4.4 Le dimensioni esplorate all'interno dell'analisi del contesto locale: le problematiche ed i bisogni emergenti	>>	142
4.5 L'analisi del sistema locale di partecipazione giovanile	>>	145
4.6 Le priorità della programmazione e gli obiettivi strategici	>>	157
4.7 Le linee di azioni e le risorse finanziate impiegate	>>	161
4.8 La concertazione	>>	169
4.9 L'innovatività degli interventi	>>	171
Considerazioni conclusive sui risultati emersi	>>	174
<b>Osservazioni finali</b>	>>	179
<b>Riferimenti bibliografici</b>	>>	188
<b>Sitografia</b>	>>	200
Appendice A- Formulario regionale per la presentazione del Piano Territoriale Giovani	>>	201
Appendice B- Griglia di valutazione dei Piani Territoriali Giovanili	>>	212

## INTRODUZIONE

Le politiche giovanili sono da considerare, in premessa, un ambito d'intervento piuttosto giovane rispetto ad altri settori della politica pubblica i quali, invece, vantano una tradizione più lunga e un più marcato riconoscimento, sia in ambito istituzionale che in quello scientifico-accademico. Nel tentativo di individuare un arco temporale all'interno del quale sancire la nascita delle politiche giovanili, si può affermare che esse, in Italia e in Europa fanno la loro comparsa verso la fine degli anni Settanta, anni in cui i giovani da soggetti indistinti diventano destinatari di politiche specifiche (Prandini, 2004).

Sebbene esista da tempo una tradizione di studi sui giovani e sulla condizione giovanile - che ha mostrato come i giovani siano la punta più avanzata di fenomeni sociali più generali - bisogna rilevare che, a tale direzione non ha fatto seguito il consolidamento di un approccio d'analisi volto a considerare le politiche giovanili come settore d'intervento autonomo. In Italia, l'assenza di un riconoscimento legislativo che strutturi le azioni a favore dei giovani, secondo le logiche di una politica nazionale unitaria, e la mancanza, fino al 2006, di una struttura centrale di raccordo degli interventi rivolti ai giovani, non solo hanno avuto delle conseguenze di natura pragmatica, ma anche di natura scientifica. Sul piano pratico ciò ha comportato l'attivazione d'interventi frazionati e spesso subordinati alla sensibilità e alla disponibilità delle varie figure tecniche e/o politiche che si sono alternate ed impegnate in questo settore. Sul piano scientifico, queste croniche debolezze hanno fatto sì che per le politiche giovanili non si è avuta quell'attenzione selettiva che in altri settori di studio ha alimentato una consistente letteratura specialistica (Tomasi, 1998). Nonostante le trasformazioni delle politiche giovanili italiane dell'ultimo decennio abbiano istituzionalizzato la gioventù, come settore d'intervento "definito", - attraverso la nascita di un ministero ad *hoc* - esse, tuttavia, risentono ancora dell'assenza di una legislazione nazionale che favorisca l'unitarietà degli interventi a favore della

gioventù. Le politiche giovanili italiane, pertanto, si articolano principalmente secondo gli orientamenti comunitari.

Alla luce di quanto detto, il presente lavoro , composto da quattro capitoli, procede secondo una logica a imbuto. Esso cerca di mostrare come il quadro comunitario riguardante gli interventi per giovani abbia influenzato il contesto nazionale e regionale delle politiche giovanili italiane. In particolare, nel primo capitolo sarà evidenziato il nesso problematico tra le politiche giovanili e il *target* di riferimento, in relazione al carattere trasversale del settore d'intervento e al carattere mutevole dei bisogni connessi alla condizione giovanile. Tra tutti gli ambiti d'intervento della sfera pubblica, il settore delle politiche giovanili probabilmente è quello più difficile da definire. L'idea di fondo che accompagna l'intero lavoro è, quindi, quella di analizzarlo come ambito a sé, e non come appendice di altre politiche, tenendo conto, che ogni qualvolta si progetta un intervento a favore dei giovani, ci si scontra con il rischio di invadere i campi di competenza delle altre politiche pubbliche. Questo accade in quanto le politiche della gioventù sono trasversali ad altre politiche che gli enti normalmente programmano. La trasversalità, però, non è l'unico nodo problematico che si incontra quando si cerca di delimitare il raggio d'azione di queste politiche. Una riflessione sulle politiche giovanili non può, pertanto, prescindere da alcune domande: "quale idea di giovane e per quali giovani bisogna progettare le politiche? Chi decide chi deve fare le politiche per i giovani? Come devono essere queste politiche?". Il capitolo, allora, si prefigge lo scopo di rilevare alcune delle criticità che s'incontrano quando si cerca di connotare in maniera assoluta il campo delle politiche giovanili in termini di: individuazione dei destinatari, finalità dell'azione pubblica, titolarità degli interventi, distribuzione delle competenze, rapporto esistente tra quest'ambito di *policy* e gli altri ambiti settoriali d'intervento, nonché il ruolo che gli stessi giovani occupano nella definizione e attuazione degli interventi a loro rivolti. Il dibattito sulle politiche per i giovani ancora oggi è incentrato su tali interrogativi che, alla luce delle continue trasformazioni degli scenari politici, economici e sociali, rendono necessaria una continua rivisitazione della riflessione su cosa siano queste

politiche e sulla legittimazione della loro esistenza come ambito d'intervento autonomo (D'Elia, 2006).

Nel secondo capitolo, saranno analizzati i processi di ristrutturazione delle politiche giovanili, alla luce dei processi di decentramento e delle spinte europeiste. L'affermarsi alla ribalta della storia della condizione giovanile come condizione in sé, e l'emergere di una problematica connessa alla cittadinanza sociale giovanile rappresentano tanto una trasformazione della politica quanto la manifestazione di fenomeni interni alle trasformazioni demografiche, sociali e politiche degli anni Sessanta. A seguito del *boom* economico, c'è stata una ridefinizione delle tappe della vita: l'età di accesso al mercato del lavoro si è spostata in avanti per effetto della scolarizzazione di massa, e il miglioramento della qualità della vita ha ampliato le aspettative e le progettualità future (Del Lago, Molinari; 2001). Questi mutamenti hanno contribuito a ridisegnare i modelli di riferimento degli individui e delle istituzioni, orientandone le politiche. Inoltre, essi si sono storicamente intrecciati con le trasformazioni dei sistemi di *welfare* nella seconda metà del XX secolo, in tema di sussidiarizzazione e decentramento (Kazepov, 2009). Alla luce di quanto detto, pertanto, sarà evidenziato come il cambio di paradigma registrato nelle politiche giovanili italiane, verso la fine degli anni Novanta, sia stato l'effetto di spinte esogene derivanti dall'Unione Europea che, nel panorama italiano, si sono incrociate con l'avvio del decentramento amministrativo ed il rafforzamento delle pratiche di concertazione tra istituzioni pubbliche ed istituzioni private. Specificamente nel capitolo, saranno, prima ripercorsi i principali riferimenti internazionali in materia di gioventù, successivamente ripercorse le principali tappe di sviluppo delle politiche giovanili italiane .

Nel terzo e nel quarto capitolo, invece, le riflessioni si focalizzano sulle politiche giovanili della Regione Campania. Con la riforma del Titolo V della Costituzione si è affermata la centralità dei governi regionali nella elaborazione delle politiche pubbliche e nella creazione di sistemi d'intervento regionale altamente diversificati. Questo ha permesso di sperimentare a livello regionale nuove modalità di concepire le politiche giovanili sulla base del principio di una

maggior integrazione tra le politiche. Tale spinta all'integrazione è stata, ed è tuttora, fortemente sostenuta dall'Unione Europea, che da tempo ha evidenziato la necessità di concepire queste politiche come politiche trasversali e interconnesse, tanto a livello nazionale, che regionale e locale. La spinta all'integrazione da un lato e il decentramento amministrativo dall'altro hanno fatto sì che diverse regioni italiane, tra cui la Campania, mutuassero nell'ambito degli interventi a favore dei giovani logiche e strumenti tipici delle politiche sociali con particolare attenzione alla logica della co-progettazione e del coinvolgimento di più attori locali, al fine di far emergere anche in questo settore una visione di sistema. La stagione dei Piani, introdotta con la 285/1997 e pienamente affermata in ambito socio-sanitario con il varo della L.328/2000, si è andata affermando anche nell'ambito delle politiche giovanili italiane (Campagnoli, 2010). Nel corso di questo capitolo, sarà fatta una ricognizione del principale quadro normativo di riferimento delle politiche giovanili campane. Senza nessuna pretesa di esaustività, si cercherà di fare una ricostruzione del caso regionale nel tentativo di trarre un bilancio di quanto realizzato nel tempo prima della sperimentazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili (PTG). A tal fine saranno utilizzati i dati del Monitoraggio 2007 della Regione Campania sui Servizi Informagiovani e Forum Giovani, che si ricordano essere i principali interventi su cui il Settore Politiche Giovanili della nostra Regione ha investito. Saranno poi utilizzati i dati dell'indagine CATI sui bisogni emergenti della popolazione giovanile in Campania - condotta nel corso di quest'anno (2011) dall'Osservatorio regionale sulla condizione giovanile della Facoltà di Sociologia per conto della Regione Campania - nella quale è stata dedicata un'attenzione particolare ai Servizi Informagiovani e ai Forum Giovani. I dati saranno comparati per verificare se il dinamismo e l'apertura regionale nei confronti di questi servizi (Forum e Informagiovani) abbiano poi trovato un adeguato riscontro nella popolazione giovanile regionale. Nel capitolo, infine, una particolare attenzione sarà data al Piano Territoriali di Politica Giovanile - come esempio di nuovo corso delle politiche giovanili campane - in termini di analisi della proposta regionale e analizzata anche alla luce delle diverse analogie con il Piano Sociale di Zona. A livello regionale i PTG rappresentano la cornice logica e

organizzativa in cui si sono consolidati i cambiamenti in corso delle politiche giovanili italiane. I PTG promossi nell'ambito delle "Linee Operative del Quadro Strategico per le politiche giovanili della Regione Campania" (Deliberazione n. 1805/2009), sono uno strumento di sperimentazione a livello territoriale di un sistema coerente e organico di azioni che, superando la tradizionale frammentarietà del settore, tengono conto delle risorse e delle peculiarità dei diversi territori. In un momento di ristrettezze finanziarie, essi nascono con l'intento di "mettere insieme", ottimizzare idee, attori e interventi diversi a favore del mondo giovanile. Il quarto ed ultimo capitolo, quindi, sarà dedicato ai risultati dell'analisi condotta sui Piani Territoriali di Politiche Giovanili presentati da 48 distretti scolastici della Regione Campania. Si tratta dei risultati di un'analisi valutativa *ex ante*, condotta allo scopo di rilevare le potenzialità delle azioni, in modo da offrire una prospettiva più ampia e realistica degli effetti possibili. Più precisamente la ricerca, prendendo le mosse da questa esperienza, pone un'attenzione specifica alla sperimentazione dei PTG nei termini di capacità di lettura dei bisogni territoriali. Le analisi condotte, in questo capitolo, hanno l'obiettivo di rilevare informazioni descrittive e di merito, punti di forza e punti di debolezza della sperimentazione con una particolare attenzione all'attività programmatica e progettuale dei territori in termini di capacità di lettura e comprensione dei bisogni locali della popolazione giovanile, nonché del contesto territoriale di riferimento.

A tal punto è necessario fare una precisazione. Il lavoro di ricerca si inserisce nell'ambito di un progetto più ampio denominato: "Osservatorio regionale permanente sulla condizione giovanile" (D.D. n.163 del 23/12/2009, Azione E del DGR n. 777/2008 – Linee Operative di Politiche Giovanili) che vede coinvolti la Facoltà di Sociologia – come soggetto attuatore delle attività affidate, il cui responsabile scientifico è il Prof. G. Ragozini – e il Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù della Regione Campania, come ente finanziatore, nato con l'intento di fornire agli amministratori pubblici locali e a tutti gli operatori del settore, un utile supporto per favorire strategie di politiche giovanili efficaci ed adeguati spunti di riflessione sulla condizione giovanile

regionale. La partecipazione a questo progetto come ricercatrice *junior* ha permesso di prendere parte alle diverse fasi di pianificazione sia per l'indagine CATI sui bisogni della popolazione giovanile campana, che per l'analisi valutativa dei PTG, ed è per questo motivo che è stato possibile mutuare dall'Osservatorio, dati e strumenti utili, altrimenti non disponibili, alle riflessioni condotte nel corso di questo lavoro.

*Questo lavoro segna la fine di un percorso formativo, alla cui realizzazione hanno contribuito molte persone che mi hanno sostenuto e seguito nelle diverse fasi della sua realizzazione.*

*Un ringraziamento particolare va al dott. G. Natale, dirigente del settore Politiche Giovanili della Regione Campania, e al dott. A. D'Ambra, responsabile dell'area Promozione, Coordinamento e Vigilanza dei Servizi InformaGiovani, che, sostenendo e finanziando l'Osservatorio, mi hanno permesso materialmente di portare avanti il mio progetto di ricerca.*

*Un forte riconoscimento va alla prof.ssa D. Gambardella, per la sua disponibilità e i preziosi consigli.*

*Un pensiero particolare va alla prof.ssa Amalia Caputo, che di fronte alle mie angosce mi ha sempre incoraggiata ad andare avanti e non abbandonare la strada intrapresa.*

*Ringrazio il prof. G. Ragozini, responsabile scientifico dell'Osservatorio nonché mio tutor, per aver sempre creduto in me e avermi fornito, nei momenti più difficili di questo percorso, utili consigli e chiavi di lettura interessanti.*

*Ringrazio l'intero gruppo di ricerca dell'Osservatorio che è stato sempre disposto ad ascoltare le mie perplessità concernenti questo lavoro.*

*Ringrazio, infine, ma non certo in ordine d'importanza il prof. A. Piscitelli e la dott.ssa G. Sommonte, solidi e validi sostegni in tutto il mio percorso di dottorato.*

## **CAPITOLO I**

### **GIOVANI E POLITICHE GIOVANILI: QUESTIONI PRELIMINARI E DEFINITORIE**

#### **1.1 Che cosa sono le politiche giovanili: problemi di definizione**

L'analisi delle politiche giovanili rappresenta un ambito di studio non particolarmente esplorato all'interno dei vari settori disciplinari. Le politiche giovanili si sono sviluppate all'interno di un mandato sociale carico d'interrogativi sulla base dei quali, ancora oggi, si allestiscono servizi e progetti che attraversano i giovani e il loro mondo. Nonostante la storia di queste politiche sia ormai relativamente lunga, densa di esperienze importanti e di rielaborazioni che ne caratterizzano efficacemente i diversi passaggi in chiave di ricognizione storica legislativa, esse si configurano - soprattutto nel nostro Paese- come ambito d'intervento piuttosto "giovane" rispetto ad altri settori della politica pubblica che vantano, invece, una tradizione più lunga e un più marcato riconoscimento istituzionale e scientifico- accademico.

È possibile far risalire l'origine delle politiche giovanili al secondo dopoguerra nell'ambito degli interventi pubblici rivolti ai segmenti più deboli della popolazione (Iard, 2001). Nel corso del Novecento, a partire soprattutto dal Secondo dopoguerra, in tutti i Paesi occidentali si è assistito a un progressivo incremento delle politiche sociali. Dalla seconda metà del Ventesimo secolo fino ai primi degli anni Settanta, gli stati sociali hanno raggiunto livelli di crescita tali da determinare, in tutti i paesi, un notevole miglioramento dei sistemi di protezione sociale. Aumentano gli interventi del legislatore, accompagnati da maggiori risorse finanziarie a favore di settori quali previdenza sociale, sanità, scuola e mercato del lavoro. I sistemi di tutela sociale raggiungono la quasi totalità dei cittadini (Ferrera, 2006). In questo scenario, le politiche giovanili,

spesso inserite in altri segmenti delle politiche pubbliche, hanno faticato ad assumere un proprio riconoscimento e statuto (Campagnoli, 2010).

I giovani, verso la fine degli anni Sessanta, da soggetti indistinti diventano i destinatari di politiche ad *hoc* progettate non più esclusivamente in riferimento alla loro condizione di studenti o di lavoratori, bensì in relazione alla loro condizione sociale. I motivi di tali trasformazioni sono rintracciabili nella piena inclusione dei giovani nella sfera politica in qualità di cittadini a pieno titolo, e in quella economica in qualità di consumatori (Prandini, 2004).

Nel complesso le politiche giovanili si sono evolute in un quadro generale di difficoltà e una delle principali problematiche d'analisi di questo tipo di *policy* è la delimitazione del suo campo di azione (D'Elia, 2006). Esse possono essere considerate come quel sistema di azioni e interventi a valenza pubblica, avente lo scopo di fornire ai giovani gli strumenti necessari per vivere in modo positivo la fase di transizione alla vita adulta (Campagnoli, 2010). Tuttavia, questa definizione, non dice nulla su chi siano i *decision makers*, quali siano le finalità e le azioni intraprese per il loro raggiungimento e neppure quale sia la questione di specifico interesse. Pertanto, anche se il termine di politiche giovanili evoca immagini significative nella mente di tutti, in realtà una sua definizione precisa pone non pochi problemi. Dal punto di vista del senso comune si potrebbe facilmente convenire sul fatto che “le politiche giovanili siano politiche a favore dei giovani”, in realtà una definizione tanto generica non ci porterebbe molto lontano. Intanto perché non sono chiari i criteri di definizione della gioventù, e quindi l'individuazione dei destinatari di questo segmento delle politiche pubbliche. In secondo luogo perché non sono chiare le finalità che l'azione pubblica deve perseguire in questo settore, né tantomeno la titolarità degli interventi e la distribuzione delle competenze. Infine, resta indefinito il ruolo degli stessi giovani nella progettazione e attuazione delle politiche, nonché il rapporto esistente tra le politiche giovanili e gli altri ambiti settoriali di intervento (D'Elia, 2006).

Il dibattito sulle politiche per i giovani, soprattutto in Italia, ancora oggi è incentrato su questi nodi e alla luce delle continue trasformazioni degli scenari

politici, economici e sociali, si rende necessaria una continua ridefinizione su cosa siano le politiche giovanili e sulla legittimazione della loro esistenza come sfera di intervento autonomo.

Rispetto a quanto appena detto, questo primo capitolo si prefigge lo scopo di fornire alcune principali chiarificazioni per meglio connotare l'oggetto di analisi. Bisogna considerare che una riflessione sulle politiche giovanili non può prescindere da alcune domande: quale sia l'idea di giovane e per quali giovani bisogna progettare le politiche? Chi decide chi deve fare le politiche per i giovani? A quali bisogni queste politiche devono rispondere?

## **1.2 I destinatari delle politiche giovanili: le difficoltà di una definizione assoluta**

Quando si parla di giovani uno dei primi problemi che bisogna porsi riguarda la difficoltà di definire che cosa sia veramente la giovinezza.

Il carattere di "liminalità", che caratterizza la gioventù, pone quest'ultima in una condizione di confine tra la dipendenza infantile e l'autonomia dell'età adulta. Ciò determina che la gioventù non possa essere delimitata con chiarezza, né attraverso criteri di tipo giuridico né tantomeno attraverso quantificazioni demografiche (Levi e Schmitt, 2000). Ecco perché quando si analizzano i riferimenti temporali che accompagnano il termine giovane nei sondaggi, nei giornali, alla radio, alla televisione o nei testi di legge si notano delle evidenti discordanze. Questo dato, tuttavia, non deve essere inteso come il frutto di un errore, ma come l'evidenza empirica di un'assenza di confini temporali fissi e definiti entro i quali si può collocare anagraficamente la giovinezza.

Nel corso degli anni, diverse discipline hanno individuato differenti parametri per classificare i soggetti in base ad alcune attribuzioni e caratteristiche comuni restituendo così, di volta in volta, una nuova definizione della gioventù a seconda dei casi. Dal punto di vista dell'analisi storica, ad esempio, si è sostenuto che la giovinezza sia sempre esistita sebbene con significati e modalità di

esperienza diversi nel corso del tempo (Mitterauer, 1991). Altre analisi hanno sostenuto, altresì, che la giovinezza si sia diffusa solo tra gli strati sociali più elevati per poi giungere successivamente ad interessare tutta la società (Gills, 1974). Altri studiosi, invece, l'hanno definita come un prodotto specifico della modernità alla quale si è accompagnata nel XX secolo alla scoperta dell'adolescenza (Ariès, 1986).

Trovare un'etichetta che sia in grado di racchiudere tutti i significati che ruotano intorno a specifici segmenti sociali è un'impresa tutt'altro che semplice (Diamanti, 2007). La situazione diventa più difficile quando il nucleo centrale di tale operazione concettuale è costituito da una categoria sociale connotata da confini e caratteri indefinibili proprio come quella della *gioventù* (Merico, 2004).

Nonostante la gioventù abbia origini molto lontane darne una definizione è una questione scontata solo in apparenza. Lo studio della giovinezza è diventata nel tempo un tema centrale per l'analisi delle scienze sociali, ma a causa delle incertezze che sottendono questo concetto, i risultati ottenuti non hanno conseguito risposte unanimi a due questioni di fondo. La prima riguarda l'identificazione dei giovani in quanto tali, la seconda si riferisce all'individuazione di un preciso momento in cui è emersa la necessità di fare ricorso a una nuova età sociale della vita (Merico, 2002).

L'interesse mostrato negli anni dall'opinione pubblica, dal settore accademico-scientifico e politico ha comportato la nascita di molte riflessioni sulla gioventù da cui si sono generati differenti modelli interpretativi. La gioventù è una condizione profondamente sensibile alle caratteristiche sociali ed economiche del contesto territoriale di riferimento. Pertanto, le differenze emergenti tra i vari modelli interpretativi non sono da intendersi come il risultato di correnti di pensiero contrastanti, bensì l'esito di evidenze empiriche emergenti dall'osservazione di contesti socio economici altamente differenziati. Infatti, è alla luce delle diverse articolazioni territoriali che gli studiosi hanno tracciato nel tempo differenti profili giovanili.

Solo in tempi piuttosto recenti la giovinezza ha acquisito un riconoscimento sociale affermandosi come condizione (Cavalli, 1980). In passato essa era

principalmente considerata secondo una dimensione biologica; ossia come “uno stato di salute e di vigore del corpo, pregiato proprio per la sua brevità” (D’Eramo, 2001, p.30).

Da quanto finora esposto è evidente che i giovani per lungo tempo non sono stati legittimati come soggetto storico a pieno titolo. Tale affermazione si delinea quando le scienze sociali, a partire soprattutto dal secondo dopoguerra, e con maggiore intensità dopo il ’68, hanno iniziato ad interessarsi ai giovani come promotori del mutamento sociale (De Bernardi A., 2005).

L’analisi della gioventù mette in evidenza come le incoerenze non riguardano solo gli aspetti definitivi della giovinezza, ma anche il periodo entro il quale collocare la sua invenzione. Molti studiosi sono del parere che solo dal XVIII secolo, con l’affermazione della famiglia nucleare, si possa parlare di vera e propria invenzione della gioventù come età cerniera tra l’infanzia e l’età adulta. Altri, invece, sostengono che già nel Cinquecento e nel Seicento fossero presenti consuetudini, riti simbolici e feste popolari che evidenziavano nella comunità la scansione per età e l’esistenza dei giovani. Nello specifico il dibattito ha sottolineato come nella definizione delle classi di età di infanzia, adolescenza e gioventù, considerate semidipendenti dagli adulti e dalla società, sia stato determinante il moderno processo di nuclearizzazione della famiglia (Dogliani, 2003). Per questo motivo è utile illustrare le diverse definizioni di giovinezza che si sono succedute nella storia sottolineandone le principali evoluzioni.

### ***1.2.1 La gioventù: un'invenzione moderna?***

Lo storico francese Philippe Ariès (1960), nel suo celebre studio su *Padri e figli nell'Europa medioevale e moderna*, ha cercato di dimostrare come nelle società medioevali non esistessero criteri di differenziazione in grado di sancire le modalità e i tempi d'ingresso e di uscita dall'infanzia all'adolescenza, dall'adolescenza alla giovinezza e dalla giovinezza all'età adulta. Il medioevo, caratterizzato da una debole percezione sociale della diversità tra un bambino e un adulto, ha privato la giovinezza di un proprio spazio autonomo. Dopo i primi anni di vita, pertanto, il passaggio all'età adulta e la relativa acquisizione di ruoli e funzioni tipiche della comunità di riferimento avvenivano in modo piuttosto rapido. Dunque, sarebbero le molteplici trasformazioni che hanno accompagnato l'avvento della società moderna ad aver determinato una differenziazione fra le prime fasi del corso di vita (De Luigi, 2007). Le tesi di Ariès hanno sollevato notevoli critiche in ambito storiografico, infatti, molti storici hanno confutato le sue tesi cercando di dimostrare come la gioventù, non sia un prodotto esclusivo della modernità, bensì un momento della vita presente anche nelle società del passato (Mitterauer 1986).

Secondo questo filone di studi l'analisi della dimensione giovanile nelle diverse società evidenzerebbe che è sempre esistito un arco temporale all'interno del quale riconoscere la classe dei giovani, ma con confini temporali stabiliti, di volta in volta, a seconda dei contesti (Tomasi, 1998). Inoltre, gli appartenenti a questa corrente di pensiero sostengono che nelle società del passato la nozione sociale di gioventù era del tutto sconosciuta (D'Eramo, 2001), però non è da escludere che la giovinezza si sia storicamente determinata sulla base di fattori di natura sociale. Gli storici Levi e Schmitt utilizzano la locuzione di "artefatto sociale" (1994, p. XIII) per sottolineare come in nessun momento della storia sia stata possibile una definizione della giovinezza costruita unicamente su criteri biologici o giuridici, ma anche sulla base di altri significati simbolici e valoriali.

Nelle società primitive il tempo della giovinezza coincideva con il periodo necessario all'esecuzione dei riti di passaggio; generalmente la gioventù durava

poche settimane. Rispetto all'idea contemporanea di giovinezza, nelle società primitive risulta molto complicato definire il periodo di celebrazione dei riti di passaggio in termini di "fase della vita" (Merico, 2004; p.17). Una prima istituzionalizzazione della gioventù può essere rintracciata nella Grecia Classica e Roma imperiale (Shnapp, 1994). In particolare, nell'antica Grecia la gioventù si collocava tra i diciassette e i trenta anni (Lenzen, 1991). Da un punto di vista sociale i giovani greci si connotavano come un gruppo specifico, soggetto a ben precisi comportamenti ed al rispetto di pratiche educative che miravano ad infondere loro una precisa idea di cittadinanza (Shnapp, 1994). A Sparta i bambini venivano allevati collettivamente secondo rigide prescrizioni di tipo militare (Garelli, Offi, 1997). Ad Atene invece, l'addestramento avveniva sotto il controllo diretto delle autorità pubbliche. L'educazione era a carico dello Stato e aperta a tutti i cittadini maschi, che dopo un periodo di apprendistato di due anni diventano cittadini a pieno titolo (Shnapp, 1997).

Nell'antica Roma, la gioventù, da un punto di vista anagrafico coincideva con la fascia d'età 30 - 45 anni<sup>1</sup>. Da un punto di vista sociale, essa si concretizzava con il passaggio materiale dalla toga *pretexta* a quella virile<sup>2</sup> (Fraschetti, 1994). Dopo l'assunzione della toga virile per i giovani romani cominciava il tirocinio, una sorta di apprendistato alla vita degli adulti. Per i giovani appartenenti ai ceti alti l'ingresso nel mondo degli adulti era rappresentato dalla copertura delle prime magistrature; in tal modo, infatti, il giovane assumeva una gestione piuttosto autonoma della sua persona. Nelle classi inferiori, invece, non era prevista alcuna fase di formazione; i giovani e i vecchi erano chiamati a svolgere le stesse funzioni lavorative. In questo caso le differenze tra la giovinezza e la vecchiaia si riscontravano nell'esercizio della *patria potestas* oppure nella possibilità di partecipare alle assemblee civiche (Fraschetti, 1994). Discorso a parte è quello relativo alle donne che, a differenza degli uomini erano stratificate in relazione alla condizione fisica e sociale: "fisicamente *virgines* prima del matrimonio, socialmente *uxores* dopo, quindi *matronae* se avevano

---

<sup>1</sup> Il periodo che ne seguiva veniva chiamato *senectus* (Tomasi, 1998 p.12).

<sup>2</sup> Tale rito segnava l'uscita dal mondo dell'infanzia e l'ingresso nella vita pubblica.

avuto figlio, con il solo termine *anus* che ne designava lo stato di vecchiaia”(Fraschetti, 1994, p. 71).

Contraddizioni e discrasie nei modi di circoscrivere la gioventù in una dimensione temporale non si evincono solo da un confronto tra società temporalmente e culturalmente distanti, ma anche all'interno della stessa società. Infatti, se prendiamo in considerazione le classificazioni proposte da due noti scrittori latini, Varrone e Isidoro di Siviglia, delineate esclusivamente sulla base di criteri puramente anagrafici, si notano evidenti divergenze. La classificazione di Varrone stabilisce un'articolazione della vita in quattro fasi: *puer* (0-15 anni), *adulescens* (16-30 anni), *iuvenis* (30-45 anni), *senior* (45 in poi). Secondo la classificazione di Isidoro di Siviglia la vita, invece, è articolata in cinque fasi che, rispetto alla precedente, mostra un lieve slittamento in avanti delle fasce d'età. Secondo l'autore l'infanzia durava fino ai sette anni; la *pueritia* dai sette ai quattordici; l'adolescenza dai quattordici ai ventotto anni; la giovinezza dai ventotto ai cinquanta anni (Fraschetti, 1997).

Da questa breve descrizione si può notare che sia in Grecia che a Roma il periodo della giovinezza era organizzato e vissuto all'interno d'istituzioni destinate alla socializzazione e al controllo, nonché prerogativa esclusiva delle classi superiori (Merico, 2004). Infatti, nelle classi inferiori non era prevista alcuna fase di formazione specifica. Nella società medioevale, invece, la definizione dei contenuti e delle aspettative nutrite nei confronti della giovinezza cambia in modo significativo e assume un duplice carattere, intesa sia come età dell'*attesa* (Galland, 1997) sia come età della *semidipendenza* (Gillis, 1974). La giovinezza si caratterizzava come l'età dell'attesa perché lo *status* di adulto si realizzava solo con il matrimonio o l'eredità dei beni paterni. Tale acquisizione, inoltre, si contraddistingueva in base al genere di appartenenza. I maschi attendevano di ereditare i beni paterni o di acquisire un mestiere, le femmine, invece, aspettavano di impegnarsi “nell'unico ruolo disponibile: quello di moglie e madre”(Merico 2004, p. 21, De Luigi, 2007, p. 48). Tuttavia, la giovinezza era anche uno stato di *semidipendenza* nella famiglia, nei campi, nelle botteghe e nelle scuole (Gillis, 1974). Come ha affermato John Gillis “la gioventù allora era

normalmente un periodo di transizione molto lungo, che durava dal momento in cui il bambino, ancora molto piccolo, diveniva per la prima volta parzialmente indipendente dalla propria famiglia sino alla completa indipendenza rappresentata dal matrimonio, di norma raggiunto verso la metà o il termine dei vent'anni" (1974, p. 12). In questa società le ragioni della lenta acquisizione di piena indipendenza sono correlate con la sfera economica. L'acquisizione dello *status* di adulto, infatti, risulta essere strettamente legata alla stratificazione sociale e all'appartenenza di genere (Merico, 2004). Negli strati sociali più elevati la giovinezza appare già nella sua forma di *jeunesse dorée* "di colui cioè che già dispone di possibilità economiche fornitegli dai genitori, ma non deve ancora adempiere ai compiti sociali associati a questa ricchezza, non deve cioè gestire il patrimonio, il feudo, la carica giudiziaria" (D'Eramo, 2001, p.31). I figli primogeniti dei proprietari terrieri ad esempio, diventavano adulti soltanto alla morte del padre, quando l'eredità permette l'acquisizione di una condizione di indipendenza nonché dello status di adulto. Per quelli nati dopo, la condizione di dipendenza poteva rompersi soltanto attraverso l'acquisizione di una professione, un mestiere, l'ingresso in un ordine religioso o l'arruolamento. Analogamente, nelle famiglie artigiane la giovinezza coincideva con l'apprendistato che aveva una durata di 10-15 anni e terminava nel momento in cui si diventava indipendente dal maestro e/o si contraeva matrimonio. Per i figli dei contadini, invece, la fine della dipendenza coincideva con l'attesa di ereditare i beni paterni e durava fino al matrimonio (Merico, 2004 p. 20, De Luigi, 2007, p. 49).

Solo a cavallo tra il Settecento e l'Ottocento, con l'avvento della società moderna si assiste a un pieno riconoscimento sociale della gioventù. La gioventù viene investita da un processo di democratizzazione che la rende non più prerogativa di pochi, ma uno stadio che attraversa tutti gli strati sociali e i due generi (Gillis, 1974). Ciò porta alcuni studiosi, tra cui Cavalli, a parlare di gioventù come "entità sociale tipica delle società moderne" (1980, p.520).

Alcune delle trasformazioni che hanno accompagnato il processo di modernizzazione e che sono state anche rilevanti per la costruzione della forma moderna della giovinezza riguardano: la separazione tra relazioni familiari e sfera

economica, lo sviluppo del mercato del lavoro e l'introduzione dell'istruzione obbligatoria. In particolare, il riposizionamento delle tradizionali funzioni familiari di cura verso i membri, dovuto alla separazione tra sfera economica e sfera dei sentimenti, fa sì che la famiglia non sia più contemporaneamente il luogo delle funzioni produttive e riproduttive. L'introduzione del lavoro salariato e specializzato sostituisce il precedente modello di riproduzione della società, organizzato sul principio della trasmissione ereditaria delle funzioni lavorative e della proprietà. Le nuove caratteristiche del lavoro moderno rendono necessaria la individuazione di una fase del ciclo di vita per l'acquisizione delle competenze lavorative sufficienti all'ingresso nel mercato del lavoro che, rispetto al passato, diventano l'oggetto di un processo di apprendimento svolto da istituzioni specializzate. L'istruzione, dunque, non è più intesa come prerogativa dell'aristocrazia, ma un ideale che investe una buona parte della popolazione dei paesi europei. Il mutamento culturale della modernità pone l'individuo al centro della società venendosi così a creare tutte quelle condizioni per le quali la giovinezza acquista rilevanza sociale. Si afferma, dunque, il principio secondo il quale l'individuo per essere tale deve costruire se stesso, sfuggendo alle norme sociali e ai vincoli posti dall'appartenenza di gruppo, in primo luogo dalla famiglia. In questo processo di autonomizzazione dell'individuo dai vincoli della tradizione, l'educazione come *status* non ascritto assume un ruolo decisivo di emancipazione rispetto alla condizione di origine (Tronu, 2007). La nuova definizione della giovinezza trova, dunque, nell'inserimento nei processi formativi e nella temporanea esclusione dal mondo del lavoro, l'emblema della propria collocazione strutturale (Berger, Berger, 1972), e diventa una fase cruciale da cui deriva e dipende l'intero corso della vita.

In linea con quanto detto, ecco che le prime età della vita, percepite nelle società premoderne come una condizione incompiuta, diventano una condizione di vita a sé stante fatta di formazione e di educazione, di prova e di sperimentazione (Galland, 2004).

La nuova società, tuttavia, si delinea alla luce di un'evidente contraddizione, perché da un lato l'avvento della modernità depotenzia il ruolo

delle caratteristiche ascritte, come l'età, rispetto alle caratteristiche acquisite, come l'istruzione e il lavoro. Dall'altro la modernità stessa ha strutturato la società per gruppi di età molto di più di quanto era avvenuto nelle precedenti fasi storiche (Tronu, 2007).

La modernità scioglie l'individuo della tradizione, facendo sì che la costruzione identitaria avvenga sulla base di criteri diversi da quelli basati sull'identità di gruppo<sup>3</sup> e di ruolo cui i giovani erano costretti nelle società pre-moderne (De Bernardi, 2005). In questo modo i giovani assumono i connotati di un nuovo soggetto storico capace di innescare processi collettivi e di condizionare con le loro azioni l'evoluzione complessiva della società: da "soggetti dal profilo incerto diventano soggetti socialmente pericolosi"(Dal Lago, Molinari, 2001, p. 14). In questa nuova epoca i giovani, in quanto classe socialmente riconosciuta, "sperimentano l'inedita possibilità di acquisire una propria posizione sociale; la giovinezza da periodo della vita diventa un processo di apprendimento più o meno lungo con la precisa finalità di prepararsi alla vita adulta" (De Luigi, 2007, p.50).

A partire soprattutto dal secondo dopoguerra molti studiosi hanno preferito parlare della giovinezza come *condizione* piuttosto che di *processo*. Ancora una volta si nota come tale concetto si presta a precisazioni terminologiche che hanno delle inevitabili ricadute sul piano concettuale. La gioventù, slegandosi dai processi di maturazione biologica, non si configura più come un complesso di pratiche tese verso un esito prevedibile, ma l'autonomizzazione dell'individuo dai vincoli dell'identità del gruppo, la rende una condizione "una situazione di attesa di un esito imprevedibile. Questa imprevedibilità dipende dal numero praticamente illimitato di esiti possibili, alcuni sufficientemente noti, altri vagamente percepiti, altri ancora del tutto ignoti, ma di cui si avverte comunque la remota esistenza" (Cavalli,1980 p. 524).

---

<sup>3</sup>All'interno delle società occidentali la persistenza e la ri-creazione della tradizione sono stati elementi centrali della legittimazione del potere e del senso in cui lo stato era in grado di imporsi su soggetti relativamente passivi" (Giddens, 1999, p.101).

### ***1.2.2 Il prolungamento della giovinezza: una categoria sempre più evanescente***

Nell'ampio scenario delle analisi del vissuto giovanile si è consolidato un modello interpretativo che pone al centro le modalità e i tempi della transizione all'età adulta. La gioventù come processo di transizione, da una condizione di soggetto non socializzato a una condizione di soggetto completamente socializzato, si struttura sulla base di compiti specifici definiti in relazione a due assi principali (Fig.1): - asse scolastico professionale e asse familiare matrimoniale - che introducono progressivamente il giovane a nuovi ruoli e a nuove responsabilità sociali (Galland, 1984, 1993, 1996). L'articolazione dei passaggi, l'ordine con cui vengono effettuati e la loro durata rappresentano la struttura con la quale si è costruita socialmente la giovinezza. Secondo tale modello una persona, acquisisce lo *status* di adulto quando ha varcato cinque soglie (Cavalli e Galland, 1993, Barbagli, Castiglioni, Dalla Zuanna 2003, p. 14) che riguardano:

1. la conclusione degli studi;
2. l'ingresso nel mondo del lavoro con l'acquisizione di un'occupazione relativamente stabile;
3. l'indipendenza abitativa dalla famiglia d'origine;
4. il matrimonio;
5. l'assunzione del ruolo genitoriale .

Per quanto concerne la quarta e la quinta soglia, viene rilevato che esse “non sono indispensabili al raggiungimento dello *status* di adulto, ma lo sono dal punto di vista delle necessità di sopravvivenza di una società, ci si riferisce alla formazione di una nuova famiglia (non importa se sancita istituzionalmente dal matrimonio o realizzata in modo informale attraverso l'inizio di una convivenza) e all'assunzione di un ruolo genitoriale con la nascita dei figli” (Buzzi 2002, p. 20).

Figura 1: La transizione all'età adulta



Fonte: Galland 1993; p.3

In Europa, fino a primi anni Ottanta il superamento di queste soglie seguiva un andamento lineare ed ogni fase era propedeutica alla fase immediatamente successiva. In questo modello l'idea prevalente è che si è giovani fino alla piena autonomia di vita e sino all'ingresso definitivo nei ruoli adulti. Tuttavia, le trasformazioni economiche e sociali, che hanno interessato la società europea negli ultimi venticinque anni, hanno profondamente inciso sull'articolazione del passaggio all'età adulta rendendo nuovamente complicato l'individuazione della durata della gioventù e l'identificazione del giovane, e spostando molto il lù nel tempo, sino a 30-35 anni, la soglia di passaggio dalla giovinezza all'età adulta (Cavalli e Galland 1993; Buzzi 2002). L'ordine delle soglie sia della transizione familiare-matrimoniale, che scolastico professionale risulta, infatti, sempre meno standardizzato e socialmente condiviso. Tale situazione, nei diversi contesti nazionali è avvenuta secondo modalità differenti (Corijm e Kleijzing, 2001). Per classificare il comportamento dei giovani europei di fronte a tali trasformazioni è stata proposta una tipologia concernente due modelli di transizione alla vita adulta quello nordico e quello mediterraneo (Cavalli, Galland; 1996):

- Il *modello nordico* tipico dei paesi del centro e del nord Europa si caratterizza dalla precocità dei giovani nell'abbandonare la casa d'origine, nonostante il matrimonio e la fecondità siano tardivi. In questi paesi, infatti, si rileva un'evoluzione della cadenza e del *quantum* degli eventi, che ha comportato una trasformazione dei percorsi attraverso i quali i giovani diventano adulti, diffondendo nuove forme di vita familiare: famiglie uni-personali, gruppi di giovani coresidenti, convivenze giovanili.
- Il *modello mediterraneo* tipico dei paesi dell'Europa Mediterranea, tra cui l'Italia, si caratterizza per un generale prolungamento dei comportamenti di dipendenza, dovuti all'innalzamento della scolarità, una lunga fase di precarietà lavorativa, il mantenimento del sincronismo tra prima indipendenza residenziale e primo matrimonio, la progressiva posticipazione del primo matrimonio e della nascita del primo figlio e il perdurare della sequenza matrimonio-primo figlio (Ongaro, 2003).

Per quanto riguarda, la situazione italiana, bisogna rilevare che essa presenta una serie di specificità, le quali meritano una riflessione più approfondita. In Italia molteplici sono i fattori che spiegano l'allungamento della permanenza nella famiglia di origine. In un contesto caratterizzato da un mercato del lavoro asfittico che produce elevati livelli di disoccupazione, dalla mancanza di adeguate politiche abitative e di un'adeguata struttura di protezione e di sostegno giovanile, la famiglia di origine assume, inevitabilmente, un ruolo decisivo nella messa a punto delle strategie di ingresso dilazionato nel mondo degli adulti. Infine, si aggiunge, ma solo come ultimo fattore (Cavalli, 1993) il forte valore culturale della famiglia nella sua accezione tradizionale. I dati dell'ultima indagine Iard (2007) sulla condizione giovanile italiana ben mostrano la situazione appena descritta (Tab.1). Nel 2004, ben il 35% dei giovani d'età compresa tra i 25-29 anni non ha ancora completato il percorso formativo, contro circa il 24% del 1996. Stando sempre a questi dati una percentuale piuttosto rilevante è caratterizzata da giovani ultratrentenni non ancora inseriti nel mercato del lavoro (23%) e che vivono ancora in casa con i genitori (36%). Questi dati, inoltre, ben evidenziano ciò che Scabini e Donati (1998) hanno definito come il fenomeno della "famiglia lunga",

caratterizzato dalla coabitazione di genitori e figli anagraficamente adulti. A tal proposito, un'ipotesi che cerca di spiegare in parte anche il ritardo delle nuove generazioni all'assunzione dei ruoli adulti riguarda il ruolo molto protettivo svolto dalle famiglie italiane. I modelli educativi delle famiglie italiane ridurrebbero la spinta all'autonomia dei giovani, imponendo comportamenti tolleranti e collaborativi, con una scarsa propensione a richiedere ai figli una condivisione delle spese familiari (Buzzi, Cavalli, De Lillo, 2007).

Il mutamento della struttura moderna della giovinezza è tale per cui non ha più senso parlare di transizione, bensì di transizioni. Si tratta, infatti, di un processo che non è più né lineare, né monodirezionale e di situazioni sempre meno strutturate in modelli (Lagrèe 2001). Rispetto al passato, le transizioni tendono ad assumere una forma multilineare o reticolare che si sostituisce progressivamente a quella lineare -evolutiva primo- moderna. Mentre nella società primo-moderna, come visto nei paragrafi precedenti, la giovinezza si connotava di obiettivi chiaramente definiti, nella seconda modernità essa diviene sempre più evanescente. In altre parole la giovinezza si sfuma sia nella soglia di età che nell'assunzione dei ruoli adulti come guida per la transizione.

**Tabella 1: Il superamento delle tappe di transizione all'età adulta per classe di età e anno di rilevazione (giovani italiani %)**

Tappe di transizione	Età				
	15-17	18-20	21-24	25-29	30-34
<b>Anno indagine Istituto IARD</b>					
<i>Uscita dal circuito formativo</i>					
1983	16,7	39,4	46,1	-	-
1987	11,0	30,8	44,6	-	-
1992	5,6	25,8	38,0	53,1	-
1996	7,2	32,1	49,7	75,6	-
2000	5,7	28,5	47,9	69,9	84,1
2004	3,1	24,8	43,2	64,5	79,5
<i>Inserimento nel lavoro</i>					
1983	5,4	18,1	29,7	-	-
1987	4,6	15,6	32,7	-	-
1992	4,6	15,1	35,0	49,7	-
1996	1,5	10,7	26,6	43,9	-
2000	2,3	21,2	38,5	56,6	72,8
2004	3,4	18,5	39,8	65,2	76,8
<i>Indipendenza abitativa</i>					
1983	,1	2,3	13,5	-	-
1987	,3	2,5	12,5	-	-
1992	,0	3,0	10,2	39,0	-
1996	,0	2,4	8,5	36,2	-
2000	,3	2,2	6,1	29,7	64,9
2004	,0	1,6	10,2	31,6	63,8
<i>Matrimonio/convivenza</i>					
1983	,0	3,7	20,2	-	-
1987	,1	3,2	15,3	-	-
1992	,0	1,8	11,4	35,5	-
1996	,0	2,2	6,8	31,9	-
2000	,3	1,6	4,8	23,4	59,3
2004	,3	,6	8,4	27,1	60,8
<i>Nascita di un figlio</i>					
1983	,0	2,3	12,2	-	-
1987	,4	1,8	10,4	-	-
1992	,0	1,0	5,0	20,6	-
1996	2,0	2,4	5,0	21,6	-
2000	,0	,8	3,0	12,2	44,4
2004	,3	,3	4,2	15,7	39,5

Fonte: Rielaborazione IPRASE 2010 su dati Iard (2007), p. 43

Le trasformazioni della struttura della giovinezza a partire dagli anni Ottanta possono essere ben colte nella metafora del *viaggio* proposta da Furlong e Cartmel (1997, p.6-7). Secondo tale metafora, negli anni Sessanta e Settanta la struttura della giovinezza si configurava come un viaggio in treno dalla classe sociale di partenza a quella di destinazione. Con la scelta della scuola i giovani

salivano su treni con destinazioni diverse. Durante il percorso era possibile spostarsi da una carrozza di una classe superiore, o scendere ad una stazione intermedia senza però poter cambiare la direzione della destinazione; il cambiamento di quest'ultima poteva avvenire, consapevolmente, solo attraverso un'azione collettiva. I mutamenti che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio del XXI secolo hanno tramutato questo viaggio in un *viaggio in auto*. Si configura, dunque, l'immagine di un viaggiatore fin dall'inizio artefice del suo destino poiché è lui che, questa volta, deve prendere le decisioni in merito al viaggio e alla destinazione come la direzione da seguire, il tipo di strada da prendere, le fermate intermedie e le eventuali scorciatoie. Malgrado ciò esistono alcuni fattori di natura strutturale che, tuttavia, influenzano il suddetto viaggio nelle scelte di alcune decisioni: come il tipo di auto più o meno potente e adatta per i viaggi più o meno lunghi, le risorse per finanziare il viaggio, le competenze di guida e il saper ottenere informazioni durante il viaggio. È possibile, inoltre, comprendere l'efficacia di questa metafora se altresì applicata ai processi di socializzazione che caratterizzano la giovinezza.

Nell'epoca in cui la struttura della giovinezza assumeva le caratteristiche di un viaggio in treno, le istituzioni scolastiche avevano il compito di fornire gli strumenti necessari per permettere al giovane di scegliere il treno e dunque il tragitto e la destinazione a lui più appropriata. Ciò si sarebbe dovuto riscontrare maggiormente nel periodo del *viaggio in auto*, tuttavia la grande complessità della seconda modernità ha reso impossibile una tale descrizione della società a favore dei giovani.

La recente modernizzazione, quindi, se da una parte ha aumentato le opportunità di scelta e azione, comportando una progressiva affermazione del riconoscimento formale della libertà e del realizzarsi nei diversi ambiti della vita, dall'altra ha generato uno scenario sociale caratterizzato da incertezza, rischi e insicurezza (Bauman, 1999, Beck, 2000, Castel, 2004). Tutto ciò ha favorito l'emergere di una condizione giovanile contrassegnata dai caratteri dell'incertezza restituendone, per restare in linea con la metafora del viaggio, l'immagine di un giovane come viaggiatore senza mappa. La costruzione identitaria per le giovani

generazioni è diventata, dunque, una questione problematica. La pluralizzazione delle esperienze, sebbene abbia rappresentato una risorsa per uno sviluppo di sé più libero e consapevole, tuttavia, ha fatto emergere la necessità di sviluppare notevoli capacità riflessive, per riuscire ad organizzare e distinguere i numerosi eventi della propria vita.

Da quanto finora detto consegue, che il concetto di gioventù è tutt'altro che univoco. L'identificazione del giovane sulla base di criteri sociali congiuntamente a quelli anagrafici, orientamento largamente maggioritario nella ricerca sociale e nella legislazione sul tema, non è poi così semplice e intuitiva. Le tappe non sono ormai più sequenziali e concatenate, ma danno vita ad una serie di tipologie infinite in cui è nuovamente difficile stabilire i confini di inclusione e/o esclusione di chi può rientrare oggi entro la condizione giovanile. La coerenza tra gioventù anagrafica e gioventù sociologica è, infatti, oggi messa in crisi dal continuo procrastinamento delle scelte di vita personali.

### **1.3 La difficile individuazione della titolarità degli interventi di politica giovanile**

Stabilire la titolarità degli interventi nel settore delle politiche giovanili è un altro dilemma per il quale è difficile trovare una definizione assoluta.

Nel rapporto Irer<sup>4</sup> 2006, un'analisi delle strutture preposte all'ideazione e implementazione delle politiche giovanili fra i diversi Stati dell'Europa, ha dimostrato una notevole differenziazione nell'architettura istituzionale delle responsabilità di questo settore. Tali diversità sono state sintetizzate in una tipologia idealtipica caratterizzata da tre modelli di politiche giovanili: modello ministeriale; modello di agenzia e modello misto.

- Nel *modello ministeriale*, Ministeri e/o Direzioni Generali sono gli organismi competenti a livello nazionale delle azioni d'indirizzo e di integrazione verticale fra le politiche locali e regionali, e quelle orizzontali

---

<sup>4</sup> Irer: Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia

fra le politiche settoriali. Questo modello è rintracciabile in tutti quei paesi dotati di sistemi governativi altamente centralizzati come nel caso della Francia e della Germania.

- Nel *modello di agenzie*, tipico della Spagna, le Agenzie o gli Istituti sono gli organismi che, poiché dotati di una grande autonomia sia in termini di risorse sia di azioni, si occupano delle funzioni di coordinamento delle diverse competenze locali e regionali sulla gioventù.
- Nel *modello misto* le competenze istituzionali in materia di gioventù sono distribuite fra i diversi Ministeri, a loro volta affiancati anche da Agenzie (come nel Regno Unito) o istituti (come in Portogallo) che svolgono attività di formazione, informazione e promozione giovanile.

È importante sottolineare che il tipo di architettura istituzionale implica un diverso ruolo delle amministrazioni locali nelle iniziative di politica giovanile. Nei modelli centralizzati, come quelli della Francia e della Grecia, il livello di governo regionale in materia della gioventù è meno sviluppato, poiché le competenze centrali sono affidate agli organismi governativi nazionali. Nello specifico, il ruolo delle regioni e del livello locale riguarda l'implementazione di iniziative già decise a livello nazionale. Nei paesi caratterizzati da un modello di agenzia, come Spagna e Belgio, le amministrazioni locali godono di un'ampia autonomia di azione. Esse elaborano politiche giovanili caratterizzate da un alto livello di autonomia rispetto al livello centrale. Nei paesi caratterizzati da un modello di politiche giovanili misto, come quello della Gran Bretagna, invece, le autorità locali e municipali hanno un primario ruolo d'intervento in materia di iniziative per i giovani. Sono, spesso sostenute da organizzazioni volontarie giovanili, sono responsabili della fornitura dei servizi per i giovani.

La ripartizione delle funzioni e delle azioni d'indirizzo delle politiche giovanili è quindi caratterizzata da una complessità tale che non permette di stabilire in maniera assoluta la titolarità degli interventi in materia di gioventù. Inoltre, tale complessità ha dato origine a differenti modelli di governo delle politiche giovanili, alcuni centrati sull'erogazione diretta dei servizi da parte degli

enti titolari piuttosto che su un'azione più mediata, altri invece, basati sulla delega o sul coordinamento delle attività di più attori (Bazzanella, 2010).

In questo discorso, inoltre, bisogna sottolineare che il processo di sussidiarizzazione delle politiche sociali (Kazepov, 2009), che in Italia ha investito anche l'ambito delle politiche giovanili<sup>5</sup>, ha originato nell'ottica della *governance* una "moltiplicazione degli attori coinvolti" (Kazepov, 2009; p.12). In particolare, ciò ha fatto sì che non solo gli attori sub-nazionali acquisissero una maggiore importanza nella fase di attuazione, gestione e definizione delle politiche, ma che anche altri attori, quali soggetti del privato sociale, scuole, agenzie formative partecipassero alle fasi decisionali.

**Schema 1: Modelli di politiche giovanili e ruoli svolti dai diversi livelli di governo**

		TIPO DI MODELLO		
		Ministeriale	Agenzia	Misto
RUOLO SVOLTO	Livello di governo			
	Istituzioni Nazionali	<p><i>Ruolo fortemente centralizzato</i></p> <p>Azioni di indirizzo</p>	<p><i>Ruolo mediamente centralizzato</i></p> <p>Competenza dei programmi giovani a livello nazionale</p>	<p><i>Ruolo poco centralizzato</i></p> <p>Competenze distribuite fra diversi ministeri</p>
	Livello sub nazionale	<p><i>Poco sviluppato</i></p> <p>Implementazione locale delle iniziative decise a livello locale</p>	<p><i>Molto sviluppato</i></p> <p>Ampia autonomia di azione</p>	<p><i>Altamente sviluppato</i></p> <p>Ruolo d'intervento primario in materia di iniziative per i giovani</p>

<sup>5</sup> Questo argomento sarà oggetto di discussione nel secondo capitolo di questo lavoro.

#### 1.4 Il ruolo dei giovani nelle politiche: i problemi della partecipazione

Uno degli aspetti più interessanti del passaggio dal classico modello di *welfare state* verso nuovi modelli di *welfare mix* è rappresentato dallo spostamento degli interventi basati sull'erogazione di servizi *standard*, uguali per tutti i cittadini, verso progetti radicati sul territorio sempre più vicini ai loro bisogni. Tale spostamento risveglia l'interesse di tutte le politiche, tra cui anche quelle giovanili, per i temi della partecipazione e dell'*empowerment* e quindi nell'identificazione del ruolo della società civile nella progettazione delle *policy*.

Le istituzioni pubbliche concentrano la loro attenzione su queste tematiche perché l'allontanamento della popolazione dalla sfera politico istituzionale fa nascere l'esigenza di riattivare adeguati canali di conoscenza dei bisogni della cittadinanza (Cucca, 2008), ma anche perché la partecipazione rappresenta un importante strumento per la costruzione del consenso sociale e di gestione del conflitto relativo alla redistribuzione delle risorse sociali (Ritter 1996, Angnoletto *et al.* 2007).

Nell'ambito delle politiche giovanili, la partecipazione dei giovani è stata riconosciuta come elemento fondante a tutti i livelli (internazionale, europeo, nazionale e locale) nei fatti, però, non è ancora chiaro quale sia il loro ruolo nella definizione e attuazione degli interventi. In altre parole, la questione riguarda le modalità di partecipazione dei giovani ai processi decisionali e il tipo di partecipazione che si intende realizzare.

Le istituzioni locali hanno a disposizione una varietà di possibili strumenti per coinvolgere i giovani nel processo di costruzione delle politiche. Tuttavia la partecipazione, come condizione e processo attraverso cui si concretizza la cittadinanza (Trapanese, 2005), si può articolare in diverse modalità e in differenti livelli di partecipazione a seconda dei tipi di interazione fra gli attori sociali coinvolti.

I livelli di coinvolgimento dei cittadini/utenti nei processi decisionali possono essere rappresentati lungo un *continuum* che va dalla esclusione (non

partecipazione) alla completa partecipazione (controllo pubblico/potere ai cittadini).<sup>6</sup>

- L'informazione è il livello più basso di partecipazione. Si tratta di tutte quelle situazioni in cui le istituzioni rilasciano semplicemente delle informazioni sul proprio operato rispetto a servizi e strutture esistenti sul territorio. Qui la partecipazione si esplica nelle forme di un'attività di comunicazione di tipo unidirezionale dove i cittadini non sono altro che un "*target group*" ossia "un gruppo bersaglio" (Cucca, 2008, p. 31) per informazioni già definite. La cittadinanza assume un ruolo del tutto passivo, pertanto essa rappresenta una forma di partecipazione apparente (non partecipazione) il cui scopo è di ottenere il consenso su scelte politiche e programmi già deliberati dall'istituzione.
- Il secondo livello di partecipazione (partecipazione irrisoria) si fonda sulla rilevazione dei bisogni. Tale modalità, sebbene sia finalizzata al miglioramento delle scelte e delle politiche da mettere in campo, tuttavia non prevede ancora un intervento attivo della cittadinanza nella costruzione delle politiche.
- Il terzo livello di partecipazione (potere ai cittadini) prevede un coinvolgimento diretto dei cittadini nella programmazione e/o attuazione degli interventi. In questo livello si entra nel nucleo della partecipazione in senso stretto attraverso la costruzione di strumenti di tipo consultivo ovvero di spazi di confronto tra i diversi soggetti interessati. Qui il massimo gradino di partecipazione è l'*empowerment*, dove partecipare non viene inteso solo come un processo di co-costruzione delle politiche, ma anche come una forma consolidata di cooperazione tra i cittadini e le istituzioni (Cucca, 2008).

Nell'ambito delle politiche giovanili la mancanza di un'idea precisa e condivisa di quale sia la forma più adeguata di partecipazione da realizzare non permette di chiarire il ruolo dei giovani nelle politiche. La definizione del tipo di partecipazione e degli strumenti partecipativi da impiegare nei processi di

---

<sup>6</sup> La tipologia proposta riprende i contributi della Arnstein (1969)

programmazione e attuazione degli interventi è cosa tutt'altro che semplice. Queste difficoltà del resto si evincono dal fatto che, come visto, a precisi strumenti corrispondono specifici ruoli e intenti delle istituzioni e specifici ruoli dei giovani. Ma anche quando ruoli e scopi sono definiti è possibile incorrere in problemi di natura metodologica e concettuale.

Per meglio evidenziare le problematiche in cui ci si imbatte nella definizione degli strumenti e delle forme più adeguate di partecipazione giovanile è opportuno fare degli esempi esplicativi. Se si decide di avvalersi di una forma di partecipazione caratterizzata dalle logiche del modello bisogno-risposta (Ranci e Neresini, 1992), vale a dire una modalità partecipativa di tipo consultiva, si assume che il ruolo dei giovani sia solo quello di esprimere i bisogni e quello degli enti preposti di erogare i servizi conseguenti ai bisogni espressi dalle giovani generazioni. Anche la più elementare e semplice forma di partecipazione, come questa, comporta una serie di problematiche. È senza dubbio necessario che la politica sappia offrire servizi in funzione delle richieste che i giovani esprimono, ma tale impostazione comporta però una serie di rischi. In primo luogo l'interpretazione della domanda è un impegno di enorme complessità poiché nel ventaglio delle necessità espresse non è semplice stabilire quali siano i bisogni realmente necessari, né tanto meno decidere il modo più corretto per la loro intercettazione. In secondo luogo tale modello potrebbe risultare incapace a far fronte a istanze diverse provenienti da tutti quei giovani che non si riconoscono nei servizi erogati (Santamaria e Mazzer, 2006). La questione appare tutt'altro che risolta, anche quando si decide di attuare una forma di partecipazione basata sul modello della *governance partecipativa* e dell'*empowerment* in cui i giovani sono coinvolti attivamente ed in qualità di cittadini sono chiamati ad esprimere il loro punto di vista per la definizione di azioni e programmi a livello locale, nazionale e comunitario (Commissione Europea, 2001). Tale impostazione, nella realtà, si scontra con il crescente disinteresse dei giovani verso la politica intesa sia nella sua accezione tradizionale, che verso pratiche quali l'associazionismo giovanile, nelle quali si è tradizionalmente manifestata la partecipazione dei giovani nella società civile (Porcaterra, 2005).

In questo scenario problematico, la situazione si complica, ulteriormente, in seguito alle divergenze interpretative riguardanti il rapporto tra giovani e politiche che si sono diffuse sia in ambito accademico, che politico istituzionale. In merito a quest'aspetto si possono rintracciare due prospettive di pensiero: una pessimista (Mazzoleni, 2003) ed una ottimista.

I termini che meglio riassumono la prospettiva pessimista in riferimento al rapporto tra giovani e politica sono quelli di: *ritiro generazionale* e *riflusso nel privato* (Borgona 1979; Traniello 1979; Allum e Diamanti 1986). Con queste espressioni s'intende sottolineare l'assenza vistosa dei giovani dalla sfera della politica soprattutto se confrontate con le generazioni degli anni Sessanta e Settanta.

La prospettiva ottimista, invece, interpreta questo atteggiamento giovanile non come un disinteresse verso l'impegno civile giovanile, ma come uno spostamento dei luoghi dell'impegno che si declinano essenzialmente in chiave sociale. I giovani si rilevano "meno propensi a recarsi alle urne o ad impegnarsi in un'attività di partito, ma più disposti ad abbracciare attività politiche legate ad una militanza sociale o morale, dove il sacrificio del proprio tempo lascia il posto alla convivialità e alla co-decisione" (Mazzoleni, 2003 p.230). A tal proposito Diamanti (1999) ha utilizzato il termine di *generazione invisibile* per evidenziare come all'assenza dei giovani nei tradizionali luoghi di riferimento della partecipazione politica sia corrisposto un aumento della partecipazione sociale. In altre parole l'impegno e la militanza politica vengono sostituiti da un'azione e una maggiore presenza nel volontariato e nell'associazionismo civico.

Dietro queste due prospettive, non solo emergono differenti modi di intendere il fenomeno, ma anche una diversa concezione dell'idea di partecipazione. Nel primo caso partecipare alla vita politica significa sostenere e legittimare i processi istituzionali, nel secondo caso si affiancano alle tradizionali forme di partecipazione forme non convenzionali ed innovative (Loera, Ferrero Camoletto, 2004).

Per concludere, la partecipazione è una tematica abbastanza complicata e quando si vuole accrescere la partecipazione giovanile alla vita della comunità

non si può non tenere conto del fatto che non tutti i giovani posseggono le stesse caratteristiche e capacità e gli stessi interessi. La partecipazione ai contesti di relazioni, dove si discute di questioni di rilevanza pubblica, implica, infatti, il possesso di competenze e risorse che non tutti possiedono (Biorcio, 2003). Molte ricerche, hanno dimostrato che i giovani che partecipano sono quelli che dispongono di un capitale culturale più elevato, sono maggiormente quelli che risiedono nei grandi centri urbani (Garelli, Palmonari, Sciolla, 2006; Buzzi Cavalli, de Lillo, 2007). In sintesi promuovere la partecipazione significa anche accrescere le competenze per favorire la partecipazione di tutti e quindi agire su quelle differenze che hanno un'origine sociale e impediscono ai giovani una piena partecipazione alla vita sociale.

### **1.5 Trasversalità e settorialità delle politiche giovanili: finalità e rapporto tra i vari ambiti**

Un altro punto su cui bisogna soffermarsi a riflettere quando si parla di politiche giovanili riguarda il rapporto esistente con gli altri ambiti di *policy*, questione che inevitabilmente chiama in causa anche il problema dell'identificazione delle sue finalità di intervento.

Nel momento in cui una politica, come nel caso di quella giovanile, viene definita non in relazione ai contenuti degli interventi, ma in relazione ai suoi destinatari e, dunque si connota come una politica *citizen oriented*, sul piano dell'elaborazione pratica si incorre in una serie di problemi. Una politica *citizen oriented*, presuppone una chiara identificazione del suo *target* di riferimento, ma come visto nei paragrafi precedenti questo non è possibile. Tale complessità definitoria, allora, conferisce alle politiche giovanili una natura trasversale rispetto agli ambiti tradizionali d'intervento. Da questa natura trasversale ne conseguono sia rischi di sovrapposizione con altre politiche settoriali che opportunità di integrazione (D'Elia, 2006).

In uno studio comparativo sui modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa, condotto dall'IPRASE<sup>7</sup>, pubblicato nel 2010, su alcuni casi nazionali emblematici quali: Italia, Danimarca, Regno Unito, Germania e Slovenia, viene ben messo in evidenza il carattere settoriale e trasversale di questo ambito di intervento.

Dallo studio emerge che in Italia le politiche giovanili hanno l'obiettivo di facilitare l'accesso dei giovani al credito, al mercato del lavoro, alla formazione, all'impresa, alla casa e alla partecipazione attiva. Già solo questo caso basterebbe ad evidenziare il contemporaneo carattere settoriale e trasversale delle politiche rivolte ai giovani. Malgrado ciò una comparazione tra le finalità perseguite da questo tipo di *policy* negli altri paesi europei mette maggiormente in rilievo questa situazione.

Nel Regno Unito le politiche giovanili riguardano il contrasto alla devianza e l'abbandono scolastico, in Danimarca la promozione di attività legate alla partecipazione sociale, in Germania il miglioramento delle opportunità di sviluppo educative e occupazionali. Infine in Slovenia esse riguardano l'accesso all'istruzione e alla casa, la regolarizzazione del lavoro studentesco e il contrasto della povertà. Da questi esempi è alquanto evidente la sovrapposizione dei diversi ambiti di intervento delle politiche a favore dei giovani con le altre politiche. Tale aspetto si riflette non solo dal confronto dei sistemi di *youth policy* dei diversi paesi europei, ma anche all'interno dello stesso sistema.

La pluralità dei settori di intervento a favore dei giovani, dunque, è il fattore per il quale spesso le politiche giovanili si confondono e/o vengono inglobate in altri segmenti dell'azione pubblica. In altre parole, il fatto che esse abbiano l'obiettivo di facilitare l'accesso dei giovani al lavoro, le sovrappone alle politiche del lavoro che sono quelle che rispondono essenzialmente ai rischi della disoccupazione e che regolano il mercato del lavoro per la promozione dell'incontro tra la domanda e l'offerta (Ferrara, 2006), o ancora il fatto che si identifichino come politiche di contrasto all'abbandono scolastico le sovrappone alle politiche dell'istruzione.

---

<sup>7</sup> Istituto Provinciale per la Ricerca e la Sperimentazione Educativa del Trentino

Le modalità con cui gli Stati intervengono sulla popolazione giovanile mostrano come questi ultimi “guardano ai giovani sia con specificità sia con un’attenzione particolare nel definire programmi di azione anche in altre aree che, seppur indirettamente, hanno ripercussioni sui giovani”(Bazzanella 2010; p. 15). Da ciò emergono due usi diversi del termine. Da un lato le politiche giovanili possono intendersi in un’accezione generale dall’altro in una settoriale (Mesa, 2006). Secondo l’accezione generale le politiche giovanili si configurano come un insieme di azioni pubbliche volte esclusivamente alla categoria dei giovani. Intese in senso settoriale, invece, le politiche giovanili rappresentano “l’insieme di interventi attuati in vari settori- le politiche dell’occupazione, della casa, della cultura, dell’istruzione e della formazione professionale – all’interno dei quali sono previste specifiche attenzioni anche per i giovani” (Mesa, 2006, p. 111). Bisogna stabilire, quindi, come un dato di partenza che quando si parla di politiche giovanili, ossia di azioni rivolte ai giovani, si ha che vedere con la maggior parte *degli aspetti della vita degli individui* ed è proprio questo che le rende allo stesso tempo settoriali e trasversali.

Un ulteriore approfondimento, di natura più teorica che pragmatica merita la questione delle finalità che le politiche giovanili devono perseguire.

Secondo una prospettiva diacronica, l’evoluzione delle politiche giovanili può essere descritta come “un passaggio progressivo da una concezione protettiva del ruolo dello Stato verso soggetti meritevoli di tutela ad una funzione di promozione e sviluppo delle giovani personalità in transizione”(D’Elia, 2006, p. 4). In tempi più recenti, alcuni importanti cambiamenti strutturali di contesto hanno messo in moto ulteriori processi di ri-articolazione delle politiche giovanili, sia di stampo strutturale sia epistemologico. Come è noto, gran parte del pensiero sociologico contemporaneo ha ben messo in evidenza come il fallimento delle promesse di crescita economica e di benessere diffuso della prima modernità abbia oscurato la fiducia nei vari ambiti del sistema sociale e gettato la condizione umana in uno stato di incertezza. Le allarmanti trasformazioni hanno favorito uno sbilanciamento dei meccanismi di regolazione sociale e politica a favore delle logiche di mercato rafforzando il processo di corrosione di quei “tratti del

carattere che legano gli esseri umani tra di loro e li dotano di una personalità sostenibile” (Sennet, 1999, p.25). Questi nuovi rischi e nuovi bisogni sociali segnano la transizione verso la cosiddetta “società mondiale del rischio” (Beck, 2001) investendo la popolazione nella sua totalità, ma più specificamente le giovani generazioni. L’insicurezza diventa il tratto distintivo nella formazione dell’identità delle nuove generazioni. Le biografie giovanili diventano sempre più personali, aumenta il carico di responsabilità dei giovani e l’assunzione dei rischi diviene essa stessa individuale: dalle esigenze di formazione fino alle decisioni professionali, dalla vita privata all’instaurazione di reti sociali, si deve agire al di fuori di schemi predefiniti (Beck, 2000). Le fragilità dei giovani di oggi, quindi, si connettono sia alla difficoltà di mettere a fuoco che cosa sia importante per la propria vita, sia alla traduzione dei propri desideri in obiettivi plausibili sulla base delle opportunità sociali esistenti e delle proprie capacità. Questo passaggio è molto importante in quanto permette di capire i motivi per i quali le finalità delle politiche giovanili si diversificano nei diversi contesti territoriali. Le nuove sfide poste dall’ambiente impongono di assumere un atteggiamento più attivo nel campo delle politiche sociali in generale, è in questo contesto che allora il problema della gioventù si ri-articola secondo una nuova logica ossia nella necessità di immaginare una politica in grado di fronteggiare i rischi che gravano sui segmenti più vulnerabili della popolazione giovanile da connettere, tuttavia, con le possibilità reali offerte dai contesti territoriali di appartenenza (D’Elia, 2006).

## **1.6 Modelli di gioventù e modelli di politiche giovanili: quali implicazioni sul piano empirico?**

Le politiche giovanili hanno storicamente registrato, e tuttora registrano vistose differenze concernenti il tipo di prestazioni, le condizioni di accesso, le caratteristiche dei loro destinatari e le modalità di finanziamento e di amministrazione. Tali differenze, come visto, rendono piuttosto difficile la delimitazione del campo d'azione di queste politiche in termini di *target* di riferimento, stile di governo, finalità e soluzioni organizzative. Per quanto, ogni Stato nazione presenti una combinazione unica degli elementi sopraesposti, che lo rendono un caso particolare, se si adotta una prospettiva di osservazione più ampia e di taglio comparativo è senz'altro possibile rilevare all'interno di ciascun caso nazionale alcuni elementi di somiglianza con altri casi, in base ai quali rintracciare dei modelli. È con questo spirito che nel 2000 l'Istituto IARD, per conto della Direzione Generale di Ricerca della Commissione Europea, affronta uno studio sulla condizione e sulle politiche giovanili su diciotto stati membri dell'Unione Europea: Germania, Austria, Lussemburgo, Liechtenstein, Francia, Svezia, Irlanda, Portogallo, Grecia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Finlandia, Norvegia, Danimarca, Islanda, Italia e Regno Unito.

Una prima classificazione delle politiche giovanili viene fatta prendendo in considerazione quattro variabili:

- la prima riguarda il modo in cui viene concepita la gioventù. Questa variabile ha permesso di suddividere i paesi caratterizzati da politiche in senso stretto- cioè che escludono i bambini – da quelli caratterizzati da politiche in senso largo; vale a dire tutti quei paesi in cui gli interventi di politica giovanile sono estesi anche ai pre-adolescenti e, in certi casi, all'infanzia.
- La seconda variabile distingue i paesi con una politica giovanile specifica da quelli con una politica giovanile diffusa.
- La terza variabile misura se gli interventi a favore dei giovani si riferiscono ad una concezione del gioventù come problema sociale o come

una risorsa. Nel primo caso c'è la tendenza a considerare la gioventù in termini di pericolo e quindi i giovani sono visti come persone da proteggere dalle minacce che ostacolano il loro sviluppo. Nel secondo caso, la gioventù viene concepita come portatrice di creatività ed innovazione, in tal senso allora le politiche sono orientate verso la promozione dell'autonomia e della partecipazione giovanile.

- La quarta variabile, riguarda l'esistenza di un settore specifico e unificato delle politiche.

Dall'incrocio di queste variabili emergono tre modelli di politiche giovanili: paesi con un settore di politiche giovanili molto sviluppato, paesi con un settore di politiche giovanili meno sviluppato, paesi sprovvisti di un settore specifico.

1. Nei paesi con un settore di politiche giovanili molto sviluppato (Austria, Lussemburgo, Liechtenstein, Germania, Grecia ed Portogallo) le politiche si concentrano in un settore definito, specifico e dominante.
2. Nei paesi caratterizzati da un settore di politiche giovanili meno sviluppato, come i Paesi Bassi, la Francia, il Belgio, la Finlandia, la Svezia e la Norvegia, gli interventi a favore dei giovani sono sparsi in vari settori tradizionali come quello dell'istruzione, dell'occupazione, dell'urbanistica, ecc.
3. Nei paesi sprovvisti di un settore specifico, come il Regno Unito, l'Islanda e l'Italia<sup>8</sup>, le politiche giovanili sono frammentate nei settori tradizionali e non è prevista nessuna forma di coordinamento tra gli interventi.

Una seconda classificazione è stata fatta analizzando gli obiettivi degli interventi. Rispetto a questo punto sono stati distinti tre gruppi di paesi, ed è stato evidenziato che dove la gioventù è concepita nella sua accezione estesa si viene a creare una maggiore distanza fra gli adulti ed i giovani che, pertanto, vengono percepiti come un gruppo vulnerabile da proteggere. Nei paesi, dove invece, domina una concezione ristretta di gioventù, i giovani sono tendenzialmente concepiti come una risorsa. I paesi scandinavi, rappresentano il primo gruppo di

---

<sup>8</sup> Per quanto riguarda l'Italia, si sottolinea che questa situazione, come si vedrà nel prossimo capitolo, cambia a seguito della nascita di un ministero ad *hoc*.

paesi di questa classificazione, qui la gioventù è definita come una risorsa e dunque, gli interventi hanno come finalità principale la partecipazione giovanile alla vita politica e l'educazione alla cittadinanza. Nei paesi mediterranei, ma anche in Francia e in Gran Bretagna, il problema riguarda il prolungamento della giovinezza e pertanto gli obiettivi principali delle politiche mirano all'implementazione di azioni che siano in grado di favorire l'ingresso nel mondo degli adulti. Il terzo gruppo dei paesi è quello dell'Europa continentale che tuttavia mancano di una precisa definizione identitaria.

I risultati raggiunti hanno permesso di tracciare una tipologia di sintesi caratterizzata da quattro modelli nazionali di politiche giovanili presenti nei paesi dell'Unione Europea: *modello universalista*; *modello comunitario*, *modello di tutela* e *modello mediterraneo* (Iard, 2001)<sup>9</sup>.

- Il *modello universalista* è tipico dei paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia). Si prefigura come un modello piuttosto giovane in cui domina una concezione della gioventù come risorsa. In questo modello è fondamentale il ruolo della società civile nella definizione e applicazioni degli interventi le cui finalità riguardano, principalmente, l'indipendenza, l'autonomia, lo sviluppo e la partecipazione dei giovani alla vita politica. È da sottolineare che in questi paesi, il prolungamento della giovinezza si fonda su un distacco dalla casa dei genitori relativamente precoce, un matrimonio e dei figli in età relativamente più elevata, prima dei quali si colloca una fase di vita di coppia o come single. In quest'area geografica l'autonomia abitativa è resa possibile grazie al sostegno economico garantito proprio dalle politiche pubbliche.
- Il *modello comunitario* è un modello di stampo anglosassone (Gran Bretagna e Irlanda). In questi paesi, domina una concezione estesa della gioventù intesa come categoria sociale vulnerabile e problematica. Per tale

---

<sup>9</sup> La tipologia individuata si è ispirata alla tipologia dei regimi di *welfare* proposta da Duncan Gallie e Serge Paugam (Gallie e Paugam, 2000) che l'hanno utilizzata anche per l'analisi del lavoro giovanile europeo nel rapporto 2001 " *Education and Training of Youth Workers in Europe*".

motivo, gli interventi politici sono orientati quasi esclusivamente alla prevenzione dei problemi giovanili e mirano ad intervenire su quei segmenti più deboli della popolazione giovanile. L'azione pubblica è coordinata dallo Stato, ma è presente, anche, un buon livello di cooperazione con la società civile. Nello specifico, le politiche riguardano azioni di inclusione e prevenzione sociale.

- Il *modello di tutela*, detto anche modello basato sulla protezione, domina nei paesi dell'Europa centrale-continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Liechtenstein, Lussemburgo, Paesi Bassi). Tale modello si caratterizza per un elevato livello d'istituzionalizzazione delle politiche e una concezione estesa della gioventù che comprende l'infanzia, l'adolescenza ed i giovani fino a trent'anni. Queste categorie sono considerate sia come un segmento vulnerabile della società e quindi meritevole di tutela, ma anche come una risorsa sociale e culturale da valorizzare. Le politiche sono attuate da un Ministero specifico e da direzioni dedicate che realizzano azioni rivolte soprattutto alle fasce più svantaggiate.
- Il modello *mediterraneo*, tipico dei paesi dell'Europa mediterranea (Italia, Grecia, Portogallo e Spagna), è un modello centralizzato di politiche giovanili. Questo modello nasce come risposta alla crisi del sistema tradizionale di sostegno alla gioventù basato sulla famiglia e sulla chiesa. Le politiche giovanili, in questi paesi, si basano su una concezione della gioventù in senso stretto e su una bassa partecipazione della società civile nei processi di programmazione e implementazione delle politiche. È proprio per sottolineare quest'ultimo aspetto che per connotare il modello viene utilizzato l'aggettivo *centralizzato*. I paesi dell'Europa mediterranea si caratterizzano per un prolungamento della scolarità, una fase di lunga precarietà professionale alla fine degli studi, la permanenza tardiva della coabitazione con i genitori unita ad una forte autonomia dei giovani, la probabile coincidenza fra distacco dai genitori e matrimonio. In questi contesti la dipendenza abitativa, tratto caratteristico del prolungamento

della transizione alla vita adulta, fa sì che le politiche si pongano come obiettivi principali l'autonomia e l'indipendenza dei giovani dalla famiglia e l'inserimento nel mondo del lavoro da raggiungere attraverso un forte supporto dello Stato Centrale.

I modelli, fin qui esposti, tuttavia, sono da intendersi come uno strumento euristico creato per ridurre la complessità reale che si incontra quando si intende analizzare l'ambito delle politiche giovanili. È doveroso sottolineare che nella realtà i modelli sono permeabili e un Paese può avere delle peculiarità che potrebbe inglobarlo anche in altri modelli (Prandini, 2004).

## **CONCLUSIONI**

I dilemmi di fronte ai quali ci si trova quando s'intende delimitare il campo d'azione delle politiche giovanili per darne una definizione, non sembrano aver condotto ad una sintesi. Ciò dipende senz'altro, da come visto, dalla pluralità insita nei due termini che costituiscono questo segmento dell'azione pubblica. Quando si parla allora di politiche giovanili bisogna indubbiamente concepirle come politiche fondate sulle responsabilità adulte e quindi anche come politiche degli adulti”(Santamaria, Mazzer, 2006, p. 25). Le problematiche ed i dilemmi che sottendono questo settore non devono rappresentare un pretesto per non decidere o per delegare le scelte ad altri settori di intervento della sfera pubblica. Le politiche giovanili non sono “politiche dell'effimero” (Neresini, Ranci, 1992 p.80), così come sono state inizialmente definite, né tantomeno si tratta di politiche del bisogno. Pensare a queste politiche come politiche del bisogno e di prevenzione dei rischi, implicherebbe sostenere che in una situazione di non-bisogno non avrebbero necessità di esistere e, tuttavia, i giovani continuerebbero, comunque, ad esistere nella società. Ad avviso dello scrivente, le politiche giovanili possono essere definite come quel corso di azioni che allestiscono le condizioni attraverso le quali le nuove generazioni possano esprimere a pieno la propria dimensione identitaria in tutti i settori della vita sociale. Sono politiche di

sviluppo dove poter costruire progetti di alto profilo e praticare sperimentazioni che aiutino e accompagnino i giovani a prendere posizione rispetto al proprio futuro sia individuale che sociale (Santamaria, Mazzer, 2006).

## **CAPITOLO II**

# **IL QUADRO EUROPEO DI RIFERIMENTO E LE POLITICHE GIOVANILI NEL CONTESTO NAZIONALE**

### **Introduzione**

Negli anni Novanta l'influenza europea sugli assetti di welfare è divenuta sempre più evidente attraverso interventi di tipo regolatori miranti ad armonizzare le legislazioni nazionali sulla base di principi comuni o di norme che fissano standard minimi (Naldini, 2006). Tale influenza è stata molto forte anche nello sviluppo delle politiche giovanili. Le istituzioni europee, che per natura sono istituzioni giovani e ben più abituate a volgere uno sguardo al futuro per avviare il proprio processo di consolidamento, sono anche le istituzioni che più di altre si sono rivolte ai veri protagonisti del futuro, cioè i giovani.

In questi anni matura l'idea che per far progredire il processo di integrazione europea è necessario colmare il divario sempre più marcato tra Unione Europea e giovani, dando sostanza al concetto di cittadinanza europea. Una convinzione che diventa ancora più forte ogni volta che si prospetta un allargamento dell'Unione, in quanto l'ingresso di nuovi Paesi membri può comportare cambiamenti politici, economici e sociali tali da rappresentare delle sfide fondamentali per l'intero continente.

Di fronte a questa consapevolezza e in risposta ai continui mutamenti dell'universo giovanile, si sono elaborate - sul piano comunitario - proposte politiche capaci di indirizzare energie e bisogni dei giovani in un quadro di opportunità e prospettive. Il progressivo riconoscimento dei diritti dei giovani nei documenti ufficiali delle istituzioni internazionali ha inciso positivamente sia nell'organizzazione generale di questo ambito di intervento che, nello sviluppo delle politiche giovanili italiane.

Il cambio di paradigma che verso la fine degli anni Novanta si registra nell'ambito delle politiche giovanili italiane, e più in generale in quelle sociali, è l'effetto sia di variabili endogene, sia di variabili esogene. In questi anni le spinte esogene, derivanti dall'Unione Europea, sono venute ad incrociarsi con gli stimoli provenienti dal basso, come l'avvio del decentramento amministrativo ed il rafforzamento delle pratiche di concertazione tra istituzioni pubbliche ed istituzioni private, soprattutto, in quei Paesi in cui le competenze degli Stati membri dell'Unione, relative ad alcuni ambiti di *policy*, erano connotate da una dimensione essenzialmente regionale e spesso locale. Il processo d'integrazione europea e la riforma del Titolo V della Costituzione anche nelle politiche giovanili hanno rafforzato in maniera rilevante la necessità da parte dello Stato centrale, delle regioni e degli enti locali di coordinarsi e cooperare, attraverso un sistema di governo multilivello all'interno del quale i processi di definizione e implementazione delle politiche si fondano su una maggiore condivisione tra gli attori coinvolti (Baldi, 2006). I processi di decentramento amministrativo che nel nostro Paese hanno toccato l'apice nel nuovo millennio con la riforma del Titolo V della Costituzione, inoltre, ben ricalcano il complesso dei mutamenti verificatesi a partire dal Trattato di Maastricht.

Sullo sfondo di questo scenario il capitolo intende ripercorrere le principali tappe di sviluppo delle politiche giovanili italiane alla luce dei cambiamenti che hanno interessato le politiche sociali in generale e del ruolo che hanno giocato le linee guida comunitarie in quest'ambito di *policy*.

## 2.1 La questione giovanile nell'agenda europea

La crescente importanza che il mondo giovanile ha assunto nell'ambito delle politiche pubbliche europee è da attribuirsi soprattutto alla rilevanza sociale che i giovani hanno avuto a partire dagli anni Sessanta. In questi anni i giovani hanno acquisito una presenza visibile e forte sul piano sociale e si sono presentati come interlocutori autorevoli e credibili di fronte alle autorità scolastiche e politiche. Essi sono stati al centro di uno straordinario periodo rivoluzionario, caratterizzato da cambiamenti radicali in cui si lottava contro i condizionamenti e le manipolazioni della cultura adulta. In concomitanza a questa lunga stagione di rivolta si è intensificato l'interesse su tutte le tematiche riguardanti la questione giovanile (De Bernardi, 2005).

Nei primi anni Settanta gli interventi a favore dei giovani rappresentavano degli strumenti di intervento sociale volti all'integrazione delle aree in declino o delle fasce svantaggiate della popolazione. Si trattava per lo più di interventi caratterizzati da uno stadio di sviluppo ancora in fase embrionale il cui *target* di riferimento veniva definito in relazione all'età anagrafica o all'esposizione ad un particolare rischio o condizione di disagio (D'Elia, 2006). Le politiche giovanili di questi anni, quindi, si configuravano principalmente come una risposta delle amministrazioni pubbliche alla difficoltà di dialogo con un mondo giovanile fortemente in trasformazione.

È possibile datare i primi interventi europei a favore dei giovani al 1972, anno in cui il Consiglio d'Europa ha istituito la Fondazione e il Centro Europeo della Gioventù (con sede a Strasburgo), al fine di promuovere e sostenere attività nazionali e internazionali a favore delle giovani generazioni<sup>1</sup>.

Un momento di rilevante sensibilizzazione della Comunità Europea e degli Stati membri in merito alla questione giovanile è rappresentato dalla

---

<sup>1</sup>Nel 1995, in risposta all'incremento delle attività in favore dei giovani, venne creato a Budapest un secondo Centro Europeo della Gioventù. La decisione di creare un nuovo Centro risale al 1989, in seguito alla caduta del muro di Berlino, data la prossima apertura dell'Unione, ai paesi dell'Europa centrale ed orientale. I due Centri Europei nascono con lo scopo di favorire la partecipazione dei giovani per la costruzione di un'Europa pluralista (<http://www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione>).

proclamazione del 1985 come Anno Internazionale della Gioventù da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (O.N.U.)<sup>2</sup>. Con questo atto l'O.N.U. ha risvegliato e rilanciato l'interesse locale e nazionale nel settore delle politiche giovanili. A seguito di questo evento il Consiglio d'Europa ha promosso la prima Conferenza Europea dei Ministri responsabili della gioventù durante la quale è stato redatto un documento in cui gli Stati Membri si impegnavano ad istituire un Consiglio Nazionale della Gioventù come ente autonomo ed indipendente. Le riflessioni fatte durante questa prima conferenza hanno rappresentato un momento molto importante per il decollo delle politiche giovanili europee: per la prima volta esse sono state considerate al pari delle più ampie politiche sociali dei vari Stati membri dell'ONU; inoltre all'associazionismo giovanile è stato dato un grande rilievo nelle attività di elaborazione e programmazione degli interventi a livello locale<sup>3</sup>. Tant'è che successivamente, nel 1986, è stata istituita la prima agenzia di coordinamento e rappresentanza europea per l'informazione e la consulenza giovanile: ERYCA (*European Youth Information and Counselling Agency*) e nel 1988 si è costituito il Comitato Direttivo europeo per la Gioventù (CDEJ- *Comité directeur européen pour la jeunesse*) per favorire la cooperazione intergovernamentale nell'implementazione delle politiche a favore dei giovani<sup>4</sup>.

A partire dalla fine degli anni Ottanta e, soprattutto negli anni Novanta, l'azione comunitaria per i giovani si è intensificata nell'ambito dell'istruzione, della formazione professionale e della mobilità. In particolare, al fine di accelerare la costruzione di uno spazio culturale europeo, gli interventi previsti erano volti, soprattutto, alla promozione e all'armonizzazione dei giovani nella società. A tal proposito, nel 1989, la Commissione Europea ha avviato il programma triennale Gioventù per l'Europa<sup>5</sup>, teso proprio a favorire gli scambi tra giovani provenienti dai diversi paesi dell'Unione. L'esperienza positiva di questo programma non solo ha permesso lo sviluppo di azioni comunitarie in materia giovanile sempre più

---

<sup>2</sup> Risoluzione 33/7 del 3 novembre 1978.

<sup>3</sup> <http://www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione>

<sup>4</sup> <http://eryca.org/en/content/eryca-brief>

<sup>5</sup> GU L158 del 25 giugno 1988.

strutturate, ma ha anche fatto sì che diventasse una delle principali direttrici di intervento della politica europea. Nei fatti esso ha anticipato la normativa sancita nel trattato di Maastricht in cui viene sottolineata l'importanza degli scambi culturali (Colombo Svevo, 2005)<sup>6</sup>.

Un altro importante momento nello sviluppo delle politiche giovanili europee è rappresentato dall'approvazione, nel 1990, della Carta Europea della Partecipazione alla vita Comunale e Regionale (riveduta nel 2003)<sup>7</sup>. La Carta propone agli enti locali, in qualità di autorità maggiormente vicine ai giovani, un impegno articolato per la partecipazione di questi ultimi ai processi decisionali, suggerendo vari strumenti operativi: l'informazione e la formazione; le strutture di rappresentanza permanente e di partecipazione attiva (Consiglio, Parlamento o Forum giovani) da istituire a livello locale e all'interno delle quali i giovani assumono direttamente la responsabilità di ideare progetti a loro rivolti; l'istituzione di un garante locale che sorvegli l'applicazione delle misure di assistenza da fornire alle suddette strutture e la promozione del volontariato sociale come ambito di impegno sociale. In questo documento, quindi, viene ben sottolineato il ruolo degli enti locali, in particolare, essi hanno il compito di far sì che i giovani possano integrarsi nella società, e il preciso dovere di sostenere non solo quei soggetti maggiormente a rischio di esclusione, ma tutti i giovani indistintamente, affinché si possa meglio rispondere alle sfide della società e contribuire al successo delle diverse politiche. Solo con l'entrata in vigore del

---

<sup>6</sup> L'impegno dell'Unione Europea per l'istruzione e la formazione professionale, troverà il suo seguito in una serie di progetti significativi come: *Socrates*, Leonardo da Vinci (1995) e Servizio Volontario Europeo (1996-1999).

<sup>7</sup> La Carta Europea della Partecipazione alla vita Comunale e Regionale si articola in tre parti. La prima contiene i principi guida destinati agli enti locali e regionali sulle modalità di attuazione delle politiche riguardanti la gioventù in vari settori. La seconda parte contiene un inventario degli strumenti atti a stimolare la partecipazione dei giovani. La terza, infine, fornisce dei consigli su come attuare il quadro istituzionale per favorire la partecipazione dei giovani. Rispetto alla prima parte inerente le politiche settoriali, la Carta del 2003 stabilisce 14 ambiti, di cui quattro completamente nuovi, cinque integrativi di quelli già esistenti, due con un nuovo senso e tre esattamente confermati rispetto al 1990. In questa Carta di "seconda generazione, emerge una notevole evoluzione del concetto di partecipazione e l'informazione viene espressamente considerata elemento chiave della partecipazione e strumento utile all'effettiva partecipazione dei giovani" (<http://politichegiovani.it/>).

Trattato di Maastricht<sup>8</sup>, nel 1993, tuttavia, gli interventi per giovani iniziano ad essere decisi in modo congiunto dagli organi intergovernativi e sovranazionali. Nel Trattato di Roma del 1957<sup>9</sup>, con cui è stata istituita la Comunità Economica Europea, le politiche giovanili non erano infatti trattate come un'area di competenza comunitaria e gli interventi a favore dei giovani erano trattati in maniera trasversale all'interno della più vasta politica culturale (Rossi, 1993). Dal processo di allargamento delle aree di intervento comunitarie, derivanti dal Trattato di Maastricht (Graziano, 2004), anche la gioventù, quindi, è diventata un'area di cooperazione transfoliera (Irer, 2006). Sebbene in questo Trattato non esista una norma *ad hoc* per i giovani, gli articoli 149 e 150, dedicati rispettivamente all'istruzione e alla formazione professionale hanno costituito, in questo ambito di *policy*, la base giuridica per lo sviluppo di azioni comunitarie riguardanti i giovani, mentre l'art.151 ha costituito la base giuridica per la promozione della cooperazione culturale europea.

Con il Trattato di Maastricht i giovani ed il tema della gioventù iniziano a divenire delle questioni importanti. Tuttavia, bisogna richiamare l'attenzione su due aspetti: il primo riguarda il rapporto tra giovani, cultura e integrazione; il secondo aspetto riguarda, invece, la questione della competenza. In relazione al primo punto si osserva che il processo di costruzione europea, fin dalle sue origini, si è posto il compito di contribuire ad uno sviluppo armonico e solidale tra gli Stati membri. Lo sviluppo di una dimensione solidale ha fatto porre una forte attenzione nei confronti del settore culturale e della gioventù come fattori determinanti del processo di integrazione. Gli eventi del 1989, quali la caduta del muro di Berlino e il crollo dei regimi comunisti, rafforzano maggiormente la necessità di accelerare il processo di costruzione dell'Unione Europea (Colombo Svevo, 2005). Riguardo al secondo punto, invece, va rilevato che l'intervento dell'Unione nell'ambito di queste politiche resta comunque limitato. Sebbene la Commissione Europea svolga in tal senso, un ruolo di primo piano come

---

<sup>8</sup> Firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht dai dodici paesi membri dell'allora Comunità Europea ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

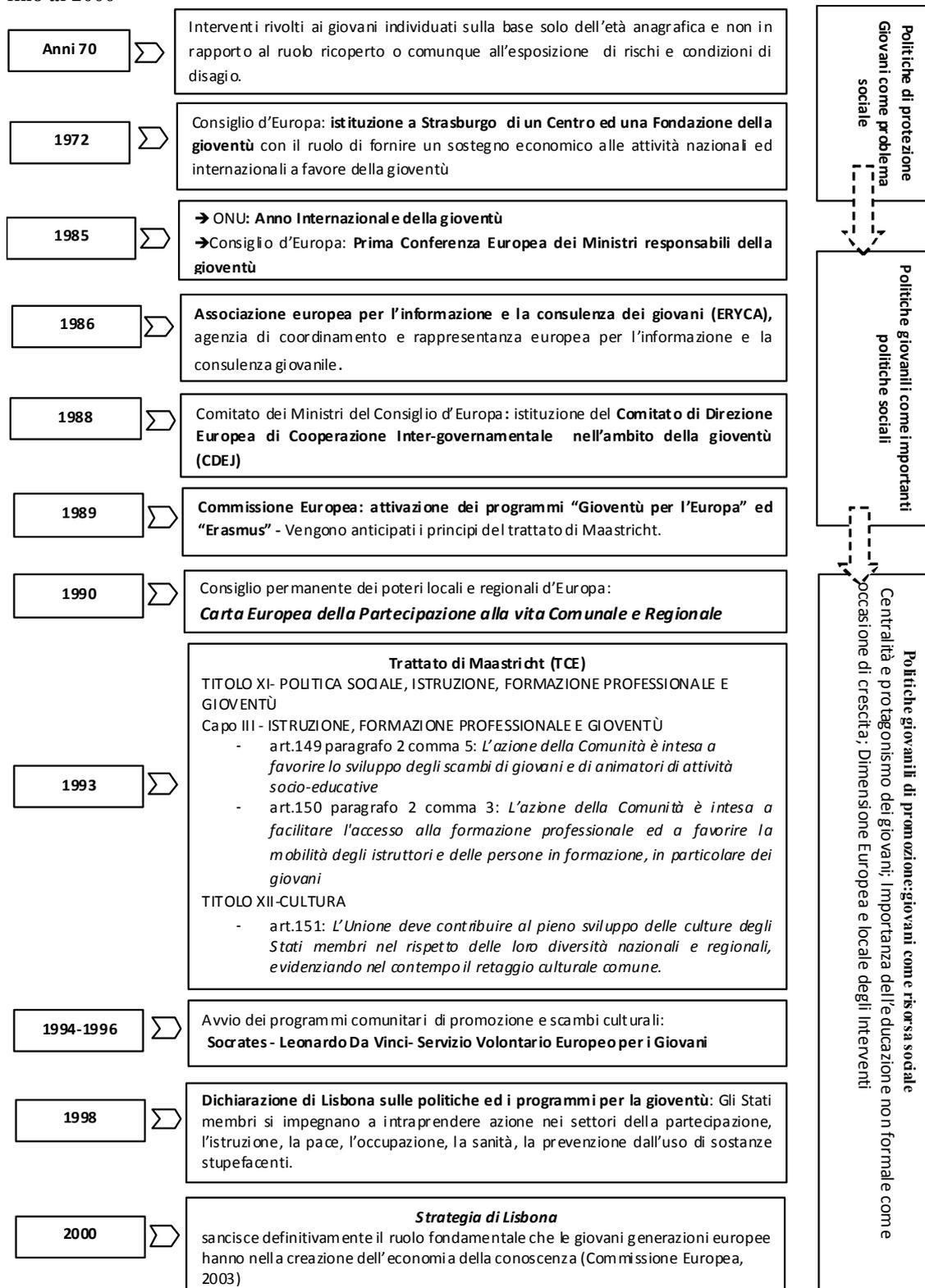
<sup>9</sup> Firmato a Roma il 25 marzo del 1957, istituisce la Comunità Economica Europea.

intermediario fra i vari governi nazionali, incoraggiando gli Stati membri ad intraprendere politiche più coraggiose e innovative nel settore della gioventù, le politiche giovanili restano comunque una responsabilità dei governi nazionali. Le disposizioni del Trattato di Maastricht, in base al principio di sussidiarietà, hanno conferito la responsabilità principale per le politiche in materia di gioventù ai vari livelli di competenza interna degli Stati membri; è evidente, pertanto, che le politiche giovanili restano un settore in cui l'Unione Europea può effettuare solo azioni di coordinamento, integrazione e sostegno, non avendo né competenza esclusiva, né concorrente. A tutt'oggi, la situazione non è cambiata, malgrado tali politiche abbiano assunto una notevole rilevanza nell'agenda europea, esse comunque rientrano nella competenza esclusiva dei governi nazionali, a cui spettano le decisioni in merito all'attuazione delle misure a sostegno dei giovani.

Il Trattato di Maastricht nel 1993 ha introdotto il tema della gioventù come uno dei temi importanti per la costruzione dell'Unione Europea, ma è con la Strategia di Lisbona, definita nel marzo del 2000, che viene definitivamente sancito il ruolo fondamentale che le giovani generazioni europee assumono nella creazione dell'economia della conoscenza (Commissione Europea, 2003), nonché le responsabilità dei paesi membri nella formulazione ed attuazione di strategie, politiche, programmi ed azioni a favore della gioventù.

Da quanto detto fin qui emerge che nell'agenda europea le prime politiche giovanili sono nate dalla consapevolezza che il perseguimento degli obiettivi che stanno alla base della costruzione europea debba avvenire anche attraverso una politica di sensibilizzazione e attivazione della partecipazione e cittadinanza attiva dei giovani (Schema 1).

**Schema 1: Le principali tappe dello sviluppo della questione giovanili nell'agenda europea fino al 2000**



## 2.2 I riferimenti internazionali in materia di giovani nel Nuovo Millennio

L'adozione del Libro Bianco. Un nuovo impulso per la gioventù europea, da parte della Commissione europea nel novembre del 2001 (aggiornata nel 2003), ha segnato una grande svolta nelle politiche giovanili europee del nuovo millennio. Ad esso è riconosciuto il merito di aver considerato, per la prima volta, la gioventù come un punto di forza nella costruzione europea e non come un problema, nonché di averla inserita come dimensione di attenzione all'interno delle altre politiche pubbliche. Per tale ragione, il Libro Bianco sulla gioventù, nato da un'approfondita sintesi di tutte le opinioni e le riflessioni raccolte, in un lungo ed articolato processo di consultazione (durato circa un anno) di rappresentanze di giovani provenienti da tutti i Paesi membri, rappresenta il documento programmatico di indirizzo delle politiche giovanili a livello comunitario (Mesa, 2006).

A partire dalle constatazioni circa l'attuale condizione giovanile europea, quali il prolungamento della gioventù; la disaffezione dei giovani alla politica e l'integrazione socio-culturale dei giovani, la Commissione, ha da una parte, sottolineato la necessità di applicare, anche nell'ambito delle politiche giovanili europee, il metodo di coordinamento aperto come strumento per conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'Unione e favorire lo scambio delle *best practice*<sup>10</sup>; dall'altra, invece, ha evidenziato la necessità di una "migliore considerazione della gioventù all'interno delle altre politiche" (Commissione Europea 2001, p.14). Rispetto alle politiche giovanili in senso stretto, ossia come interventi nati ed indirizzati esclusivamente alla categoria dei giovani, sono stati individuati alcuni campi di intervento prioritari: il rinnovo delle forme di partecipazione dei giovani alla vita pubblica (diffusione dei consigli regionali e nazionali dei giovani, Forum europeo della gioventù), il miglioramento

---

<sup>10</sup> Tale metodo, così come indicato nel Libro Bianco sulla *governance* (2001) offre una modalità di promozione della cooperazione e dello scambio delle *best practice* e la possibilità di concordare obiettivi e orientamenti comuni agli Stati membri. Affinché gli Stati membri possano comparare le proprie iniziative e trarre insegnamento dalle esperienze altrui; tale modalità di lavoro, inoltre, prevede il regolare controllo dei progressi compiuti per il conseguimento degli obiettivi comuni.

delle informazioni sulle questioni europee (realizzazione di un portale dedicato ai giovani: [www.europa.eu.int/youth](http://www.europa.eu.int/youth)), la promozione del volontariato come esperienza educativa e fattore di integrazione, nonché una maggiore attenzione sulle questioni riguardanti il mondo giovanile.

Il Libro Bianco sulla gioventù ha dato una nuova svolta al complessivo *policy making* europeo poiché non solo ha individuato i campi di intervento prioritario per la cooperazione a livello europeo nel settore delle politiche giovanili, ma ha definito anche il metodo di gestione del procedimento decisionale comunitario. In particolare, la Commissione Europea attraverso questo atto si è prefissata lo scopo di ampliare nuove forme di *governance* degli interventi a favore dei giovani all'interno dello spazio comunitario, fornendo alle istituzioni nazionali e locali gli indirizzi necessari affinché la partecipazione dei giovani avvenisse attraverso processi di *governance* declinati in forma aperta ed inclusiva (Commissione Europea, 2001).

Va sottolineato che l'impostazione strategica che si cerca di dare alle politiche giovanili con l'adozione del Libro Bianco sulla gioventù, viene ripresa sulla scia di un altro importante e precedente documento: il Libro Bianco sulla *Governance*, adottato dalla Commissione a luglio del 2001. In questa prospettiva, il Libro Bianco sulla gioventù può essere considerato come la prima applicazione del Libro Bianco sulla nuova *governance* europea (Gozi, 2002), in cui viene sostenuta la necessità di una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione, per garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni nella definizione delle politiche pubbliche. Così anche nel Libro Bianco sulla gioventù il partenariato tra i vari livelli di governo e l'adeguato coinvolgimento delle autorità locali e della società civile rappresentano un punto fondamentale nell'elaborazione di queste politiche a livello europeo.

Al di là degli specifici settori per i quali si configurano ipotesi di intervento, il tratto saliente di questo documento va rintracciato nel fatto che esso postula una politica orizzontale, in cui azioni integrate garantiscono sforzi coerenti e coordinati tra i diversi settori politici ed amministrativi. In tal modo la politica della gioventù viene a configurarsi come una politica intersettoriale e integrata, la

quale intende migliorare e sviluppare le condizioni di vita e la partecipazione dei giovani, abbracciando tutti gli aspetti che li riguardano (Honorati, 2007). In altre parole, i giovani non sono visti come uno strumento della politica sociale comunitaria, ma come la chiave del rinnovamento delle democrazie europee su cui costruire la cittadinanza europea.

Sulla base dei principi definiti nel Libro Bianco sulla gioventù, nel 2002 il Consiglio d'Europa ha stabilito il Quadro per la cooperazione Europea<sup>11</sup> che nel Novembre del 2005 è stato aggiornato con l'inserimento del Patto Europeo per i Giovani.<sup>12</sup> Con questo patto i Ministri della Gioventù si sono impegnati a inserire le politiche giovanili nelle principali politiche nazionali. Nello specifico il documento, in linea con il Libro Bianco, individua come temi principali sui quali è necessario agire ai fini di una maggiore integrazione dei giovani: la vulnerabilità giovanile; lo sviluppo di una maggiore solidarietà tra le generazioni; il miglioramento dell'istruzione e della formazione e, infine, una maggiore coerenza nelle aree di intervento concernenti la gioventù. Dunque, la strategia del Libro Bianco trova in questo Patto un primo punto di approdo, in quanto in esso viene riconosciuta l'importanza di integrare i giovani nella società del lavoro come presupposto per il raggiungimento degli obiettivi della crescita e dell'occupazione secondo quanto fissato nel vertice di Lisbona, e prima ancora negli Orientamenti per l'occupazione del Trattato di Amsterdam in cui viene, ulteriormente sottolineata la necessità di attuare politiche di prevenzione della disoccupazione di lunga durata; il miglioramento di sistemi di istruzione e di formazione, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e la creazione di nuovi posti di lavoro (D'Arcangelo, 2008).

Altri due importanti riferimenti in materia risalgono al 2009. In questo anno la Commissione europea ha presentato "Una strategia UE per i giovani. Investire e Rafforzare. Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le opportunità dei giovani". Anche questo documento - così come avvenuto per il

---

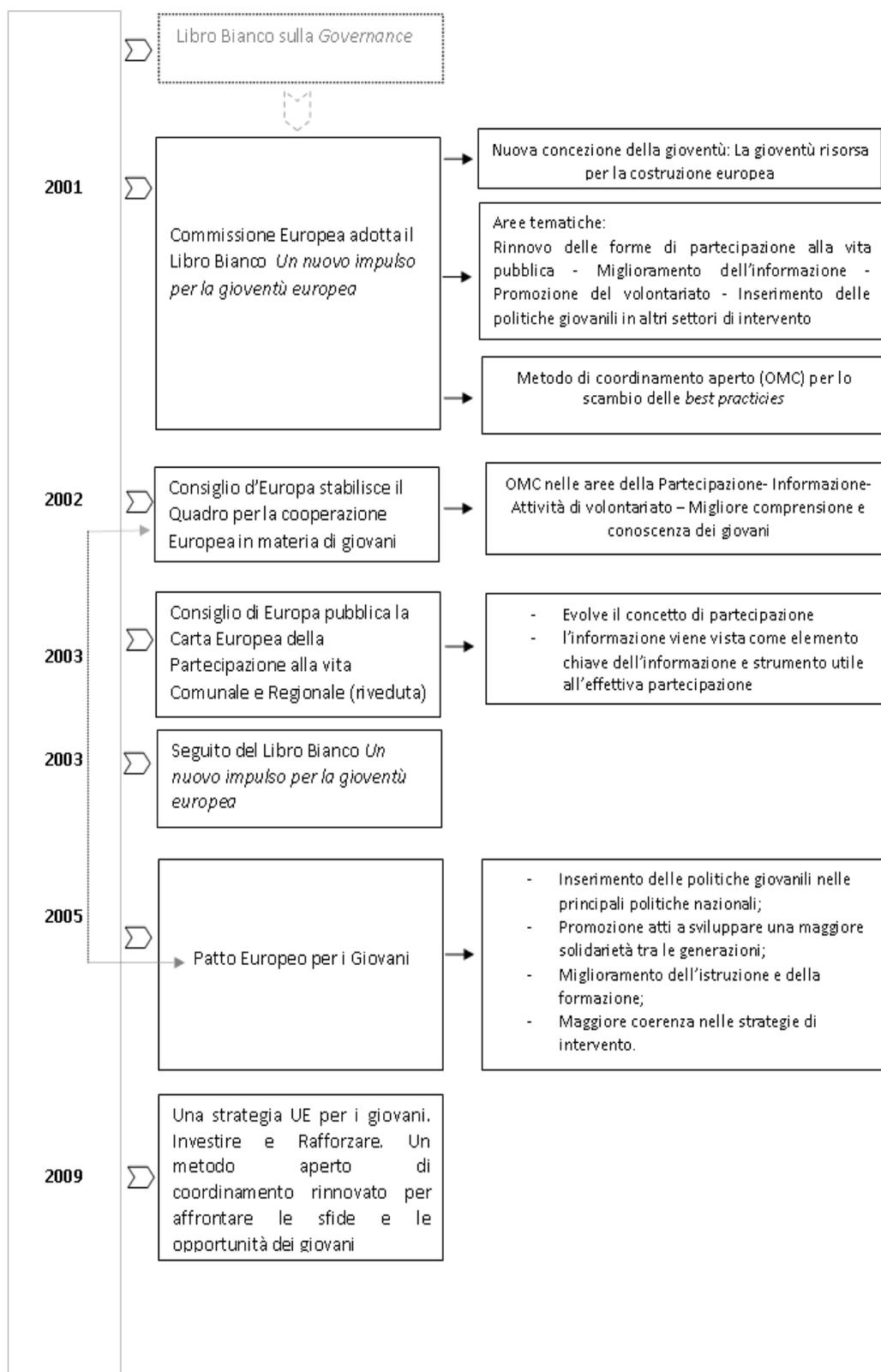
<sup>11</sup> I tre aspetti principali di questo quadro riguardano: la cittadinanza attiva dei giovani; l'integrazione sociale e l'occupazione giovanile e l'inclusione della dimensione giovanile nelle altre politiche settoriali

<sup>12</sup> [www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione](http://www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione)

Libro Bianco sulla gioventù - è la sintesi di un lavoro di consultazione tra autorità nazionali ed organizzazioni giovanili (il Forum Europeo per la gioventù, le Agenzie Nazionali Giovani), intrapreso nel corso del 2008. La metodologia qui utilizzata per il coinvolgimento dei giovani evidenzia, ancora una volta, l'intento di accendere e favorire un dialogo permanente e strutturato con le nuove generazioni. La Commissione attraverso questa comunicazione ha invitato gli Stati membri, per il periodo 2010 - 2018, a cooperare nel settore giovanile attraverso un metodo aperto di coordinamento rinnovato e un approccio trans-settoriale, caratterizzato sia da azioni a breve che a lungo termine in grado di abbracciare le aree politiche chiave concernenti i giovani.

A novembre dello stesso anno il Consiglio dei Ministri della Gioventù ha adottato la "Risoluzione su un rinnovato quadro per la cooperazione europea nel settore giovanile", riprendendo la Comunicazione della Commissione e ponendosi come obiettivi strategici per il 2010 – 2018 maggiori e più eque opportunità per i giovani nel campo dell'educazione e del mercato del lavoro, nonché il miglioramento dell'inclusione dei giovani nella vita sociale. Nella risoluzione è sottolineata la necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia della cooperazione europea in questo ambito, anche attraverso l'assunzione di dati certi e concreti sulla condizione giovanile. In particolare viene raccomandata l'acquisizione di una conoscenza e una migliore comprensione delle condizioni di vita, dei valori e degli atteggiamenti dei giovani da condividere, poi, con gli altri settori politici pertinenti al fine di permettere la tempestiva adozione di misure appropriate, e promuovere la cooperazione tra autorità pertinenti, ricercatori nel settore della gioventù, giovani e organizzazioni giovanili.

**Schema 2: I principali riferimenti europei nelle politiche giovanili del nuovo millennio**



### 2.3 Le politiche giovanili nel contesto nazionale: una questione recente

Per quel che attiene il funzionamento dei meccanismi di formulazione e attuazione delle politiche comunitarie riguardanti la gioventù, l'Italia si configura come un caso piuttosto interessante, date le sue difficoltà di stare al passo con i *partner* europei. L'assenza di una legislazione quadro nazionale, infatti, fa sì che l'esperienza italiana in materia di politiche giovanili si presenti come un caso *sui generis*; tant'è che l'unico riferimento normativo nazionale riguardante i giovani è rintracciabile nel comma 2 dell'art.31 della Carta Costituzionale, secondo il quale "la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù"<sup>13</sup>. Sebbene manchi un quadro normativo nazionale sulle politiche per le nuove generazioni, nel 2006 l'istituzione del Ministero per le Politiche giovanili ed Attività Sportive (POGAS), inteso come struttura di raccordo centrale, ha rappresentato un punto di svolta alquanto importante. In Italia, infatti, le competenze nazionali inerenti il settore delle politiche giovanili, fino a prima della nascita del POGAS sono state distribuite, o per meglio dire frammentate, tra una molteplicità di organi amministrativi centrali (Cuconato, Lenzi; 1998): il Ministero del Lavoro, della Pubblica Istruzione, dell'Università e Ricerca e degli Affari esteri.

La mancanza alquanto lunga di una struttura centrale di raccordo degli interventi rivolti ai giovani, connessa all'assenza di una normativa di riferimento nazionale, ha avuto non soltanto delle conseguenze di natura pragmatica, ma anche di natura scientifica. Sul piano pratico ciò ha comportato l'attivazione d'interventi frazionati e spesso subordinati alla sensibilità e alla disponibilità delle varie figure tecniche e/o politiche che si sono impegnate in questo settore. Sul piano scientifico tali criticità hanno fatto sì che alle politiche giovanili non sia stata data quell'attenzione selettiva che in altri settori di studio ha alimentato una consistente letteratura specialistica (Tomasi, 1998). È possibile ricondurre le motivazioni di questa lunga assenza a due fattori. Il primo riguarda il forte timore

---

<sup>13</sup>Articolo 31 Cost. << La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo>>.

di ricalcare politiche giovanili e familiari di stampo fascista diffuse nel periodo dell'immediato dopoguerra. Il secondo invece, riguarda la volontà delle forze politiche repubblicane di affidare la transizione alla vita adulta, e l'educazione alla democrazia alle agenzie formative tradizionali, quali famiglia e scuola, nonché alle organizzazioni politiche prossime al sistema dei partiti (Montanari, 1996).

Benché a livello normativo queste politiche non siano mai state oggetto di una specifica legge nazionale d'indirizzo degli interventi e/o di riordino del settore, sono state presentate diverse proposte di legge. Si ricordi a tal proposito la proposta di legge n. 4837/1998 "Istituzione del coordinamento nazionale Informagiovani presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed estensione della rete Informagiovani sul territorio nazionale"; la proposta di legge Turco D'Alema n.6220/2000 "Disposizione in favore delle giovani generazioni"; la L.n.2450/2001 "Legge quadro sulle politiche giovanili" e la L.n.5682/2005 "Disposizioni in materia di accesso al futuro per le giovani generazioni". Un'attenzione particolare, va posta alla proposta di legge Turco-D'Alema del 2000 che rappresenta un esempio piuttosto interessante per il fatto di essere stata frutto di anni di consultazioni a livello nazionale tra giovani, amministratori, tecnici ed esperti. Più specificatamente nel 1997 l'allora Ministro per la Solidarietà Sociale, Livia Turco, avviò un'ampia consultazione nazionale tra diversi soggetti istituzionali quali rappresentanti dei ministeri interessati, del coordinamento delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni, delle associazioni, del CNEL e delle realtà che operavano a livello territoriale sulle politiche giovanili, ma anche con soggetti meno formali come i centri sociali (Godio, 2000). Lo scopo di questa legge era quello di favorire lo sviluppo delle politiche giovanili in Italia attraverso una strategia di connessione tra attori pubblici e attori del privato sociale, al fine di far fronte alle nuove forme di esclusione sociale che stavano investendo precise fasce della popolazione - tra cui i giovani<sup>14</sup> - e di

---

<sup>14</sup> Nella relazione che accompagna questa proposta di legge viene messo in evidenza che le nuove forme di esclusione sociale giovanile siano anche il derivato di carenze di strumenti e luoghi di espressione di cittadinanza attiva; una situazione che ha conferito ai giovani una posizione di margine nel mercato del lavoro, nella vita associativa, nell'utilizzo del tempo libero, nelle modalità di rappresentanza ([http://www.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/sk6500/relazion/6220.htm](http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/sk6500/relazion/6220.htm)).

colmare il vuoto legislativo adeguando l'Italia agli altri Paesi europei. Il disegno di legge intendeva fornire una strategia comune e maggiori risorse alle politiche per i giovani che erano gestite a livello locale e programmate dalle Regioni, migliorando la cooperazione tra i diversi Enti, e favorendo la partecipazione dei giovani nella società. Secondo tale proposta il Governo italiano avrebbe dovuto predisporre ogni tre anni un Piano Giovani, costruire l'Agenzia Nazionale per i giovani, istituire il Fondo Nazionale per i Giovani e costruire il Consiglio Nazionale dei Giovani come organo di rappresentanza giovanile negli organismi internazionali.

Bisogna evidenziare che queste proposte non sono mai giunte a compimento, pertanto, nell'agire di governo e nel dibattito pubblico attuale non vi è un chiaro riconoscimento della categoria dei giovani, ma i giovani emergono solo come studenti, lavoratori, disoccupati, criminali o come soggetti a rischio, ossia sempre accompagnati da un aggettivo che ne connota lo *status* rendendoli, da un punto di vista legislativo, talvolta partecipi talvolta esclusi.

In questi anni il vuoto legislativo è stato anche accompagnato da un mancato sviluppo di un insieme organico d'interventi rivolti ai giovani e realizzati direttamente dalle istituzioni. Di fronte a questa mancanza sono state le Regioni a legiferare in materia ed i Comuni, invece, a portare avanti gli interventi diretti.

Sebbene le politiche giovanili abbiano una storia relativamente lunga e densa di esperienze importanti, ciò che le rende una questione recente è l'incerto statuto legislativo che ancora oggi caratterizza quest'ambito di *policy*. In particolare, ripercorrendo le principali tappe della storia delle politiche giovanili italiane, si vedrà che dal punto di vista dell'agire di governo, si tratta di un ambito d'intervento piuttosto recente e che le linee guida circa il loro sviluppo si strutturano principalmente secondo gli orientamenti comunitari. Pertanto gli euro-documenti costituiscono un'importante fonte regolativa per le Regioni e gli Enti locali che hanno posto in agenda la 'questione giovanile'. Nonostante le indicazioni comunitarie abbiano generato profondi cambiamenti in questo settore e la nuova architettura istituzionale abbia conferito a queste politiche una maggiore dignità, ad oggi si risente ancora di questa *vacatio legis*, ossia della

mancanza di una legislazione che strutturi le azioni a favore dei giovani secondo le logiche di una politica nazionale unitaria.

#### **2.4 L'evoluzione delle politiche giovanili nel contesto nazionale**

Le politiche giovanili come ambito istituzionale specifico, hanno fatto la loro comparsa sullo scenario nazionale italiano alla fine degli anni Settanta, come risposta ai comportamenti giovanili più osservati e discussi che hanno caratterizzato il decennio precedente (Baraldi, Ramella; 1999). Mentre negli altri paesi europei, a partire dagli anni Settanta, i giovani erano già destinatari di specifici interventi ed iniziative, volte a promuovere e valorizzare il loro apporto nella società, in Italia le politiche giovanili nascono con lo scopo di promuovere l'integrazione sociale dei giovani considerati soggetti sociali scarsamente adattati (Neresini, Ranci; 1992). Accanto a quelle politiche che Colleoni (2006) definisce politiche dell'affiliazione, caratterizzate da una visione pessimistica dei giovani e da una concezione piuttosto statica della società, si sviluppa la *politica dei servizi* (Colleoni, 2006). In concomitanza con l'avvio di una serie di politiche sociali rivolte a diverse fasce della popolazione si costruisce, così, una politica per i giovani incardinata sull'offerta dei servizi differenziati, dove ad ogni situazione specifica corrisponde un'offerta mirata e ad ogni esigenza una professionalità adeguata, quali ad esempio i SERT per problemi legati alle forme di dipendenza e gli Informagiovani per le esigenze di informazione e orientamento nel proprio contesto di vita (Colleoni, 2006).

L'interesse della classe politica per i giovani è nato da un'esigenza di legittimazione dopo l'esaurirsi della politica come canale di confronto fra istituzioni e mondo giovanile (Paroni, 2004). Con la fine della stagione dell'impegno politico-sociale nei movimenti giovanili e il "riflusso verso il privato" interno gli anni Ottanta (Diamanti, 1999), si è determinata una nuova fase degli interventi pubblici verso la categoria dei giovani. In questo scenario, dunque, per gli enti locali, nasce l'esigenza di promuovere percorsi di

partecipazione non più fondati sull'ideologia, bensì sulla produzione e sull'offerta di servizi (Paroni, 2004). Di fronte all'inattività delle autorità nazionali, sono stati soprattutto i governi subnazionali e più precisamente le amministrazioni comunali ad attivarsi nella realizzazione d'interventi e nella costruzione di nuove forme di coinvolgimento e di offerte rivolti alle fasce giovanili (Cuconato, Lenzi, 1998). Tale attivismo è diventato ancora più consistente in corrispondenza della redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo a seguito del decentramento amministrativo della fine degli anni Settanta. Come è noto, il DPR n.616 del 1977 ha attribuito alle Regioni ed ai Comuni una serie di competenze istituzionali, inerenti la sfera dell'assistenza, che fino a quel momento erano state a carico dello Stato ed ha introdotto criteri di maggiore flessibilità operativa che avrebbero facilitato la collaborazione interistituzionale. Per le politiche giovanili questo disposto legislativo ha permesso agli Enti Locali, non solo di porsi in maniera progettuale il problema della questione giovanile, definendo priorità di intervento, obiettivi strategici e strategie operative, ma anche di acquisire un'autonomia di intervento in materia di prevenzione del disagio, di educazione, cultura, sport e tempo libero. Pertanto, in corrispondenza di questo riordino delle competenze si evidenzia un notevole allargamento del campo di azione della amministrazioni pubbliche nei confronti dei giovani, ma anche l'attivazione di settori amministrativi locali che precedentemente avevano rivolto la loro attenzione ad altri gruppi di utenza (Daminao, 1984). È, dunque, nei primi anni Ottanta che in una situazione di risorse scarse e in mancanza di una solida tradizione di progettualità in questo settore (Neresini, Ranci, 1992) si sono sviluppati i primi progetti d'intervento a favore dei giovani: Progetti Giovani e Servizi Informagiovani. I Progetti Giovani e i Centri Informagiovani sono stati senza dubbio le iniziative di politiche giovanili, attivate dalle amministrazioni locali, che hanno riscosso maggior successo. I Progetti giovani sono stati il primo strumento di pianificazione delle politiche locali per i giovani fondato sul principio della trasversalità delle azioni (Irer, 2006). Essi hanno rappresentato un tentativo di integrare i diversi interventi sul mondo giovanile e di portare le istanze di questo mondo all'interno delle amministrazioni comunali (Cuconato,

Lenzi, 1998). Le azioni intraprese in questi progetti erano mirate principalmente alla prevenzione del disagio e rivolte, in particolar modo, a coloro che vivevano situazioni di difficoltà sociale. Nei Progetti Giovani, tuttavia, l'intervento preventivo si risolveva principalmente nelle politiche del lavoro o del tempo libero, ossia nell'ambito della prevenzione primaria (Calalaluna, Simeon; 1993). Questi primi interventi, sono stati la testimonianza di una politica che "non è sollecitata né richiesta da alcuna forza interveniente dall'esterno del sistema amministrativo" (Ranci 1989, p. 171), ma nata dalla lettura dei bisogni e dall'istanza di partecipazione manifestate dal mondo adulto<sup>15</sup>. Con la sperimentazione dei Progetti Giovani nelle politiche giovanili locali si delinea la tendenza a progettare degli interventi circoscritti a specifici settori problematici. In relazione alle intenzioni e agli approcci adottati si possono distinguere quattro tipologie di Progetti Giovani (Maurizio, 1995). I progetti di *tipo assistenzialistico* centrati alla messa appunto di servizi ed interventi che inseriscono i giovani in una prospettiva di utenti passivi. I progetti di *tipo contenitore-luogo protetto* ossia come luogo di autorganizzazione ed espressione innocua e isolata, dietro il quale si nasconde un'idea di giovane come contestatore (Paroni, 2004). I progetti di *tipo integrazione sociale*, che si connotano per il loro ruolo di socializzazione e, dunque, si caratterizzano per la costruzione di aree a valenze educativa e formativa. Infine i progetti di *tipo spazio comunicativo* che si basano su una visione dei giovani come soggetti alla ricerca di spazi di comunicazione e relazione anche con gli adulti (Paroni, 2004). In una ricerca condotta dall'IRS di Milano sulle politiche giovanili della Lombardia curata da Ranci (1989), i Progetti Giovani sono stati classificati in tre modelli organizzativi: il modello della legittimazione in sede politico istituzionale; il modello personalistico e il modello strategico.

- Il modello della *legittimazione in sede politico istituzionale* racchiude tutti quei progetti che sono nati per volontà degli organismi istituzionali. In questi progetti, il livello tecnico operativo, essendo stato poco coinvolto

---

<sup>15</sup>Le prime realtà ad attivarsi in tal senso sono rappresentate dai grandi comuni del Nord, governate da giunte di sinistra come, Torino, Bologna, Milano e Reggio Emilia.

nella fase di progettazione, assume, dunque, un atteggiamento poco sensibile all'attuazione dei contenuti del progetto deliberato.

- Il *modello personalistico* racchiude tutti quei progetti che sono nati per volontà di un singolo amministratore e/o operatore, unico promotore e responsabile delle iniziative.
- Il *modello strategico* racchiude tutti quei progetti in cui è stata data maggiore importanza al percorso programmatico piuttosto che alla definizione di contenuti e delle attività (Paroni, 2004). Si tratta di progetti promossi e portati avanti dall'apparato tecnico, che in assenza di una legittimazione politica hanno costruito canali informali di comunicazione tra i vari settori d'intervento. Questi progetti, caratterizzati da una deficienza di partecipazione hanno avuto, sul piano dell'azione concreta, una grande difficoltà ad intercettare la gran parte dei giovani.

Nell'ambito dei Progetti Giovani si sono sviluppati gli Informagiovani, sportelli d'informazione gratuita che hanno avuto una straordinaria diffusione dall'inizio degli anni Ottanta (Irer, 2006). Risale al 1982 il primo Centro Informagiovani italiano, a Torino, fortemente ispirato all'esperienza francese (Salviotti e Poloni, 2005)<sup>16</sup>. Nel 1985, in occasione dell'anno internazionale della gioventù si svolse il primo Convegno nazionale sui Servizi informativi per i giovani nel corso del quale, data la positività di quelli già operativi, fu espressa la necessità di istituire un coordinamento nazionale degli Informagiovani. Per questo motivo, verso la fine dello stesso anno, ha preso vita il Coordinamento Nazionale Sistema Informativo Giovanile (CNSIG)<sup>17</sup>, composto dai rappresentanti di diversi ministeri, funzionari di alcune regioni e rappresentanti di centri di ricerca in campo sociale. Gli Informagiovani, soprattutto nei Comuni di medie-piccole dimensioni, hanno rappresentato il principale canale di comunicazione tra giovane ed istituzione, tanto che, in molti casi, l'apertura dell'Informagiovani ha rappresentato l'unico intervento di politica giovanile (Mesa, 2006).

---

<sup>16</sup> Segue nell'ambito di queste iniziative, l'istituzione nel 1983 del primo *Osservatorio Metropolitano Giovanile* (OSMEG della provincia di Milano).

<sup>17</sup> Il Coordinamento nazionale è stato poi sciolto negli anni '90 e ricostruito, sebbene numerosi tentativi, solo nel 2007 ([www.informagiovani.anci.it](http://www.informagiovani.anci.it)).

Sebbene il consolidamento delle autonomie locali abbia rappresentato un importante fattore per la nascita e lo sviluppo delle esperienze dei Progetti Giovani, è possibile ricondurre le ragioni di questo sviluppo anche ad altri fattori. Secondo alcuni studiosi una delle ragioni è rintracciabile nella profonda fattura che si è originata tra il mondo giovanile e le istituzioni a seguito delle contestazioni del '68. A sostegno di questa tesi il fatto che città come Bologna e Torino - che hanno avvallato la repressione 'del movimento extraparlamentare' (Cuconato, Lenzi, 1998, p.148) - abbiano per prime elaborato politiche mirate a ristabilire il dialogo con la popolazione giovanile. Per altri studiosi, invece, l'attenzione verso il mondo giovanile è stata la conseguenza dell'emergere di vaste sacche di emarginazione sociale (Montanari, 1984). Al di là delle ragioni che hanno permesso lo sviluppo di tali esperienze, è altresì importante sottolineare come i Progetti Giovani siano stati il traino per una riflessione sul ruolo delle politiche sociali nella loro totalità. L'esperienza dei Progetti Giovani ha rilevato da un lato la necessità di andare oltre la frammentazione delle competenze degli enti locali nonché di auspicare a forme di coordinamento tra i diversi assessorati per lo sviluppo di interventi sociali integrati. Dall'altro, invece, la necessità di superare le logiche assistenzialistiche e costruire politiche sociali flessibili in grado cioè di ridefinire costantemente le proprie strategie ed i propri obiettivi in relazione ai bisogni reali emergenti (Cuconato, Lenzi, 1998).

Diversamente da quanto accaduto negli altri Paesi europei nei quali la questione giovanile è stata considerata uno dei compiti istituzionali dello Stato, come già detto in precedenza, in Italia è avvenuto il contrario: non solo sono stati principalmente gli Enti Locali a occuparsi dei giovani, ma sono state "le varie emergenze a dettare l'agenda politica delle priorità del Governo centrale nei confronti dei giovani" (Campagnoli 2010, p.108).

Questo periodo è stato identificato come la stagione pionieristica delle politiche giovanili (Mesa, 2008), perché si rilevano una serie di esperienze positive che hanno dato un forte impulso a questo settore d'intervento; in particolare l'ampliamento delle competenze e dei compiti delle amministrazioni locali, un ruolo più propositivo degli enti pubblici sovra territoriali e locali e la

sperimentazione di forme di collaborazione interistituzionale<sup>18</sup>. Ciò nonostante è doveroso evidenziare anche le criticità che hanno caratterizzato questa stagione. Precisamente la carenza di riferimenti normativi e la scarsità delle risorse che hanno favorito processi virtuosi di attivazione e valorizzazione di risorse presenti nelle amministrazioni locali (da convogliare agli interventi a favore dei giovani), hanno anche però ostacolato una strutturazione e un consolidamento formale di queste politiche. Ne consegue, pertanto, una diffusione degli interventi a macchia di leopardo proprio perché subordinati alla sensibilità e alla disponibilità delle varie figure tecniche e/o politiche che si sono impegnate in questo settore. Inoltre, quest'atteggiamento ha ostacolato la diffusione di *best practice* e, quindi, spesso si è assistito ad una proliferazione e sostituzione degli interventi nel tempo senza che, in molti casi, ne venisse valutata l'efficacia (Mesa, 2008).

#### ***2.4.1 I principali dispositivi di finanziamento delle politiche giovanili italiane negli anni Novanta***

Se le trasformazioni che hanno riguardato le giovani generazioni degli anni Ottanta - meno attive e poco interessate alle questioni politiche rispetto alle precedenti - hanno fatto sì che le logiche progettuali in materia di politiche giovanili si basassero sull'incentivazione alla partecipazione e all'accesso all'informazione, negli anni Novanta si è verificato un riorientamento delle politiche giovanili verso le tematiche inerenti all'emarginazione e alla lotta alla criminalità. In sostanza in questi anni, ci si è posti come interrogativo cosa fare per i giovani, per prevenire il disagio, per evitare situazioni di rischio e di malessere sociale.

Negli anni Novanta alcuni provvedimenti emanati a livello nazionale, pur non essendo volti specificatamente al finanziamento delle politiche giovanili, hanno avuto una notevole influenza sulla loro strutturazione a livello locale. Leggi

---

<sup>18</sup> Quest'ultima nei fatti ha anticipato dinamiche successive proprie della programmazione partecipata.

come il DPR 309/90 (e poi la legge n.45/99) “Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”, con il quale è stato istituito il Fondo Nazionale per la lotta alla Droga, la n.216/91 “Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose” e la n.285/97 “Promozione di diritti ed opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”, sono state ampiamente utilizzate a livello locale per implementare progetti di carattere preventivo e promozionale per minori e giovani. Queste leggi, in un certo senso, hanno cercato di dare attuazione all’articolo 31 della Costituzione, diffondendo tuttavia una visione problematica della gioventù intesa come una categoria da proteggere.

Con i fondi stanziati da queste leggi, i territori hanno finanziato iniziative locali inerenti attività d’informazione, socializzazione, formazione e lavoro, contrasto all’emarginazione e al disagio ed attività culturali (Dondona *et al*, 2004). Dunque, in una fase in cui gli Enti locali erano dotati di scarse risorse finanziarie per dare continuità o avviare esperienze come quelle dei Progetti Giovani (Tagliaventi, 2006), l’applicazione di questi dispositivi ha rappresentato, a livello locale, un forte incentivo per la messa a punto ed avvio di progetti di prevenzione a favore degli adolescenti.

I dati della ricerca curata dal Centro Studi del Gruppo Abele, commissionata nel 1992 dal Ministero dell’Interno, rilevano chiaramente il forte ruolo di sostegno che i fondi nazionali inerenti i suddetti dispositivi legislativi hanno avuto nei confronti delle politiche giovanili comunali. Dalla ricerca, infatti, emerge che un terzo dei comuni ha sviluppato un progetto adolescenti in conformità alle normative nazionali; un terzo dei progetti nasce dopo il 1990 (quindi successivamente alle leggi sopra menzionate) e quasi la metà dei comuni analizzati hanno avuto come fonte di finanziamento del progetto la Presidenza del Consiglio e uno su cinque il Ministero dell’Interno.

L’aumento dei fondi nazionali destinati agli enti locali, dal 1990 al 2000, ha comportato un interesse crescente nei confronti della condizione giovanile a diversi livelli di governo. È possibile interpretare questa situazione come il

segnale “di una progressiva apertura e di un cambiamento della logica di pianificazione delle politiche sociali da parte dello Stato” (Mesa 2008, p. 75).

Analizzando la situazione sotto il profilo dell’attenzione verso i giovani e la prevenzione, certamente può esservi una valutazione positiva di quanto, in particolar modo, le applicazioni del DPR 309/90 e della L.n.216/91 abbiano generato sul piano delle risorse e della sensibilità verso la gioventù. In corrispondenza di queste nuove disposizioni legislative si è registrata una maggiore attenzione verso il mondo giovanile. Tale attenzione, tuttavia, si è settorializzata in un’accezione ristretta della gioventù. Le politiche locali, essendosi implementate in linea con le logiche della prevenzione e del contrasto alla criminalità delle normative nazionali, hanno diffuso una concezione giovanile stigmatizzata in un’accezione negativa.

Infine, un altro aspetto che non bisogna trascurare riguarda la frammentazione e ambiguità degli interventi. Il forte aumento degli interventi e delle realtà istituzionali pubbliche e private, in assenza di una struttura di programmazione e coordinamento nazionale, ha comportato una forte differenziazione e frammentarietà delle tipologie di attività, facendo sì che sotto il nome della prevenzione rientrassero interventi più disparati (Maurizio, 2002).

#### ***2.4.2 Le fasi di marginalizzazione e di ascesa delle politiche giovanili italiane***

Rispetto ai primi dispositivi legislativi degli inizi degli anni Novanta, la L.285/97 è caratterizzata da una logica positiva e non emergenziale, sviluppando quindi una nuova attenzione politica tesa a superare definitivamente le logiche di intervento orientate alla prevenzione. La sperimentazione positiva di questa legge ha posto le basi per l’estensione del modello della gestione e della pianificazione a tutto il comparto dei servizi sociali (Orientale Caputo, 2004). La L.285/97 sul piano normativo ha funto da spartiacque rispetto alle tradizionali modalità di pensare e realizzare gli interventi sociali a favore dei fanciulli e degli adolescenti

(Mesa, 2008), attribuendo un ruolo di primo piano agli Enti locali nella programmazione locale.

Questa legge e la successiva legge quadro sull'assistenza sociale, L.n.328/2000<sup>19</sup>, hanno diffuso un'idea di intervento che supera le concezioni unidimensionali e settoriali delle politiche sociali, riconosciuto “la multidimensionalità del sociale” (Orientale Caputo 2004, p.141) e stimolato la realizzazione di sistemi integrati di intervento. Allo stesso tempo, però, hanno limitato gli interventi per i giovani esclusivamente a quelli per i minori, ed è per questo motivo che le politiche giovanili hanno vissuto una fase di marginalizzazione. Non bisogna, tuttavia, trascurare che questi dispositivi hanno apportato un contributo positivo sul piano delle competenze e su quello metodologico del sistema degli interventi sociali, che ha investito anche il settore delle politiche giovanili. Grazie al nuovo quadro legislativo, in questi settori di intervento, inizia a consolidarsi il modello della *governance*, uno stile di governo distinto da quello gerarchico del *government*. Esso si caratterizza per un maggiore livello di collaborazione e d'interazione tra Stato ed attori non statuali all'interno di reti decisionali pubbliche e private (Mayntz, 1999), e per un sistema di competenze improntate ai principi della sussidiarietà verticale e orizzontale<sup>20</sup>. Tale modello si fonda sulla convergenza fra gli attori nella costruzione dei significati, dell'azione e degli impegni reciproci (d'Albergo, 2002). In altre parole, si configura il *welfare* delle responsabilità condivise (Formez, 2001) in cui lo Stato assume un ruolo sussidiario rispetto agli Enti locali ai quali vengono riconosciuti ampi poteri di autonomia in linea con i principi di efficacia,

---

<sup>19</sup> “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” dell'8 novembre 2000

<sup>20</sup> La sussidiarietà verticale, intercorre tra gli enti pubblici. Secondo questo principio la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative spettano alle autorità amministrative più vicine ai cittadini, sia territorialmente sia funzionalmente, in base al criterio di adeguatezza e al principio di differenziazione organizzativa e funzionale (Virga, 2003). La sussidiarietà orizzontale, invece, intercorre tra gli enti pubblici e i privati cittadini. Secondo questo principio, lo Stato interviene solo quando l'autonomia della società risulta inefficace; esso promuove un'idea di cittadinanza di azione in cui viene valorizzata “la genialità creativa dei singoli e delle formazioni sociali” (Battista 2005, p. 52).

efficienza, economicità e pubblicità dell'azione amministrativa (Carbone, Caringella, Romano, 2001).

Le politiche giovanili, in questo contesto connotato da un forte mutamento delle strategie di gestione del *welfare* hanno vissuto una stagione di forte crisi identitaria e di stagnazione progettuale, giacché restano tagliate fuori dalla pianificazione territoriale. I Comuni, che negli anni Settanta e Ottanta erano stati i promotori dei primi progetti giovani e negli anni Novanta avevano intrapreso una forte azione di prevenzione, in risposta al diffondersi del disagio giovanile e dell'emergenza della droga, riducono, in questa fase, la loro attenzione verso il settore giovanile.

La crisi attraversata dalle politiche giovanili, durante questi anni, è anche la conseguenza della *vacatio legis* che ancora oggi domina in questo settore. Uno degli scopi della legge quadro sull'assistenza, infatti, era proprio quello di riorganizzare le diverse leggi di settore in materia di interventi sociali. Tuttavia nel settore delle politiche giovanili, sprovvisto di una legge quadro di riferimento e non ancora dotato di un relativo fondo di finanziamento, anche la sola "inclusione teorica dei giovani nel sistema della pianificazione avrebbe sortito difficilmente degli effetti tangibili" (Mesa 2008, p. 80).

Nel 2006 con l'istituzione del Ministero per le Politiche giovanili ed Attività Sportive (POGAS)<sup>21</sup> si avvia una nuova stagione delle politiche giovanili italiane, che iniziano a mettersi in carreggiata con le politiche prospettate a livello europeo. Diversamente da quanto accaduto in passato, in cui la prevenzione della devianza e la promozione dell'aggregazione e della partecipazione attiva alla comunità locale erano le logiche dominanti degli interventi nazionali a favore dei giovani, l'approccio adottato dal POGAS si focalizza, invece, sulla rimozione degli ostacoli che impediscono il processo di transizione alla vita adulta.

---

<sup>21</sup> Il Ministero per le Politiche giovanili e le attività sportive (POGAS), in realtà non è stato il primo ministero dedicato agli interventi dei giovani, nel 1972 infatti seppur per un breve periodo (meno di un anno, tra l'estate del 1972 e quella del 1973), durante il governo Andreotti- Malagodi è stato costituito il *Ministero ai problemi della gioventù*, guidato da Giulio Caiati.

Il POGAS viene istituito dal Governo Prodi, con il Decreto legge 181/2006<sup>22</sup>; con questo decreto la Presidenza del Consiglio assume la competenza in materia di sport e le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili<sup>23</sup>. Nello stesso anno con successivo decreto (D.P.C.M del 15 giugno 2006), le funzioni di indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative in materia, vengono assegnate al Ministero.

Appena istituitosi, il POGAS ha stilato il Piano Nazionale Giovani (PNG) il primo documento di natura programmatica contenente le linee d'azione a favore della gioventù da attuare nell'arco della legislatura. Varato nel febbraio del 2007, esso si identifica come strumento di indirizzo nazionale nel campo delle politiche rivolte ai giovani, ponendosi come obiettivo primario la riaffermazione della centralità dei giovani nelle politiche di crescita del Paese.

Nel PNG sono evidenti le indicazioni che l'Unione fornisce sia sul piano dei contenuti, ossia i principi guida che devono sottendere le azioni a favore dei giovani, sia sul piano metodologico riguardanti cioè la struttura di governo delle decisioni. In questo documento, infatti:

- le aree tematiche individuate quali l'accesso al mondo del lavoro e al settore del credito, l'autonomia, lo sviluppo e la valorizzazione delle competenze e della formazione dei giovani, sono in linea con i principi enunciati a livello europeo presenti nel *Libro Bianco* e nel *Patto per la Gioventù*;
- la metodologia di lavoro prevista, così come stabilito a partire dal principale documento dell'Unione, il Trattato di Maastricht, si basa sul metodo cooperativo. Per ciascuna delle aree tematiche individuate, infatti, il raggiungimento degli obiettivi stabiliti presuppone lo svolgimento di attività di cooperazione tra i vari livelli di governo coinvolti nella valorizzazione delle risorse giovanili.

---

<sup>22</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.114 del 18 maggio 2006 e convertito nella legge n.233 del 17 luglio 2006.

<sup>23</sup> Decreto Legge n.181 del 18 maggio 2006, Art 1, comma 19.

Sebbene il Piano Nazionale Giovani non abbia fatto altro che ribadire gli obiettivi indicati nel Documento di Programmazione Economica-Finanziaria 2007-2011, insieme all'istituzione del POGAS, esso è il segnale di una crescente rilevanza che questo ambito di *policy* ha acquisito anche da un punto di vista politico nel Paese.

Infine, un ultimo aspetto su cui si intende porre l'attenzione riguarda le analogie e le differenze che emergono dal confronto tra il metodo di lavoro del POGAS e quello previsto dalla L.328/2000. Così come stabilito nella L.328/2000, anche il POGAS adotta l'approccio della costruzione reciproca dei ruoli e degli ambiti di intervento con i vari organismi di rappresentanza dei governi locali, nonché uguali criteri di ripartizione della quota del fondo nazionale previsto per queste politiche. A ben vedere, tuttavia, mentre nella L.328/2000 il ruolo del privato sociale è fortemente valorizzato secondo i principi della sussidiarietà orizzontale, nell'approccio adottato dal POGAS viene privilegiata l'interlocuzione con l'ente pubblico e ridimensionato il ruolo di molte aggregazioni della società civile, che come visto in precedenza, hanno avuto un ruolo determinante in questo ambito. Un'altra differenza riguarda la logica del Piano. Pur essendo il livello locale un livello particolarmente strategico nell'ambito delle politiche giovanili, il POGAS non ha previsto un sistema di pianificazione così organico e diffuso così come sancito dalla L.328/2000, in cui il Piano di Zona rappresenta la massima espressione e concretizzazione del metodo di pianificazione a livello territoriale (Mesa, 2008).

Da quanto fin qui detto è evidente come dagli inizi degli anni Novanta si passi da un modello preventivo degli interventi di politica giovanile ad un modello di promozione in cui obiettivi, strategie e decisioni vengono inseriti in un quadro di cooperazione istituzionale e valorizzazione delle risorse giovanili.

## **2.5 Le azioni, gli obiettivi, le priorità e gli strumenti del Ministero per le Politiche Giovanili**

Nel marzo 2005, il Consiglio Europeo ha adottato il *Patto europeo per la gioventù*, con il quale si impegnava a migliorare l'istruzione, la formazione, la mobilità, l'inserimento professionale e sociale dei giovani europei, facilitando anche la conciliazione fra la vita familiare e la vita professionale. La creazione di un Ministero per le Politiche Giovanili ha permesso all'Italia di trovare il proprio interlocutore strategico in grado di darle maggiore forza nell'accesso alle risorse comunitarie (POGAS, 2006). Rispetto ai nuovi *trend* europei in materia di politiche giovanili, l'Italia anche per quanto riguarda l'istituzione di un Ministero *ad hoc* arriva con un po' di ritardo.

Seppur di breve durata (20 mesi) è indubbio che l'esperienza del POGAS abbia rappresentato una grande svolta per le politiche giovanili del Paese. La sua nascita ha segnato un cambiamento nell'architettura istituzionale delle responsabilità italiane in questo settore, passando da un modello misto (Irer, 2006), in cui le competenze istituzionali sono distribuite tra i diversi ministeri ad un modello ministeriale. I cambiamenti istituzionali in seno al federalismo amministrativo hanno conferito all'architettura istituzionale delle politiche giovanili italiane la configurazione di modello ministeriale decentrato. L'istituzione di un dicastero specifico per gli interventi a favore della gioventù ha assegnato allo Stato funzioni d'indirizzo e coordinamento, ma con la precedente riforma del Titolo V della Costituzione (L.Cost.3/2001- Art.117) secondo il principio della sussidiarietà verticale il baricentro del sistema legislativo si sposta verso le Regioni, e la gestione dei servizi agli Enti locali. Coerentemente con questa riforma si osserva, dunque, una maggiore tensione tra il livello regionale e locale delle politiche (Leone 2011).

La creazione di un ministero dedicato alle politiche giovanili ha favorito la nascita del Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili (FNPG)<sup>24</sup>. Con l'istituzione

---

<sup>24</sup> L.248/2006 del 4 agosto "Disposizioni urgenti per il rilancio economico"

di questo fondo, per la prima volta una quota di risorse del bilancio dello Stato è stata dedicata in maniera specifica a politiche finalizzate alla promozione dell'autonomia giovanile e all'inserimento dei giovani nella vita sociale. La nascita di questi istituti rappresenta il segno tangibile della volontà istituzionale di realizzare politiche per i giovani secondo le linee di intervento indicate dalla Comunità europea, quali la promozione del diritto dei giovani alla formazione professionale e culturale, l'inserimento nella vita sociale e l'accesso al credito (Paroni, 2011).

Il POGAS ha permesso di sperimentare a livello nazionale nuove metodologie e nuovi strumenti di lavoro, lasciando, pertanto, in eredità al governo entrante<sup>25</sup> un Fondo nazionale per le politiche giovanili di 130 milioni di euro all'anno, 13 Accordi di Programma Quadro (APQ) siglati con le Regioni, un Piano Nazionale giovani<sup>26</sup>, una serie di accordi siglati con Comuni e Province italiane e il CNEL per attività di ricerca (Campagnoli 2010). La forte relazione diretta che il POGAS ha creato con la rete *Iter*, nata in senso all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), e la rete di *Albachiara*, promossa dalla Provincia di Pistoia e dal Gruppo Abele di Torino, inoltre, mettono ulteriormente in evidenza il grosso sforzo che questo dicastero ha fatto per superare la frammentazione locale delle politiche giovanili, al fine di consolidarle in una prospettiva nazionale<sup>27</sup>. Questi cambiamenti manifestano la dignità formale, istituzionale ed economica che per la prima volta le politiche pubbliche italiane hanno dato a una serie di politiche che per lungo tempo sono state del tutto marginali e poco visibili (Paroni,2011).

---

<sup>25</sup> Il Ministero della gioventù si è costituito l'8 maggio del 2008, con la ed è stato affidato al ministro Giorgia Meloni.

<sup>26</sup> Il POGAS, inoltre ha dato un notevole contributo all'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, garantendo così l'inserimento delle priorità giovanili nell'agenda politica delle regioni così come del Governo utilizzando, anche, parte delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Campagnoli, 2010).

<sup>27</sup> Con la rete *Iter* il Ministero ha siglato un accordo volto alla realizzazione di 27 progetti comunali sul territorio di 16 regioni. Con *Albachiara*, invece il POGAS, ha deciso di dare patrocinio all'evento nazionale del campus di Montecatini (Gruppo Abele 2006, p.10).

Almeno sul piano formale il cambio di Governo per le politiche giovanili ha rappresentato “un passaggio di consegne” intelligente, che ha evitato il fenomeno dell’anno Zero da parte del nuovo arrivato” (Campagnoli 2010, p.83). A parte la delega dello sport, infatti, il ministro entrante ha proceduto in linea con le azioni del precedente ministero. Le linee d’azioni tracciate (Schema 3) hanno ripreso ed arricchito le linee previste nell’attività del Governo precedente. L’entrata in carica del IV Governo Berlusconi per le politiche giovanili non ha comportato un’inversione di marcia, ma piuttosto un’eredità. È cambiato il colore politico del Governo ed il nome del ministero (Ministero della gioventù) che, però, ha ricominciato ad operare sulle basi di quanto costruito da quello precedente, condividendone l’approccio, le metodologie e gli strumenti di lavoro. Ciò nonostante, sul piano sostanziale sembra essersi rafforzata la logica meritocratica nel campo dell’istruzione scolastica, universitaria e lavorativa. Tale logica, però, ad avviso di chi scrive, è stata utilizzata per mascherare la ristrettezza finanziaria dominante in questo settore d’intervento. In altre parole, in una situazione in cui il ritardo dei giovani costituisce un problema strutturale dell’economia del paese, non si riescono a trovare risposte innovative alla crisi economica e la disoccupazione giovanile con un tasso del 29% diventa davvero preoccupante<sup>28</sup>, la meritocrazia è lo strumento migliore per fronteggiare una situazione in cui non si possiedono le risorse adeguate per far uscire i giovani dalla cosiddetta *sindrome del ritardo* (Livi Bacci 1997).

In questi anni a livello di governo nazionale sono stati notevoli i progressi fatti nell’ambito delle politiche giovanili per risanare il *gap* esistente con gli altri paesi europei. A partire dal 2006, in Italia inizia a delinearsi in materia di gioventù una struttura di *policy* di forte ispirazione a principi europeisti. Innanzitutto, per quanto riguarda i principi, le politiche non sono più caratterizzate da azioni paternalistiche e assistenziali, bensì tese a considerare i giovani come un elemento qualificante per la crescita economica e sociale del Paese. Un altro, risultato, invece, riguarda la modalità di costruzione, attuazione e gestione delle politiche giovanili, adottata dal POGAS ed ereditata dal Ministero della gioventù, ossia

---

<sup>28</sup> Fonte Istat, 2010

l'integrazione trasversale delle azioni con quelle di altri ministeri, nonché la costruzione di interventi organici con i diversi livelli territoriali. In questo passaggio, ancora una volta si evince come le decisioni, le azioni e il metodo di lavoro definiti a livello europeo nel settore degli interventi rivolti ai giovani si siano diffusi nel contesto nazionale italiano e abbiano plasmato le politiche giovanili italiane del nuovo millennio.

Le politiche pubbliche a favore della gioventù, dunque, hanno cambiato profondamente i connotati. Assumono sempre di più i contenuti dello sviluppo locale, secondo le prospettive aperte dalla Strategia di Lisbona che, ha affidato ai paesi europei il compito di uno sviluppo umano fondato sulla crescita del capitale umano e sulla conoscenza come fattore di benessere sociale (Paroni, 2011). In questi anni le esperienze di politica giovanile sono finalmente uscite da confini stretti degli interventi residuali e marginali e iniziano ad occuparsi delle cose che contano nella vita giovanile come le difficoltà che si incontrano nell'istruzione, la stabilizzazione nel mercato del lavoro, i problemi finanziari, l'autonomia abitativa. Tutte questioni che impediscono ai giovani di divenire autonomi (Commissione Europea, 2009). Le due espressioni che meglio specificano le nuove linee guida delle politiche giovanili italiane sono politiche dell'autonomia e politiche della fiducia (Salivotti, Mietto, Paroni, Rebonato, Cacciottoli; 2009). Politiche dell'autonomia perché si cerca di mettere in campo azioni che consentano alle giovani generazioni di compiere i normali passaggi evolutivi del percorso di vita. Politiche della fiducia poiché caratterizzato da azioni che tendono promuovere una condizioni di maggiore "fiducia" reciproca tra giovani, società, istituzioni, quale ingrediente necessario per l'acquisizione dell'autonomia. Queste politiche ben si inseriscono nel nuovo sistema di *welfare delle opportunità* (Paci, Milone; 1997), perché sempre più incentrate all'attivazione e alla responsabilizzazione dei beneficiari. I capisaldi di questo nuovo sistema di *welfare*, infatti, vengono rintracciati nell'istruzione, nella formazione professionale e nelle politiche attive del lavoro e dell'occupazione, al fine di favorire nei soggetti l'acquisizione delle competenze necessarie per inserirsi nel mercato del lavoro (Capogna, 2006).

**Schema 3: Ambiti di intervento e obiettivi del Ministero della Gioventù**

<b>Diritto al Futuro</b>	Insieme di misure volte a combattere la condizione di precarietà che i giovani si trovano ad affrontare. I temi posti al centro del programma riguardano il lavoro, la casa e la famiglia.
<b>Rivoluzione nel merito</b>	Insieme di interventi volti a ridare centralità alla meritocrazia. Le attività previste riguardano il rafforzamento del prestito d'onore per studenti universitari; la diffusione della cultura dell'autoimpiego e dell'imprenditoria giovanile; la promozione della creatività artistica nazionale e la valorizzazione dei giovani talenti. Nell'ambito di quest'azione è prevista la rivisitazione dell'accordo <i>Diamogli credito</i> , stipulato tra il precedente ministro Melandri e l'ABI, nato per garantire agli studenti risorse economiche sufficienti per potersi sostenere nel periodo di apprendimento.
<b>Incoraggiare la meglio gioventù</b>	Azione volta a dare visibilità e promuovere, su un'apposita sezione del sito ministeriale, tutte quelle storie di ragazzi che non hanno mai avuto la ribalta della cronaca o l'hanno avuto solo per qualche attimo. Gli interventi previsti riguardano la promozione di storie positive; l'educazione alla cittadinanza e riscoperta della memoria dell'intergenerazionalità; la prevenzione sui consumi di sostanze e sui disturbi alimentari.
<b>Protagonismo generazionale</b>	Azione volta a promuovere sotto vari aspetti il diritto alla partecipazione dei giovani per lo sviluppo di una cittadinanza attiva. Gli obiettivi previsti sono: la promozione di spazi di aggregazione, di espressione, di sviluppo di attitudini artistiche, di socializzazione e formazione; la promozione delle Comunità Giovanili; l'avvio di un portale di accesso a una lunga serie di informazioni e servizi destinati ai giovani, con la possibilità di partecipare ad un sistema di effettiva interazione fra l'istituzione e gli utenti; il contrasto al 'divario digitale'; il coinvolgimento dell'associazionismo giovanile e del Forum Nazione della Gioventù nella programmazione e nella realizzazione delle iniziative del Ministero; la costituzione, nascita e riconoscimento del Consiglio Nazionale della Gioventù come interlocutore ufficiale del Governo, del Parlamento e delle altre organizzazioni sociali ed economiche, per dare voce ai giovani su tutti i temi che li riguardano da vicino; l'attivazione di una piattaforma comune ai 1219 Informagiovani presenti sul territorio nazionale; la promozione del dialogo interculturale tra le nuove generazioni.

Fonte: "Linee programmatiche presentate dal Ministro Meloni alla Camera dei Deputati", Roma, 16 luglio 2008

## 2.6 La riorganizzazione delle politiche giovanili

Per comprendere la riorganizzazione delle politiche giovanili e spiegare in che cosa consista il nuovo ruolo delle amministrazioni sub-nazionali, bisogna inscrivere questo fenomeno nel più generale processo di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali. A partire dagli anni Novanta, la maggior parte dei paesi europei sono stati investiti da un'intensa attività riformatrice poiché, alcuni importanti cambiamenti strutturali di contesto hanno minato alla base il funzionamento delle istituzioni di *welfare* nazionali e di conseguenza modificato le modalità di sviluppo delle politiche sociali<sup>29</sup>. Le retoriche che hanno accompagnato le riforme di questi anni sono state il ricorso al principio di *sussidiarietà* e la necessità di un crescente coinvolgimento di attori della società civile (Kazepov, 2009). Anche nell'ambito delle politiche giovanili, la riorganizzazione del settore è avvenuta attraverso i principi guida del *decentramento* e della *sussidiarietà*. La tendenza verso la *sussidiarizzazione delle politiche* (Kazepov, 2008) ha costituito degli assetti organizzativi alquanto complessi in cui attori differenti a differenti livelli territoriali sono ora chiamati ad interagire in un quadro sempre meno gerarchizzato (Kazepov, 2009). Il nuovo sistema organizzativo è quello della *governance multilivello*, una forma democratica di governo locale in cui le decisioni nascono dall'interazione di una molteplicità di attori che si influenzano reciprocamente.

Le riforme amministrative di questi anni, quindi, hanno favorito ulteriormente l'attivismo dei livelli sub-regionali e locali nella sperimentazione di modelli di intervento, politiche, e pratiche di *governance*. Va sottolineato che il modello italiano di sviluppo delle politiche giovanili già dai primi anni Settanta era caratterizzato da un forte attivismo delle amministrazioni locali nei processi di

---

<sup>29</sup> È possibile distinguere queste trasformazioni in due tipi: quelle di natura socio-demografica e quelle di natura socio economica. In merito alle prime si evince un aumento dell'invecchiamento della popolazione, la diminuzione dei tassi di fertilità, il mutamento dei modelli di convivenza familiare e l'incremento dei flussi migratori (Sabatinelli, 2009). In merito alle seconde, invece si evidenzia un'aumentata competizione globale, un processo di ristrutturazione industriale che ha portato alla diffusione di modelli di produzione flessibili, all'aumento e consolidamento della disoccupazione strutturale (Arlotti, Barberis, 2009).

*governance* degli interventi a favore dei giovani. Infatti, come visto nei paragrafi precedenti, i Comuni in qualità di soggetti amministrativi più vicini ai cittadini sono stati i primi ad attuare interventi a favore dei giovani ed anche i primi Enti locali a reclamare l'esigenza di avviare progetti e servizi pubblici a favore delle giovani generazioni. Il forte attivismo dei livelli di governo sub-nazionali, così come ben evidenziato da Bifulco (2008) è, comunque, una particolarità che contraddistingue l'Italia dagli altri contesti nazionali europei in cui, al contrario, i livelli di governo centrale limitano l'autonomia e la possibilità di sperimentare. In Italia, all'opposto, sono stati, spesso e soprattutto nell'ambito delle politiche giovanili, i livelli sub-nazionali ad implementare propri piani anche molto differenti tra loro.

I processi di decentramento e sussidiarizzazione, così come sostenuto da Kazepov (2009) hanno certamente complessificato il quadro delle relazioni istituzionali ed in certi casi messo in dubbio la legittimità dell'intervento pubblico. Se questo discorso può valere, però, per il settore delle politiche sociali, nel campo delle politiche giovanili italiane non è proprio così. La riorganizzazione territoriale delle competenze inerenti gli interventi a favore dei giovani ha, per la prima volta nella storia delle politiche giovanili italiane, chiarito le responsabilità in materia dei giovani tra i diversi livelli di governo. A sostegno di questa tesi vi è il fatto che in Italia, le politiche giovanili sono sempre state sprovviste di una regolamentazione e regia nazionale alle quali le Regioni ed i Comuni hanno cercato di sopperire. In particolare, le Regioni dotandosi, almeno da un punto di vista locale, di una regolamentazione in materia (Tab.1) ed i Comuni, invece, occupandosi dell'intervento diretto. Di fronte alla *vacatio legis* nazionale, molte Regioni hanno emanato leggi proprie in materia, esacerbando così le differenze territoriali esistenti. Da questo punto di vista, la ricostruzione della cronologia riguardante la legislazione regionale in materia di gioventù mostra che non solo gli interventi, ma anche l'attività legislativa regionale in materia di gioventù abbia seguito uno sviluppo a macchia di leopardo. L'attività legislativa regionale in questo ambito non ha seguito un andamento uniforme e temporalmente continuo su tutto il territorio nazionale (Tab.1)

**Tabella 1: Leggi regionali in materia di gioventù**

Molise	L.R. 21/1980	Istituzione della consulta regionale giovanile
P.A. di Bolzano	L.P. 13/1983	Promozione del servizio giovani nella Provincia di Bolzano
Lombardia	L.R. 45/1986	Interventi regionali per la promozione degli scambi socio-culturali giovanili
Calabria	L.R. 8/1988	Istituzione dei centri polivalenti per i giovani
	L.R. 2/2000	Progetto Giovani
Veneto	L.R. 29/1988 e modifiche con la L.R. 37/1994	Iniziativa e coordinamento delle attività a favore dei giovani
	L.R. 17/2008	Promozione del protagonismo giovanile e della partecipazione alla vita sociale
Campania	L.R. 14/1989	Istituzione del Servizio per le politiche giovanili e del forum regionale della gioventù
	L.R. 14/2000	Promozione ed incentivazione dei Servizi Informagiovani e Istituzione della rete territoriale delle strutture
Marche	L.R. 46/1995 e modifiche con le L.R. 2/1997 e 9/2003	Promozione e coordinamento delle politiche d'intervento in favore dei giovani e degli adolescenti.
Piemonte	L.R. 16/1995 (Integrazione con la L.R. 5/2001)	Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani
Umbria	L.R. 27/1995	Istituzione del Forum della gioventù e dell'Osservatorio regionale giovani
Emilia Romagna	L.R. 21/1996 (poi abrogata)	Promozione e coordinamento delle politiche rivolte ai giovani
	L.R. 14/2008	Norma in materia di politiche per le giovani generazioni
Valle d'Aosta	L.R. 8/1997	Promozione di iniziative sociali, formative e culturali a favore dei giovani. Istituzione della Consulta giovanile.
Sardegna	L.R. 11/1999	Iniziativa e coordinamento delle attività a favore dei giovani
Toscana	L.R. 22/1999 (poi abrogata)	Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti
Basilicata	L.R. 11/2000	Riconoscimento e promozione del ruolo delle giovani generazioni nella società regionale
Lazio	L.R. 29/2001	Promozione e coordinamento delle politiche in favore dei giovani
	L.R. 20/2007	Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa locale
Abruzzo	L.R. 19/2002	Disposizioni in materia di Comunità giovanili della Consulta regionale dei giovani
Friuli Venezia Giulia	L.R. 12/2007	Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani
P.A. di Trento	L.P. 5/2007	Sviluppo, coordinamento e promozione delle politiche giovanili, disciplina del servizio civile provinciale
	L.P. 7/2009	Istituzione del Consiglio Provinciale dei Giovani
Liguria	L.R. 6/2009	Promozione delle politiche per i minori e i giovani
Puglia	L.R.	
Sicilia	L.R.	

Fonte: Bazzanella a., (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparato, provincia autonoma di Trento- Iprase del Trentino 2010, p. 160*

Tra il 1980 e il 1990, infatti, sono state approvate cinque leggi *ad hoc*, nel decennio successivo (1992-2000) ne vengono approvate altre 13. Dopo cinque anni di stasi l'attività legislativa regionale in materia di giovani ha registrato una notevole ripresa nel biennio 2007-2009. In questo biennio sette sono le leggi approvate e tre i disegni di legge presentati. Inoltre, confrontando il numero delle leggi approvate negli anni precedenti al 2007 (18 leggi) con quello relativo al

biennio 2007 - 2009 (7 leggi), si nota un significativo aumento della produzione normativa regionale sulle politiche giovanili sintomo di una sempre maggiore attenzione politica nei confronti delle giovani generazioni. Tuttavia, ad oggi ci sono delle regioni, come la Puglia e la Sicilia, che non si ancora dotate di un assetto normativo che disciplini la materia.

## 2.7 Il nuovo ruolo delle amministrazioni sub-nazionali

La riorganizzazione territoriale delle politiche giovanili italiane si è completata con la Riforma del Titolo V della Costituzione inerente il sistema delle Autonomie Locali e i rapporti con lo Stato. In tal modo si è innescato un processo di federalizzazione del *welfare* (di Pietra, 2002)<sup>30</sup>.

Prima di entrare nel merito della riforma, è importante sottolineare che il federalismo amministrativo è stato ulteriormente favorito dal processo di integrazione europea, poiché la necessità di rispettare i parametri finanziari richiesti per l'entrata nell'unione monetaria europea avrebbe implicato il trasferimento a livello subnazionale di una serie di oneri finanziari e un conseguente alleggerimento sia del *deficit* che del debito a carico del bilancio dello Stato. Questo aspetto, dunque sottolinea la crescente influenza del processo d'integrazione europea nel *policy making* nazionale (Righettini, Arlotti 2009).

La principale novità introdotta dalla riforma costituzionale riguarda anzitutto il riconoscimento di tutti i livelli territoriali come componenti costitutivi della Repubblica (Righettini, 2005, p.2). Con questa riforma il processo di territorializzazione dell'ordinamento istituzionale italiano si è realizzato

---

<sup>30</sup> Bisogna sottolineare che la devoluzione dei poteri dello Stato alle Regioni e agli enti locali in una prima fase è avvenuta a Costituzione invariata; nella seconda fase, invece, si è dato corso alla modifica delle stesse disposizioni costituzionali vigenti in conformità a un disegno d'ispirazione federale (Baldi, 2000). La prima fase si è tradotta in due leggi complementari (legge 59/1997 e legge 127/1997) dette "Bassanini e Bassanini bis", attraverso cui è stato perseguito un esteso processo di trasferimento di competenze e funzioni delle amministrazioni centrali a favore delle Regioni e degli enti locali. Nella seconda fase, con la legge di riforma costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è stato completamente reimpostato il riparto delle competenze legislative Stato e Regioni.

principalmente attraverso il processo di devoluzione, sussidiarietà e la necessità di tutelare in maniera uniforme i diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale (Righettini, Arlotti 2009, p.100).

Il nuovo art.117 della L.Cost.3/2001 ha prodotto un rafforzamento del ruolo legislativo e di indirizzo degli enti regionali, un crescente carico di responsabilità e competenze degli enti locali, nonché un diverso equilibrio fra attori pubblici e privati e fra stato e livelli sub-nazionali. Con questa riforma - attraverso il principio del pluralismo istituzionale paritario- si è posta implicitamente la competenza regionale come primaria rispetto a quella statale. Nel comma 1 dell'art.117, inoltre, la legge regionale viene sottoposta agli stessi vincoli della legge statale; in altre parole, rispetto al precedente testo costituzionale, sia la potestà legislativa statale che quella regionale sono vincolate dall'Ordinamento Comunitario e dagli obblighi internazionali (ISAE, 2003)<sup>31</sup>. È chiaro, dunque, come tale riforma, seppur non in maniera esplicita, abbia rafforzato ulteriormente il ruolo delle Regioni in qualità di autentiche *policy maker* in materia dei giovani. Se per il principio di sussidiarietà, alle Regioni, per le funzioni a livello più basso di governo, spettano le funzioni legislative ai Comuni, invece, spettano quelle amministrative. È nel quarto comma dell'articolo 118 della L. Cost.3/2001<sup>32</sup> che viene sancito il principio della sussidiarietà orizzontale secondo il quale gli Enti Locali ed in particolare i Comuni sono i soggetti attuatori per lo svolgimento di attività di interesse generale. Questo principio, in realtà, trova i suoi antecedenti storici nella prima legge Bassanini, L.59/97 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" e nel Testo Unico sugli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000 n.267, art.3 comma 5). In questa riforma i Comuni hanno trovato un ulteriore stimolo nelle responsabilità inerenti il settore delle politiche giovanili. In questo ambito le amministrazioni comunali hanno sempre cercato di rispondere

---

<sup>31</sup> ISAE: Istituto di studi e analisi economica

<sup>32</sup> "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

alle istanze provenienti dalle fasce più giovani della popolazione attraverso progetti, servizi ed iniziative (D'Elia, 2006), il che vuol dire che il riconoscimento che viene fatto agli enti comunali nell'art.118 è puramente formale. Inoltre, l'importanza dell'ente comunale nell'attuazione delle azioni a favore delle gioventù, in qualità di autorità istituzionale più vicina al cittadino, è un principio che era già stato sostenuto nella Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla vita Comunale e Regionale del 1990 (Salviotti, Poloni, 2005).

Sebbene nel nuovo articolo 114 della Costituzione, le Province insieme ai Comuni, alle città metropolitane, alle Regioni e allo Stato siano considerati enti autonomi con un proprio statuto, potere e funzione, in questo progressivo trasferimento di funzioni e competenze dal centro alla periferia, solo le Regioni e i Comuni sono gli enti sub-nazionali maggiormente privilegiati. Le regioni sotto il versante dei poteri reali e i Comuni sotto quello della visibilità mediatica; le province, invece, da questo punto di vista beneficiano solo di quote residuali di visibilità (Campagnoli, 2010). Tuttavia, laddove gli enti regionali e comunali, non si sono dotati di una normativa di disciplina degli interventi in materia di gioventù, alcuni enti provinciali si sono fatti carico di colmare questo vuoto. A tal proposito esemplare, è stato il caso della Provincia di Belluno, alla quale i Comuni stessi hanno scelto di delegare il compito di coordinare le politiche giovanili (Gruppo Abele, 2006). Diverse sono state le attività che gli enti provinciali hanno sostenuto e promosso direttamente. Ciò ha permesso all'UPI (Unione delle Province d'Italia) di essere riconosciuta dal Ministero come *partner* privilegiato nello sviluppo degli interventi per i giovani e nella stipula degli Accordi di Programma Quadro gli è stato assegnato sia un ruolo consultivo che propositivo<sup>33</sup>.

In generale, si può affermare che le modifiche del Titolo V della Costituzione hanno segnato la transizione verso un assetto istituzionale maggiormente improntato ai principi federalisti delle responsabilità inerenti le politiche sociali, comprese quelle giovanili. In virtù di questa riforma le Regioni

---

<sup>33</sup>L'UPI beneficia dal ministero un contributo annuo di 3 milioni di euro, da utilizzare per interventi diretti dalle Province.

hanno potuto beneficiare di quella marcia in più anche per occuparsi di politiche giovanili, diventando così degli autentici *policy maker* in materia di gioventù.

### **2.7.1 La cooperazione istituzionale: gli Accordi di Programma Quadro**

L'articolo 117 della L.Cost.3/2001 ha dato un maggiore impulso alla *governance* regionale delle politiche a favore dei giovani. Ciò nonostante, nel testo costituzionale non viene chiarita di chi sia l'effettiva titolarità delle politiche giovanili, né tanto meno le competenze. Ne deriva che non è chiaro, allora, se la gioventù sia un ambito di competenza esclusiva dello Stato, degli Enti locali o sia a competenza concorrente<sup>34</sup>. In riferimento a quanto detto, ritenere che in questo ambito la Regione possa legiferare prendendo in considerazione esclusivamente i limiti riguardanti l'ordinamento internazionale e comunitario, escludendo la necessità di un intervento statale in questo settore di normazione, è una convinzione non del tutto corretta. Essa rischia, infatti, di non tenere conto del carattere trasversale di suddette politiche. Più volte nel corso di questo lavoro, in particolare nel primo capitolo, è stato sottolineato come le politiche giovanili si configurino sia come ambito di intervento specifico, ossia politiche settoriali, sia trasversale a più ambiti di *policy*. Il carattere di trasversalità di questo settore di intervento, dunque, spesso tende a sovrapporsi con materie rientranti ora nella competenza regionale concorrente, ora nella competenza statale esclusiva. Ad esempio, la formazione professionale e l'istruzione, che sono ambiti che toccano in modo preponderante la categoria dei giovani, è una competenza rientrante nella potestà legislativa residuale regionale, mentre per quel che concerne l'aspetto inerente le norme generali sull'istruzione e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale è una competenza rientrante nella potestà legislativa statale esclusiva. Ad ogni modo, con l'istituzione del POGAS, non solo si definisce una struttura di riferimento centrale

---

<sup>34</sup> Si tratta di materie per le quali “Spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato” (art. 117 della Costituzione).

per il settore delle politiche giovanili, ma al fine di garantire lo sviluppo di quest'ambito di *policy* viene anche definita la modalità di rapporto tra Stato centrale e Regioni. I criteri che regolano il rapporto tra lo Stato centrale, le Regioni e gli Enti locali sono quelli della competenza concorrente e della concertazione. In questa prospettiva, dunque, si possono distinguere due tipologie d'intervento: quella degli intereventi che si implementano a livello centrale e quella degli interventi che si concertano con gli Enti locali. L'Accordo di Programma Quadro- di seguito A.P.Q.-, disciplinato dall'art.2 della legge 662 del 1996<sup>35</sup>, è lo strumento di programmazione negoziata scelto dal Governo al fine di garantire la cooperazione tra Stato e Regione e atto alla definizione di una *governance* delle politiche giovanili italiane. Questi accordi insieme alle ulteriori tipologie di contrattazione programmata individuate dal CIPE<sup>36</sup> si collocano all'interno del fenomeno della "contrattualizzazione delle politiche pubbliche" (Ires 2006; p. 5). L'aspetto negoziale che sottende a queste tipologie di contrattazione implica che "la scelta pubblica assume la veste di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità" (Bobbio 2000, p.112). In generale, attraverso questa tipologia di "accordo" vengono concordate le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sui singoli territori, si individuano risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi, si formalizzano gli impegni reciproci per l'attuazione degli interventi e si verifica la loro progressiva attuazione attraverso un sistema di monitoraggio in *itinere* (Hoffmann, 2006). Quindi, con la suddetta modalità di programmazione negoziata, lo Stato e le Regioni con pari dignità, attraverso una procedura di

---

<sup>35</sup> L'A.P.Q. costituisce lo strumento attuativo dell'intesa istituzionale di programma nei settori di intervento previsti; nonché mezzo attraverso il quale è possibile attuare programmi/progetti per i quali è individuata come necessaria o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione fra Stato e Regione (Varotto, 2010).

<sup>36</sup> Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

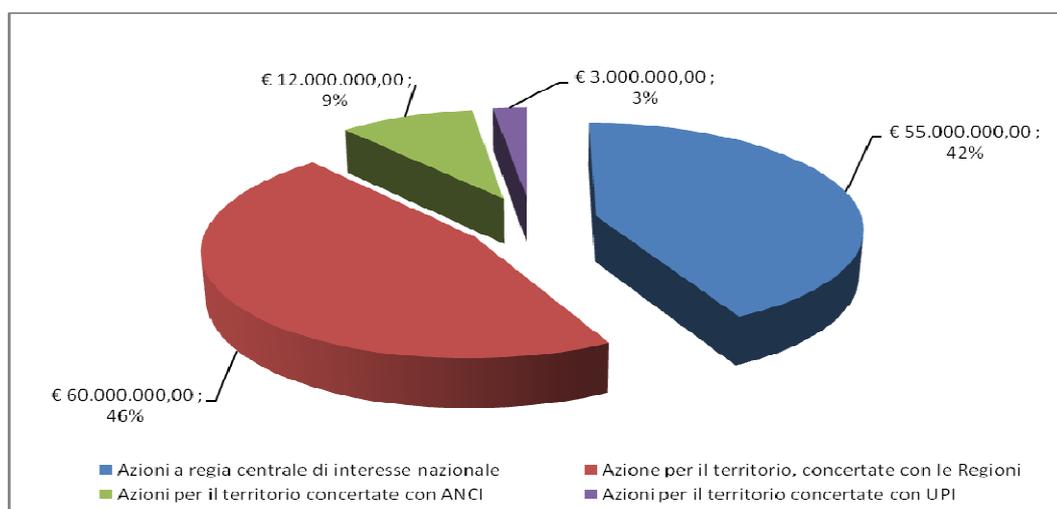
cooperazione istituzionale stabiliscono la destinazione verso cui indirizzare le risorse finanziarie.

Anche nell'ambito delle politiche giovanili, l'APQ rappresenta un importante strumento con cui il Governo ha cercato di superare la frammentazione degli interventi realizzati a favore dei giovani. Attraverso questa modalità l'Amministrazione centrale, le Regioni e le province gestiscono le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche giovanili e il Piano Nazionale Giovani.

È nella Conferenza Unificata del 14 giugno 2007 che si è stabilito che la stipula degli A.P.Q., per la programmazione delle politiche giovanili regionali, dovesse avvenire tra Regione, Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e il Dipartimento della Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questa Conferenza sono state, altresì, stabilite le quote del Fondo Nazionale per le politiche giovanili da destinare alle azioni del Governo centrale (42.3% vale a dire 55 milioni di euro all'anno) e a quelle territoriali (57.7% vale a dire 75 milioni di euro all'anno) (Fig.1).

La Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Autonomie locali è la sede istituzionale di concertazione delle politiche giovanili tra le Regioni e il Ministero. Tali intese istituzionali hanno colmato un vuoto di decenni nel quale il sistema degli Enti Locali e territoriali non avevano trovato nel Governo centrale una sponda ed un alleato per costruire politiche giovanili adeguate. La collaborazione trovata all'interno della Conferenza Unificata Stato -Regioni- Città ha permesso, dunque, la piena condivisione tra Governo e Enti Locali delle priorità in materia di politiche giovanili (Melandri, 2007).

**Figura 1: Ripartizione tra i diversi livelli di governo del Fondo Nazionale per le politiche giovanili**



Fonte: Nostra elaborazione su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Gioventù,, decreto 29 ottobre 2008, Riparto delle risorse finanziarie del Fondo per le Politiche giovanili per l'anno 2008.

Nella successiva Conferenza Unificata del 29 gennaio 2008 viene, inoltre, deliberato che nella predisposizione degli Accordi le Regione avrebbero dovuto consultare l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e l'UPI e che tale stipula non sarebbe dovuta avvenire dopo il 30 giugno 2008, termine prorogato al 30 settembre, con l'insediamento del nuovo Governo. Ciò ha fatto sì che al 3 settembre fossero stati stipulati tutti i 21 APQ (Tab.2). Per quanto concerne, invece, la questione relativa all'allocazione delle risorse per ciascuna Regione e Provincia Autonoma, sono stati utilizzati i criteri già in uso per la ripartizione del Fondo per le politiche sociali (Tab.3). Nello specifico, il 42,8% del Fondo (pari a € 25.698.000,00) è stato destinato alle regioni del Nord Italia, il 19,5% (pari a € 11.682.000,00) alle regioni del Centro ed il 37,7% (pari a € 22.620.000,00) alle regioni del Sud (Fig.2)<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Elaborazioni su dati rilevati dal D.M. 21 giugno 2007: "Istituzione del Fondo per le politiche giovanili. Ripartizione secondo i criteri del Fondo politiche sociali".

**Tabella 2 Titoli degli APQ**

Regione	Titolo degli APQ
Abruzzo	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva
Basilicata	I giovani come risorsa per lo sviluppo, l'attrattività e l'apertura del territorio
Calabria	La Calabria ricomincia dai giovani
Campania	Una regione giovane per i giovani
Emilia Romagna	Giovani Evoluti e Consapevoli (GECO)
Friuli Venezia Giulia	n.d.
Lazio	Programma triennale degli interventi a favore dei giovani
Liguria	Giovani protagonisti
Lombardia	Nuove generazioni di idee
Marche	Giovani Ri-cercatori di senso
Molise	Giovani al lavoro
P.A. Bolzano	Interventi nel Settore del Servizio Giovani
P.A. Trento	n.d.
Piemonte	Passione da vendere – Un patto per la gioventù-Pyou
Puglia	Bollenti spiriti
Sardegna	n.d.
Sicilia	Giovani protagonisti di sé e del territorio
Toscana	Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana
Umbria	I giovani sono il presente
Val d'Aosta	La Valle d'Aosta per i giovani
Veneto	La sostenibilità del futuro

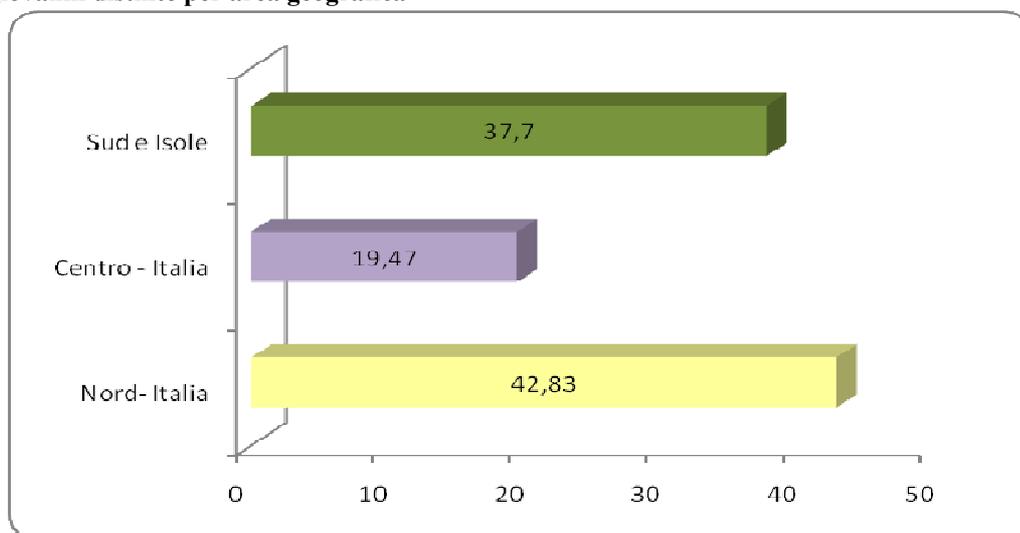
Fonte: <http://www.pogas.it/sito/politiche-giovanili/accordi-di-programma-quadro>

**Tabella 3: Ripartizione annuale del Fondo secondo i criteri del fondo politiche sociali**

Regione	%	Contributo erogato
Val d'Aosta	0,29	€ 174.000,00
Molise	0,80	€ 480.000,00
P.A. Bolzano	0,82	€ 492.000,00
P.A. Trento	0,84	€ 504.000,00
Basilicata	1,23	€ 738.000,00
Umbria	1,64	€ 984.000,00
Friuli Venezia Giulia	2,19	€ 1.314.000,00
Abruzzo	2,45	€ 1.470.000,00
Marche	2,68	€ 1.608.000,00
Sardegna	2,96	€ 1.776.000,00
Liguria	3,03	€ 1.818.000,00
Calabria	4,11	€ 2.466.000,00
Toscana	6,55	€ 3.930.000,00
Puglia	6,98	€ 4.188.000,00
Emilia Romagna	7,05	€ 4.230.000,00
Piemonte	7,18	€ 4.308.000,00
Veneto	7,28	€ 4.368.000,00
Lazio	8,60	€ 5.160.000,00
Sicilia	9,19	€ 5.514.000,00
Campania	9,98	€ 5.988.000,00
Lombardia	14,15	€ 8.490.000,00
Totale	100,00	€ 60.000.000,00

Fonte: <http://www.pogas.it/sito/politiche-giovanili/accordi-di-programma-quadro>

**Figura 2: Distribuzione percentuale delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche giovanili distinte per area geografica**



*Fonte: elaborazioni su dati rilevati dal d.m. 21 giugno 2007: "istituzione del fondo per le politiche giovanili. Ripartizione secondo i criteri del fondo politiche sociali.*

Un punto su cui vale la pena soffermarsi riguarda l'analisi della distribuzione delle risorse economiche nelle diverse aree geografiche del Paese e più precisamente i criteri utilizzati per la ripartizione del Fondo delle politiche giovanili destinato alle azioni concertate con le Regioni e le Province autonome. Stando ai criteri di ripartizione utilizzati per il Fondo Nazionale delle politiche sociali, i criteri utilizzati per la distribuzione del Fondo nazionale delle politiche giovanili, fanno riferimento alla dimensione della popolazione giovanile e alla loro incidenza sulla popolazione residente. È ormai opinione condivisa all'interno della comunità scientifica che la definizione del giovane oggi includa chi ha un'età compresa tra i 15 e i 34 anni (Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2007). Se si calcola l'ampiezza della popolazione giovanile nelle diverse regioni italiane al 1° gennaio 2008, utilizzando le proiezioni fornite dall'Istat, emerge che se la ripartizione del Fondo destinato alle Regioni e alle Province autonome si fosse esclusivamente basato sulla dimensione della popolazione giovanile o in età compresa tra i 15 ed i 34 anni, o tra i 15 ed i 30 anni, al Sud sarebbe spettato una quota di risorse maggiore rispetto a quella effettivamente allocatagli (Tab.4 e 5). Nei documenti consultati, tuttavia, non emergono informazioni circa i parametri utilizzati per calcolare la dimensione della popolazione giovanile regionale residente, né

tantomeno sono esplicitate le fonti statistiche usate, ad esempio non viene chiarito se i dati si riferiscono all'ultimo censimento Istat sulla popolazione italiana oppure sono il frutto delle rielaborazioni inerenti alle proiezioni demografiche dello stesso istituto. In merito ai criteri d'individuazione della categoria, bisogna evidenziare che sebbene la riflessione sociologica abbia chiarito come la nozione di giovinezza acquisti senso solo in rapporto al contesto storico e socioculturale in cui viene adoperata, e come sia una categoria in mutamento soggetta a continue ridefinizioni, è comunque necessario stabilire un limite massimo per la categoria, per evitare di far rientrare sotto una definizione onnicomprensiva una platea eccessivamente eterogenea di persone. Spostare in avanti o indietro i confini della giovinezza non è una semplice operazione concettuale, se non si stabiliscono dei criteri netti e condivisi di chiusura dei confini della categoria cui si sta facendo riferimento, notevoli sono allora le conseguenze che si verificano sul piano concreto dell'azione. La ripartizione delle risorse economiche ne è l'esempio evidente. Quanto detto, dunque, sottolinea anche la necessità di un allineamento tra i criteri definitivi stabiliti a livello politico e quelli, invece, considerati dalla riflessione sociologica.

**Tabella 4**

	<i>% Contributo economico avuto</i>	<i>% Popolazione giovane 15-30 anni</i>	<i>% Popolazione giovane 15-34 anni</i>
Piemonte	7,18	6,44	6,62
Valle d'Aosta	0,29	0,19	0,19
Liguria	3,02	2,07	2,13
Lombardia	14,15	14,85	15,38
<b>Italia Nord Occidentale</b>	<b>24,64</b>	<b>23,55</b>	<b>24,32</b>
Trento	0,84	0,83	0,83
Bolzano	0,82	0,87	0,86
Veneto	7,28	7,60	7,80
Friuli Venezia Giulia	2,19	1,72	1,78
Emilia Romagna	7,05	6,12	6,45
<b>Italia Nord Orientale</b>	<b>18,18</b>	<b>17,15</b>	<b>17,71</b>
Marche	2,68	2,49	2,50
Toscana	6,55	5,35	5,53
Umbria	1,64	1,39	1,40
Lazio	8,6	9,13	9,20
<b>Italia centrale</b>	<b>19,47</b>	<b>18,36</b>	<b>18,63</b>
Campania	9,98	12,00	11,44
Abruzzo	2,45	2,30	2,26
Molise	0,8	0,57	0,56
Puglia	6,98	7,96	7,68
Basilicata	1,23	1,12	1,08
Calabria	4,11	4,05	3,85
<b>Italia Meridionale</b>	<b>25,55</b>	<b>28,00</b>	<b>26,87</b>
Sicilia	9,19	9,95	9,49
Sardegna	2,96	3,00	2,98
<b>Italia Insulare</b>	<b>12,15</b>	<b>12,94</b>	<b>12,47</b>
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nostra elaborazione su dati Istat, 2008- dati al 1° gennaio 2008

**Tabella 5**

<i>Aree geografic.</i>	<i>% Contributo avuto</i>	<i>% Pop. giov. 15-30</i>	<i>% Pop. giov. 15-34</i>	<i>% pop. giov. 15-30 sul tot.area</i>	<i>% pop. giov. 15-30 sul tot.area</i>	<i>% pop. giov. 15-30 sulla pop.ital</i>	<i>% pop. giov. 15-30 sulla pop.ital</i>
Nord	42,82	40,70	42,03	33,31	45,71	7,57	10,38
Centro	19,47	18,36	18,63	17,43	23,50	3,41	4,60
Sud	37,7	40,94	39,34	43,39	55,43	7,61	9,72
Tot.	100	100	100	100	100	100	100

Nostra elaborazione su dati Istat, 2008- dati al 1° gennaio 2008

Nella ripartizione delle risorse economiche destinate agli interventi rivolti ai giovani sicuramente il meccanismo di co-finanziamento ha avuto un effetto

positivo. La compartecipazione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali nelle politiche giovanili, da un punto di vista pratico, ha dato vita ad un effetto moltiplicatore delle risorse: “attraverso gli Accordi di Programma quadro con le Regioni e le intese con il sistema delle Autonomie Locali, grazie ai sistemi di co-finanziamento, si determina un totale di oltre 500 milioni di euro a disposizione delle politiche giovanili” (POGAS 2008, p.1). L’idea di rigenerare ulteriormente le risorse destinate allo sviluppo dei progetti giovani, era già presente nell’attuazione della L.285 /97 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza). Gli interventi finanziati con questa legge, però, avevano avuto proprio come punto critico l’incapacità di attrarre nuove risorse per i progetti; tant’è che l’esaurirsi del contributo pubblico in molti casi ha rappresentato la fine del progetto. La logica della compartecipazione finanziaria, tuttavia, chiama in campo anche un’altra questione: quella della responsabilità. In particolare, il fatto che gli Enti regionali e locali debbano contribuire economicamente alla realizzazione di queste politiche comporta un aumento di responsabilità e anche una maggiore presa di coscienza dei territori nei processi di attuazione e gestione delle politiche giovanili. Sebbene ciò potrebbe tradursi in una semplice volontà di acquisire maggiore visibilità nella rete di relazioni locali, tale logica comunque rappresenta un aspetto importante per il pieno sviluppo di autentiche politiche giovanili a livello territoriale e nazionale (Campagnoli, 2010).

Infine un ulteriore approfondimento deve essere fatto in merito ai contenuti degli APQ (Fig.3). Gli interventi previsti in più della metà di questi Accordi riguardano soprattutto lo sviluppo di opportunità sociali, culturali ed economiche per i giovani; la partecipazione e la cittadinanza attiva attraverso la promozione dell’associazionismo, dell’impegno sociale, del volontariato, del dialogo interculturale e religioso, nonché la promozione di percorsi di sviluppo e spazi di socializzazione inerenti la creatività giovanile. Inoltre, in linea con i principi del Libro Bianco della Commissione Europea- Un nuovo impulso per la gioventù Europea, negli APQ si evince che nell’elaborazione delle politiche giovanili regionali la partecipazione, l’informazione ed il volontariato

rappresentano delle tematiche fondamentali. Inoltre, dai contenuti emergenti dai vari APQ regionali, si evince la volontà politica di garantire ed assicurare ai giovani tutti i diritti previsti dalla Costituzione (Campagnoli, 2010).

Alla luce di quanto detto è evidente come l'adozione della modalità di programmazione negoziata in questo settore abbia rafforzato ulteriormente il ruolo delle Regioni e delle province autonome nell'implementazione e programmazione delle politiche a favore dei giovani, ruolo, tuttavia già irrobustito a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

**Figura 3: Quadro di sintesi dei contenuti degli Apq regionali**

Regioni	Maggiori opportunità sociali, culturali ed economiche per l'autonomia personale	Cittadinanza attiva, partecipazione, legalità, memoria, impegno sociale, associazionismo, aggregazione, protagonismo	Creatività e prodotti/eventi di grandi impatto, luoghi e fruizione	Promozione sport e stili di vita sani, tempo libero	Percorsi di crescita personale in un'ottica globale e comunitaria (integrazione religiosa, pace, integrazione)	Interscambi con i giovani di altri Paesi e turismo giovanile	Formazione, orientamento, competenze alla vita	Accesso al lavoro	Idee in impresa	Quadro istituzionale, governance, sistemi locali pr incrementare politiche giovanili	Pari opportunità per i giovani	Sensibilità e attenzione al mondo giovanile
Abruzzo	•	•			•							
Basilicata			•	•				•				
Calabria	•	•	•	•		•				•		
Campania	•	•				•	•					
Emilia Romagna	•	•	•	•		•		•				
Friuli V.G.	•	•	•	•	•	•	•					
Lazio	•	•		•								
Liguria	•	•	•		•		•					
Lombardia	•		•				•	•		•		
Marche	•	•			•							
Molise	•						•			•		
P.A. Bolzano	•								•		•	
P.A. Trento	•	•			•	•					•	
Piemonte	•	•	•	•					•			
Puglia	•	•	•						•			
Sardegna	•						•	•				
Sicilia	•		•		•							
Toscana	•	•	•	•								
Umbria	•	•	•			•						
Valle d'Aosta	•	•									•	
Veneto	•	•		•		•						
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>		

Fonte: Bazzanella a., (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparato, provincia autonoma di Trento- Iprase del Trentino 2010, p. 147*

### ***2.7.2 Le nuove pratiche cooperative tra attori pubblici e privati: la sperimentazione dei Piani Locali Giovani***

A seguito dello sviluppo di modelli di governo basati sul principio di sussidiarietà e l'affermarsi di forme di *governance* in cui è riconosciuto un ruolo attivo della società civile e del terzo settore, chiamati a esercitare un ruolo di co-progettisti e co-programmatori delle politiche locali, anche nel campo delle politiche giovanili si evidenzia la tendenza verso forme di democrazia partecipativa. Il successo di questa tendenza è l'esito sia delle riforme istituzionali e amministrative sia dei cambiamenti culturali della società, ma anche di una maggiore consapevolezza da parte di tutti che una risposta più efficace ai problemi collettivi dipenda dalla capacità di collaborare nei processi decisionali complessi (Trigilia, 2002). Al mutamento del ruolo della società civile e del terzo settore, tuttavia, è corrisposto un mutamento anche delle amministrazioni pubbliche locali. Queste ultime, infatti, non si trovano più in una posizione distaccata e al di sopra degli interessi particolari, ma piuttosto sono collocate in mezzo agli interessi particolari, in un ruolo di regia e promozione che mira a creare delle sinergie virtuose (Polizzi, 2008).

L'istituzionalizzazione delle nuove pratiche cooperative tra attori pubblici e privati in questo ambito di *policy* è avvenuta attraverso la sperimentazione del Piano Locale Giovani (PLG): strumento operativo di programmazione negoziata tra enti locali e attori sociali portatori d'interesse, per l'attuazione di politiche giovanili orientate allo sviluppo locale nel suo complesso e all'aumento dell'autonomia e della partecipazione dei giovani ai processi decisionali locali (Salivotti, Mietto, Paroni, Rebonato, Cacciottoli, 2009).

I PLG sono stati l'oggetto di una sperimentazione nazionale promossa dal Dipartimento delle Gioventù, da ANCI e da Rete ITER tra il 2007 e il 2010, che ha coinvolto 27 aree territoriali<sup>38</sup> e ben 80 comuni. Essi rappresentano il tentativo

---

<sup>38</sup> I comuni capofila dei 27 PLG sono: Biella, Casale Monferrato, Giaveno, Brescia, Cremona, Limate, Sondrio, Area Montebellunese, Vicenza, Trento, Udine, Forlì, Reggio Emilia, Firenze, Orbetello, Prato, Ancona, Campobasso, Portici, Molfetta, Matera, Area Locride, Caltagirone, Catania, Cagliari.

di dare una nuova forma alle politiche giovanili, affrontare il deficit di competitività che il Paese sconta a causa della precarietà e debolezza della condizione giovanile e rispondere alla crisi attraverso lo sviluppo del capitale sociale e umano dei giovani italiani (Paroni, 2011). Strumento di programmazione non solo degli interventi, ma anche della spesa pubblica, i PLG da un lato hanno permesso di mettere a sistema esperienze e progettualità realizzate in un determinato ambito territoriale in una prospettiva di stabilità, integrazione e partecipazione, dall'altro, di ottimizzare le risorse disponibili.

La sperimentazione del Piano Locale Giovani ha rappresentato “un processo di confronto e partecipazione alimentato da uno scambio creativo, in cui ciascuno, portatore di una specifica definizione dei problemi, delle priorità e delle domande emergenti, contribuisce a creare una visione della comunità e, in essa, del ruolo, del contributo e delle risorse dei giovani”(Mesa 2008, p.83). I comuni, in qualità di titolari di questo processo diventano il nodo locale strategico di una rete di interventi che vanno ben oltre le loro competenze. Essi si sono fatti carico della promozione dell'autonomia delle giovani generazioni, mettendo al centro delle azioni locali le questioni dell'accesso al lavoro, al credito e alla casa. Tali questioni, assi d'intervento del PLG, tuttavia, non sono state definite a livello locale, bensì a livello ministeriale.

Senza entrare nel merito delle singole azioni delineate nei vari PLG, gli elementi di novità di questa sperimentazione riguardano il tipo di processo attivato e la forma di democrazia assunta. Sul fronte del processo essa ha segnato il tentativo di ricondurre e rielaborare in maniera organica i diversi interventi rivolti ai giovani che le amministrazioni locali hanno attivato nel corso del tempo (Mesa, 2008). Per quanto concerne, invece, la forma di democrazia assunta, almeno sul piano teorico formale, si può parlare di democrazia deliberativa, una particolare forma specifica di democrazia partecipativa caratterizzata dall'assunzione di decisioni comuni e dell'impegno, da parte dell'attore pubblico di rispettarle in sede d'implementazione. In particolare, sul piano cognitivo ha facilitato l'individuazione di obiettivi comuni e ampliato il campo delle possibilità nel trovare risposte derivanti ai problemi della razionalità limitata; sul piano

civico ha reso i partecipanti cittadini migliori, più consapevoli e attivi nella sfera collettiva, sviluppando capitale sociale; infine, sul piano democratico ha favorito l'espressione di tutte le voci in campo (Pellizzoni 2005).

Infine un ultimo aspetto su cui si vuole porre attenzione concerne le azioni prioritarie dei PLG, le quali permettono di fare una riflessione che va oltre questa sperimentazione e che riguarda l'intero settore delle politiche giovanili. Le macroaree d'intervento di questa sperimentazione, quali casa, lavoro e accesso al credito, mettono in evidenza come i temi prioritari delle politiche giovanili siano sempre meno specifici di una certa fascia della popolazione e riguardino sempre più questioni della società nel suo complesso. Questa situazione, dunque, rileva ancora una volta come le politiche giovanili siano politiche trasversali che attraversano diversi settori d'intervento e diverse istituzioni sia locali sia nazionali.

## **Conclusioni**

L'analisi della *struttura di policy* delle politiche giovanili mette in evidenza come la nuova *vision* in materia di *policy* rivolte ai giovani si sia articolata in risposta alle nuove esigenze e bisogni nati dalle trasformazioni avvenute - negli ultimi decenni - nell'organizzazione del lavoro, della vita familiare e nella struttura organizzativa/amministrativa e alla luce dei processi di europeizzazione. Quest'ultimo aspetto inteso come "un processo di *costruzione* a livello europeo di istituzioni sovranazionali, di regole (formali e informali) e di politiche pubbliche e loro *diffusione* nei sistemi politici nazionali europei"<sup>39</sup> (Graziano 2004, p.17). In riferimento a questo punto, se si focalizza l'attenzione soprattutto sulla fase

---

<sup>39</sup> Nella fase di *costruzione* le istituzioni comunitarie individuano a livello comunitario un problema collettivo comune e le modalità per la sua risoluzione; mentre nella fase di *diffusione* quanto è stato costruito a livello comunitario viene inserito nell'impianto e/o nella struttura politica pubblica. Quest'ultima può avvenire attraverso quattro modalità: *impositiva*, cioè attraverso fonti regolative fortemente vincolanti per gli Stati membri; *direttiva*, attraverso fonti regolative meno vincolanti dei regolamenti; *coordinativa* attraverso atti non vincolanti ed infine attraverso *una pressione non formalizzata* (Graziano, 2004)

discendente di europeizzazione, vale a dire al momento di *diffusione* (Graziano, 2004) di quanto costruito a livello comunitario nella politica pubblica degli Stati membri, alla luce di quanto detto, emerge che nelle politiche giovanili italiane, tale processo è avvenuto attraverso una modalità *coordinativa*. A livello europeo, dunque, si sono sviluppate le principali indicazioni di politica giovanile, attraverso l'emanazione di atti non vincolanti quali raccomandazioni (*soft law*), comunicazioni e libri bianchi che, pur non avendo alcuna base giuridica di sovranazionalizzazione, hanno rappresentato una forte spinta adattiva, soprattutto nel contesto italiano sprovvisto ancora oggi di una legislazione nazionale in materia.

L'Istituto Provinciale per la Ricerca e la Sperimentazione Educativa del Trentino (IPRASE) ha pubblicato nel 2010 i risultati di una ricerca volta a verificare il mutamento dei modelli di politiche giovanili, individuati in una precedente ricerca del 2000, coordinata dalla Direzione Generale Ricerca della Commissione Europea, centrata sull'impatto delle linee guida europee e delle riforme amministrative, avvenute negli ultimi anni, all'interno dei vari Stati Nazione. Nel corso di tale aggiornamento per ciascuno dei quattro modelli, precedentemente individuati<sup>40</sup>, è stata analizzata l'evoluzione delle politiche giovanili del Paese più rappresentativo per il suo modello di appartenenza, nonché evidenziate analogie e differenze esistenti tra casi studio oggetto dell'analisi. I paesi presi come riferimento sono stati: l'Italia, la Germania, la Danimarca, il Regno Unito e la Slovenia, tutti i paesi in cui dal 2000 si sono registrati mutamenti amministrativi, eccetto la Slovenia.

In Italia nel 2000 si è avviato un federalismo che un periodo di stasi è stato ufficialmente ripreso nel *Referendum* del giugno del 2006. In Germania i *Länder* e le municipalità hanno acquistato un notevole livello di autonomia. In Danimarca si è assistito ad una considerevole riduzione del numero dei Comuni. La Slovenia,

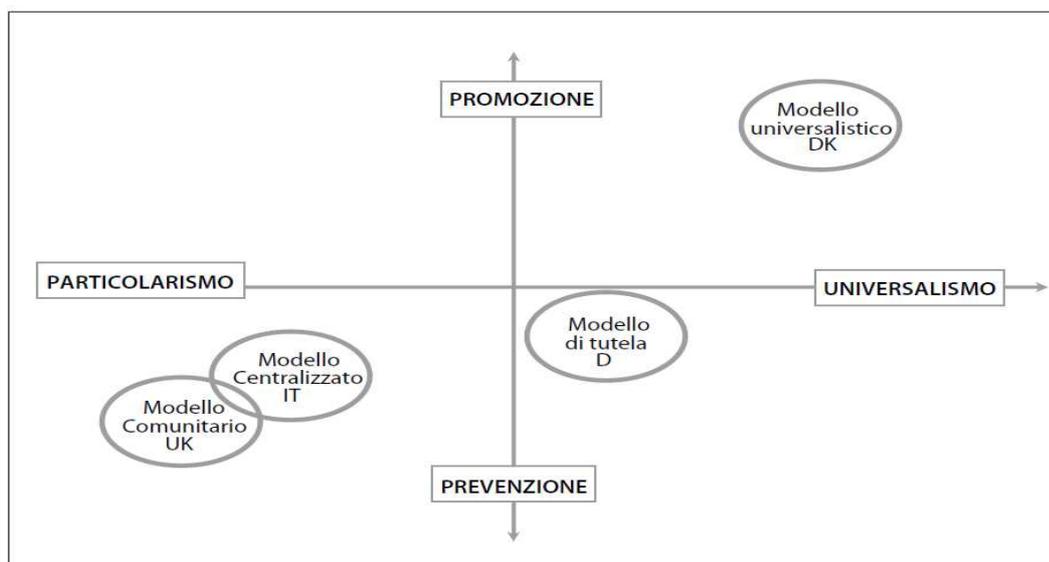
---

<sup>40</sup> I modelli individuati sono: il modello universalista, comunitario, di tutela e centralizzato. Questi modelli sono stati individuati in relazione alle risposte che i diversi sistemi di *welfare* presenti nei Paesi forniscono in merito al tipo di prestazione, alla condizione di accesso, alle caratteristiche dei destinatari ed alle modalità di finanziamento ed amministrazioni (Iard, 2001). Per un maggiore approfondimento su questi modelli si rimanda al paragrafo 1.6 del Capitolo I di questo lavoro

invece, pur essendo un paese dell'Europa dell'est recentemente entrato a far parte dell'Unione, è stata inserita nell'analisi proprio per osservare lo stato di avanzamento delle politiche giovanili in conseguenza a quest'ingresso.

Rispetto alla *governance* delle politiche giovanili dalla ricerca emerge che in tutti i paesi analizzati esiste un Ministero di riferimento per gli interventi rivolti ai giovani, tuttavia caratterizzati da differenti modalità di elaborazione delle politiche e delle strutture di coordinamento. Si è evinto, inoltre, un buon livello di trasversalità degli interventi, connotati però da un basso grado di integrazione tra i diversi ministeri. In generale per quanto riguarda l'evoluzione delle politiche giovanili, in quasi tutti i paesi si è registrata un'apertura verso la promozione e l'universalismo. In particolare, la ricerca mostra che rispetto al 2000, in cui l'Italia si prefigurava come un paese caratterizzato da un modello di politiche giovanili centralizzato, giacché denotato da un elevato grado di particolarismo ed un forte orientamento preventivo (Fig.4). Dal 2006 il Paese si è avvicinato ad un approccio promozionale e più inclusivo degli interventi rivolti ai giovani.

**Figura 4: Modelli di politiche giovanili**



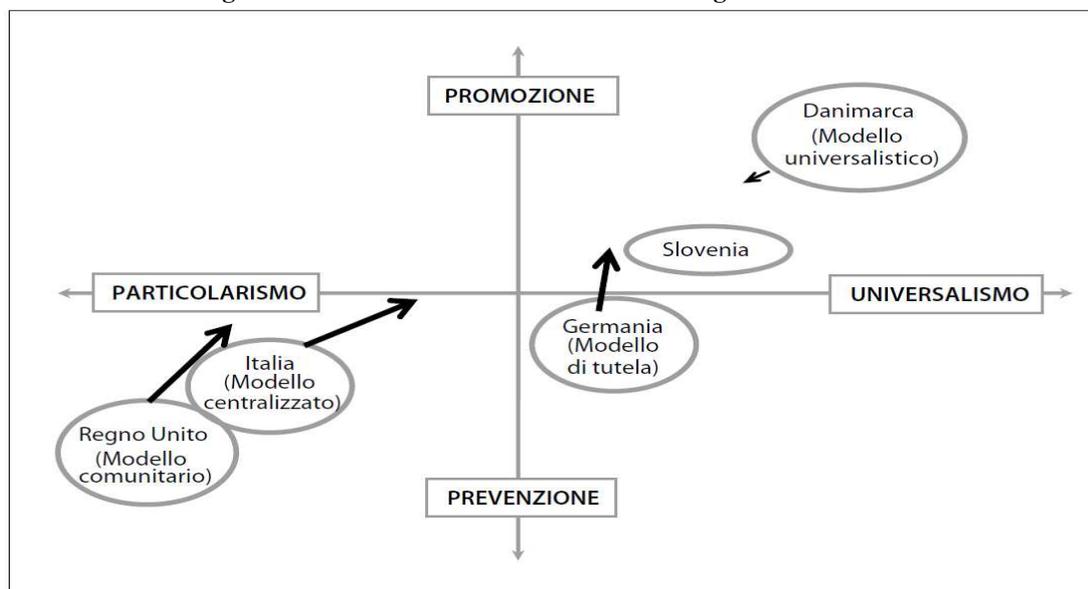
Fonte: Bazzanella a., (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparato, provincia autonoma di Trento- Iprase del Trentino 2010*, p. 13

Quindi da un modello centralizzato l'Italia si è avviata *versus* un modello di tipo universalistico. In Danimarca è stata confermata l'esistenza di un sistema

universalistico con un'apertura verso le politiche di contrasto all'esclusione sociale ed all'istruzione; nel Regno Unito è stato identificato un modello comunitario con un'attenzione alla prevenzione, ma con una maggiore apertura verso la promozione e la partecipazione giovanile. In Germania, invece, si è registrata un'evoluzione dal modello di tutela al modello universalistico. Infine, sebbene per la Slovenia non si sia potuto fare un confronto con il passato, si sono intravisti i caratteri di un modello universalistico (Fig.5). Dallo studio è emerso che nonostante i diversi paesi europei abbiano adottato, nell'ambito degli interventi rivolti ai giovani, soluzioni politiche e strutturali differenti, si delinea, tuttavia, una tendenza comune a tutti i livelli di governo: una maggiore sensibilità a non considerare più i giovani come una categoria sociale vulnerabile, quanto piuttosto come una risorsa da promuovere e sostenere.

È evidente che i processi di europeizzazione e regionalizzazione che hanno riguardato i mutamenti dell'intero sistema di *welfare state* inevitabilmente hanno investito anche l'intero ambito delle politiche giovanili.

**Figura 5: Evoluzione dei modelli nel corso degli ultimi anni**



Fonte: Bazzanella a., (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparato, provincia autonoma di Trento- Iprase del Trentino 2010*, p. 23

I principi del Libro Bianco della Commissione e la Carta europea di partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale hanno rappresentato un

punto di svolta nelle politiche giovanili europee sia in relazione agli assunti valoriali inerenti gli interventi a favore della gioventù che in riferimento alla metodologia di lavoro. In relazione a quest'ultimo ci si è spinti, anche in questo ambito verso un modello di governo multilivello. Il passaggio dal *government* alla *governance multilivello* anche nel campo delle politiche giovanili ha prodotto un allargamento delle reti di attori pubblici e privati che concorrono nei processi di programmazione e gestione di queste politiche, aprendo così, la strada a forme di negoziazione non gerarchica tra istituzioni e attori di livello locale, regionale, nazionale, transnazionale (Kazepov, 2009). Questi principi, come si è cercato di dimostrare nel corso di questo capitolo, hanno trovato chiaramente riscontro anche nelle azioni di programmazione delle politiche giovanili italiane. Infatti, così come previsto dagli euro-documenti, in Italia le politiche a favore dei giovani s'ispirano ai principi di capitale sociale e di cittadinanza attiva e responsabile; si definiscono nel preciso quadro di cooperazione europea in materia attraverso l'adozione del metodo di coordinamento aperto e si dotano di specifici strumenti di intervento.

In merito ai processi di decentramento, infine, bisogna rilevare che in Italia il decentramento non ha fatto altro che rafforzare il processo di localizzazione delle politiche giovanili, in quanto questo ambito ha sempre agito in assenza di una regia nazionale. Il suo sviluppo, infatti, si deve proprio alla sensibilità che i governi locali hanno mostrato verso le tematiche giovanili. Tuttavia, dietro tale modalità di sviluppo si è originato un universo di *welfare* locali altamente differenziato (Mingione, 1999) e il nuovo contesto normativo istituzionale ha ulteriormente confermato e legittimato un panorama di elevata differenziazione degli interventi a favore dei giovani, tale da rischiare di non garantire una sostanziale uguaglianza di trattamento tra giovani residenti in Regioni diverse.

## CAPITOLO III

# IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELLE POLITICHE GIOVANILI IN CAMPANIA

### Introduzione

In seguito alle riforme che hanno attribuito nuove competenze agli Enti locali, in *primis* la riforma del Titolo V, si è affermata la centralità dei governi regionali nella produzione delle politiche pubbliche e nella creazione di sistemi di intervento regionale altamente diversificati. A questo processo di trasformazione, come visto in precedenza, hanno preso parte anche le politiche giovanili, tanto che negli ultimi anni si stanno sperimentando a livello regionale nuove modalità di concepire le politiche giovanili sulla base del principio di una maggiore integrazione degli interventi. La spinta all'integrazione è stata, ed è tuttora, fortemente sostenuta dall'Unione Europea che da tempo ha evidenziato la necessità di concepire queste politiche come politiche trasversali e interconnesse, tanto a livello nazionale che regionale e locale<sup>1</sup>. In particolare, la spinta all'integrazione, da un lato, e il decentramento amministrativo dall'altro, hanno fatto sì che diverse regioni italiane, tra cui la Campania, mutuassero nell'ambito degli interventi a favore dei giovani, logiche e strumenti tipici delle politiche sociali con particolare attenzione alla logica della co-progettazione e del coinvolgimento di più attori locali, al fine di far emergere anche in questo settore una visione di sistema. La stagione dei Piani, introdotta con la 285/1997 e pienamente affermata in ambito socio-sanitario con il varo della L.328/2000, si sta affermando sempre di più anche nell'ambito delle politiche giovanili italiane.

---

<sup>1</sup> COM(2009)200: “*An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering. A renewed open method of coordination to address youth challenges and opportunities*”.

In altri termini, si passa dalla pianificazione basata sull'offerta disponibile in un dato territorio e trainata da quest'ultima a una pianificazione costruita a livello di comunità locale e basata su una rilettura e ri-codifica di bisogni risorse e soluzioni (Leone, 2011). Nelle politiche giovanili, dunque, si sta diffondendo un approccio maggiormente incentrato sulla costruzione delle *policy*, sull'attivazione della partecipazione della società civile ai processi decisionali, sul superamento delle logiche amministrative e professionali che spesso, in accordo con quanto sostenuto da Ranci (2005), hanno agito da freno alla dinamica programmatica.

Nel corso di questo capitolo, sarà fatta una ricognizione del principale quadro normativo regionale di riferimento delle politiche giovanili campane. Senza nessuna pretesa di esaustività, si cercherà di fare una ricostruzione del caso regionale nel tentativo di trarre un bilancio di quanto realizzato nel tempo prima della sperimentazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili (PTG). Successivamente verrà data una particolare attenzione ai PTG come esempio di nuovo corso delle politiche giovanili campane, in termini di analisi della proposta regionale, mentre sarà oggetto del prossimo capitolo la risposta dei territori alla nuova linea di programmazione impostata con l'introduzione dei Piani Territoriali Giovani.

### **3.1 Il quadro di riferimento delle politiche giovanili in Campania**

Negli anni '80 i livelli di governo subnazionale hanno iniziato a porsi in maniera progettuale il problema della questione giovanile, definendo priorità, interventi, obiettivi e strategie operative. A seguito dei compiti affidati con DPR 616/77, il ruolo dei governi subnazionali non è più sostitutivo rispetto allo Stato, ma piuttosto è orientato a coordinare e valorizzare le iniziative già operanti sul territorio oltre a quelle potenzialmente attivabili (Calalaluna, Simeon, 1993). In attuazione del DPR 616/77 molte sono state le regioni che hanno predisposto il riordino dei servizi socio-assistenziali istituendo una normativa regionale in attesa di una legge quadro nazionale (Commissione di indagine sulla povertà e

sull'emarginazione, 1996) e, in questo panorama, qualcosa si è mosso anche nel settore della gioventù. Non solo i Comuni, ma anche le Regioni, seppur in misura minore, iniziano a diventare i veri artefici di una politica verso i giovani. Molte Regioni hanno cominciato a varare programmi in vari settori d'intervento. Meno frequenti, invece, sono stati i provvedimenti più organici, finalizzati non soltanto a promuovere, ma anche a regolare e coordinare le politiche verso i giovani (Baraldi, Ramella, 1999). Una tendenza del genere ha iniziato a manifestarsi sul finire degli anni Ottanta, e all'interno di questo filone rientra anche la legge 14 varata dalla Regione Campania nel 1989.

La Campania, pur non dando seguito al DPR 616/77 in materia di assistenza sociale, dotandosi di una propria legge quadro (Benassi, 2002) è stata, però, una delle poche regioni italiane ad aver varato in tempi relativamente brevi<sup>2</sup> una legge per lo sviluppo delle politiche giovanili.

La Regione Campania con il varo della L.R. n.14/1989<sup>3</sup> è stata una delle prime regioni ad aver istituito il Servizio per le Politiche Giovanili e del Forum regionale della Gioventù. Questo servizio nasce con gli obiettivi di: curare iniziative tendenti a innalzare i livelli di formazione, favorire l'inserimento sociale e lavorativo dei giovani e di incentivare lo sviluppo di forme di imprenditorialità giovanile. Tali obiettivi rientrano nell'ambito delle competenze regionali in materia e rispettano gli articoli 4 e 6 del DPR 24 luglio 1977 n. 616 e la legge 16 aprile 1987, n. 183<sup>4</sup> ( art.2, L.R. 14/1989). Questa disposizione, oltre a promuovere programmi per i giovani, mirava a costruire una "struttura di coordinamento e un'intelaiatura, più o meno complessa per la loro gestione" (Baraldi, Ramella 1999; p.10). La legge in questione ha rappresentato un segno concreto della volontà della Regione di dare maggiore visibilità ai giovani attraverso la promozione di studi ed indagini inerenti la condizione giovanile ed il

---

<sup>2</sup> Relativamente brevi se si pensa a regioni come il Friuli Venezia Giulia o alla Provincia autonoma di Trento che solo nel 2007 si sono dotate di una legge sulle politiche giovanili, o addirittura a Regione come la Puglia e la Sicilia che ne sono ancora sprovviste.

<sup>3</sup> "Istituzione del servizio per le politiche giovanili e del Forum regionale della gioventù".

<sup>4</sup> "Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari".

riconoscimento formale sia di organi di rappresentanza giovanile, sia di quella parte del tessuto associativo impegnato nelle attività a sostegno dei giovani. Con questa legge la Regione si è impegnata ad istituire presso la Presidenza del Consiglio Regionale il Forum regionale della Gioventù (art.4), quale organo di rappresentanza degli interessi giovanili, e presso la Giunta regionale l'Albo delle Associazioni giovanili (art.5). Inoltre, ha manifestato la volontà di istituire, in collegamento con le Università della Campania, un Osservatorio sulla condizione giovanile (art.11).

Così come accaduto nel Veneto, prima Regione italiana a dotarsi di una legge esplicitamente riferita ai giovani, anche in Campania la legge nasce tenendo presenti le indicazioni e gli stimoli provenienti nel corso dell'Anno internazionale della gioventù, proclamato dall'Onu nel 1985. La relazione conclusiva del Comitato nazionale per l'A.I.G. a proposito di partecipazione giovanile rilevava la necessità di costituire specifiche istanze di rappresentanza giovanile per coinvolgere i giovani nei meccanismi di rappresentanza istituzionale. A tal proposito, infatti, vennero formulate due proposte: favorire il potenziamento delle capacità di autorappresentanza giovanile nei confronti delle istituzioni attraverso il sostegno all'associazionismo e istituire formalmente le responsabilità dentro le politiche generali attraverso la creazione di assessorati (Nicoletto, Pozzobon, 2005). Inoltre, la L.R. 14 del 1989 può essere interpretata come un'intuizione anticipatoria della Campania di quanto successivamente è stato poi sancito a livello europeo nella Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale, condivisa e recepita dalla Regione con la delibera n.7081 del 17 novembre 1995, e nel Libro Bianco sulla gioventù. In questi atti, infatti, viene sottolineato che al fine di non alimentare il *deficit* di cittadinanza spetta alle istituzioni il compito di colmare il vuoto che separa la volontà di espressione dei giovani attraverso adeguate strutture e modalità di partecipazione. È proprio in questa direzione che va la Campania, fondando l'attenzione per i giovani sul valore della cittadinanza attiva o "profonda" (Prandini, 2004), ossia su quelle forme di partecipazione alla vita sociale e politica ormai riconosciute sia come diritto sia come dovere dei giovani (Maggioni, 2003).

Successivamente, nella L.R. n.11 del 4 luglio 1991, concernente la disciplina dell'Ordinamento amministrativo della Regione Campania, si delinea la crescente importanza del Servizio delle politiche giovanili e del Forum regionale della gioventù<sup>5</sup> in quanto, annoverato come settore di intervento, struttura organizzativa di secondo grado. In qualità di settore, esso assume un ruolo trasversale, ma anche il compito di vigilare sull'attuazione di tutti gli interventi di cui i giovani siano i destinatari, e partecipare di concerto con gli altri servizi alla predisposizione degli atti che presentino notevole interesse per i giovani.

Nel 1993, la Campania con L.R. n. 26 del 12 agosto "Promozione ed incentivazione del Servizio Informagiovani" ha consolidato il binomio informazione/partecipazione. In particolare, con questo testo viene sottolineato come l'informazione sia uno strumento necessario per favorire l'inserimento sociale dei giovani. Da quanto detto, è evidente come le idee forza delle Politiche Giovanili della Regione Campania abbiano ruotato - e ancora oggi ruotano - attorno al pieno rafforzamento dell'informazione e della partecipazione, capisaldi della politica giovanile comunitaria. In questi anni la Regione ha cercato di mettere in atto iniziative che stimolassero la partecipazione dei giovani proprio appoggiando azioni che favoriscono l'esercizio di una cittadinanza attiva e rafforzando la loro partecipazione effettiva alla vita democratica. È in questa direzione che va la L.R. n. 14/2000 "Promozione ed incentivazione dei Servizi Informagiovani e istituzione della rete territoriale delle strutture", che integra la L.R. n.14/1989 e abroga la L.R. 26 del 1996. La normativa in questione si occupa delle funzioni di programmazione, coordinamento e pianificazione territoriale della Regione in rapporto alle esigenze e ai bisogni informativi dei giovani<sup>6</sup>. Questa legge disciplina e regola in maniera organica e sistematica la materia Informagiovani in Campania, promuovendo la costruzione del *Sistema*

---

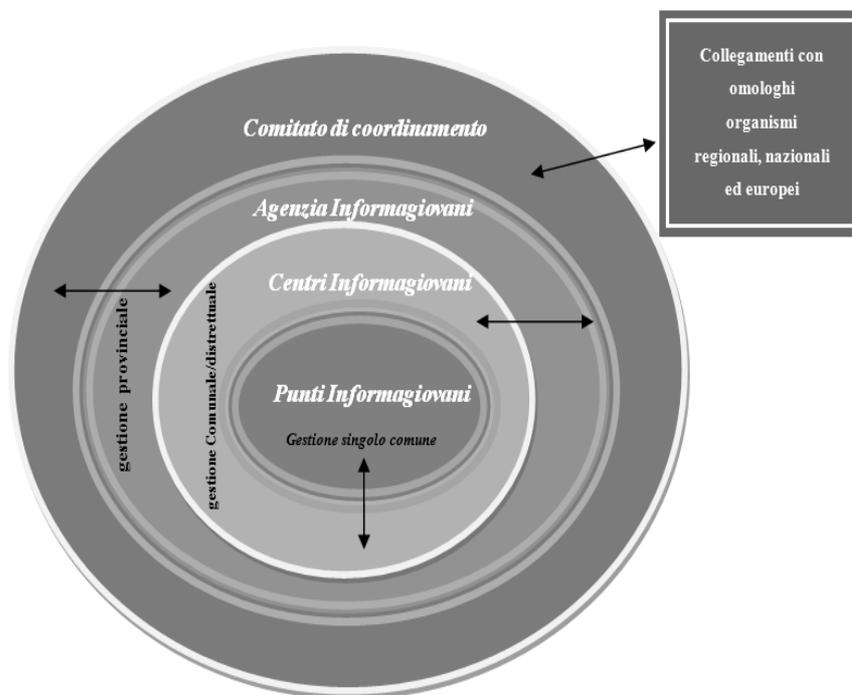
<sup>5</sup> Settore di intervento dell'Area Generale di Coordinamento Istruzione, Educazione Permanente, Promozione Culturale, Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù, Osservatorio del Mercato del Lavoro e dell'occupazione, Lavoro e Vertenze, Emarginazione ed immigrazione, Formazione Professionale, Orientamento Professionale, Ricerca, Sperimentazione e Consulenza nella Formazione Professionale (attualmente AGC 17).

<sup>6</sup> <http://www.giovani.Regione.campania.it>

*Informativo Regionale Giovanile (SIRG)*, una rete territoriale degli Informagiovani articolata per ambiti distrettuali che hanno come capofila il comune sede del distretto scolastico. Il SIRG è l'unico esempio di gestione diretta da parte dell'amministrazione regionale del sistema di banche dati e strumenti informativi in favore della rete dei centri e degli sportelli territoriali per i giovani. Il SIRG si sviluppa all'interno delle aree sub regionali e si articola su tre livelli organizzativi con ruoli e funzioni diverse (Fig.1):

- *Agenzia Servizi Informagiovani*, istituita e guidata dall'Amministrazione Provinciale, si occupa della promozione, gestione ed organizzazione dei Centri e dei Punti Informagiovani, della produzione di banche dati, organizza l'attività di formazione e *stage* per gli operatori della rete e gestisce il sistema di valutazione della rete informativa e di monitoraggio dell'utenza giovanile.
- *Centro Informagiovani*, istituito e gestito dai Comuni singoli o associati con sede nel distretto scolastico, rivolge la propria attività ai giovani dell'intero territorio coincidente con quello del distretto scolastico di appartenenza. Questa struttura si occupa di gestire l'informazione, di individuare i bisogni informativi e di svolgere attività di ricerca e documentazione nel territorio in cui opera.
- *Punto Informagiovani*, istituito dal singolo Comune, si occupa principalmente della diffusione dell'informazione.

**Figura 1: Sistema Informativo Regionale Giovanile (S.I.R.G.)**



Il S.I.R.G. è, dunque, un sistema complesso che si avvale dell'intervento della Regione, delle Province e dei Comuni, il cui coordinamento è affidato ad un apposito organismo: Comitato regionale di coordinamento (art.6 comma 1). In questo sistema la Regione, oltre ad avere il compito di promuovere l'istituzione degli Informagiovani e della rete, ha anche il compito di coordinarne e vigilarne interventi e attività ed incentivare gli Enti Locali alla loro costruzione attraverso contributi elargiti sottoforma di progetti.

In questa breve ricognizione del quadro normativo di riferimento delle politiche giovanili campane è possibile intravedere tutti i segni del mutamento di significato di fondo delle politiche giovanili. A partire dagli anni Novanta, è cambiato il significato della "classificazione dei contenuti delle politiche giovanili" (Baraldi, Ramella 1999, p.4). Esse, infatti, anziché fare riferimento alla specificità trasversale della condizione giovanile, iniziano ad occuparsi della promozione trasversale dei diritti di cittadinanza applicata ai giovani (Maggioni, Baraldi, 1998), attraverso la promozione della partecipazione sociale e la creazione di beni e servizi specifici. L'evoluzione dello scenario normativo

campano è la testimonianza di questo mutamento, siccome le suddette normative sono nate con l'intento di costruire politiche trasversali di promozione del mondo giovanile, in cui la partecipazione sociale e politica – presupposti per la costruzione della cultura democratica europea- forniscono ai giovani quelle virtù civiche che sempre più sembrano scarseggiare (Wallance 2003; Cartocci 2002).

### **3.2 La situazione in Campania dopo l'attuazione della legge regionale n.14 del 2000**

La ricostruzione del quadro normativo regionale delle politiche giovanili non può, tuttavia, prescindere dal fare alcune considerazioni inerenti il recepimento delle indicazioni europee e l'intento istituzionale regionale.

La politica dei centri d'informazione e di banche dati per i giovani è stata proprio una delle direttrici dei principi affermati dalla Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale, infatti, è stata individuata come una delle politiche settoriali dei Comuni e delle altre collettività territoriali. Pertanto, l'istituzione del S.I.R.G, che si ricorda essere l'unico presente in Italia, ha rappresentato il segnale più visibile a livello regionale del recepimento delle indicazioni europee nelle quali, la politica dell'informazione e della partecipazione, come è stato più volte rilevato, rappresentano degli strumenti essenziali per l'inserimento sociale giovanile. La Regione Campania, inoltre, nel privilegiare la dimensione dell'accesso alle informazioni e della rappresentanza giovanile, ha posto, almeno sul piano formale, le basi per un processo di "rigenerazione della democrazia locale" (Bifulco, de Leonardis, 2006).

A questo punto, tuttavia, è lecito domandarsi che cosa abbia comportato l'attuazione di questa normativa sul piano pratico. Per rispondere a questo quesito di seguito sono brevemente presentati i dati del monitoraggio sui Servizi Informagiovani e sui Forum Giovani condotto dalla Regione Campania e pubblicati nel 2007.

Sul piano pratico l'impegno regionale in azioni di promozione e sostegno all'informazione e alla partecipazione ha generato un considerevole incremento degli Informagiovani e dei Forum giovani sul territorio regionale. Dal 1993 al 2007 sono stati attivati ben 382 Servizi Informagiovani (Fig.2), di cui 5 agenzie, 46 Centri e 331 Punti, mentre ben 141 sono stati i Comuni che hanno istituito un Forum giovani.

**Figura 2: Servizi Informagiovani attivati in Campania dal 1993 al 2006**

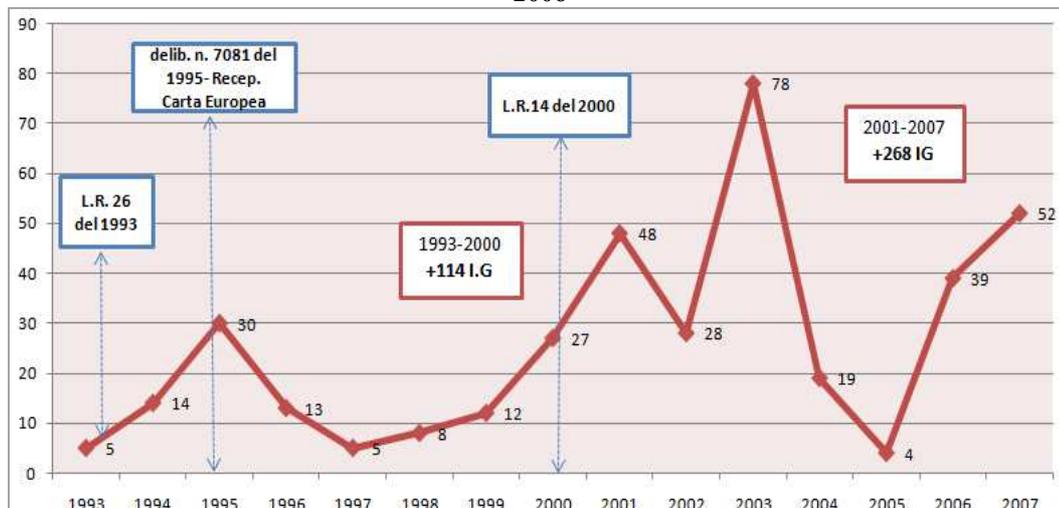


Fonte: Nostra elaborazione su dati Regione Campania, 2007- Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù

Per quanto concerne gli Informagiovani, l'incremento più alto si registra in seguito all'entrata in vigore della L.R 14 del 2000. Dal 2001 al 2006 sono ben 268 gli Informagiovani attivati contro i 114 nati negli anni 1993 - 2000 (Fig.3).

Il ruolo giocato dalla legge 14/2000 appare di notevole importanza non solo perché ha comportato un aumento dei Servizi Informagiovani, ma anche perché ha suscitato un maggiore interesse municipale verso le tematiche giovanili. A tal proposito un aspetto che merita di essere sottolineato riguarda il suo effetto propulsivo sugli enti comunali.

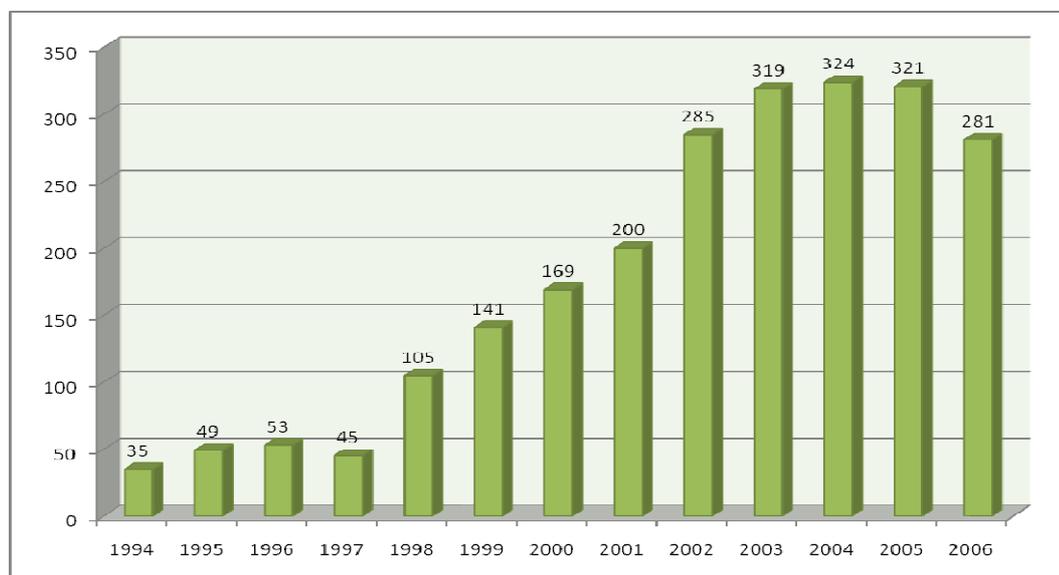
**Figura 3: Incremento annuale dei Servizi Informagiovani attivati in Campania dal 1993 al 2006**



Fonte: Nostra elaborazione su dati Regione Campania, 2007- Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù

Dal 1994 al 2006 il numero dei comuni che hanno presentato progetti per la creazione di strutture Informagiovani è aumentato notevolmente e l'incremento più sensibile si è registrato proprio negli anni successivi alla legge 14/2000 (Fig. 4).

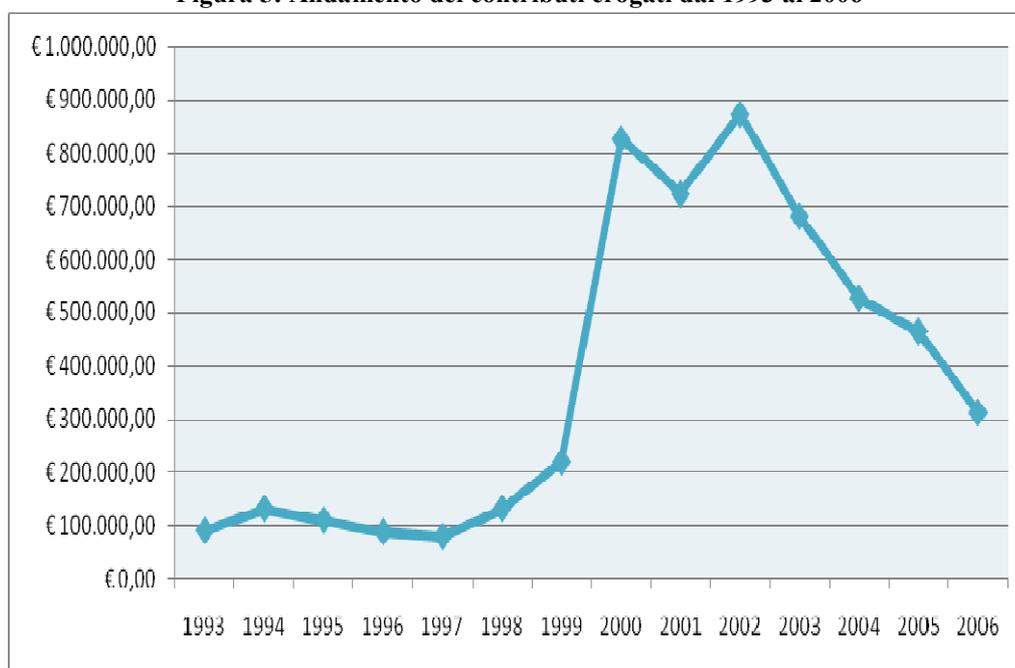
**Figura 4: Comuni ammessi a contributo dal 1993 al 2006**



Fonte: Nostra elaborazione su dati Regione Campania, 2007- Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù

A poco a poco anche quelle province e quei Comuni che sottovalutavano le tematiche giovanili hanno preso dimestichezza con il tema dell'informazione e della partecipazione giovanile, fino al punto di considerare i giovani una vera e propria risorsa per la quale è necessario istituire specifici servizi a cui destinare finanziamenti (Regione Campania, 2007). Un andamento crescente si rileva anche sul piano della spesa sostenuta per la promozione e l'incentivazione degli Informagiovani e i livelli più alti di crescita si registrano proprio nel periodo successivo alla L.R. 14/ 2000 (Fig. 5). Dal 2001 al 2006 la Regione a speso circa 1.905.618,01 euro in più rispetto agli anni precedenti e in un arco temporale più breve (Tab.1). È evidente che la legge 14 ha innescato dei processi virtuosi non solo in termini di servizi attivati, ma anche di risposte istituzionali, stimolando sensibilmente l'interesse degli enti comunali ai temi dell'informazione e partecipazione e, esercitando, quindi, un forte impatto sulle politiche dei Comuni campani.

**Figura 5: Andamento dei contributi erogati dal 1993 al 2006**



*Fonte: Nostra elaborazione su dati Regione Campania, 2007- Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù*

**Tabella 1: Contributi erogati dal 1993 al 2006**

<i>Anno</i>	<i>Ammontare contributo erogato</i>	
1993	€ 90.132,06	Dal 1993-2000 Euro 1.675.912,96
1994	€ 131.696,51	
1995	€ 109.747,09	
1996	€ 87.797,67	
1997	€ 79.017,91	
1998	€ 131.696,51	
1999	€ 219.494,18	
2000	€ 826.331,04	
2001	€ 723.039,66	Dal 2001-2006 Euro 5.257.443,95
2002	€ 873.328,62	
2003	€ 681.109,04	
2004	€ 527.302,49	
2005	€ 464.811,21	
2006	€ 311.939,97	
<b>Totale</b>	<b>€ 5.257.443,95</b>	

Fonte: Nostra elaborazione su dati Regione Campania, 2007- Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù

La crescita dei Servizi Informagiovani, dei Forum e della spesa, però, non è stata costante. Subito dopo la legge 14/2000 si è verificata una forte impennata che è andata ad esaurirsi nel corso degli anni. Nella Regione i picchi di crescita più forte degli Informagiovani e dei Forum si registrano proprio in quegli anni in cui in ambito europeo si auspica a forme altamente innovative di sostegno ai processi di maturazione dei giovani, e la partecipazione diventa il prerequisito della loro crescita democratica a tutti i livelli territoriali<sup>7</sup>.

Gli Informagiovani e i Forum giovani, in questi anni, in Campania si sono consolidati come strumenti innovativi di grande rilevanza sociale in grado di supportare i processi partecipativi e decisionali giovanili, allargandone le opportunità e capaci di favorire, più in generale, quelli di transizione nella vita adulta. Tuttavia, l'esistenza di queste politiche non necessariamente significa che esse siano in grado di coprire i bisogni della popolazione di riferimento. Rispetto a

<sup>7</sup> Dopo l'aggiornamento della *Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale*, nel 2003, in Italia con la legge n. 311 del 30 dicembre 2004 del Parlamento viene riconosciuto il *Forum Nazionale dei Giovani* (FNG).

quest'ultimo punto appare interessante capire l'atteggiamento che i giovani campani hanno in merito a queste strutture su cui si è particolarmente concentrata l'azione regionale di questi anni. A tal fine sono di seguito presentati brevemente i risultati di un'indagine sui bisogni emergenti dei giovani campani, condotta nel corso di quest'anno (2011) nell'ambito delle attività di ricerca dell'Osservatorio sulla condizione giovanile della Facoltà di Sociologia per conto della Regione Campania. L'indagine, nata con lo scopo di costituire una base valutativa utile all'individuazione di azioni in grado di rispondere funzionalmente agli obiettivi generali delle politiche giovanili e di riorganizzarne le attività in base alle necessità emergenti, ha mostrato un'attenzione particolare ai Servizi Informagiovani e ai Forum Giovani<sup>8</sup>. Dalla ricerca emerge che i giovani hanno un basso livello di conoscenza dei servizi pubblici giovanili, quelli a essere maggiormente conosciuti sono i cinema, i teatri e le palestre, seguiti dai Forum Giovani e dai Servizi Informagiovani, che in un'ipotetica graduatoria dei servizi occupano il terzo e il quarto posto, ma che tuttavia, sono conosciuti da meno della metà del campione intervistato (Tab.2).

---

<sup>8</sup> L'universo di riferimento dell'indagine, realizzata tramite la conduzione di interviste telefoniche con un questionario strutturato costruito ad *hoc*, è costituito dalla popolazione giovanile con età compresa tra i 15 ed i 34 anni residenti in Campania al gennaio 2011. L'indagine è stata condotta su un campione probabilistico stratificato, le cui unità di ogni strato sono state determinate attraverso un'estrazione casuale semplice in modo da ottenere un campione autoponderante. Si è preferito suddividere la popolazione in strati omogenei (sottopopolazioni) rispetto alle variabili da rilevare, al fine di rendere le stime più efficienti rispetto a quelle ottenibili con un campionamento casuale semplice effettuato sull'intera popolazione di riferimento. La stratificazione è stata effettuata sulla base di tre variabili. La provincia di residenza, il sesso e l'età. La variabile età è stata raggruppata in 4 classi di seguito descritta: da 15 a 18 anni; da 19 a 24 anni; da 25 a 29 anni; da 30 a 34 anni. La numerosità campionaria, composta da 1032 unità, è stata determinata fissando un errore di campionamento uguale al 4%.

**Tabella 2: Percentuali di giovani che sono a conoscenza dei Servizi pubblici a loro rivolti**  
(% sul totale delle risposte)

	%
Cinema/ teatri pubblici	64,8
Palestre Pubbliche	55,2
Forum giovanili	39,8
Servizi Informagiovani	39,0
Spazio giovani, consultorio	34,8
Centro giovanile	28,6
Sale prove musicali	25,8
Consulta politiche giovanili	25,2
N=883	

Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Regionale sulla condizione giovanili della Facoltà di Sociologia

Una volta considerati in modo generale i diversi servizi pubblici conosciuti, ci si è concentrati maggiormente sull'analisi dei Forum Giovani e dei Servizio Informagiovani. In merito ai Forum giovani è stato chiesto agli intervistati se avessero mai partecipato alle attività/eventi di quest'organismo e circa l'80% ha dichiarato di non avervi mai preso parte (Tab.3). All'interno di questa categoria bisogna distinguere quelli che hanno risposto di "no", perché ignari di tale realtà associativa che costituiscono la maggioranza dei rispondenti (62,5%), quelli che non l'hanno fatto pur essendone a conoscenza (24,7%), e quelli che non hanno partecipato perché non interessati alle attività svolte da questi organismi (2,3%).

**Tabella 3: Partecipazione alle attività dei Forum giovani**

	%
No, non le conosco	62,5
No, anche se le conosco	24,7
No, le attività che fanno non mi interessano	2,3
Si, ho partecipato	10,4
Total	100
N= 743	

Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Regionale sulla condizione giovanili della Facoltà di Sociologia

Proseguendo, in merito agli Informagiovani è stato chiesto agli intervistati per quali motivi non avessero mai usufruito di questo servizio. Anche in questo caso la maggior parte dei rispondenti ha dichiarato di non conoscere gli Informagiovani

(42,2%), seguiti da una buona parte di giovani che ha dichiarato di non aver avuto nessun motivo per il quale doverlo fare (31,1%) e il 16% del campione intervistato ha affermato di non sapere di cosa si occupasse (Tab. 4).

**Tabella 4: Distribuzione percentuale in ordine di importanza dei motivi per cui i giovani non utilizzano i Servizi Informagiovani**

	%
Non conosce	42,2
Non ho avuto nessun motivo per rivolgermi ad un Servizio Informagiovani	31,1
Non so che cosa fa un Informagiovani	16,3
Preferisco ricorrere ad altri Servizi/canali	3,6
Non presente sul territorio	3,5
Non è un servizio in grado di soddisfare le mie esigenze	3,3
Total	100
N= 858	

*Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Regionale sulla condizione giovanili della Facoltà di Sociologia*

Le principali motivazioni che spingono gli intervistati a rivolgersi agli Informagiovani sono: richieste d'informazioni circa le opportunità di lavoro nella Regione, le attività culturali e del tempo libero, l'orientamento scolastico e universitario e le opportunità di lavoro su tutto il territorio nazionale. Volendo raggruppare le motivazioni, riportate nella Tabella 5, nelle categorie lavoro, tempo libero, attività personali e formazione, si nota una netta prevalenza di richieste informative circa le opportunità lavorative. Questo dato, tuttavia, è piuttosto in linea con la situazione lavorativa della Campania che si presenta particolarmente difficile per i giovani e per le donne (Amaturo, 2007). Inoltre, circa il 50% dei giovani che hanno affermato di essersi rivolti all'Informagiovani si dichiarano poco soddisfatti dei servizi offerti (50,2%). Questo dato non deve essere percepito come un segnale di cattiva qualità del servizio, ma deve servire ad aprire una riflessione su una nuova identità da conferire agli Informagiovani. Fino a poco tempo fa, questi servizi erano un luogo in cui i ragazzi andavano per utilizzare internet, ma grazie alla più ampia accessibilità della banda larga per privati a costi ridotti anche questo aspetto si è modificato. Inoltre, occorre senza dubbio riconoscere che in questi anni l'identità degli Informagiovani è stata messa in crisi dalla nascita di nuovi servizi informativi che hanno tra il loro *target* di riferimento

anche i giovani, quali ad esempio i servizi per l'orientamento e i centri per l'impiego. Se poi si analizzano le principali motivazioni che spingono i giovani a rivolgersi a un Informagiovani risulta ancora più evidente il contrasto istituzionale e di parziale sovrapposizione che esso ha con i Centri per l'Impiego.

**Tabella 5: Distribuzione percentuale in ordine di importanza dei motivi per cui i giovani utilizzano il Servizio Informagiovani – (% sul totale dei casi)**

	%
Lavoro-Opportunità di lavoro nella tua Regione	41,58
Tempo Libero-Attività Culturali e del Tempo libero	18,81
Formazione-Orientamento scolastico e universitario	17,82
Lavoro-Opportunità di lavoro in tutta Italia	10,89
Lavoro-Bandi di concorso	7,92
Tempo Libero-Viaggi e Vacanze	5,94
Formazione-Occasioni di studio all'estero	3,96
Lavoro-Bandi Locali per l'imprenditoria giovanile	3,96
Attività Personali- Servizio civile nazionale	3,96
Tempo Libero-Utilizzare Internet	2,97
Tempo Libero-Servizi di Counselling	1,98
Lavoro-Opportunità di lavoro all'estero	0,99
Attività' Personali- Sostegno all'avviamento di un'impresa sociale e culturale	0,99
Attività Personali- sostegno per affitto e accesso alla locazione	0,99
Attività Personali -Microcredito per progetti di lavoro e di vita	0,99
N= 101	

*Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Regionale sulla condizione giovanili della Facoltà di Sociologia*

Tale situazione, pertanto, fa maturare l'idea di una revisione dei compiti e dei ruoli di questi servizi in un'ottica di maggiore integrazione con tutte le altre strutture che direttamente o indirettamente hanno a che vedere con i giovani, nonché di trasformarlo in un servizio che sia in grado di offrire qualcosa di più come ad esempio strumenti che aiutino i giovani a scoprire ciò per cui sono portati. Diversa, invece, è la situazione per i Forum Giovani, questo strumento di partecipazione adottato sembra, infatti, aver avuto un impatto limitato sulla popolazione giovanile campana. Tale andamento, tuttavia, deve fare i conti con il fatto che "l'attuale generazione giovanile risulta più disaffezionata rispetto alla sfera sociale e politica, e meno orientata alla partecipazione, più riversata sulle pieghe della propria esistenza e sulla sperimentazione di modi di vita e di

comportamenti” (Garelli, 1984, p. 20). A proposito di quest’ultimo punto, Beck denuncia l’inesattezza di quelle posizioni che vedono i giovani passivi e ritirati dalla scena pubblica. Secondo il sociologo tedesco i giovani di oggi crescono con valori democratici interiorizzati, come autonomia, libertà, autorealizzazione, reciprocità, valori che si trovano profondamente radicati nella sfera d’azione privata e “sfuggono alle maglie larghe della rete delle grandi organizzazioni politiche” (Beck, 2000 p. 7). Le loro rivendicazioni non sono più dirette e pubbliche, ma passano per la vita quotidiana e i messaggi indiretti: dal rifiuto della politica al volontariato spontaneo, dall’aggregazione fuori dalle istituzioni alla ricerca di sicurezza in famiglia (Colombo, 2008).

Da quanto fin’ora detto, emerge che nonostante il dinamismo e l’apertura regionale sul fronte di questa tipologia di servizi, esso tuttavia, non sembra essere riuscito a contrastare adeguatamente un progressivo allontanamento dei giovani dalle sedi istituzionali.

### 3.3 Gli APQ in Campania

A seguito delle LL.RR. n. 14/1989 e n. 14/2000, il Settore delle Politiche giovanili, a partire dall'anno 2006, che si ricorda essere l'anno dell'istituzione del Ministero delle Politiche Giovanili e le Attività Sportive, definisce ed approva annualmente le Linee Operative per i Giovani, ossia gli obiettivi da raggiungere, le modalità e gli strumenti da utilizzare e le risorse da impiegare. Tali linee si declinano in specifiche azioni di intervento volte a rispondere alle principali priorità del settore quali l'informazione, la partecipazione, la formazione e gli scambi culturali, quest'ultime consolidate a seguito del recepimento della Carta europea della partecipazione dei giovani.

Il 2008 per le politiche giovanili regionali è stato un anno piuttosto importante poiché la Regione ha siglato l'Accordo di Programma Quadro (APQ)<sup>9</sup>, denominato "Una Regione per i giovani", con il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e il Dipartimento della Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di durata triennale. Questa nuova modalità di programmazione delle politiche giovanili ha introdotto e consolidato anche in questo settore di intervento forme di programmazione fondate su rapporti di negoziazione e concertazione tra Stato, Regione ed enti locali. Principale esperienza di programmazione negoziata, l'APQ è stato un utile strumento che ha gettato le basi per un dialogo tra le amministrazioni centrali e locali sulla questione dello sviluppo locale e nazionale delle politiche giovanili. Uno strumento impegnativo che ha costretto le amministrazioni a ricercare un terreno comune sul quale basare iniziative di valorizzazione delle risorse locali, e allo stesso tempo un passaggio sempre più obbligato dato che gli stessi enti sono spesso consapevoli di non disporre da soli di competenze e risorse sufficienti per guidare le politiche di sviluppo (Ires, 2006). Un risultato, dunque, che non deve apparire scontato, ma da interpretare

---

<sup>9</sup> Nel momento in cui si sta redigendo questo lavoro di tesi è in fase di attuazione la nuova programmazione degli APQ. Data la fase di incertezza istituzionale sia regionale che nazionale non è possibile fornire alcun dato circa la nuova fase programmatica.

alla luce di esperienze di confronto fra amministrazioni con esperienze e punti di vista differenti e spesso caratterizzate da linguaggi non omogenei.

Le amministrazioni centrali e regionali con l'APQ, hanno concordato le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sul territorio campano, individuato le risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi e formalizzato gli impegni reciproci per l'attuazione degli interventi. Specificatamente le linee di intervento definite sono:

- la promozione e l'incentivazione dei Servizi Informagiovani e coordinamento della rete SIRG (azione A – *Informiamoci*);
- la promozione e l'incentivazione della cittadinanza attiva (azione B- *Partecipiamo*);
- il sostegno ai progetti innovativi in materia di politiche giovanili (Azione C- *Progettiamo*);
- il sostegno e lo sviluppo degli scambi culturali dei giovani (Azione D-*Una Regione giovane, dinamica e competitiva*);
- l'istituzione di un Osservatorio Regionale sulla Condizione Giovanile (Azione E-*Osserviamoci*),
- la promozione e l'incentivazione di interventi formativi di qualità per i giovani (Azione F – *Formiamoci*);
- lo sviluppo di strutture dedicate ai giovani (Azione G – *Una Regione giovane per i giovani*)
- la promozione di azioni di sistema (Azione H)<sup>10</sup>.

Grazie all'APQ alla Regione Campania sono state destinate il 10% delle risorse finanziarie previste dal Fondo Nazionale delle Politiche Giovanili. Esse ammontano a 5.988.000,00 e rappresentano il 66% del fondo totale destinato al finanziamento delle politiche giovanili regionali per l'annualità 2008-2009 (Tab.6).

---

<sup>10</sup> <http://www.giovani.Regione.campania.it/assets/allegati/apq.pdf>

**Tabella 6: Distribuzione delle risorse economiche del FNPG (APQ) e regionali per azioni**

<i>Azioni</i>	<i>Risorse FNPG (A.P.Q.)</i>	<i>Risorse regionale</i>	<i>Tot. Risorse</i>	<i>% Risorse FNPG (A.P.Q.)</i>	<i>% Risorse regionale</i>	<i>% Totale Risorse</i>
AZIONE A	€ 1.415.000,00	€ 800.000,00	€ 2.215.000,00	63,9%	36,1%	100%
AZIONE B	€ 500.000,00	€ 100.000,00	€ 600.000,00	83,3%	16,7%	100%
AZIONE C	€ 1.300.000,00	€ 100.000,00	€ 1.400.000,00	92,9%	7,1%	100%
AZIONE D	€ 800.000,00	€ 50.000,00	€ 850.000,00	94,2%	5,9%	100%
AZIONE E	€ 423.000,00		€ 423.000,00	100%	0%	100%
AZIONE F	€ 1.150.000,00	€ 250.000,00	€ 1.400.000,00	82%	17,9%	100%
AZIONE G		€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00	0%	100%	100%
AZIONE H	€ 400.000,00	€ 785.000,00	€ 1.185.000,00	33,8%	66,2%	100%
Tot. Reg.	€ 5.988.000,00	€ 3.085.000,00	€ 9.073.000,00	66%	34%	100%
Tot. Naz.	€ 60.000.000,00			9,9%		

*Fonte: Nostra Elaborazione su dati rilevati dall'APQ della Campania e dalla deliberazione n. 832 del 30 aprile 2009*

Come già evidenziato nel capitolo precedente (cap.2), i criteri utilizzati per la ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili sono gli stessi di quelli previsti dalla legge quadro sull'assistenza 328/2000 per la ripartizione del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali. Tuttavia, se la ripartizione del Fondo fosse avvenuta tenendo in considerazione la dimensione della popolazione giovanile regionale in età compresa fra i 15 ed i 34 anni che in Campania è pari circa il 27% della popolazione regionale residente<sup>11</sup>, la percentuale relativa all'ammontare delle risorse destinate alla Campania avrebbe dovuto aggirarsi intorno al 11%, vale a dire che alla Regione sarebbero spettati 852 mila euro in più rispetto a quelli realmente finanziati (Tab.7).

<sup>11</sup> Questo dato evidenzia un'importante differenza che la Campania mostra con la situazione italiana nel suo complesso, giacché quest'ultima è caratterizzata da un evidente invecchiamento della popolazione.

**Tabella 7: Risorse e popolazione giovanile in Campania**

	<i>Contributo</i>	<i>% rip. Fondo</i>	<i>n. di giovani tra i 15/34 anni</i>	<i>% nelle Aree</i>
Campania	5.988.000	<b>9,98</b>	1.612717	<b>11,4%</b>
Totale	60.000.000	90,02	14.157.342	

*Fonte: Nostra elaborazione su dati rilevati dall'apq della Campania e dalla Deliberazione n. 832 del 30 aprile 2009 e dati istat al 1° gennaio 2008*

### **3.4 La sperimentazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili**

Nel nostro paese con maggior forza si è affermato un nuovo modo di costruire, progettare ed implementare le politiche sociali, e una prima dimensione di novità è rappresentata da una maggiore complessità sia dal punto di vista dei contenuti che da quello dei processi di costruzione. “Centrale in questo senso è la dimensione di piano che le caratterizza” (Ielasi 2003; p.204). Tale dimensione ha privilegiato la trasversalità fra settori e ambiti di intervento tradizionalmente separati e l’acquisizione di una visione strategica nella fase di progettazione degli interventi. Il cambiamento del modello di *governance* che ha interessato le politiche giovanili in questi ultimi anni ha permesso, anche in questo settore di politiche - spesso caratterizzate da interventi frammentari, episodici, legati soprattutto a specifiche congiunture locali e temporali e alla particolare combinazione di impegno pubblico e presenza di organizzazioni di privato sociale molto attive (Paroni 2011; p.2) – l’introduzione della dimensione del piano.

In Campania gli interventi di politiche giovanili, come si è avuto modo di vedere, hanno sviluppato un grande impegno nei campi dell’informazione con il potenziamento del SIRG, della partecipazione dal basso dei giovani alla vita degli enti locali attraverso i Forum, e della promozione di progettualità. Tali interventi, tuttavia, pur mostrando tra loro una forte sinergia hanno avuto sia nella fase progettuale, sia nella fase attuativa tempi e modalità di realizzazione tali che, in qualche modo, li hanno polverizzati e scollegati, facendo sì che i territori non avessero quella spinta che tali azioni potenzialmente avrebbero potuto dargli. È a tal proposito, quindi, che a livello regionale è stata avvertita la necessità di mettere a sistema interventi, azioni e servizi che, pur essendo di qualità, sono

risultati sprovvisti di un filo rosso in grado di conferirgli un'integrazione tale da avere un forte impatto sulla condizione giovanile. Dunque, si è diffusa la consapevolezza che l'integrazione rappresenta una "strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche" (Bifulco, de Leonardis, 2006, p.31). È da queste considerazioni che è nato il Piano Territoriale di Politiche Giovanili, strumento organico di programmazione governato da tavoli allargati (Comitati distrettuali di coordinamento) dove a partecipare non sono solo gli attori pubblici istituzionali, ma anche i giovani dei Forum, le associazioni e gli operatori degli Informagiovani.

A livello regionale i PTG rappresentano la cornice logica e organizzativa in cui si sono consolidati i cambiamenti in corso delle politiche giovanili italiane. Essi segnano lo spostamento del *focus* verso le specifiche esigenze locali, ponendosi come obiettivo lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse endogene del territorio, determinando dei cambiamenti significativi nella tradizionale programmazione, quali il passaggio da una prospettiva di *government* ad una prospettiva di *governance*.

Promossi nell'ambito delle "Linee Operative del Quadro Strategico per le politiche giovanili della Regione Campania" (Deliberazione n. 1805/2009), i PTG sono uno strumento di sperimentazione a livello territoriale di un sistema coerente e organico di azioni che, superando la tradizionale frammentarietà del settore, tengono conto delle risorse e delle peculiarità dei diversi territori. Essi nascono con l'intento di "mettere insieme", ottimizzare, in un momento di forte riduzione delle risorse finanziarie, idee, attori e interventi diversi a favore del mondo giovanile. In altri termini, con l'introduzione dei PTG, la Regione Campania ha avviato un percorso innovativo di programmazione delle politiche giovanili che, nel solco della Carta Europea della Gioventù, è teso a valorizzare l'autonomia degli enti locali e la partecipazione dei cittadini, soprattutto giovani, ai processi decisionali. Grazie ai PTG le istituzioni hanno l'occasione di elaborare, insieme ai giovani, le linee programmatiche di azioni. Questa nuova modalità di programmazione delle politiche giovanili regionali, almeno sul piano teorico, ha esteso ai soggetti della società civile la possibilità di partecipare ai processi di

costruzione degli interventi territoriali a favore dei giovani. Si tratta di un cambiamento già in parte anticipato in questo settore dalla sperimentazione nazionale dei Piani Locali Giovani, ma più in generale in quello delle politiche sociali, dall'esperienza dei Piani Sociali di Zona introdotti con la legge 328/2000.

I Piani Territoriali di Politiche Giovanili si rivolgono all'intero territorio regionale e l'ambito territoriale di riferimento per la gestione coordinata degli interventi è rappresentato dal distretto scolastico, che diviene il nuovo soggetto istituzionale per la costruzione d'interventi integrati a favore della gioventù e per lo sviluppo d'iniziative e mobilitazione di tutti gli attori coinvolti nell'erogazione dei servizi.

La ripartizione territoriale segue il modello della rete degli Informagiovani organizzata grazie alla L.R. 14/2000 in un Sistema Informativo Regionale Giovanile (SIRG), articolato per ambiti distrettuali, in cui i Comuni sedi di distretto hanno il ruolo di Capofila di rete e si collegano con gli altri grazie ad apposite convenzioni. Tale ripartizione permette ai Comuni di uno stesso distretto di ragionare insieme sulle opportunità, le criticità e i vincoli, predisponendo progetti condivisi e rilanciando le strutture informative. In particolare i distretti hanno il compito di incentivare il protagonismo dei giovani, dei Forum e di ogni forma di aggregazione giovanile al fine di realizzare percorsi di attivazione della partecipazione e di promozione della cittadinanza attiva.

A livello regionale il PTG costituisce l'unico strumento di programmazione negoziata delle politiche giovanili, presentando un'architettura per molti versi simile a quella dei Piani Sociali di Zona. Esso, infatti, allo stesso modo è caratterizzato da un processo di elaborazione e negoziazione costituito da più fasi quali:

- la mobilitazione ed inclusione degli attori interessati;
- la raccolta di dati e informazione sui bisogni sociali;
- l'individuazione degli obiettivi strategici e delle priorità d'intervento pertinenti rispetto ai bisogni rilevati;
- l'individuazione di sistemi di valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post*;
- la progettazione di dettaglio dei progetti da implementare.

In questo nuovo processo di costruzione delle politiche giovanili regionali ciascun attore coinvolto è depositario di competenze e risorse e contribuisce in modo paritario a produrre soluzioni a problemi collettivi (Rao, 2004).

Con la sperimentazione dei PTG si è cercato di riportare i principi guida dei piani sociali di zona anche all'interno delle politiche giovanili. È noto che con l'introduzione del Piano Sociale di Zona si è inteso programmare secondo una logica di promozione dello sviluppo locale attraverso l'ottica zonale dell'ambito territoriale, cercando di superare l'*impasse* storica delle politiche sociali italiane legate al frazionamento comunale (De Ambrogio, 2004). L'orientamento verso una logica di piano ha implicato una forte accentuazione della dimensione territoriale, pertanto si tratta di "politiche molto locali, fortemente radicate sul territorio ed in costante interazione con esso"(Ielasi; p.205). Sebbene la configurazione territoriale individuata per i PTG sia diversa da quella del Piano di Zona, anche in questo caso l'elaborazione del piano si basa su un' aggregazione dei Comuni, dando vita ad uno spazio in cui territori diametralmente vicini devono confrontarsi e agire insieme. In linea con quanto espresso da De Ambrogio (2003) per le politiche sociali, si può affermare che si tratta di nuove politiche che - seppur indirettamente - si rivolgono all'intero territorio, facendo della comunità locale il loro ambito d'azione privilegiato e ambendo a produrre mutamenti che vanno oltre allo specifico *target* di riferimento. Questo strumento si configura, inoltre, come una vera e propria opportunità per le istituzioni di stimolare il dibattito e la comunicazione collettiva sulle reali esigenze locali dei giovani. In tal senso il processo di costruzione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili può essere visto come un processo di *institution building* (Bifulco, Centemeri; 2005), in quanto:

- favorisce l'innovazione istituzionale attraverso l'introduzione e l'istituzionalizzazione di nuove forme e regole cooperative;
- apporta un valore aggiunto rispetto all'efficacia delle politiche settoriali e parziali attraverso l'introduzione di nuovi stimoli all'innovazione sociale.

### ***3.4.1 I requisiti richiesti, le linee d'azioni e i criteri di riparto previsti nei PTG***

Per quanto riguarda l'ambito delle competenze, gli attori incaricati di presentare il Piano sono le Amministrazioni Provinciali ed i Comuni capofila dei distretti, insieme ai comuni che hanno stipulato con essi apposite convenzioni. L'organizzazione della rete provinciale è affidata alle Province che elaborano il Piano di Coordinamento, mentre i Comuni associati in distretti si interessano dell'intera programmazione. Per poter aderire al Piano, gli attori istituzionali coinvolti devono aver adottato alcuni importanti documenti europei quali, il Libro Bianco della Commissione Europea sulla gioventù, la Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, la risoluzione del Consiglio d'Europa del 25 novembre 2003 e la Carta adottata a Bratislava il 19 novembre del 2004. Inoltre, devono essere in possesso di *standard* organizzativi e funzionali previsti per le Agenzie, i Centri e i Punti Informagiovani.

Così come previsto negli APQ, anche in questo caso gli enti sono tenuti ad un compartecipazione finanziaria, la cui soglia è del 25%. È prevista la costituzione di un Comitato per la gestione distrettuale (Comitato distrettuale di coordinamento delle Politiche Giovanili) - costituito da un dirigente delle politiche giovanili del Comune Capofila con competenze alle politiche giovanili; un responsabile del Centro Informagiovani, dai responsabili dei Punti Informagiovani e dai presidenti dei Forum Giovanili attivi in ambito distrettuale -, che svolge funzioni di programmazione, supervisione, monitoraggio e valutazione delle azioni previste. La sua principale funzione è quella di garantire che avvenga una concertazione fra i Comuni e gli altri attori coinvolti nella programmazione degli interventi; esso oltre ad essere un organo tecnico e amministrativo, rappresenta per la Regione un garante di qualità per realizzare un'azione integrata d'informazione, partecipazione e progettazione di iniziative per i giovani.

Le azioni messe a sistema riguardano l'offerta formativa per i giovani, la partecipazione e il protagonismo giovanile, attraverso il rafforzamento e l'istituzione dei Forum per la gioventù, la progettazione di rete tra i comuni, scuole, associazioni giovanili e altri attori non istituzionali che operano nel mondo

giovanile e il consolidamento di modelli di *governance*. Nello specifico, le linee di azioni previste nei PTG, richiamano le azioni “A”, “B”, “C” ed “H” fissate dal Settore Politiche giovanili nelle linee attuative dell’Accordo di Programma Quadro. L’Azione A è volta a consolidare e potenziare i Servizi Informagiovani attraverso il coordinamento della rete SIRG, al fine di renderle da un lato strutture in grado di offrire servizi qualificati d’informazione, orientamento, accompagnamento e consulenza, dall’altro di divenire un luogo d’incontro per la promozione del capitale sociale. L’Azione B è tesa a promuovere lo sviluppo della partecipazione giovanile, attraverso il consolidamento dei Forum. L’Azione C, è rivolta al sostegno di attività progettuali per la cittadinanza attiva, la partecipazione, l’inclusione e la promozione di opportunità per sostenere la creatività giovanile. Infine, l’Azione H mira a realizzare uno sviluppo omogeneo dei servizi attraverso la fornitura di attrezzature multimediali, tecnologie ed arredi, che consentano di superare il *digital divide* esistente e offrire nuove possibilità di informare i giovani.

Per quanto concerne i criteri utilizzati per la ripartizione del fondo si ritrovano (Fig.6): la dimensione della popolazione giovanile, l’ampiezza del distretto in termini di comuni aderenti e il numero dei forum attivi. Il peso attribuito a questi criteri è distribuito diversamente fra le azioni di programmazione. La dimensione giovanile ad esempio nell’azione B, volta alla promozione della partecipazione giovanile, ha inciso in misura minore rispetto al numero dei forum attivi presenti nel distretto scolastico. In merito a questi criteri, ancora una volta bisogna fare un appunto sulla modalità di individuazione della dimensione della popolazione giovanile nei distretti. In tutta la documentazione inerente la programmazione dei PTG, non viene fatto alcun accenno sui confini anagrafici entro cui bisogna far rientrare i giovani.

**Figura 6: Criteri di riparto del fondo.**

<b>Azione A</b>	<b>Azione B</b>	<b>Azione C</b>	<b>Azione H</b>
70% sulla base della popolazione giovanile	10% sulla base della popolazione	50% sulla base della popolazione giovanile	50% sulla base della popolazione giovanile
30% sulla base dei comuni afferenti ai distretti	80% sulla base dei forum attivi	50% sulla base dei comuni afferenti ai distretti	50% sulla base dei comuni afferenti ai distretti
	10% sulla base dei comuni afferenti al distretto		

Sebbene questa nuova modalità di programmazione preveda degli obiettivi di cambiamento piuttosto ambiziosi, sembra chiaro che ad una trasformazione istituzionale debba seguire anche una crescita culturale dei territori in ambito di programmazione. In altre parole, ciò che s'intende sottolineare è che l'introduzioni di nuove linee guida di programmazione non implica necessariamente un cambiamento della capacità programmatoria *tout court*. Un esempio in tal senso è offerto, come si vedrà nel prossimo capitolo dai risultati ottenuti dalle analisi dei PTG presentati da 48 distretti regionali campani.

## CAPITOLO IV

### LA RICERCA. L'ANALISI DEI PIANI TERRITORIALI DI POLITICHE GIOVANILI

#### Introduzione

La ricerca che si presenta in questo capitolo è il frutto di un lavoro comune che nasce all'interno delle attività di ricerca sulle politiche giovanili dell'Osservatorio regionale permanente sulla condizione giovanile”(D. D. n. 163 del 23/12/2009), Azione E della DGR n. 777/2008 - Linee Operative di Politiche Giovanili) che vede coinvolti la Facoltà di Sociologia - come soggetto attuatore delle attività affidate- e il Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù della Regione Campania come ente finanziatore. Le attività di ricerca dell'Osservatorio nascono con l'intento di fornire agli amministratori pubblici locali e a tutti gli operatori del settore, un utile supporto per favorire strategie di politiche giovanili efficaci ed adeguati spunti di riflessione sulla condizione giovanile regionale. È in questa direzione, dunque, che viene condotta a cavallo tra il 2010 ed il 2011 una ricerca valutativa sulla sperimentazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili (PTG). Essa si colloca nell'ambito scientifico dei *policy studies*, che ha come oggetto lo studio dei processi inerenti l'assunzione e l'implementazione delle decisioni delle autorità pubbliche su temi e argomenti che interessano la collettività dei cittadini (Baraldi, Ramella, 1999). Questa sperimentazione ha introdotto una nuova forma di *governance* e come qualsiasi altra innovazione ha, pertanto, richiesto una notevole attenzione per osservare criticamente l'esperienza nel suo evolversi. In tal senso, l'indagine si pone come contributo all'analisi di questa prima sperimentazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili, al fine di sostenere l'azione di accompagnamento degli enti locali da parte dell'attore regionale nei processi di programmazione delle politiche

giovanili e fornire informazioni utili alla valutazione in itinere degli interventi, alimentando processi di *empowerment* degli attori impegnati nella loro progettazione e realizzazione.

La sperimentazione dei PTG, a livello territoriale, ha sollecitato e attivato più soggetti chiamati a pensare e agire insieme per la costruzione di politiche a favore dei giovani, razionalizzando risorse, professionalità e competenze disponibili sulla base di un'analisi dei bisogni e delle specifiche esigenze locali. Il presente lavoro, prendendo le mosse da questa esperienza, pone un'attenzione specifica alla sperimentazione nei termini di capacità di lettura dei bisogni territoriali. Più precisamente, le analisi qui condotte hanno l'obiettivo di rilevare informazioni descrittive e di merito, punti di forza e punti di debolezza della sperimentazione con una particolare attenzione all'attività programmatica e progettuale dei territori in termini di capacità di lettura e comprensione dei bisogni locali della popolazione giovanile, nonché del contesto territoriale di riferimento.

Ogni riflessione critica sulle politiche di *welfare* presuppone un'adeguata conoscenza del contesto territoriale in cui gli interventi sono rivolti. Quest'attività risulta prevalente soprattutto ai fini della formazione dell'agenda politica (Martini, 1996), tuttavia, ciò non esclude l'importanza della conoscenza del contesto anche ai fini della formulazione delle politiche e della progettazione delle risposte in termini di servizi e interventi. In altre parole, un'adeguata conoscenza del contesto territoriale e lettura dei bisogni rappresentano degli aspetti importanti sia per la definizione degli obiettivi prioritari da raggiungere sia per un'efficace analisi delle risposte da fornire o proporre nell'ambito considerato. Vale la pena ricordare che i problemi così come i bisogni “non sono una realtà che prescinde dalle parti in causa”, ma piuttosto “l'espressione della cultura degli attori e delle circostanze storiche in cui essi operano” (Bruschi 2007; p. 96), nonché degli interessi che rappresentano. Si consideri, poi, che il tema del riconoscimento dei bisogni di un territorio è, non solo un aspetto centrale per la progettazione in senso lato (Gregory, 1970; Mc Crory, 1970), ma anche uno degli aspetti centrali della valutazione dei PTG per il ruolo cruciale assunto nel passaggio da una *supply planning* ad una *community planning*, ovvero da una pianificazione basata

sull'offerta disponibile in un dato territorio e trainata da quest'ultima in modo auto-conservativo, ad una pianificazione costruita a livello locale e basata su una rilettura e ri-codifica di bisogni, risorse e soluzioni (Leone, 2011). In particolare, come ben sottolineato da Siza (2000), con il termine di *community planning* più che fare riferimento ad un modello specifico di programmazione ci si riferisce ad un approccio fondato sulla partecipazione attiva del cittadino e sul coinvolgimento della comunità nei processi di formazione del piano, e nella quale la progettazione fisica si collega a quella economica e sociale al fine di promuovere uno sviluppo equo in cui la comunità è considerata nel complesso delle sue articolazioni – le istituzioni, le associazioni del volontariato, i gruppi formali e le imprese economiche. Inoltre, il territorio è il luogo fisico in cui si esprimono le condizioni problematiche, i rischi, ma anche le potenzialità e le risorse di cui esso dispone (Costanzi, 2006). Dimensione cruciale per la progettazione e l'implementazione delle politiche, quindi, il territorio rappresenta il luogo della lettura dei bisogni nel quale “si devono poter individuare le risposte alle necessità, ai problemi e alle aspettative legate al benessere dei cittadini” (Costanzi 2006, p. 123).

Benché le analisi delle intenzioni territoriali non garantiscano che ciò che è stato progettato e definito venga poi necessariamente fatto, tuttavia, esse hanno permesso la raccolta di una serie d'informazioni, di carattere quanti- qualitativo, utili a fornire una riflessione realistica sull'attività programmatica dei territori, e su alcuni effetti indiretti che la sperimentazione ha avuto sui processi di programmazione delle politiche giovanili.

Nel corso di questo capitolo, saranno presentati e discussi i dati della valutazione *ex-ante* condotta sui PTG, assumendo a riferimento anche i risultati dell'indagine CATI sui bisogni emergenti dalla popolazione giovanile campana, condotta, nel corso di quest'anno dall'Osservatorio regionale della Facoltà di Sociologia, e che è stata in parte già presentata nel capitolo precedente. Si ribadisce, inoltre, che essendo la ricerca parte integrante di un progetto, l'intero impianto metodologico è stato deciso e strutturato con tutta l'*equipe* di ricerca dell'Osservatorio.

#### 4.1 La metodologia e lo strumento di rilevazione

I PTG rappresentano un tipico esempio di *pianificazione strategica per progetti*, inserita nel quadro di priorità, strategie e obiettivi definiti a livello centrale (Siza, 2000). Una modalità di pianificazione che presuppone un modello di *governance* decentrato, nel quale l'attività di governo si traduce nel creare le condizioni perché la cooperazione tra più soggetti (istituzionali e non) possa svolgersi in modo proficuo e perché, attraverso l'interazione, possa svilupparsi un processo di apprendimento collettivo. In tal senso la pianificazione strategica non è qualcosa che si fa occasionalmente per definire un piano, ma è un processo regolare nel quale assume assoluta centralità l'assunzione di un'ottica di tipo valutativo. La valutazione delle politiche è, infatti, una modalità di produzione di informazioni particolarmente utile al *policy and program design* (Stame, 1988) perché, da una parte, ambisce a ridurre la complessità dei processi decisionali che supporta, e dall'altro, mira a promuovere apprendimento, ovvero alimentare processi riflessivi entro cui si possa imparare dall'esperienza, promuovendo miglioramento. La ricerca è stata condotta utilizzando un approccio valutativo, e sebbene si tratti di una valutazione *ex-ante*, essa non è indirizzata all'espressione di un giudizio discriminatorio diretto a promuovere o bocciare i diversi territori, ma alla formulazione di osservazioni utili a rendere la programmazione locale ancor più coerente con gli obiettivi e le strategie regionali e maggiormente aderente ai bisogni locali in vista anche di una nuova edizione della politica riprogrammata.

Nello specifico è stato adottato un impianto valutativo strutturato, ma anche flessibile e aperto alle innovazioni rese utili in corso d'opera, e basato su un'analisi tassonomica dei documenti di programmazione. Si è trattato, in altre parole, di procedere a una disamina analitica dei testi/documenti in esame al fine di ricostruirne gli obiettivi e le connessioni tra questi e le risorse umane e finanziarie assegnate per il loro raggiungimento, con particolare attenzione alle strategie d'intervento e alla coerenza delle azioni progettate. Va da sé che una simile ricostruzione *a tavolino* dei documenti scritti acquista senso e rilevanza solo laddove costituisca l'avvio di una successiva fase di confronto con gli

*stakeholder*, perché un documento ufficiale costituisce sempre una costruzione sociale o, per usare le parole di Bezzi, un “tradimento” del senso originario che gli attori intendevano attribuirgli, perché gravato “da vincoli normativi, burocratici e consuetudinari, oltre che dai limiti dell’espressività verbale scritta” (2001, p.278)

Per esplorare i PTG in maniera uniforme e agevolare le comparazioni, l’analisi dei documenti è stata guidata da una griglia di analisi, strutturata sulla base del formulario<sup>1</sup> predisposto dall’amministrazione regionale per la stesura dei PTG, con alcune modifiche.

#### ***4.1.1 La griglia di valutazione dei Piani Territoriali Giovani***

La griglia costruita per l’analisi dei documenti di programmazione<sup>2</sup> si apre con la rilevazione di dati inerenti alle caratteristiche formali dei PTG, così come descritte nella sezione “A” del formulario, in relazione al tipo di distretto e al numero di comuni coinvolti (convenzionati e aderenti al PTG). Segue la ricostruzione delle analisi dei contesti territoriali richieste nella sezione “B” del formulario. A tal proposito si è scelto di declinare tale ricostruzione in relazione al grado di approfondimento con cui nei documenti sono state affrontate alcune dimensioni analitiche, che si è ritenuto potessero ricomprendere tutti i possibili aspetti di un’analisi di contesto, quali: caratteristiche demografiche e geomorfologiche, trasporti e comunicazioni, infrastrutture, sicurezza e vivibilità del territorio, opportunità ricreative, mercato del lavoro, problematiche sociali. L’obiettivo era comprendere quali fossero le dimensioni di analisi privilegiate nelle descrizioni dei contesti territoriali fornite nei PTG e, successivamente, quali di esse si traducevano in problematiche ricorrenti e bisogni, con particolare attenzione a quelli riferiti all’universo giovanile.

La griglia procede con l’analisi della descrizione degli assetti organizzativi del sistema locale di partecipazione giovanile (sezione C del formulario) in

---

<sup>1</sup> Il format predisposto dalla Regione Campania per la presentazione del Piano è riportato in appendice A

<sup>2</sup> La griglia predisposta è riportata in appendice B

relazione sia alla componente più istituzionale, con l'individuazione del numero di Informagiovani e Forum presenti e attivi, nonché delle attività realizzate, sia di quella più spontanea rappresentata da associazioni e consulte giovanili presenti sul territorio di riferimento. Va segnalato a tal proposito che i distretti erano invitati esplicitamente nel formulario a indicare a margine dell'apposita sezione il numero di Informagiovani e Forum presenti in ogni comune del distretto, cosa che può aver indotto i progettisti a concentrare su di essi la descrizione richiesta. Inoltre, nel formulario l'analisi del sistema locale di partecipazione giovanile si completa con un'analisi di tipo SWOT (sezione D), dedicata all'individuazione dei punti di forza e di debolezza, dei vincoli e delle opportunità esistenti. Per agevolare la comparazione dei PTG, sulla base di un campione ristretto di documenti, è stata effettuata una codifica a posteriori delle modalità di risposta più ricorrenti per ognuna delle aree della SWOT, che è stata inserita nella griglia di analisi e utilizzata per interrogare i documenti a tal proposito.

La griglia, così come il formulario, procede con l'individuazione di priorità della programmazione e di obiettivi strategici, anch'essi ricodificati a posteriori e confrontati – nella griglia – con l'analisi dei contesti territoriali e dei sistemi locali di partecipazione giovanile, ai fini dell'espressione di un giudizio sul relativo grado di coerenza, su di una scala con valori compresi tra uno a quattro. Altro elemento di valutazione è, poi, rappresentato dalla ricostruzione dei processi di concertazione avviati per la definizione del piano, attraverso l'individuazione di attori coinvolti, azioni realizzate e strumenti di concertazione adottati. Segue l'analisi delle risorse finanziarie investite, distinte per tipo di azione<sup>3</sup> e fonte del finanziamento (regionale, propria, di altro tipo).

L'ultima parte della scheda guarda, invece, alle caratteristiche delle azioni progettate, in relazione ai seguenti elementi:

---

<sup>3</sup> Si ricorda che le azioni ammesse al contributo nei Piani sono: Azione A “Informiamoci- Promozione e incentivazione dei servizi Informagiovani e coordinamento della rete SIRG”, Azione B “Partecipiamo- Promozione e incentivazione della cittadinanza attiva”, Azione C “Progettiamo- Sostegno ai progetti innovativi e di rete in materia di politiche giovanili”, Azione H “Azioni di sistema”. Si rimanda al paragrafo 3.4.1 del capitolo III di questo lavoro, per una descrizione più completa delle suddette azioni.

- numero di progetti per tipo di azione,
- eventuale prevalenza settoriale e relativo grado di congruenza con le specificità locali,
- presenza di strategie di intervento basate sul coinvolgimento attivo dei destinatari,
- presenza di forme di integrazione effettiva tra diversi attori territoriali e/o settori di intervento,
- sistemi di monitoraggio e valutazione adottati<sup>4</sup>.

Sulla base di quanto analizzato attraverso una scala da uno a quattro è stato analizzato il grado di coerenza tra i seguenti elementi:

- caratteristiche del contesto locale (sezioni B e C del formulario) e priorità della programmazione,
- bisogni individuati e obiettivi dichiarati,
- obiettivi dichiarati e azioni proposte,
- bisogni individuati e azioni proposte.

Infine, la griglia si chiude con una descrizione dei sistemi di monitoraggio e valutazione previsti nei PTG, con la definizione del *cosa, chi e come si valuta*, e sulle connessioni tra tali sistema e gli strumenti di valutazione previsti per i singoli progetti, nonché sulla descrizione del numero e tipo di allegati al PTG.

---

<sup>4</sup> Si precisa che l'analisi dei sistemi di monitoraggio e valutazione adottati non sono stati oggetto di questo lavoro.

## 4.2 L'universo di riferimento

I Piani Territoriali Giovani analizzati sono 48, in particolare sono stati analizzati 7 PTG della provincia di Avellino, 5 della provincia di Benevento, 7 della Provincia di Caserta, 17 della provincia di Napoli e 12 della provincia di Salerno (Tab.1).

Rispetto al numero dei distretti scolastici presenti in Campania solo due distretti della provincia di Caserta non hanno partecipato alla sperimentazione del Piano Territoriale Giovanile e rispetto ai 51 PTG presentati non è stato possibile reperire i PTG di Capua, Piedimonte Matese<sup>5</sup> e Vallo della Lucania<sup>6</sup>.

**Tabella 1 : Distribuzione provinciale dei distretti, dei PTG presentati, dei PTG analizzati**

	<i>N. distretti</i>	<i>N. PTG presentati</i>	<i>N.PTG analizzati</i>
Provincia di Avellino	7	7	7
Provincia di Benevento	5	5	5
Provincia di Caserta	12	9	7
Provincia di Napoli	17	17	17
Provincia di Salerno	13	13	12
<i>Totale</i>	<i>54</i>	<i>52</i>	<i>48</i>

Nella Tabella 2 è riportata l'articolazione provinciale dei Piani Territoriali Giovanili analizzati in riferimento al comune capofila del distretto scolastico di appartenenza.

Nonostante la fitta collaborazione creatasi con il settore politiche giovanili della Regione, la fase di accesso ai documenti di programmazione, nonché di raccolta dei Piani Territoriali Giovanili è stata piuttosto lunga. Situazione analoga anche per la fase di schedatura dei piani, poiché l'eterogeneità dei materiali ha più volte costretto a un riadattamento della scheda costruita. In entrambe le fasi è stato coinvolto l'intero gruppo di ricercatori dell'Osservatorio.

<sup>5</sup> Entrambi i PTG appartengono alla provincia di Caserta.

<sup>6</sup> Il PTG di Vallo della Lucania, appartiene alla provincia di Salerno.

**Tabella 2 - Distribuzione provinciale dei PTG analizzati per comune capofila**

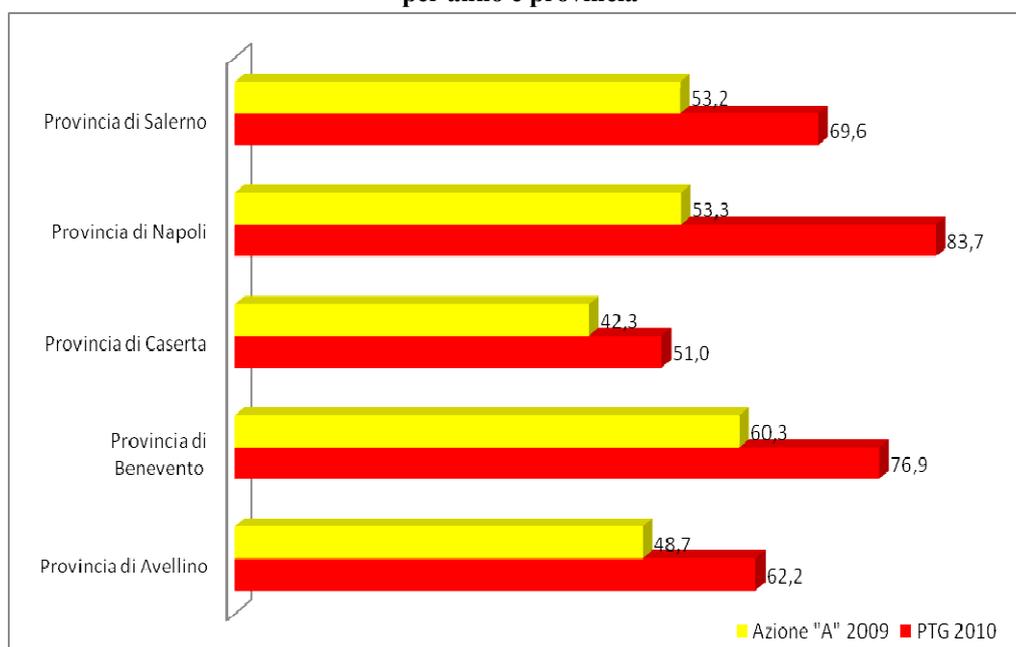
<b>Provincia</b>	<b>Comune capofila</b>
Avellino	(dis. 1) Ariano Irpino -(dis. 2) Atripalda – (dis. 3) Mercogliano – (dis. 4) Grottolella – (dis.5) Lacedonia - (dis.6) Lioni – (dis. 30) Quindici.
Benevento	(dis.7) Benevento – (dis. 8) Airola – (dis.9) Telese- (dis.10) Morcone – (dis.11) San Marco dei Cavoti .
Caserta	(dis.12) Caserta – (dis.14) Marcianise – (dis.15) Aversa – (dis.19 )Sessa Aurunca – (dis.20) Sparanise – (dis.22) San Cipriano d’Aversa – (dis.23) Vairano Pantenora.
Napoli	(dis.24) Ischia – (dis.25) Pozzuoli - (dis.26) Marano di Napoli – (dis.27) Frattamaggiore – (dis.28) Afragola – (dis.29) Casavatore – (dis.30) Cicciano- (dis.31) Acerra – (dis.32) Ottaviano - (dis.33) Somma Vesuviana – (dis.34) San Giorgio a Cremano – (dis.35) Portici – (dis.36) Torre del Greco -(dis.37)Torre Annunziata –(dis. 38) Castellammare di Stabia - (dis.39) Sorrento - (dis.40/49) Napoli.
Salerno	(dis.50 ) Salerno - (dis.51 ) Amalfi - (dis.52 ) Cava dei Tirreni – (dis.53 ) Nocera Inferiore - (dis.54 ) Sarno - (dis.55 ) Mercato San Severino - (dis.56 ) Battipaglia - (dis.57 ) Eboli – (dis.58 ) Agropoli – (dis 59.) Roccaraspide – (dis. 61) Sala Consilina - (dis.62 ) Sapri.

### 4.3 La risposta dei territori

Il governo locale delle politiche giovanili ha da sempre sofferto di alcuni *deficit* tra cui la collocazione frequentemente residuale di queste politiche nell'agenda pubblica. Un primo punto su cui si sono concentrate le analisi, inerenti alla sperimentazione dei Piani Territoriali Giovanili ha riguardato, pertanto, la mobilitazione del sistema locale per la costruzione degli interventi a favore dei giovani. Già con la legge 14/2000 si è assistito a un considerevole aumento dei Comuni che, avvicinandosi ai temi dell'informazione e della partecipazione giovanile, promossi dalla stessa legge, hanno iniziato a considerare i giovani una risorsa per la quale è necessario investire. In questa sede, per tali motivi, è sembrato utile verificare se questa nuova modalità di programmazione avesse contribuito a rafforzare ulteriormente tale consapevolezza. Come si può facilmente osservare dalla Tabella 1, tranne che per la Provincia di Caserta, tutti i distretti scolastici delle restanti province campane hanno partecipato alla sperimentazione dei PTG. Bisogna sottolineare, però, che non tutti i Comuni afferenti ai singoli distretti hanno partecipato alla sperimentazione. Le analisi condotte, sembrano suggerire che gli strumenti messi in campo dell'ente regionale per il nuovo corso delle politiche giovanili campane abbiano prodotto come esito immediato un maggiore coinvolgimento dei territori nel processo di costruzione degli interventi per i giovani. Infatti, se si confronta il numero dei Comuni che nel 2009 hanno presentato domanda di contributo per la progettazione d'interventi concernenti l'azione A: "Informiamoci - Promozione e incentivazione dei Servizi Informagiovani e Coordinamento della rete SIRG"; con il numero di quelli che hanno partecipato, invece, alla sperimentazione dei Piani Territoriali Giovanili è evidente un notevole incremento che in termini percentuali si attesta intorno al 32%. Specificamente i dati mostrano che nel 2009, i comuni coinvolti nella progettazione dell'azione A (Informiamoci) rappresentano il 51% del totale dei comuni campani, il 67%, invece, quelli coinvolti nel 2010 nella sperimentazione dei PTG (Fig.1); vale a dire 92 comuni in più rispetto al 2009 (Tab. 3). L'incremento più alto si è verificato nella provincia di Napoli che presenta una

variazione percentuale maggiore nell'ordine del 50% (Fig.2), mentre l'incremento più contenuto si è verificato nella provincia di Caserta, che pur essendo costituita da un elevato numero di comuni (104), solo 53 hanno partecipato alla sperimentazione, vale a dire 9 in più rispetto al 2009. Da questo punto di vista, il casertano si configura, come un territorio in cui le politiche giovanili presentano una configurazione a macchia di leopardo con zone in crescita ed aree depresse.

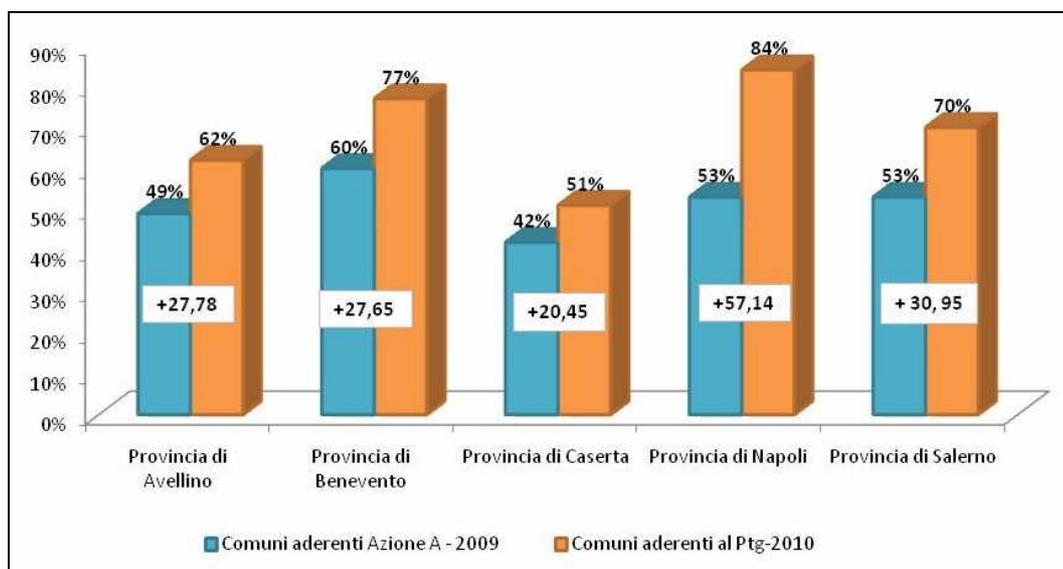
**Figura 1: Quota % dei comuni che hanno partecipato alla progettazione giovanile distinta per anno e provincia**



**Tabella 3 - Distribuzione del n. dei comuni che hanno partecipato all'Azione A e alla sperimentazione del PTG distinte per province**

	N.Comuni aderenti al distretto	Azione A - 2009	Comuni aderenti Ptg-2010	N. dei comuni coinvolti in più, rispetto al 2009
Provincia di Avellino	119	58	74	16
Provincia di Benevento	78	47	60	13
Provincia di Caserta	104	44	53	9
Provincia di Napoli	92	49	77	28
Provincia di Salerno	158	84	110	26
<b>Totale</b>	<b>551</b>	<b>282</b>	<b>374</b>	<b>92</b>
			<b>Incremento percentuale</b>	<b>+32,6%</b>

**Figura 2: Incremento percentuale dei comuni con la programmazione dei PTG**



Da questi primi risultati emerge che la direzione progettata dalla Regione Campania ha favorito lo sviluppo di un maggiore spirito di collaborazione fra gli enti locali. Sebbene i PTG abbiano fornito un impulso all'attivazione istituzionale sul fronte della pianificazione degli interventi, e contribuito ad avviare dei processi di cambiamento, tuttavia, sono ben lontani dal dirsi consolidati vista la variabilità territoriale e l'orizzonte temporale limitato della sperimentazione. Bisogna tener presente, inoltre, che tale aumento non è stato un processo innescatosi in maniera automatica giacché la Regione, consapevole che questa innovazione programmatrice avrebbe potuto suscitare una serie di atteggiamenti ostili e diffidenti, ha incoraggiato tutti i territori alla partecipazione, utilizzando da una parte vincoli burocratici, dall'altra poca rigidità nei criteri di selezione.

Per quanto riguarda il primo punto, ha introdotto alcune limitazioni nella destinazione delle risorse finanziarie. Nella fattispecie, la Regione ha previsto una decurtazione finanziaria proporzionata al numero dei comuni non aderenti al piano, per tutti quei distretti i cui PTG non sarebbero stati adottati da almeno il 50% dei Comuni afferenti al distretto. Per quanto concerne il secondo punto, emergente esclusivamente dagli esiti dell'istruttoria dei Piani Territoriali Giovanili svolta dal nucleo di valutazione regionale preposto, si evince che nei casi in cui il piano presentato non ha soddisfatto a pieno i criteri di ammissibilità,

alla proposta progettuale non è stato riconosciuto esito negativo, bensì ai territori è stato chiesto, sia per quanto concerne il versante dei contenuti che quello della documentazione, di apportare una rimodulazione e/o integrazione (Fig.3).

Al 31 maggio 2010 a essere incompleto è circa l'85% dei Piani. Se la Regione, dunque, non avesse adottato un atteggiamento più morbido nell'applicazione dei criteri di valutazione sarebbero stati finanziati solo il 15% dei piani presentati.

Questi primi risultati devono servire a riflettere sulle difficoltà che i territori, tutt'oggi hanno nel rapportarsi con questi strumenti di programmazione che non sono nuovi di per sé, ma che lo sono in relazione al campo di applicazione. Le politiche giovanili, come più volte è stato delineato nel corso di questo lavoro, soffrono di essere state per molto tempo un ambito di intervento marginale nell'agenda politica dei governi locali, ostacolandone così anche la nascita e la sedimentazione di conoscenze ed *expertise*.

Alla luce di quanto detto è possibile sostenere che questa sperimentazione, in un certo senso ha vissuto un'imposizione dall'alto, tuttavia, necessaria per l'avvicinamento dei territori all'adozione di strumenti di programmazione negoziata anche in questo ambito di *policy*.

Figura 3 :Esiti della valutazione dei PTG presentati alla data del 31/05/2010.

Distr.	Com. Capofila	Sviluppi Successivi Aggiornato al 31 Maggio
		Esito Prima Valutazione
1	Ariano Irpino	Da Rimodulare
2	Atripalda	Da Integrare
3	Mercogliano – Avellino	Positivo
4	Grottolela – Cervinara	Da Integrare
5	Carife – Lacedonia	Da Integrare
6	Lioni - S. Angelo Dei Lombardi	Positivo
30	Quindici	Da Integrare
7	Benevento	Da Integrare
8	Airola	Da Integrare
9	Telese Terme	Da Integrare
10	Morcone	Da Integrare
11	San Marco Dei Cavoti	Da Integrare
12	Caserta	Da Integrare
13	Maddaloni	Non Presentato
14	Marcianise	Positivo
15	Aversa	Da Integrare
16	Santamaria Capua Vetere	Non Presentato
17	Capua	Da Rinegoziare
18	Mondragone	Non Presentato
19	Sessa Aurunca	Da Integrare
20	Teano – Sparanise	Positivo
21	Piedimonte Matese	Da Rinegoziare
22	San Cipriano D'aversa	Da Integrare
23	Vairano Patenora	Da Integrare
24	Ischia	Da Integrare
25	Pozzuoli	Da Integrare E Rimodulare
26	Marano - Giugliano	Da Integrare
27	Frattamaggiore	Da Integrare E Rimodulare
28	Afragola	Da Integrare
29	Casavatore -Sostituisce	Da Rimodulare
30	Cicciano - Sostituisce	Da Integrare E Rimodulare
31	Acerra	Da Integrare E Rimodulare
32	Ottaviano	Da Integrare E Rimodulare
33	Somma Vesuviana	Da Integrare
34	San Giorgio A Cremano	Positivo
35	Portici	Da Integrare E Rimodulare
36	Torre Del Greco	Da Integrare E Rimodulare
37	Torre Annunziata	Da Integrare E Rimodulare
38	Castellammare Di St.	Da Integrare
39	Sorrento	Positivo
40/49	Napoli	Da Integrare
50	Salerno	Da Integrare
51	Amalfi	Positivo
52	Cava Dei Tirreni	Positivo
53	Nocera Inferiore	Da Integrare
54	Sarno	Da Rimodulare
55	Mercato San Severino	Da Integrare
56	Battipaglia	Da Integrare
57	Eboli	Da Integrare
58	Agropoli	Da Integrare
59	Rocccadaspide	Da Integrare
60	Vallo Della Lucania	Da Integrare
61	Sala Consilina	Da Rimodulare
62	Sapri	Da Integrare

Fonte:<http://www.giovani.regione.campania.it/index.cfm?id=1228>

#### **4.4 Le dimensioni esplorate all'interno dell'analisi del contesto locale: le problematiche ed i bisogni emergenti.**

Dopo aver analizzato la capacità di mobilitazione locale del PTG, si sono analizzati i contenuti dei piani riferiti alla descrizione del contesto, considerato elemento chiave per garantire che la visione strategica risponda ai problemi reali del territorio, e che gli indirizzi e le azioni di sviluppo proposti tengano conto delle risorse disponibili e delle criticità specifiche del territorio di riferimento.

Le analisi del contesto, che compaiono nei PTG, propongono una lettura spesso superficiale ed un'esplorazione solo accennata delle nove dimensioni possibili esplorate (Tab 4 e 5). Le descrizioni dei contesti territoriali proposte mostrano un accento su alcune dimensioni problematiche che, tuttavia, non sempre si traducono nella individuazione di bisogni, soprattutto in relazione al mondo giovanile. Tra le dimensioni più citate figurano quelle concernenti le caratteristiche del mercato del lavoro locale (73,3%), le problematiche sociali (68,9%) e le caratteristiche geo-morfologiche del territorio (51,1%). Segue la descrizione delle opportunità ricreative e delle infrastrutture locali (44,4%).

**Tabella 4: Distribuzione percentuale delle dimensioni esplorate nell'analisi di contesto (% sul totale delle risposte)**

	%
Mercato del lavoro	73,3
Problematiche sociali	68,9
Caratteristiche geo-morfologiche	51,1
Infrastrutture	44,4
Opportunità ricreative	44,4
Caratteristiche demografiche	28,9
Sicurezza e vivibilità del territorio	24,4
Altro. Spec.	22,2
Trasporti e comunicazioni	13,3

**Tabella 5: Distribuzione provinciale delle dimensioni esplorate**

	Caratt. demog.	Caratt. geo-morfolog.	Trasp. e comunic.	Infrast.	Sicurez. e vivibilità	Opp. Ricr.	Mercato del lavoro	Probl. Soc.
Avellino	●	●	●	●	●	●	●	●
Benevento	●	●	●	●	●	●	●	●
Caserta		●		●	●		●	●
Napoli	●	●		●	●	●	●	●
Salerno	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>Totale</i>	<i>13 su 48</i>	<i>23 su 48</i>	<i>6 su 48</i>	<i>20 su 48</i>	<i>11 su 48</i>	<i>20 su 48</i>	<i>33 su 48</i>	<i>31 su 48</i>

Nel complesso la dimensione del mercato del lavoro è declinata in una prospettiva tesa a sottolineare, da un lato, gli elevati tassi di disoccupazione giovanile e ad enfatizzare, dall'altro, le difficoltà di un intervento istituzionale efficace. Il tentativo di individuare interventi e politiche che possano in qualche modo arginare il problema pare, cioè, destinato a intrecciare dimensioni e problematiche sociali che solo raramente sono esplorate. Appare utile porre l'accento sul fatto che anche le stesse questioni occupazionali, sono analizzate in modo approssimativo in quasi tutti i PTG e, raramente si traducono nella individuazione di problematiche e bisogni della fascia di età compresa tra i 15 ed i 35 anni. La dimensione lavorativa e occupazionale, spesso, viene introdotta da una riflessione inerente alle condizioni socioeconomiche del territorio, ma tale dimensione è lungi dal configurarsi come oggetto di riflessione a sé stante. Nella maggior parte dei piani, infatti, non si evince una chiara definizione dell'entità e della natura del problema disoccupazione e non sono rari i casi in cui le osservazioni fatte non sono supportate da indagini conoscitive *ad hoc* o comunque da dati provenienti da fonti statistiche ufficiali. In altri termini, nella descrizione dei contesti sono rari i riferimenti a ricerche scientifiche, si delinea a tal proposito una tendenza a privilegiare rappresentazioni di senso comune della condizioni giovanili e del contesto territoriale. I programmatori si rifanno soprattutto all'esperienza personale della conoscenza del territorio, cioè al senso comune, sia per quel che riguarda la rappresentazione dei giovani, sia – come si avrà modo di vedere – per quel che riguarda le idee relative agli interventi possibili. A tal

proposito si riporta quanto scritto nei PTG presentati dai comuni capofila di San Cipriano d'Aversa e di Battipaglia che meglio sintetizzano quanto appena detto:

*“(...) Così come rilevato dall’Agenzia Nazionale per i Giovani, il territorio campano è infatti caratterizzato da: Un basso investimento sulle giovani generazioni, in quanto la spesa per la protezione sociale sul PIL è un terzo in meno rispetto alla media europea; una bassa scolarizzazione e una bassa occupazione giovanile, oltre che un maggior divario tra disoccupazione giovanile e disoccupazione adulta a livello europeo (...)”* (PTG di San Cipriano d'Aversa).

*“(...) La popolazione di età compresa tra i 15 ed i 34 anni costituisce il 30% della popolazione complessiva, ha un livello di scolarizzazione medio alto, che purtroppo non contribuisce a ridurre l'alto tasso di disoccupazione giovanile (...)”* (PTG di Battipaglia).

Talvolta le dimensioni del mercato del lavoro e della sicurezza sono analizzate congiuntamente e in alcuni testi si avverte la necessità di ribadire, con ogni mezzo, che il lavoro, quello vero, quello stabile è un diritto della persona umana. Questo aspetto ben si evince dal PTG presentato dal comune capofila di San Cipriano d'Aversa in cui si legge:

*“(...) In questo contesto, più che altrove, si richiama alla responsabilità di governo che dovrebbe essere capace di rimuovere dei circoli viziosi e "promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto" e di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà di ognuno, giovane o adulto che sia (...) nella consapevolezza che istruzione e lavoro sono le armi più forti contro la criminalità, contro coloro che, alla cultura della libertà, oppongono quella di nuove forme di schiavismo morale (...)”* (PTG di San Cipriano d'Aversa).

Inoltre, non sono rari i casi, in cui la questione della disoccupazione viene affrontata soprattutto nei termini di difficoltà delle donne scolarizzate a trovare una posizione occupazionale congrua al profilo culturale posseduto, come messo in luce dal PTG del comune capofila di Grottolella:

*“(...) Marcata, infine la disoccupazione cosiddetta “intellettuale”: pochi i lavori a disposizione dei giovani neolaureati, nella maggior parte concentrata nei servizi. Questa situazione diventa ancora più critica per le giovani donne laureate(...)”* (PTG di Grottolella).

Nell'ambito delle problematiche sociali, seppur in modo poco approfondito, vengono delineati gli aspetti critici, che in alcuni casi riguardano prettamente i giovani, mentre per altri la questione si estende ed investe tutta la popolazione. Per quanto riguarda i giovani nello specifico, le problematiche sono inerenti alla dispersione scolastica, alla delinquenza e all'uso di sostanze stupefacenti e/o di alcolici; mentre la criminalità, il disagio sociale ed il rischio di esclusione e marginalità, sono considerati fenomeni globali, che non riguardano esclusivamente la condizione giovanile. Spesso viene messa in evidenza una stratificazione complessa del disagio di una fascia sempre più ampia della popolazione, ma soprattutto giovanile, che vive in condizione di arretratezza, tale da mettere in discussione qualunque prospettiva di sviluppo. Questa situazione ben si delinea nei PTG presentati dai comuni capofila di Casavatore e Mercogliano:

*“(...) Il mondo giovanile sembra abbandonato a se stesso. L'alto tasso di delinquenza che puntualmente si registra non riesce ad avvertire neanche brevemente un fattore di calo. Il tasso di dispersione scolastica è altissimo: tanti giovani seguono la via del lavoro o della strada già dalle scuole medie. I giovani tendono a scappare da una realtà che gli va stretta e che non li vede protagonisti. La loro vita è soprattutto una vita di precarietà (...).”* (PTG di Casavatore)

*“(...) Molte, infine, le problematiche sociali, spesso nascoste e difficili da rilevare, che caratterizzano forti settori della popolazione giovanile del distretto: difficoltà di aggregazione; difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi; solitudine e disadattamento; diffuso uso ed abuso di sostanze alcoliche; forte mortalità giovanile derivante da incidenti stradali; elevato tasso di abbandono scolastico (...).”* (PTG di Mercogliano)

Nella descrizione del contesto territoriale, inoltre, è frequente il nesso tra le caratteristiche geo-morfologiche del territorio, i sistemi di trasporto, le opportunità ricreative e le infrastrutture soprattutto nei piani presentati dai distretti delle province di Avellino e Benevento (Tab.6). Riguardo a quest'aspetto, nei documenti di programmazione delle province in questione, si rileva che lo iato esistente tra le opportunità ricreative -già di per sé carenti- ed i giovani è anche la conseguenza di un sistema di trasporti che mal si coniuga con l'esigenze di mobilità di quest'ultimi. Tali esigenze diventano, difatti, ancora più complesse da

gestire a seguito delle difficili condizioni geo-morfologiche e di una configurazione infrastrutturale, che rendono ulteriormente problematica la mobilità giovanile territoriale. Indicativo a tal proposito quanto scritto nel piano del comune capofila di Mercogliano:

*“(...) La situazione dei giovani è fortemente condizionata dalle caratteristiche geografiche, nonché dal progressivo divario venutosi a creare tra le risorse e le occasioni che il territorio offre e le esigenze e i modelli culturali attuali. Spesso le occasioni di incontro e di uso del tempo libero sono espresse nella scelta del bar, pub o della discoteca nonché della piazza e del crocevia come principali spazi fisici e occasioni di incontro. L’oggettiva difficoltà ad incontrarsi al di fuori dell’ambito scolastico è amplificata dalla conforma e localizzazione degli insediamenti abitativi in piccoli comuni e case sparse su ampie vallate: ciò crea problemi per gli spostamenti ma anche un forte desiderio di “uscire” dalla propria vallata per incontrare gente nuova. Il territorio in cui viene a gravare il presente progetto rende difficoltosi gli spostamenti: i trasporti pubblici, pur garantendo di raggiungere tutte le località della provincia, sono accessibili attraverso un limitato numero di corse nell’arco della giornata e principalmente nelle fasce orarie “lavorative (...)”* (PTG di Mercogliano).

**Tabella 6: Distribuzione delle dimensioni esplorate nelle analisi di contesto nei PTG nelle provincie della Campania (val .ass.)**

	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno	Totale
Caratteristiche demografiche	3/7	2/5	0/7	2/17	6/12	13
Caratteristiche geo-morfologiche	5/7	4/5	3/7	5/17	5/12	23
Trasporti e comunicazioni	3/7	2/5	0/7	0/17	1/12	6
Infrastrutture	5/7	2/5	1/7	6/17	6/12	20
Sicurezza e vivibilità del territorio	2/7	2/5	2/7	4/17	1/12	11
Opportunità ricreative	5/7	5/5	0/7	9/17	1/12	20
Mercato del lavoro	5/7	5/5	6/7	10/17	7/12	33
Problematiche sociali	3/7	4/5	3/7	10/17	11/12	31

Sebbene nei PTG la descrizione delle caratteristiche demografiche della popolazione giovanile non sia la dimensione più rilevante, comunque, bisogna evidenziare che non sono rari i casi in cui essa è stata analizzata in rapporto al calo demografico. Quest’ultimo a sua volta viene esaminato alla luce dei processi d’invecchiamento della popolazione e di emigrazione giovanile, nonché delle conseguenze legate alla configurazione di un mercato del lavoro saturo e asfittico, che delude le aspettative di inserimento ed impone una migrazione che finisce col

configurarsi in termini di *brain drain* “fuga dei cervelli” e talvolta di *brain waste* “sciupio dei cervelli” (Balzaž - Williams, 2002; pp. 193-194, 206-209). Tali aspetti ben si colgono nei PTG presentati dai comuni capofila di Lioni e di Grottolella all’interno dei quali si legge quanto segue:

*“(...) I Comuni facenti parte del Distretto Scolastico N. 6, hanno registrato, negli ultimi dieci anni, una variazione di popolazione in negativo pari al 13,36% (59.417 abitanti contro i 67.681 del 1995). L’intera Alta Irpinia presenta un andamento uniforme di regresso demografico che riguarda anche comuni come Lioni...(...). La composizione percentuale della popolazione Irpinia è notevolmente diversa da quella italiana e il dato che più risalta riguarda proprio gli anziani (tab. 1); inoltre, il tasso di emigrazione più ragguardevole riguarda la fascia di età in attività. (...). A ciò si aggiunge un insoddisfacente potere attrattivo esercitato dal nostro territorio nei confronti dei giovani con una scolarizzazione più elevata (diplomati e laureati) che, per mancanza o scarsa “domanda”, sono costretti a rivolgersi ai mercati del centro-nord (...).”* (PTG Lioni).

*“(...) Marcata, infine la disoccupazione cosiddetta “intellettuale”: pochi i lavori a disposizione dei giovani neolaureati, nella maggior parte concentrata nei servizi. Questa situazione diventa ancora più critica per le giovani donne laureate(...).”* (PTG di Grottolella).

Nel complesso le descrizioni dei contesti territoriali paiono poco approfondite e tendono a privilegiare selettivamente alcune dimensioni analitiche: su di una scala da 0 a 4 si registrano prevalentemente valori medio bassi (Tab.7), la media generale concernente il livello di approfondimento complessivo dell’analisi di contesto è bassa (1.06)<sup>7</sup>. Alla constatazione dell’esistenza di dimensioni problematiche, non sempre segue un’analisi approfondita delle questioni messe in campo. Un altro punto debole che si evince dalle analisi è caratterizzato dalla difficoltà di individuare significative relazioni tra indicatori di per sé limitatamente informativi, tranne rare eccezioni, quali la dimensione inerente le caratteristiche demografiche della popolazione e le caratteristiche geomorfologiche del territorio. Questo però non significa che non ci siano problematiche o bisogni reali, ma è chiara la difficoltà di lettura del territorio in termini di criticità rilevanti per la programmazione. Le dimensioni che, tuttavia,

---

<sup>7</sup> Nello specifico il valore delle medie provinciali è stato ponderato in base al numero dei comuni del distretto scolastico che hanno aderito al PTG, ne consegue che anche la media regionale è stata ponderata sul numero totale dei comuni che hanno partecipato alla sperimentazione.

presentano un livello di approfondimento maggiore riguardano le caratteristiche demografiche della popolazione, il mercato del lavoro e le problematiche sociali (Tab.7).

Nonostante la descrizione del contesto territoriale spesso non venga declinata in termini di individuazione di bisogni specifici dell’universo giovanile è stato, comunque, possibile riconoscere alcune problematiche ricorrenti, tra le quali figurano: un mercato del lavoro asfittico che delude le aspettative di inserimento; una marcata disoccupazione “intellettuale” in particolare femminile; difficoltà di mobilità e la mancanza di trasporti; un considerevole bacino di occupazione giovanile a bassa professionalità; la scarsa dotazione di strutture pubbliche per lo sport e il tempo libero, la carenza di luoghi di aggregazione di natura non commerciale (bar, pub, discoteche) e alcune problematiche sociali quali la dispersione scolastica, la microcriminalità, l’aumento dell’uso di sostanze stupefacenti e/o di alcolici.

**Tabella 7: Distribuzione provinciale del grado di esplorazione delle dimensioni analitiche (valori medi)**

	Caratteristiche demog.	Caratteristiche geo-morfolog.	Trasporti e comunic.	Infrast.	Sicurezza e vivibilità	Opp. Ricr.	Mercato del lavoro	Probl. Soc.	Media generale
Avellino	1,86	0,51	1,00	1,15	0,86	1,15	1,19	1,16	<b>1,11</b>
Benevento	1,12	0,92	1,32	0,50	0,52	1,50	1,22	1,78	<b>1,11</b>
Caserta	0,92	0,23	0,00	0,23	0,44	0,41	2,08	0,23	<b>0,57</b>
Napoli	1,95	0,23	0,01	1,32	1,88	2,99	1,70	1,53	<b>1,45</b>
Salerno	2,32	1,14	0,45	1,48	0,02	0,48	1,39	1,94	<b>1,15</b>
<b>Campania</b>	<b>1,77</b>	<b>0,66</b>	<b>0,58</b>	<b>1,06</b>	<b>1,05</b>	<b>0,45</b>	<b>1,46</b>	<b>1,46</b>	<b>1,06</b>

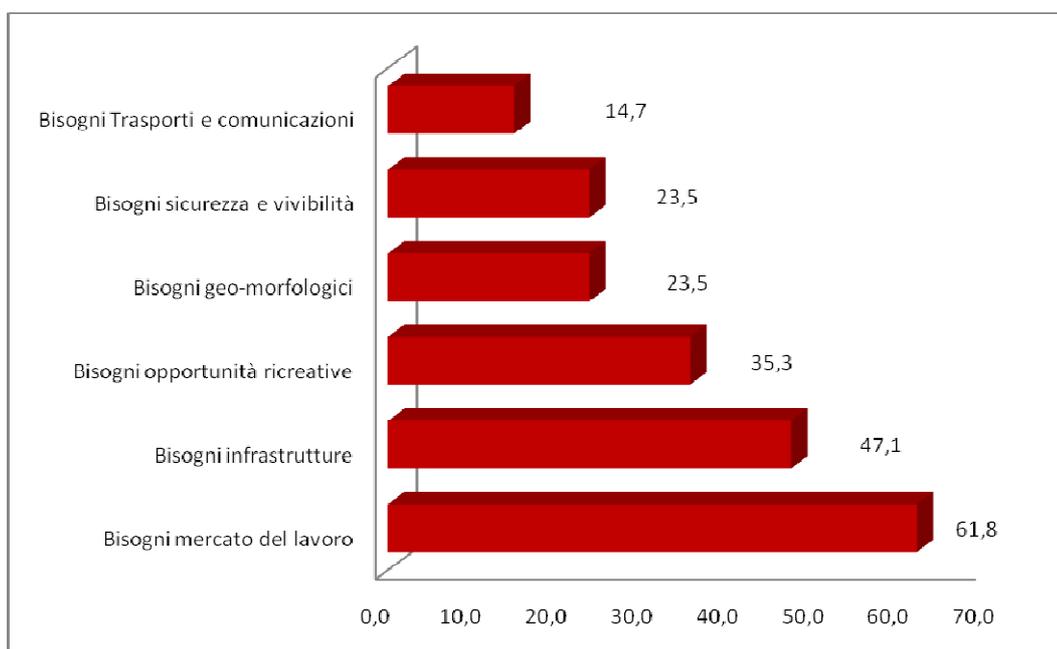
Nella descrizione del contesto, spesso, è trascurata l’individuazione dei bisogni della popolazione giovanile. In altre parole, ad una descrizione del contesto territoriale, parsimoniosa e, quindi, poco esplicitiva segue una certa opacità nell’individuazione dei bisogni, il che potrebbe essere riconducibile, o ad una difficoltà di lettura del territorio, in termini di criticità rilevanti per la programmazione, oppure alla complessità del processo di traduzione delle criticità stesse, (magari individuate, ma presentate in termini poco chiari) nella definizione

di bisogni ed interventi specifici. Questa difficoltà, in alcuni casi, è stata denunciata dagli stessi programmatori come nel caso del piano del comune capofila di Salerno in cui si legge:

*“(...) Si deve, in primo luogo, registrare una scarsa connessione tra i due Comuni del Distretto n. 50, che impedisce nei fatti una conoscenza reciproca delle realtà associative e culturali e una analisi insufficiente dei bisogni e delle esigenze comuni delle due popolazioni giovanili (...).”* (PTG Salerno)

Alla luce di quanto finora rilevato -indipendentemente dal livello di approfondimento e accuratezza con cui sono stati individuati e definiti i bisogni della popolazione giovanile - l'analisi dei piani mostra che i territori percepiscono tra i principali bisogni giovanili quelli inerenti alla sfera lavorativa, quelli legati alle carenze infrastrutturali, quest'ultime intese come strutture pubbliche per lo sport, il tempo libero, luoghi di incontro e scuole e quelli legati alle opportunità ricreative (Fig.4).

**Figura 4: I bisogni indagati**



In merito alle infrastrutture, viene messo in evidenza che non sempre si tratta di una carenza reale, ma piuttosto di una percezione diffusa dovuta ad una scarsa

coscienza collettiva. A tal proposito nel PTG del comune capofila di Amalfi si legge:

*“(...) Volendo partire dalle condizioni strutturali, dalle scuole e i servizi, agli spazi a disposizione per l’aggregazione giovanile, malgrado inevitabili carenze e talvolta negligenze si potrebbe per sommi capi considerare il territorio fornito di un’adeguata base strutturale. Quanto non corrisponde tuttavia è una parallela coscienza collettiva, specie in ambito giovanile, in relazione alle possibilità di partecipazione e di espressione all’interno di esse (...).”* (PTG Amalfi).

Nei documenti di programmazione non viene esplicitato chiaramente di cosa i giovani hanno bisogno. I bisogni segnalati, talvolta, paiono poco definiti nelle loro specificità e descritti in termini piuttosto generici. Inoltre, dati gli elevati tassi di disoccupazione giovanile regionale, non deve sorprendere che i territori abbiano individuato come bisogni principali quelli legati alla dimensione del mercato del lavoro, anch’essi analizzati in maniera piuttosto superficiale ed unidirezionale. Più precisamente, l’analisi documentale evidenzia che i programmatori percepiscono i bisogni legati al mercato del lavoro essenzialmente in termini di ‘mancanza di lavoro’. In realtà questi bisogni possono avere varie sfaccettature quali l’orientamento professionale o le opportunità di formazione professionale. Dall’indagine CATI sui bisogni della popolazione giovanile campana, infatti, emerge che l’orientamento e la formazione professionale sono delle priorità non solo per i giovani che non lavorano, ma anche per quelli che sono già inseriti nel mercato del lavoro (Tab.8 e 9).

**Tabella 8: Distribuzione percentuale in ordine di importanza delle priorità dei giovani campani – (% sul totale dei casi)**

	%
Orientamento al lavoro e alle professioni	44,40
Opportunità di formazione professionale	23,94
Attività culturali e del tempo libero	17,08
Orientamento scolastico e universitario	15,89
Corsi gratuiti di lingua inglese per giovani	11,32
Esperienze di lavoro all'Estero	7,73
Incentivi per l'imprenditoria giovanile	6,53
Esperienze di studio all'Estero	6,42
Corsi gratuiti di informatica per giovani e giovani coppie	5,77
Sostegno economico a giovani inoccupati/disoccupati	4,57
Sostegno per l'acquisto di una casa per giovani coppie	4,03
Sportelli di <i>counselling</i>	3,05
Sconti per attività culturali e del tempo libero	2,72
Opportunità di partecipazione alla vita politica della Regione	2,61
Scambi culturali con gli altri paesi dell'unione europea	2,29
Sostegno per l'affitto di una casa per giovani e giovani coppie	2,07
Benefit ed agevolazioni per giovani inoccupati/disoccupati	1,41
Corsi di educazione sessuale	0,33
N= 964	

*Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Regionale sulla condizione giovanili della Facoltà di Sociologia*

Dunque, quello che s'intende dire è che questi bisogni riguardano anche tutti quelli che un lavoro l'hanno e che però vogliono migliorare la loro posizione lavorativa.

**Tabella 9: Distribuzione percentuale priorità dei giovani campani distinte per condizione occupazionale – (% sul totale delle risposte)**

	Lavora	Studia e lavora	Studia, lavora e cerca	Cerca	Non lavora e non cerca
Incentivi per l'imprenditoria giovanile	6,99	6,54	0,00	4,96	2,52
Orientamento al lavoro e alle professioni	34,93	20,92	7,69	27,86	26,65
Orientamento scolastico e universitario	7,42	5,23	15,38	7,63	11,88
Corsi gratuiti di lingua inglese per giovani	1,75	3,92	0,00	2,29	5,16
Esperienze di lavoro all'Estero	3,49	2,61	7,69	4,96	5,40
Opportunità di formazione professionale	13,97	27,45	38,46	15,65	12,00
Corsi gratuiti di lingua inglese per giovani	5,68	5,23	0,00	8,40	7,32
Corsi gratuiti di informatica per giovani e giovani coppie	0,87	1,96	0,00	2,67	4,92
Sostegno economico a giovani inoccupati/disoccupati	1,75	3,92	15,38	4,96	2,04
Benefit ed agevolazioni per giovani inoccupati/disoccupati	1,31	1,31	0,00	0,76	0,72
Sconti per attività culturali e del tempo libero	1,31	3,27	0,00	2,29	1,32
Sostegno per l'affitto di una casa per giovani e giovani coppie	2,62	0,00	7,69	1,91	0,84
Sostegno per l'acquisto di una casa per giovani coppie	3,49	2,61	0,00	2,67	2,16
Opportunità di partecipazione alla vita politica della Regione	2,18	0,65	0,00	0,38	2,04
Attività culturali e del tempo libero	9,17	13,07	7,69	8,78	11,04
Scambi culturali con gli altri paesi dell'unione europea	1,31	1,31	0,00	1,53	1,44
Corsi di educazione sessuale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,36
Sportelli di <i>counselling</i>	1,75	0,00	0,00	2,29	2,16
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

*N= 964*

*Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Regionale sulla condizione giovanili della Facoltà di Sociologia*

Il fatto che i territori in termini di problematiche e bisogni, focalizzino la loro attenzione soprattutto sulle questioni legate alla disoccupazione giovanile e alla presenza di un lavoro del mercato asfittico, testimonia, inoltre, l'esistenza di una visione delle politiche piuttosto tradizionalista. Sebbene il lavoro rappresenti un aspetto fondamentale per la realizzazione dell'autonomia giovanile, di certo non è l'unica dimensione esistenziale con la quale i giovani oggi sono costretti a

scontrarsi. Vale la pena ricordare che l'accesso al mercato del lavoro è solo una delle cinque "tappe di una marcia di avvicinamento alla condizione di piena cittadinanza nel mondo adulto"(de Lillo, 2007, p.13) e la questione lavorativa di certo non può e non deve esaurire le riflessioni che si fanno attorno al mondo giovanile. Questo delinea la difficoltà dei territori ad intercettare i bisogni di quella fascia della popolazione giovanile che non si riconosce in quei bisogni espressi dalla maggioranza. Ad esempio, dai dati del CATI., emerge che in Campania, seppur piccola, esiste una percentuale di giovani che vedono come priorità il sostegno per l'acquisto e/o affitto di una casa, nei documenti di programmazione, tuttavia, non si fa minimamente accenno alle problematiche giovanili legate all'indipendenza abitativa.

#### **4.5 L'analisi del sistema locale di partecipazione giovanile**

Nell'ambito del sistema locale dei servizi e degli ambiti di partecipazione giovanile, corrispondente alle sezioni C e D dei PTG, ai territori è stata richiesta una descrizione dei Servizi Informagiovani e dei sistemi di partecipazione locali quali i Forum, le Consulte e le Associazioni. In termini generali, sembra prevalere una descrizione delle caratteristiche formali del sistema di offerta più che delle attività realizzate. Il fulcro di tale descrizione è rappresentato da Informagiovani e Forum, ovvero da quella parte del sistema direttamente sollecitato dall'azione regionale, invece, non trovano rappresentazione nei documenti analizzati gli altri attori territoriali esistenti, quali associazioni giovanili e consulte, che pure rappresentano almeno su un piano formale una componente di rilievo del sistema. In linea generale risultano attivi alla lettura dei documenti ufficiali 320 Servizi Informagiovani su 349 presenti, maggiormente concentrati nelle province di Salerno (26,6%), Avellino (22,8%) e Napoli (20,3%); 186 Forum Giovani su 236 presenti, maggiormente concentrati nelle province di Avellino (30,8%), Salerno (28,6%) e Benevento (17,6%); 101 associazioni giovanili, la maggior parte distribuite nell'avellinese e nel casertano e solo il 3% in tutta la provincia di Napoli, ed una sola consulta giovanile (Tab 10.).

Sebbene sia possibile considerare la situazione dei Servizi Informagiovani e dei Forum una fotografia piuttosto attendibile della realtà – poiché i dati sono alquanto aderenti con quelli rilevati dalla Regione Campania nel monitoraggio sui Servizi Informagiovani e sui Forum Giovani pubblicati nel 2007<sup>8</sup>- meno veritiera appare, invece, la fotografia regionale delle associazioni e delle consulte giovanili rilevata dall'analisi dei documenti di programmazione.

**Tabella 10: Distribuzione provinciale del sistema di partecipazione locale giovanile rilevato dai PTG**

	I.G. presenti	I.G. attivi	% I.G. Attivi	N. Forum	Forum attivi	% Forum attivi	Assoc. presenti	Assoc. attive	% Assoc. attive	Consulte presenti	Consulte attive	% Consulte attive
Prov. Av	80	73	22,8%	60	56	30,8%	44	44	43,6%	1	1	100,0%
Prov. Bn	53	52	16,3%	46	32	17,6%	2	2	2,0%	0	0	0,0%
Prov. CE	51	45	14,1%	20	11	6,0%	51	51	50,5%	0	0	0,0%
Prov. Na	75	65	20,3%	42	31	17,0%	4	4	4,0%	0	0	0,0%
Prov. Sa	90	85	26,6%	68	52	28,6%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Totale	349	320	100%	236	182	100,%	101	101	100%	1	1	100%

La distanza che emerge tra gli attori istituzionali e le diverse forme dell'associazionismo giovanile che non rientrano nella morfogenesi dei Forum e dei Servizi Infomagiovani, ossia in quella parte del sistema di partecipazione direttamente sollecitato dall'azione regionale, può essere ricondotta a due fattori:

- una scarsa conoscenza del tessuto associativo locale;
- una propensione ad attivare quella parte del tessuto associativo con il quale si è maggiormente in contatto.

Nel complesso i sistemi di partecipazione giovanile locale, – a quanto dichiarato nelle analisi Swot –, si caratterizzano soprattutto per la collaborazione con gli altri attori presenti sul territorio (43,2%), l'accessibilità delle strutture attive (32,4%), la conoscenza (27%) e la visibilità del territorio (24,3%). Questi elementi sono annoverati, infatti, tra i principali punti di forza del sistema (Tab.11). Più complesso appare essere, invece, il tema della quantità delle risorse umane disponibili e del coinvolgimento dell'utenza, seguito dalla scarsità delle

<sup>8</sup> Questi dati sono stati presentati nel capitolo III di questo lavoro

risorse finanziarie disponibili considerate inadeguate per il funzionamento o l'apertura di nuove strutture (Tab.12). Inoltre, in molti i casi viene sottolineato che la scarsità delle risorse economiche ha delle ripercussioni negative sulla qualità dei servizi offerti. Nei PTG dei comuni capofila di Cicciano e Sala Consilina a proposito di questo aspetto si legge:

*“(...) gli operatori dei vari servizi Informagiovani hanno, molto spesso, un turnover e quindi a livello di formazione non si riesce ad arrivare a dei buoni livelli qualitativi. Tutto ciò a discapito dei servizi e delle informazioni da offrire ai giovani del territorio (...).”*  
(PTG di Cicciano)

*“Carenza di personale con adeguata contrattualizzazione a disposizione della rete Informagiovani e frequente impiego di risorse esterne per periodi limitati, tali da non favorire una loro adeguata esperienza nella gestione del servizio”*  
(PTG di Sala Consilina)

**Tabella 11: Punti di forza del sistema locale di partecipazione giovanile**  
(% dei si sul totale dei casi)

	%
Modalità di scambio e collaborazione con altri attori	43,2
Accessibilità delle strutture	32,4
Conoscenza del territorio	27,0
Visibilità del territorio	24,3
Accessibilità delle informazioni	18,9
Competenze degli operatori	18,9
Informazioni offerte	5,4
Disponibilità degli operatori	5,4
Tempestività delle risposte	2,7

**Tabella 12: Punti di debolezza del sistema locale di partecipazione giovanile**  
(% dei si sul totale dei casi)

	%
Quantità di risorse umane disponibili	41,0
Modalità di coinvolgimento dell'utenza	38,5
Scarsa collaborazione con altri attori presenti sul territorio	30,8
Risorse finanziarie disponibili	28,2
Risorse territoriali scarse ed inadeguate	25,6
Formazione degli operatori	12,8
Scarsa attenzione al monitoraggio delle attività	5,1
Tempestività delle risposte	0

Le distribuzioni provinciali, seppur con qualche piccola sfumatura, sia per quanto riguarda i punti di forza sia i punti di debolezza, non mostrano notevoli differenze territoriali, confermando, quindi, l'andamento complessivo che si registra a livello regionale. Quanto alle opportunità esistenti si sottolinea, *in primis*, l'attività informativa, la comunicazione, la capacità di fornire orientamento, ascolto, accoglienza e formazione (Tab.13). Nella descrizione dei vincoli prevale, invece, l'inadeguatezza e la scarsità delle risorse territoriali (48,3%), le difficoltà nel coinvolgimento dell'utenza (27,6%), la rigidità delle modalità di funzionamento dei servizi (24,1%). In merito alla rigidità dei servizi si evince uno sguardo piuttosto critico sull'eccessiva burocratizzazione che li caratterizza, rendendoli poco attenti alle reali esigenze giovanili. In alcuni casi, come ben testimonia il PTG del comune capofila di Airola, tale rigidità è percepita anche come una conseguenza della scarsa sensibilità della politica nei confronti delle politiche giovanili come ambito di *policy* (Tab.14):

*"(...) Scarso sostegno da parte delle istituzioni locali e scarsa sensibilità politica alle Politiche Giovanili (...)." (PTG di Lioni)*

**Tabella 13: Opportunità del sistema locale di partecipazione giovanile**  
(% dei si sul totale dei casi)

	%
Informazione	48,1
Diffusione materiale informativo	33,3
Orientamento	29,6
Ascolto/accoglienza	25,9
Formazione	25,9
Produzione materiale informativo	25,9
Convegni/Seminari	18,5
Modalità strutturate di ricezione del feed-back degli utenti	14,8
Risposte tempestive	7,4
Supporto, accompagnamento e risoluzioni problematiche	3,7

**Tabella 14: Vincoli del sistema locale di partecipazione giovanile  
(% dei si sul totale dei casi)**

	%
Risorse territoriali scarse e inadeguate	48,3
Difficoltà nel coinvolgimento dell'utenza	27,6
Rigidità delle modalità di funzionamento	24,1
Quantità di risorse umane disponibili	20,7
Formazione risorse umane disponibili	20,7
Distanza spaziale tra le strutture	17,2
Scarsa tempestività delle risposte	3,4
Difficoltà di garantire pari opportunità d'accesso	3,4

L'analisi SWOT si basa sull'individuazione di due gruppi di elementi: le competenze distintive (ovvero punti di forza e di debolezza) e i fattori facilitanti/ostacolanti (opportunità e vincoli), i primi sostanzialmente *interni* al sistema che si analizza e sotto il suo relativo controllo, i secondi più esterni perché percepiti come fenomeni di cui eventualmente avvantaggiarsi o da cui cautelarsi, ma che non possono, se non in misura minima, essere modificati dall'organizzazione cui la SWOT si riferisce. A proposito di quanto detto, la difficoltà di coinvolgimento dell'utenza è stata annoverata tra i vincoli piuttosto che tra i punti di debolezza del sistema. È possibile leggere questo dato o come difficoltà dei territori a sviluppare questo tipo di analisi, oppure come la tendenza da parte degli amministratori locali a spostare l'attenzione dalle proprie responsabilità in proposito alle caratteristiche del contesto o alle sue scarse risorse, indicate altrettanto frequentemente nella stessa sezione.

Un'ultima considerazione, infine, riguarda la descrizione del sistema dei servizi e della partecipazione giovanile spesso condotta tenendo in considerazione non tanto la ricognizione di quanto esiste nel territorio, quanto piuttosto i propositi della progettazione degli interventi. Le analisi finora condotte mostrano che, in questa sezione i territori si sono concentrati maggiormente su una descrizione delle intenzioni di programmazione riguardo alle carenze percepite e molto poco, invece, sulla descrizione della rete dei servizi attivi nel territorio di riferimento.

#### 4.6 Le priorità della programmazione e gli obiettivi strategici

Coerentemente con quanto rilevato a proposito del coinvolgimento dell'utenza è possibile notare che tra le priorità di programmazione viene dato un forte accento alla necessità di implementare una rete dei servizi esistenti sul territorio (56,4%), raggiungere un maggior numero di utenti (53,8%), migliorare l'offerta dei servizi presenti (46,2%) e favorire la collaborazione tra i soggetti istituzionali esistenti (41%) (Tab.15).

**Tabella 15: Distribuzione percentuale delle priorità della programmazione  
(% sul totale dei casi)**

	%
Implementare la rete dei servizi esistenti	56,4
Raggiungere un maggior numero di utenti	53,8
Migliorare l'offerta dei servizi	46,2
Favorire la collaborazione fra i soggetti istituzionali esistenti	41,0
Attivare nuovi servizi	33,3
Migliorare l'accessibilità dei servizi esistenti	17,9

La collaborazione istituzionale non emerge come una delle principali priorità della programmazione, tuttavia è un aspetto sui cui i territori stanno iniziando a riflettere. Questo dato diventa ancora più evidente nell'analisi degli obiettivi strategici della programmazione. Nel complesso sono tre le macro aree d'intervento cui possono essere ricondotti gli obiettivi strategici: la sensibilizzazione del territorio (70,2%), la relazione con il mercato del lavoro (42,6%), la collaborazione interistituzionale (38,3%) e con attori non istituzionali (36,2%). A tal proposito si riporta quanto scritto nei documenti dei comuni capofila di Amalfi, Quindici e Ottaviano che meglio sintetizzano quanto appena detto:

*“(...) Il piano si proporrebbe su scala locale una efficace opera di sensibilizzazione ed informazione rispetto alle opportunità partecipative che offrono i Forum con la collaborazione piena delle associazioni giovanili più attive secondo un discorso inclusivo e di costante aggregazione (...).”*

(PTG di Amalfi)

“(…) Collegamenti sinergici con i Centri per l’Impiego della Provincia di Avellino, con l’Università (per i tirocini formativi universitari), con le Agenzie interni lai di Lavoro presenti in Regione Campania (…)”. (PTG di Quindici)

“(…) Il nostro obiettivo è quello di dare un contributo alla creazione di un Sistema organizzato, efficace e sostenibile, potenziando le azioni interistituzionale in grado di sistematizzare e comunicare correttamente i diversi servizi presenti sul territorio. Incentivare la rete degli attori delle politiche giovanili che, con accordi di programma quadro o protocolli d’intesa, sistematizzino i propri servizi. Pertanto si intende attuare una politica di informazione, consulenza e orientamento rivolta ai giovani del distretto, nonché implementare iniziative che oltre a favorire il protagonismo dei giovani nella vita sociale, diano competenze spendibili anche nel mondo del lavoro(…)”. (PTG di Ottaviano)

Questi obiettivi rappresentano le principali *direzioni di marcia* (Bruschi 2007; p.99) dei territori, in linea con gli indirizzi regionali tesi a valorizzare l’asse informazione/partecipazione di tutti gli attori – istituzionali e non, individuali e collettivi – coinvolti a vario titolo dalla programmazione degli interventi di politiche giovanili (Tab. 16).

**Tabella 16 : Obiettivi strategici della programmazione  
(% sul totale dei casi)**

	%
Informazione/sensibilizzazione del territorio	70,2
Relazione con il mercato del lavoro	42,6
Collaborazione interistituzionale	38,3
Collaborazione con attori non istituzionali	36,2
Rapporti con l'utenza	31,9
Relazione con la formazione professionale	27,7
Radicamento territoriale dei servizi esistenti	23,4
Attivazione nuovi servizi	19,1
Formazione degli operatori	17,0

Quindi anche in questo ambito di *policy* sta maturando l’idea di servizi sempre più connotati da intenti di matrice promozionale in cui l'attenzione non è puntata tanto sulle strutture, quanto sugli interventi da attuarsi attraverso la costruzione di reti tra attori, istituzionali e non (Bifulco, Vitale 2003).

Per verificare la consistenza progettuale, ossia vedere se le progettazioni presentate fossero state costruite attraverso una sequenza di scelte logicamente coerenti (Costanzi, 2006), attraverso una scala a 4 punti, dove 1 indica il livello

più basso di coerenza e 4 il livello più alto, è stata analizzata la connessione e la coerenza interna ai documenti di programmazione. In riferimento al livello di connessione le dimensioni esaminate riguardano: le caratteristiche del contesto locale e le priorità della programmazione; i bisogni individuati e gli obiettivi dichiarati; gli obiettivi dichiarati e le azioni proposte, nonché i bisogni individuati e le azioni proposte. Nel complesso, il livello di coerenza che si registra nei documenti di programmazione assume valori medio alti. In linea di massima si registra un livello di connessione tendenzialmente più alto tra gli obiettivi dichiarati e le azioni proposte e tra le caratteristiche del contesto locale e le priorità della programmazione (Tab.17). Inoltre, anche se la descrizione dei bisogni è apparsa piuttosto fumosa, gli obiettivi dichiarati risultano, comunque, abbastanza coerenti con l'individuazione dei bisogni del *target* di riferimento. A proposito del grado di coerenza (Tab.18), invece, le caratteristiche analizzate riguardano: gli obiettivi strategici e l'analisi del contesto locale e gli obiettivi strategici e il sistema locale di partecipazione. Anche la coerenza interna delle sezioni che compongono i documenti assumono valori medio alti.

**Tabella 17 : Grado di connessione dei PTG- Valori medi  
(Media ponderata per il numero di comuni aderenti al PTG)**

	<b>Reg.</b>	<i>Pr. Av</i>	<i>Pr. Bn</i>	<i>Pr. Ce</i>	<i>Pr. Na</i>	<i>Pr. Sa</i>
Caratteristiche del contesto locale e priorità della programmazione	<b>2,5</b>	2,7	1,9	1,6	2,9	2,8
Grado di connessione tra i bisogni individuati e gli obiettivi dichiarati	<b>2,3</b>	2,3	2,3	2,0	2,3	2,6
Grado di connessione tra obiettivi dichiarati e azioni proposte	<b>2,8</b>	2,5	2,8	2,2	2,9	3,1
Grado di connessione tra bisogni individuati e azioni proposte	<b>2,4</b>	2,1	2,5	1,6	2,3	3,1

**Tabella 17: Grado di Coerenza dei PTG- Valori Medi  
(Media ponderata per il numero di comuni aderenti al PTG)**

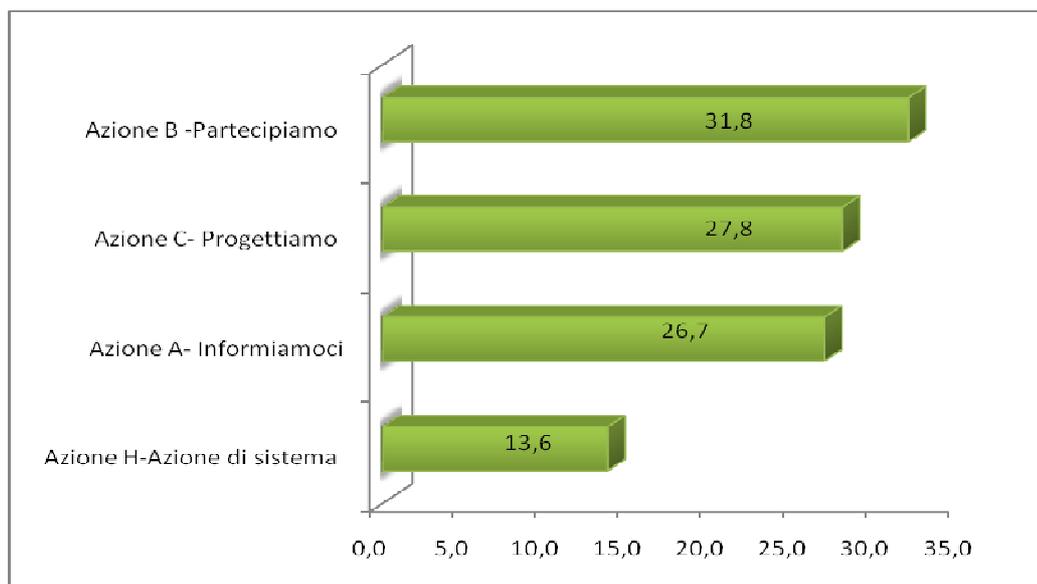
	<b>Reg.</b>	<i>Pr. Av</i>	<i>Pr. Bn</i>	<i>Pr. Ce</i>	<i>Pr. Na</i>	<i>Pr. Sa</i>
Grado di coerenza con l'analisi del contesto territoriale	2,5	2,5	2,2	1,9	2,4	3
Grado di coerenza con l'analisi del sistema locale di partecipazione giovanile	2,2	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1

#### **4.7 Le linee di azioni e le risorse finanziate impiegate**

Per quanto riguarda il numero di proposte progettuali, si registrano nel complesso 374 progetti, distribuiti in maniera piuttosto omogenea tra le azioni tranne che per l'azione "H" che registra un numero più basso di progetti. Quest'azione racchiude tutti gli interventi di potenziamento informatico e strutturale dei servizi Informagiovani, degli organismi di partecipazione giovanile e del SIRG.

Benché la distribuzione progettuale tra le azioni "A, B e C", sia piuttosto omogenea, il numero dei progetti presentati per l'azione "B" -riguardante interventi di promozione della partecipazione istituzionale dei giovani attraverso lo sviluppo e la promozione del sistema di Forum Giovanili- è leggermente più alto (Fig.5). Questo dato ben esemplifica la maggiore sensibilità istituzionale verso il tema della partecipazione giovanile, in cui il Forum può, almeno sul piano teorico, rappresentare uno strumento di apertura alla cittadinanza nel momento decisionale. Sul piano pratico, tuttavia i territori devono fare i conti con una popolazione giovanile campana che- come visto nel capitolo precedente – è molto distante sia dalla realtà dei Forum che degli Informagiovani.

**Figura 5: Distribuzioni dei progetti tra le azioni di programmazione**



A livello provinciale, si conferma una distribuzione piuttosto omogenea del numero di progetti tra le diverse azioni, e la provincia di Napoli è quella che presenta in assoluto il numero di progetti più elevato. Questo dato però non deve sorprendere siccome la provincia di Napoli è quella costituita da un numero di distretti scolastici più alto (Tab.5), pertanto si configura anche come la provincia con un numero di PTG maggiore rispetto alle altre province campane (Tab.19).

**Tabella 19: Distribuzioni provinciale delle tipologie dei progetti**

	Azione A- Informiamoci	Azione B - Partecipiamo	Azione C- Progettiamo	Azione H- Azione di sistema	Totale
Avellino	0	17	14	10	<b>54</b> su 7 PTG
Benevento	10	12	11	5	<b>38</b> su 5 PTG
Caserta	14	17	14	7	<b>52</b> su 7 PTG
Napoli	41	42	44	18	<b>145</b> su 13 PTG
Salerno	22	31	21	11	<b>85</b> su 12 ptg
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>119</i>	<i>104</i>	<i>51</i>	<i>374</i>

Entrando nel merito dei contenuti dei progetti concernenti le singole azioni, si evince che nell'azione "A" figurano attività relative la formazione degli operatori, il potenziamento delle risorse e dei servizi esistenti, le attività di informazione e sensibilizzazione, la realizzazione di materiale informativo. Inoltre, il

potenziamento delle strutture informative e in modo particolare dell'informazione è pensata, come ben si legge nel PTG del comune capofila di Airola, anche attraverso la messa a punto di portali e di strumenti multimediali. Questo segna un avvicinamento delle istituzioni verso modalità comunicative più vicine ai giovani come internet e nella fattispecie i social network<sup>9</sup>:

*“(...) Campagne di Informazione fisica (realizzazione di fogli informativi, opuscoli, flyer), Campagne di Informazione telematica (realizzazione di newsletter, sito web, canale video, presenze e attività sui social-network) (...)”*

(PTG di Airola)

Nell'ambito delle attività previste nei progetti riguardanti l'azione “B” figurano: l'organizzazione e la partecipazione a convegni, dibattiti e manifestazioni culturali in stretta collaborazione con i Forum Giovani; attività di ricerca, attività di sensibilizzazione e informazione del territorio, attività di supporto ai Forum e iniziative di animazione territoriale attraverso la realizzazione di laboratori. Significativi in tal senso i PTG dei comuni capofila di Sorrento e Grottolella in cui si legge:

*“(...) realizzazione da parte dei Forum di proiezioni e cineforum su tutto il territorio del Distretto 39. I temi delle rassegne saranno legati a temi di interesse giovanile che possano suscitare una discussione al termine delle proiezioni. Le rassegne e i successivi dibattiti saranno un luogo di democrazia attiva, dove i ragazzi potranno confrontarsi su temi di interesse pubblico e giovanile (privatizzazione dell'acqua, problema del lavoro, integrazione). Realizzazione, stampa e diffusione di un giornalino informativo gestito dai Forum presenti sul territorio con l'obiettivo di divulgare informazioni riguardo il mondo giovanile (scuola, formazione, lavoro, concorsi, sport, turismo, etc.) fatto dai giovani per i giovani (...)”*

(PTG di Sorrento).

*“(...)Il Forum dei Giovani di Grottolella darà vita ad una serie di iniziative volte al raggiungimento degli obiettivi sopra indicati. In particolare le fasi più importanti riguarderanno la produzione di corsi di laboratorio, dibattiti, creazione di gruppi di lavoro, organizzazione di spettacoli finali (...)”*

(PTG di Grottolella).

---

<sup>9</sup> A tal proposito vale la pena sottolineare che nel 9°Rapporto Censis sulla comunicazione è stato rilevato che il 67,8% degli italiani conosce almeno un social network e che l'88% dei giovani italiani è un utente abituale di Facebook.

Per quanto riguarda invece, le attività previste nei progetti concernenti l'azione C si ritrovano: l'organizzazione e la partecipazione a manifestazioni, convegni e dibattiti in cui pare molto sentita la tematica dell'ambiente, l'interculturalità, l'inclusione sociale, la prevenzione e l'educazione civica. Di seguito sono riportati alcuni stralci dei PTG dei comuni capofila di Caserta e di Sapri che meglio rappresentano quanto appena detto:

*“(...) Promuovere nei giovani atteggiamenti operativi e comportamenti responsabili nei confronti del proprio territorio e delle sue risorse in termini di tutela e valorizzazione, partecipazione e corresponsabilità; incoraggiare la partecipazione attiva dei giovani alle tematiche legate all'ambiente; promuovere la comprensione del problema consumo/rifiuti/sprechi/riciclaggio; proporre metodi comportamentali per essere rispettosi delle produzioni e seguire il ciclo di vita di un prodotto (...).”*  
(PTG di Caserta)

*“(...) Attività di informazione e divulgazione legate alla tutela dell'ambiente, all'ecologia, alle energie rinnovabili, alla bioedilizia, al concetto di sviluppo sostenibile e alle sue applicazioni (...) svolgimento di corsi di cultura ucraina, polacca, rumena e brasiliana svolti da immigrati e rivolti ai giovani italiani; attivazione di corsi gratuiti di lingua italiana per immigrati e del dopo-scuola per i figli di immigrati (...).”*  
(PTG di Sapri)

Infine, in linea con quanto previsto dalle linee guida del Piano, le proposte progettuali relative all'azione “H”, si caratterizzano per interventi di adeguamento strutturale e potenziamento dei servizi già esistenti e attivazioni di nuovi servizi. Nei PTG dei comuni capofila di Sala Consilina ed Ercolano sono ben sintetizzate le iniziative inerenti quest'azione:

*“(...) Acquisto di attrezzature informatiche e multimediali, di arredi e della segnaletica per il Centro Informagiovani, per i Punti e per i Forum della Gioventù, così da permettere un miglior dialogo con la popolazione giovanile grazie ai canali della multicanalità. Messa a disposizione all'interno degli stessi Punti di risorse informatiche dedicate per l'utilizzo da parte degli utenti (...).”*  
(PTG di Sala Consilina)

*“(...) L'erogazione dei servizi all'utenza da parte dei centri e punti informagiovani passa in primo luogo, oltre che attraverso la presenza di operatori qualificati in grado di rispondere alle richieste dei giovani del territorio, per una dotazione di tali strutture di un'adeguata strumentazione informatica (...). L'azione è costituita essenzialmente dall'acquisto di attrezzature dettagliato come segue e prevalentemente indirizzato al potenziamento dell'informagiovani e del forum di Ercolano (...).”*  
(PTG di Ercolano)

Per quanto concerne i contenuti delle proposte progettuali presentate è necessario fare delle considerazioni di carattere valutativo, una riguardante la qualità delle proposte progettuali, l'altra, invece, la rappresentazione del *target* di riferimento. Sicuramente notevoli sono gli sforzi che i territori hanno sostenuto nella sperimentazione di questo nuovo modo di programmare, ciò nonostante un'attenta lettura delle schede progettuali ha rilevato un'evidente difficoltà degli stessi nella progettazione formale degli interventi. Non sono rari i casi in cui non è chiaro che cosa realmente sul piano concreto s'intenda fare, e gli stessi stralci riportati a supporto delle considerazioni fatte sui contenuti delle proposte progettuali mostrano un accento più sugli obiettivi che si intendono raggiungere che sulle azioni da realizzare. La descrizione delle tecniche d'intervento è pressoché assente, solo raramente viene descritto come si intende raggiungere, motivare ed interagire con i giovani e il loro contesto sociale. Infine, la maggior parte delle proposte progettuali contenute nei piani sono prive di un "nome progetto" che, nella maggioranza dei casi, coincide con il nome dell'azione di programmazione regionale. Per quanto concerne la natura degli interventi o meglio il tipo di destinatario a cui gli interventi progettati si riferiscono, invece, emerge che, sebbene esista un'evidente volontà dei territori - in parte anche imposta - di progettare degli interventi che si rifacciano ad una concezione della gioventù, così come espressa dalle linee guida europee, ponendo maggiore attenzione alla partecipazione e al protagonismo dei giovani, tuttavia, nelle attività progettuali proposte continua ad intravedersi una concezione della gioventù figlia del *welfare* mediterraneo (Iard, 2001), cioè intesa come problema sociale. In altre parole s'intravedono ancora i caratteri di una tendenza a considerare i giovani in termini di pericolo e a identificarli, pertanto, come persone da proteggere dalle minacce che ostacolano il loro sviluppo. In tal senso, infatti, non sono infrequenti i progetti fondati su obiettivi preventivi e poco promozionali dove la partecipazione giovanile spesso si declina alla partecipazione ad eventi di sensibilizzazione verso temi della prevenzione inerenti alla lotta contro la droga, la delinquenza, la violenza, l'alcol. In questa direzione vanno i PTG dei comuni

capofila di Mercogliano, Cicciano, Casavatore, Amalfi, Caserta e Morcone, in cui è possibile leggere quanto appena affermato:

*“(...)saranno privilegiate azioni che: favoriscono la partecipazione dei giovani e promuovono forme di aggregazione; tendono allo sviluppo sostenibile e alla tutela ambientale; sono tese alla crescita della cultura della legalità e alla lotta contro la violenza e la delinquenza; promuovono la cultura della convivenza e della integrazione contro ogni forma di discriminazione; facciano crescere la consapevolezza dell'importanza della sicurezza stradale contro l'alcolismo(...).*  
(PTG di Mercogliano)

*“(...)Promozione dello sport della pallavolo, a livello giovanile, per la prevenzione contro la violenza e la delinquenza (...).”* (PTG di Cicciano)

*“(...)Si intende promuovere l'iniziativa “Naso Rosso” promossa dal Ministero della Gioventù e l'Istituto Superiore di Sanità (...) iniziativa (...) rivolta a tutti i giovani amanti della notte, frequentatori abituali e non di locali notturni, che rischiano di mettersi alla guida in stato di ebbrezza, dedicata al monitoraggio e alla prevenzione dei rischi dovuti all'uso di sostanze ricreative. L'obiettivo è quello di sensibilizzare e invogliare i giovani ad assumere un comportamento più responsabile alla guida ed una maggiore consapevolezza dei danni che possono derivare dall'uso di sostanze stupefacenti e dall'abuso di alcol puntando soprattutto sull'importanza di momenti di dialogo e di ascolto quali il counselling (...).”*  
(PTG di Casavatore)

*“(...)Incentivare la sensibilità giovanile verso i temi della legalità, discriminazione, lotta contro la violenza e delinquenza attraverso gli strumenti dell'arte e della cultura(...).”* (PTG di Amalfi)

*“(...)Rispondere ad alcuni bisogni specifici dei giovani del territorio ed in particolare al bisogno di: accesso alle informazioni, lavoro, formazione, cultura, salute, prevenzione dalle dipendenze(alcol, droga), ecc(...).”* (PTG di Caserta)

*“(...) Tutti ormai sappiamo che il numero più alto di incidenti stradali coinvolge i ragazzi soprattutto nelle ore notturne del week-end e quasi tutti hanno come causa l'eccesso di velocità, alcol, droga (...). Per promuovere non solo la partecipazione e l'ampliamento di forme di aggregazione giovanile ma anche una cultura consapevole circa l'importanza della sicurezza stradale contro l'alcolismo, tema di grande attualità tra le giovani generazioni (...).”*  
(PTG di Morcone)

Non che questi obiettivi non debbano essere perseguiti, ma devono essere inseriti in una prospettiva che vede le giovani generazioni come risorsa della società, perché portatori di forza innovativa e di una capacità creativa. Occorre, dunque, favorire la partecipazione consapevole dei giovani cittadini alla vita collettiva,

nelle sue varie articolazioni, attraverso un approccio personalizzato diretto ai giovani che deve basarsi su un orientamento e su una consulenza flessibili e su appropriati sistemi di informazione.

Un'ultima riflessione, infine, riguarda la distribuzione delle risorse economiche impiegate nelle diverse azioni. Sebbene il tema dei finanziamenti possa riguardare più da vicino un contabile che un sociologo, in questo caso la distribuzione delle risorse è utile per verificare se i distretti scolastici che hanno partecipato alla sperimentazione, hanno rispettato la quota minima di compartecipazione finanziaria richiesta del 25%, nonché la capacità dei territori di intercettare altre forme di finanziamento.

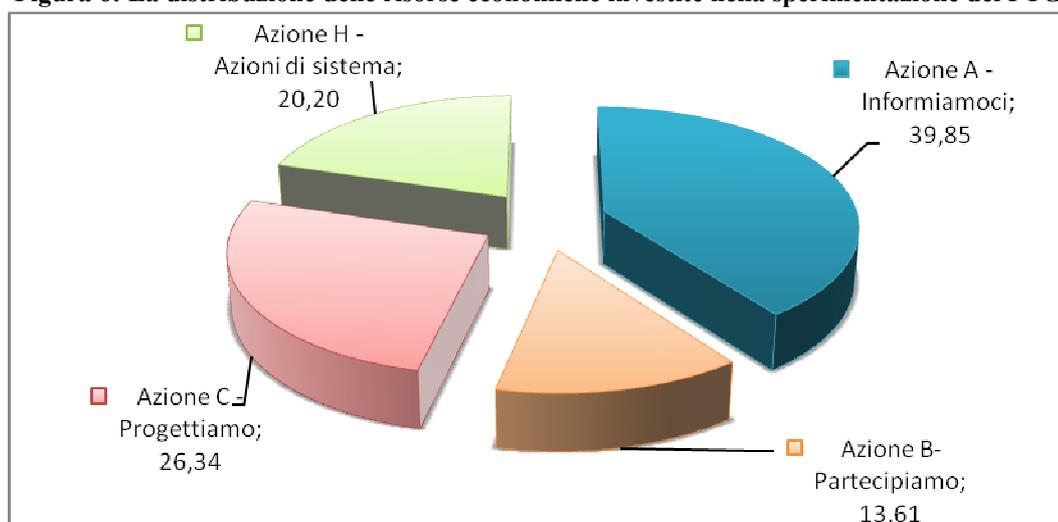
La sperimentazione dei PTG ha rappresentato per le politiche giovanili regionali un investimento economico di € 5.960.902,94<sup>10</sup>, che vede impiegate sia risorse regionali che degli enti locali<sup>11</sup>. Circa il 40% delle risorse economiche investite ha riguardato azioni di promozione ed incentivazione dell'informazione e dei servizi informativi, il 26% azioni di promozione della progettualità giovanile ed all'incirca il 21% è stato destinato al potenziamento e all'adeguamento strutturale del sistema di partecipazione locale giovanili, in particolar modo dei Forum Giovani e dei Servizi Informagiovani (Fig.6).

---

<sup>10</sup> Superiore se si prendono in considerazione anche le risorse dei 3 PTG che non si sono riusciti ad analizzare

<sup>11</sup> In totale gli enti locali hanno contribuito con un finanziamento pari a € 1.333.535,84

**Figura 6: La distribuzione delle risorse economiche investite nella sperimentazione dei PTG**



L'attribuzione del contributo economico è stata effettuata sulla base di criteri formali prestabiliti, quali la dimensione della popolazione giovanile presente nel distretto, il numero dei comuni coinvolti nella programmazione ed il numero di forum attivi. Guardando la Tabella 20, come ci si poteva attendere, la provincia di Napoli ha ricevuto la quota maggiore di risorse data la sua maggiore dimensione rispetto alle altre province campane.

**Tabella 20: Distribuzione provinciale delle risorse regionali**

	v.a	%
Provincia di Avellino	€ 752.033,00	16,3
Provincia di Benevento	€ 500.706,03	10,8
Provincia di Caserta	€ 574.715,98	12,4
Provincia di Napoli	€ 1.744.964,41	37,7
Provincia di Salerno	€ 1.054.947,68	22,8
Totale	€ 4.627.367,10	100,0

Per quanto concerne il rispetto della soglia prevista per il cofinanziamento delle attività tranne che per la provincia di Caserta, dove si registra un investimento economico minore rispetto a quello richiesto, nelle altre province la soglia fissata è stata rispettata, e in alcuni casi è stato investito anche più di quanto richiesto. Nella provincia di Napoli, sono stati investiti circa 54 mila euro in più rispetto a quelli previsti da bando e, se si prende in considerazione la dimensione

provinciale in termini di numero di distretti presenti, allora l'investimento più forte è quello fatto dalla provincia di Avellino, dove sono stati stanziati circa 33 mila euro in più (Tab.21). In particolare, sono i distretti di Grottolella, Lioni e Quindici a destinare un contributo economico superiore. Il caso della provincia di Napoli, inoltre, è interessante anche perché sono due i distretti di questa provincia ad aver impegnato nella sperimentazione anche altre risorse economiche. Dalla lettura dei documenti in nostro possesso, però, non è stato possibile risalire alla natura, o meglio alla provenienza di tali risorse. L'analisi delle risorse economiche mette in evidenza la scarsa capacità dei territori di intercettare fonti di finanziamento diverse da quelle elargite a livello regionale o da quelle proprie, avute a seguito della distribuzione del Fondo Nazionale delle Politiche Giovanili (Tab. 17).

**Tabella 2: Distribuzione provinciale delle risorse economiche distinte per regionali e proprie**

	Risorse regionali €	Risorse Proprie €	Altre risorse €	Totale Speriment. €	Compartecip. €	Differenze compartecipazione effettiva e stabilità
Prov. AV	752.033,00	221.596,85		973.629,85	188.008,25	33.588,60
Prov. BN	500.706,03	128.526,89		629.232,92	125.176,51	3.350,38
Prov. CE	574.715,98	127.420,19	99,00	702.235,00	143.679,00	<b>-16.258,81</b>
Prov. NA	1.744.964,41	490.337,14	99.387,63	2.334.680,18	436.241,10	54.096,04
Prov. SA	1.054.947,68	266.168,14		1.321.115,82	263.736,92	2.431,22
Totale	4.627.367,10	1.234.049,21	99.486,63	5.960.893,77	1.156.841,78	77.207,43

#### 4.8 La concertazione

Altro nodo cruciale dell'analisi è rappresentata dalla ricostruzione dei processi di concertazione avviati per la definizione dei documenti di programmazione. La pianificazione strategica si basa sull'attivazione di processi di cooperazione tra attori locali volti a formulare delle strategie di medio-lungo periodo sufficientemente condivise per lo sviluppo dei territori (Leone, 2011). Il compito della pianificazione strategica diventa quello di mobilitare una pluralità di attori tramite processi partecipativi attivando la cooperazione e l'integrazione fra diversi livelli di governo. La ricostruzione di questo processo pur essendo un aspetto

molto importante, tuttavia, è difficilmente circoscrivibile alla sola analisi documentale. I documenti di programmazione, infatti, hanno delineato un profilo schematico della dimensione concertativa; una dimensione che, essendo processuale e dinamica, tende a sfuggire ai tentavi di ingabbiamento burocratico. Ciò premesso è bene sottolineare che la descrizione di azioni e progetti, del numero e del tipo di attori coinvolti, dei ruoli formali attribuiti a ciascuno di essi e degli esiti prodotti, se effettuata con dovizia di particolari, migliora sensibilmente la comprensione delle dinamiche concertative. Anche in tal caso, tuttavia, le evidenze documentali sono state trattate con cautela in quanto non necessariamente in esse sono state riproposti i contenuti delle azioni progettate. Più precisamente, i documenti di programmazione hanno offerto al riguardo una rappresentazione fin troppo sintetica dei processi di concertazione avviati a livello locale, almeno nelle sezioni del documento a ciò deputate. A prevalere è spesso la descrizione delle azioni “formali” compiute piuttosto che la descrizione del numero e del tipo di attori coinvolti, nonché degli esiti di tale coinvolgimento, soprattutto per gli attori non istituzionali. Nel complesso tra gli attori più coinvolti si ritrovano in assoluto i Comuni e le associazioni giovanili, gli Informagiovani e i Forum, mentre sono poco rappresentati i Centri per l’Impiego, le scuole e i gruppi informali di giovani (Tab.22). Questo esito non è da ricondurre necessariamente ad un loro mancato coinvolgimento nel processo di concertazione quanto piuttosto ad un’interpretazione selettiva del disciplinare predisposto per la programmazione o da una stesura di tipo “burocratico” più attenta al rispetto delle procedure che non alla valorizzazione delle azioni compiute.

Per quanto riguarda, invece, le azioni intraprese per il coinvolgimento degli attori per la stesura del PTG, i territori hanno utilizzato soprattutto modalità tipiche della prassi amministrativa che è appunto la pubblicazione di un avviso pubblico in cui i diversi attori territoriali sono stati invitati a partecipare alla stesura del Piano di Politiche Giovanili. Significativi in tal senso i documenti di programmazione dei comuni capofila di Ischia, Grottolelle e Airola, in cui si legge:

*“(...) Il Comune Capofila ha pubblicato un avviso pubblico con il quale ha invitato a manifestare interesse alla partecipazione alla stesura del PTG(...)”.*  
(PTG di Ischia)

*“(...)Le attività di concertazione e divulgazione che il Distretto n.º4 con Grottolella capofila ha messo in atto, sono state innanzitutto la pubblicazione di un “Avviso Pubblico per l’avvio delle attività di concertazione del P.T.G. Distretto(...)”.*  
(PTG di Grottolelle)

*“(...)Le attività di concertazione e divulgazione che il Distretto n.º8 con Airola capofila ha messo in atto sono state innanzitutto la pubblicazione di un “Avviso Pubblico a presentare Manifestazioni di Interesse (...)”.*  
(PTG di Airola)

Non è stato possibile, tuttavia, comprendere come le istituzioni e i rappresentanti degli interessi giovanili abbiano instaurato il dialogo e quanto ciò si sia poi tradotto nella pratica della programmazione negoziata. Sicuramente quest’aspetto è uno dei punti deboli della documentazione, su cui bisogna insistere e proporre azioni migliorative.

**Tab. 3- Distribuzione percentuale degli attori coinvolti nella programmazione  
(% sul totale dei casi)**

	%
Attori coinvolti Comuni	63,4
Attori coinvolti Forum	63,4
Attori coinvolti Informagiovani	53,7
Attori coinvolti Associazioni giovanili	53,7
Attori coinvolti Scuole	24,4
Attori coinvolti Giovani	17,1
Attori coinvolti Centri per l'Impiego	4,9
Attori coinvolti Consulte	2,4

#### **4.9 L’innovatività degli interventi**

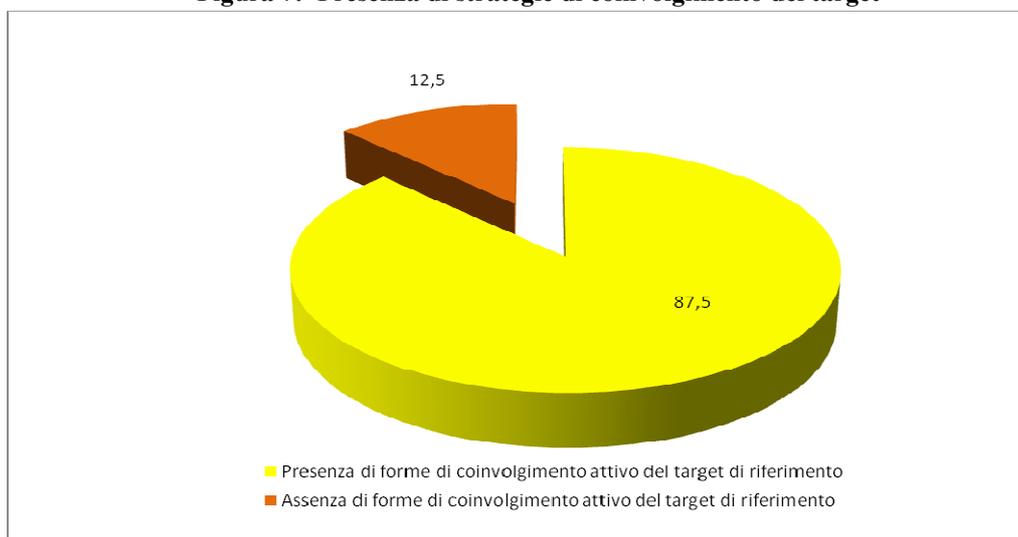
Un altro elemento indagato nei documenti di programmazione è rappresentato dall’innovatività delle azioni progettate e dal loro grado di rilevanza rispetto al contesto. In particolare, per valutare il livello d’innovazione complessiva della programmazione sono stati analizzati vari aspetti quali la presenza di strategie d’intervento basate sul coinvolgimento attivo del *target*, l’esistenza di forme d’integrazione tra attori territoriali diversi o tra vari settori d’intervento.

Nella maggioranza dei piani analizzati (87,5%) è stato possibile individuare strategie d'intervento basate sul coinvolgimento attivo del *target*, soprattutto in attività di tipo culturale e ricreativo (Figura 7).

*“(...) Coinvolgimento di un gruppo di giovani, proveniente da tutti i comuni della rete che in affiancamento ai servizi informa giovani e con il coordinamento del Centro Risorse Distrettuale parteciperà: Alla redazione distrettuale e alla promozione informativa in modalità peer to peer”* (PTG di Sarno)

*“(...) Valorizzare, attraverso il coinvolgimento diretto ed attivo dei giovani, le attività di animazione insistenti sul territorio, rendendone gli stessi, secondo le differenti forme aggregative e organizzative, protagonisti e responsabili (...)”*. (PTG di Sapri)

**Figura 7: Presenza di strategie di coinvolgimento del target**



Uno dei punti più innovativi del PTG, ha riguardato la possibilità per i giovani di partecipare all'attività programmatoria sia nella forma dei Forum e dei Servizi Informagiovani, sia nella forma di gruppi informali. In non tutti i piani analizzati, sono state esplicitate le modalità di coinvolgimento del *target* anche perché la partecipazione giovanile all'attività programmatoria è avvenuta soprattutto attraverso i Forum. Tuttavia in quei piani in cui quest'aspetto è stato indicato, è emerso che esse vanno dalla pubblicazione di avvisi pubblici volti ad accogliere le disponibilità circa la manifestazione di interesse, alla costruzione di piattaforme

informatiche dedicate alla raccolta delle esigenze giovanili utili alla predisposizione del piano.

*“(...) Nell’ambito dei suddetti incontri si è analizzato anche l’aspetto relativo al coinvolgimento dei giovani nel processo di progettazione, anche in questo caso per l’identificazione dei Giovani (Forum comunali, le Associazioni e anche i gruppi non formali), si è deciso di predisporre un avviso pubblico con relativa manifestazione d’interesse; Ricevute le Manifestazioni d’Interesse si è convocata l’Assemblea Pubblica per discutere e raccogliere le proposte dei giovani (...).”*

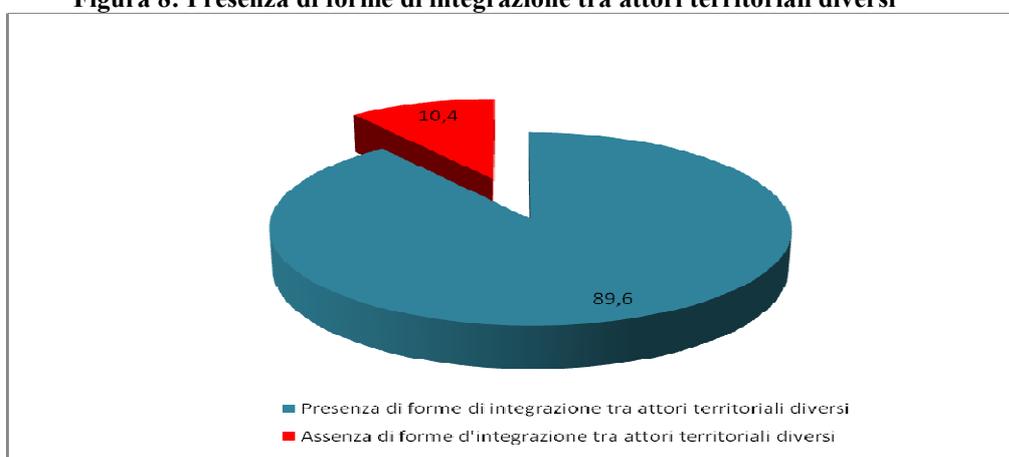
(PTG di San Cipriano d’Aversa)

*“(...) Il comune Capofila ha creato un blog adatto alle esigenze comunicative dei giovani, uno spazio che ha ospitato un social Forum dove i ragazzi sono stati liberi di portare idee, pensieri e suggerimenti. Tutti gli spunti emersi sono stati raccolti dal Responsabile del Centro Informagiovani e condivisi con i membri del Comitato Distrettuale durante le riunioni (...).”*

(PTG di Marcianise)

Infine, nell’89% dei piani analizzati, vale a dire in 43 piani, si delinea la presenza di forme d’integrazione con altri attori territoriali, e si tratta per lo più di scuole, centri per l’impiego e ad alcune aziende *no profit* (Fig.8). Non si rilevano, invece, forme di integrazione con altri settori d’intervento.

**Figura 8: Presenza di forme di integrazione tra attori territoriali diversi**



*“(...) le strutture che opereranno in sintonia con i servizi informagiovani saranno: gli istituti di scuola media superiore del territorio; i servizi interinali al lavoro; i centri per l’impiego; i centri di aggregazione giovanile; gli assessorati che svolgono attività afferenti il mondo giovanile (...).”*

(PTG di Sarno)

*“ (...) Saranno coinvolti nella rete tutti i soggetti pubblici e privati il cui compito precipuo è quello di interessarsi ai giovani: scuole, università, organizzazioni culturali no profit (...)”*  
(PTG di Lacedonia)

### **Considerazioni conclusive sui risultati emersi**

Quanto fin qui analizzato fornisce una fotografia interessante di come i territori campani siano riusciti a tradurre i processi di pianificazione in documenti che, pur alla prima esperienza, risultano essere complessivamente un significativo passo in avanti rispetto alla tradizionale modalità di programmazione degli interventi a favore dei giovani. I risultati emersi dall'analisi valutativa dei PTG meritano un doppio livello di riflessione: uno di tipo metodologico, che rinvia alla capacità programmatica dei territori e uno di tipo contenutistico, che si riferisce, invece, alle forme degli interventi rivolti ai giovani.

Sul piano metodologico, dai documenti di programmazione emerge che le progettazioni<sup>12</sup> non sono supportate da dati di ricerca e argomentazioni teoriche e metodologiche di riferimento per la descrizione e interpretazione dei fenomeni in cui si cerca di intervenire. I programmatori, infatti, nella descrizione del contesto territoriale e della condizione giovanile privilegiano soprattutto le conoscenze di senso comune. Vale la pena ricordare che il ricorso a documenti di ricerca e l'utilizzo di dati statistici rappresenta una delle tappe propedeutiche del processo programmatico, perché costituisce la base necessaria per la costruzione di un'adeguata analisi dei bisogni (De Ambrogio, 2007). Nel complesso le dimensioni problematiche rilevate sono prive di quella prospettiva storica che permette di cogliere l'evoluzione socioeconomica del territorio, nonché di una visione d'insieme, nazionale e sovranazionale che rappresenta un importante ambito di riflessione e connessione con le considerazioni inerenti il contesto esplorato (Costanzi, 2006). La progettazione delle politiche, infatti, “non può

---

<sup>12</sup>Riprendendo la definizione di Costa (2006; p. 14) il concetto di progettazione richiama “l'insieme delle azioni messe in campo sia a monte di questo momento, sia a valle con la predisposizione degli strumenti adeguati per garantire una seppur minima incisività alle politiche”

prescindere da ciò che, a un livello più ampio va accadendo” (Costa, 2006, p.11). Si rileva, inoltre, un forte schiacciamento sulla *mission* piuttosto che sugli obiettivi specifici, mancano quelli che Bruschi (2007; p. 104) definisce “obiettivi meta” ossia “il traguardo dell’intervento”. Gli obiettivi, infatti, appaiono molto astratti e poco traducibili in prassi operative. Si evidenzia che la chiara identificazione degli obiettivi-meta rappresenta un aspetto importante, perché essi danno una misura che permette di valutare successivamente l’impatto dell’intervento in termini di corrispondenza tra gli obiettivi strategici fissati e quelli raggiunti. In merito all’identificazione dei bisogni della popolazione giovanile si evince, inoltre, una scarsa capacità dei territori ad intercettare i bisogni anche di quella fascia della popolazione che non si riconosce nei bisogni espressi dalla maggioranza. Se da un lato è vero che le difficoltà di lettura dei bisogni giovanili non possono essere imputate esclusivamente a una scarsa attenzione istituzionale verso il mondo dei giovani o a una mancanza di competenze, poiché il bisogno collettivo è una questione tutt’altro semplice. Esso, infatti, si origina da processi complessi e la sua natura collettiva non permette di parlare di “volontà unica” (Bruschi 2007; p. 97) e, dunque, le difficoltà stanno proprio nel fatto che si tratta di costruzioni socioculturali differenziate tra individui e gruppi sociali (Bruschi, 2007). Dall’altro, è anche vero che tali difficoltà sono il risultato di un mancato coinvolgimento adeguato della popolazione giovanile nel processo di pianificazione. Dall’indagine CATI, a tal proposito, è emerso che solo il 25% del campione raggiunto ha dichiarato di aver sentito parlare del Piano Territoriale di Politiche Giovanili.

Sul piano contenutistico, le attività progettate, sebbene pongano una maggiore attenzione ai temi della partecipazione e del protagonismo giovanile, sono ancora legate a una visione piuttosto tradizionale della gioventù. Nelle proposte progettuali continua, infatti, a intravedersi una visione dei giovani come categoria sociale da proteggere. La partecipazione giovanile si realizza soprattutto attraverso obiettivi caratterizzati da una logica preventiva e poco promozionale. In altre parole, la partecipazione giovanile alla vita locale si declina soprattutto all’organizzazione di eventi di sensibilizzazione e informazione su tematiche

inerenti la prevenzione oppure di tipo culturale- ricreativo. Non basta, però, coinvolgere i giovani nell'organizzazione di eventi per poter dire che partecipano alla costruzione delle politiche giovanili del loro territorio. Nella Carta per la partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale del Consiglio d'Europa viene dato ampio risalto ai canali di espressione delle esigenze giovanili, tuttavia con un compito ben preciso: esercitare una funzione propositiva e di controllo sulle politiche che li riguardano. In nessuno dei piani analizzati, ad esempio, sono stati proposti dei laboratori territoriali di progettazione e programmazione partecipata per l'inserimento dei giovani nei processi gestionali e decisionali a livello territoriale. Inoltre, la visione piuttosto tradizionalista della gioventù si evince anche dai contenuti delle analisi dei contesti, in cui solo in rari casi le problematiche giovanili vanno oltre la dimensione lavorativa. Nel Libro Bianco sulla gioventù, ad esempio, ben viene messo in evidenza che nonostante il lavoro e il reddito siano delle dimensioni cruciali per l'autonomia giovanile, tuttavia tale autonomia passa anche attraverso altre questioni come quelle degli alloggi e dei trasporti. Nei documenti non viene fatto nessun accenno alle esigenze dei giovani legate all'indipendenza abitativa o, comunque, alla necessità di politiche abitative che investano nel *social housing*. In questo discorso, tuttavia, bisogna anche tenere in considerazione il fatto che le risorse finanziarie predisposte sono state piuttosto scarse e questa scarsità, spesso, va incidere profondamente su quelli che sono i buoni propositi di una progettazione.

Da quanto finora detto è possibile tracciare sinteticamente le luci e le ombre di questa sperimentazione. Per quanto riguarda le luci ossia gli aspetti positivi della sperimentazione si evince, senza ombra di dubbio, che l'esperienza dei PTG ha permesso per la prima volta ai territori di *pensare* agli interventi per i giovani in un ottica sistemica e non più come il frutto di pianificazioni settoriali e scarsamente collegate. A livello locale ha innescato un processo d'istituzionalizzazione delle politiche giovanili. Il numero dei progetti presentati dagli enti locali è consistente, e grazie anche alla gestione regionale le nuove linee di programmazione introdotte dai PTG hanno avuto un effetto propulsivo in termini di mobilitazione comunale. I PTG hanno fornito un impulso

all'attivazione istituzionale sul fronte della pianificazione degli interventi e contribuito ad avviare dei processi di cambiamento, ma l'orizzonte temporale limitato della sperimentazione non permette di considerare questi cambiamenti come definitivi. I primi risultati del lavoro svolto indicano che la programmazione negoziata ha, seppur timidamente, iniziato a incidere nel modificare la rete di relazioni tra istituzioni e tra queste e il territorio. I PTG hanno dato alle istituzioni locali la possibilità di intravedere anche in questo settore nuove modalità di intervento, orientate a favorire l'approccio partecipativo e integrato. Per quanto riguarda le ombre, invece, bisogna sottolineare che non basta la semplice introduzione di nuove linee di programmazione a cambiare il corso delle politiche giovanili *tout-court*. Affinché la progettazione partecipativa rappresenti un importante e decisivo strumento per il miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche (Fareri, 1998) è necessario andare oltre la semplice acquisizione di prassi di progettazione partecipata (De Ambrogio, 2009). Perché la progettazione partecipata possa realmente contribuire a un miglioramento dell'efficacia delle politiche, non basta mettere le persone intorno ad un tavolo (Balducci, 1991). La molteplicità e la rilevanza delle dimensioni che concorrono a definire l'ambito sociale, sia per la varietà e l'autonomia dei soggetti che vi operano, sia per i loro continui mutamenti rendono questo settore un campo alquanto complesso. Per queste ragioni quindi, l'azione progettuale deve considerare "problemi e azioni nel loro insieme e nella loro interrelazione, in una visione in cui la partecipazione diviene una componente essenziale" (De Ambrogio 2009; p. 1). È necessario, quindi, consolidare le competenze di *social planning* richieste dalla progettazione partecipata e dal lavoro in partenariato (De Ambrogio, 2009). Nonostante ciò, ad avviso di chi scrive, il processo di elaborazione del piano ha comunque rappresentato un percorso di riflessività istituzionale, di apprendimento delle esperienze progettuali e operative, in altri termini un'istituzione, "pensata e progettata per apprendere" (Donolo 1997; p. 183). In riferimento a quest'ultimo aspetto, dunque occorre tenere a mente che le politiche giovanili italiane hanno sofferto di essere state per molto tempo un ambito di intervento marginale nell'agenda politica dei governi locali e ciò ha ostacolato la nascita e la

sedimentazione di conoscenze ed *expertise*. A tale situazione si aggiunge, inoltre, che l'approccio allo sviluppo dal basso, si basa sulle specificità locali e sulla capacità di governo delle risorse locali, ponendosi in contrapposizione all'altro approccio, basato sulla vecchia logica dello sviluppo *dall'alto*. Pertanto, tale approccio implica necessariamente una capacità progettuale ed un fabbisogno informativo maggiore di quelli richiesti dalle politiche di tipo *top-down*. Si tratta, insomma, di politiche potenzialmente più esigenti e nello stesso tempo più efficienti perché in grado di agire sul contesto istituzionale e organizzativo (Gaudio, Zumpano; 2003).

## OSSERVAZIONI FINALI

Le politiche giovanili si sono sviluppate dentro un mandato sociale carico d'interrogativi sulla base dei quali si sono allestiti servizi e progetti che attraversano i giovani e il loro mondo. Quando s'intende delimitare il campo d'azione delle politiche giovanili, i dilemmi di fronte ai quali ci si trova, data la pluralità insita nei due termini che costituiscono questo segmento dell'azione pubblica, non sembrano aver condotto a una sintesi. In merito a quest'aspetto bisogna sottolineare che, benché non sia possibile individuare una definizione di politiche giovanili in grado di identificare e circoscrivere in termini assoluti i suoi destinatari, lo stile di governo, le finalità, e le soluzioni organizzative da adottare nei processi d'implementazione di questi interventi, tuttavia, è possibile individuare determinati modelli di politiche che si sono sviluppati in seguito a specifici modelli di gioventù e a determinate architetture istituzionali (IARD, 2001). Per quanto riguarda l'Italia, studi in merito (IPRASE, 2010) hanno evidenziato che, sebbene nel nostro Paese sia rintracciabile un modello mediterraneo di politiche giovanili, connotato da una bassa partecipazione della società civile nei processi di programmazione ed implementazione delle politiche, l'impatto delle linee guida europee e i processi di federalismo amministrativo l'hanno avvicinato verso interventi miranti allo sviluppo del protagonismo politico e della cittadinanza attiva dei giovani. Inoltre, i dilemmi che sottendono questo settore non devono rappresentare un pretesto per non decidere o per delegare le scelte ad altri settori di intervento della sfera pubblica.

Ponendo l'attenzione ai cambiamenti che hanno interessato il panorama delle politiche giovanili italiane, essi riguardano il contenuto, i processi di programmazione e gestione delle politiche e il modello di *governance* (Paroni, 2011).

Per quanto concerne i contenuti emerge che dagli anni Settanta a oggi le politiche giovanili hanno abbandonato l'impostazione preventiva caratterizzata da interventi volti a contrastare le forme di devianza e disagio giovanile (Neresini, Ranci:1992; Colleoni: 2006; Ranci, 1989) - principalmente rivolti a coloro che si trovavano in situazioni di difficoltà sociale-, per acquisire, soprattutto in questi ultimi anni, una *vision* più universalistica. Gli interventi a favore delle giovani generazioni hanno assunto la forma di politiche d'investimento e di autonomia volte alla piena realizzazione dei diritti dei cittadini in età giovanile (Mesa, 2008). In linea con le indicazioni provenienti dall'ambito comunitario, s'inizia, dunque, a programmare politiche tese a considerare i giovani come una risorsa qualificante per la crescita economica e sociale del Paese. La nascita di un ministero ad *hoc*, il POGAS, e la costituzione del relativo Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili, hanno determinato un mutamento dei processi di programmazione e gestione delle politiche giovanili italiane.

Si è visto che l'assenza di una struttura di raccordo centrale ha fatto sì che la programmazione di queste politiche fosse subordinata alla disponibilità e alla sensibilità dei diversi attori impegnati in questo settore. Questi istituti hanno permesso di sperimentare nuove metodologie e nuovi strumenti di lavoro, nonché la possibilità di costruire interventi organici con diversi livelli territoriali. Con la nascita del POGAS per la prima volta, nel nostro Paese si è avuta, infatti, la possibilità di dare unitarietà e stabilità alla programmazione e fare affidamento su risorse stanziare ad *hoc*. Tali istituti hanno, inoltre, conferito alle politiche giovanili italiane un nuovo modello di *governance*. Nello specifico, la nuova architettura istituzionale ha conferito al nostro Paese i caratteri di un modello ministeriale. La precedente riforma del Titolo V della Costituzione, però, non permette di parlare di modello ministeriale puro, bensì di modello ministeriale *decentrato*, poiché ha spostato il baricentro del sistema legislativo verso le Regioni. Ciò nonostante, è possibile parlare di nuova *governance* delle politiche giovanile perché rispetto al passato, con l'istituzionalizzazione del Ministero, gli obiettivi generali di queste politiche sono fissati - attraverso il Piano Nazionale

Giovani- a livello centrale, che Regioni e province autonome s'impegnano a raggiungere attraverso la stipula degli Accordi di Programma Quadro.

I mutamenti delle politiche giovanili italiane sono scaturiti dai cambiamenti interni alla struttura amministrativa del nostro Paese, investita sempre più da riforme miranti al federalismo amministrativo che ben si sono sposate con i processi di europeizzazione. In particolare la diffusione dei principi e degli orientamenti comunitari, in quest'ambito di *policy*, è avvenuta attraverso una *modalità* coordinativa (Graziano, 2004). Le indicazioni di politica giovanile definite a livello comunitario si sono diffuse attraverso l'emanazione di atti non vincolanti quali raccomandazioni (*soft law*), comunicazioni e libri bianchi che, pur non avendo alcuna base giuridica di sovranazionalizzazione hanno rappresentato una forte spinta adattiva in Italia, in cui ancora oggi è assente una legge nazionale di settore. Il quadro comunitario relativo gli interventi a favore dei giovani ha influenzato il contesto nazionale, ispirandone la filosofia nel quadro della *multilevel governance* (Commissione della Comunità europea, 2001). In questo scenario la costruzione di reti di cooperazione territoriale per accrescere visibilità e rappresentatività di tutti i soggetti del partenariato istituzionale è stata incoraggiata tramite una precisa strategia: "aprire i processi decisionali alla partecipazione di tutti i cittadini europei e soprattutto dei giovani come imprescindibile anello di congiunzione per la costruzione di una cittadinanza europea" (Prandini, 2004; p.45). In merito alla diffusione dei principi guida comunitari inerenti il settore della gioventù, inoltre, è possibile sostenere che si è verificata una situazione paradossale, perché sebbene tale diffusione nel contesto nazionale italiano sia avvenuta attraverso una modalità coordinativa, tuttavia, la diffusione di questi principi nei governi locali sta avvenendo attraverso modalità più vincolanti. A sostegno di quanto detto il fatto che ad esempio, in alcune realtà regionali, come la Campania, il recepimento dei principi del Libro Bianco sulla gioventù, della Carta Europea per la partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, del Patto Europeo per la gioventù (e non solo)- che come visto hanno rappresentato un punto di svolta per le politiche giovanili del nostro Paese- sono

diventati dei requisiti necessari per l'ammissibilità degli enti locali alle azioni soggette a contributo riguardanti servizi e interventi in materia di gioventù.

Un altro aspetto su cui s'intende richiamare l'attenzione riguarda il fatto che, in questa stagione di mutamento delle politiche giovanili italiane si delinea una tendenza apparentemente contraddittoria. Sebbene la *sussidiarizzazione* delle politiche pubbliche abbia in certi casi messo in dubbio la legittimità dell'intervento pubblico a seguito della moltiplicazione degli attori coinvolti nel processo decisionale (Kazepov, 2009), la riorganizzazione territoriale delle competenze in materia di gioventù, per la prima volta, nella storia delle politiche giovanili, ha chiarito le responsabilità tra i diversi livelli di governo sia a seguito della riforma del Titolo V, sia della successiva nascita del Ministero e conseguente stipula degli Accordi di Programma Quadro.

Quanto detto fin qui, sicuramente rileva una stagione di cambiamenti alquanto propositivi. Il riconoscimento istituzionale delle politiche giovanili avvenuto a livello nazionale, tuttavia, non può e non deve rappresentare un punto di arrivo per queste politiche, bensì un punto di partenza. È possibile, infatti, rintracciare diverse criticità che ruotano intorno a questo settore, quali la scarsità delle risorse economiche e l'assenza di una legislazione nazionale. I meccanismi di cofinanziamento tra i diversi livelli di governo, introdotti con gli APQ, hanno innescato dei processi virtuosi in tal senso, ma l'ammontare complessivo delle risorse destinate a queste politiche è ancora insufficiente per la messa a punto d'interventi e servizi a sostegno della gioventù caratterizzati da una soluzione di continuità temporale mancante, invece, nei progetti. Questo discorso assume una maggiore valenza se si pensa alla condizione di precarietà e all'aumento delle situazioni di rischio che i giovani devono affrontare, e ai continui tagli che le politiche pubbliche stanno subendo in questa lunga e attuale fase di recessione dell'economia italiana. L'altra criticità, invece, riguarda l'assenza di una legge quadro che definisca a livello nazionale un livello minimo di servizi giovanili da garantire. Questo punto, di certo non vuole entrare in contraddizione con quanto detto prima a proposito della riorganizzazione territoriale delle politiche giovanili. In assenza di un'organica strategia politica in favore dei giovani è chiaro che

l'autonomia legislativa regionale in questo settore ha conferito un po' di ordine e definito almeno un minimo di responsabilità. Riconosciute tali responsabilità, nei limiti di quanto consentito dal disposto costituzionale, a parere di chi scrive, è necessario stabilire a livello nazionale dei criteri che garantiscano a tutti i giovani la copertura dei bisogni necessari, anche a quelli che non si riconoscono nei bisogni espressi dalla maggioranza. Questo discorso chiama anche in campo la necessità di un allineamento dei confini temporali entro i quali collocare la gioventù. La definizione della gioventù, infatti, non è solo una questione sociologica, psicologica né tanto meno ontologica. Fissare una soglia entro la quale far rientrare la gioventù, non può essere una questione lasciata alla mera autonomia regionale, ma anche in tal senso si necessita di una regolamentazione nazionale, affinché l'universalità degli interventi sia garantita a tutti i giovani. Ciò che si è appena detto non vuole essere pura demagogia, basti pensare solo al fatto che le politiche giovanili sono caratterizzate anche da interventi volti alla promozione di scambi culturali non solo a livello internazionale, ma anche a livello interregionale, dunque, come si può sentire un giovane che nella sua regione dati i confini anagrafici stabiliti può godere di alcuni servizi che, invece, in un'altra gli possono essere negati? Se questo esempio, può sembrare alquanto banale, quello della ripartizione economica può essere più efficace. Come visto nel secondo capitolo di questo lavoro, la ripartizione delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili è avvenuta sulla base della dimensione della popolazione giovanile residente nelle diverse regioni e province autonome italiane. I criteri utilizzati per la determinazione dell'ampiezza della popolazione giovanile residente, tuttavia, non sono chiari. Se si fossero rispettate le soglie d'età giovanili condivise all'interno della comunità scientifica, le regioni meridionali avrebbero dovuto avere una quota di risorse superiore, mentre le regioni settentrionali e centrali una quota inferiore. Spostare in avanti o indietro i confini della giovinezza non è una semplice operazione concettuale, se non si stabiliscono dei criteri netti e condivisi di chiusura dei confini della categoria cui si sta facendo riferimento, notevoli sono allora le conseguenze che si possono verificare sul piano concreto dell'azione. Quanto detto, inoltre, rileva la necessità

di un allineamento tra i criteri definatori stabiliti a livello politico e quelli, invece, rilevati dalla comunità scientifica, ma anche la necessità di creare dei canali stabili di comunicazione tra comunità scientifica e comunità politica istituzionale.

Scendendo a livello regionale, i Piani di Politiche Giovanili sperimentati in Campania richiamano *tout court* i cambiamenti che si sono verificati nel generale panorama delle politiche giovanili italiane. In merito ai contenuti della politica giovanile regionale si rileva che l'attenzione per i giovani si fonda sui principi della cittadinanza attiva o profonda (Prandini, 2004) ben sottolineati a livello europeo nei principali documenti in materia come la Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale e il Libro Bianco sulla gioventù. Atteggiamento, in parte già anticipato dalla stessa Regione attraverso la legge regionale 14 del 1989 "Istituzione del servizio per le politiche giovanili e del Forum regionale della gioventù". La sperimentazione di questi piani, inoltre, definisce una nuova modalità di programmazione e si fonda su un modello di *governance*, diversi rispetto al passato. Questa sperimentazione segna lo spostamento del *focus* verso le specifiche esigenze locali, ponendosi come obiettivi lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse endogene del territorio, il superamento della tradizionale frammentarietà del settore, nonché la valorizzazione dell'autonomia degli enti locali e la partecipazione dei cittadini, soprattutto giovani, ai processi decisionali. Come si è visto, l'architettura che caratterizza i PTG è per molti versi simile a quella dei Piani Sociali di Zona, e inoltre, la tipologia delle linee di azioni, alcune delle modalità di ripartizione delle risorse, e l'obbligo della compartecipazione finanziaria che la sottendono, rispecchiano a pieno la nuova logica concertativa definita tra Stato e Regioni attraverso gli A.P.Q. I PTG, oltre ad rispecchiare i cambiamenti delle politiche giovanili italiane, ne rispecchia anche i nodi problematici, come la scarsità delle risorse e l'esistenza di una visione della gioventù piuttosto vaga.

Entrando nel merito della sperimentazione la ricerca ha rilevato la necessità di una crescita culturale dei territori in ambito di programmazione. I PTG hanno fornito un impulso all'attivazione istituzionale sul fronte della pianificazione degli interventi e contribuito ad avviare dei processi di cambiamento, offrendo ai

territori la possibilità di *pensare* agli interventi per i giovani in un'ottica sistemica, e non più come il frutto di pianificazioni settoriali e scarsamente collegate. Questa sperimentazione a livello locale ha innescato un processo d'istituzionalizzazione delle politiche giovanili, e grazie anche alla gestione regionale queste nuove linee di programmazione hanno avuto un effetto propulsivo in termini di mobilitazione comunale. I PTG hanno evidenziato, tuttavia, la necessità di costruire e alimentare le competenze di *social planning* richieste dalla progettazione partecipata e dal lavoro in partenariato (De Ambrogio, 2009). Tale necessità diventa ancora più evidente in un settore come questo, che per molto tempo è stato marginalizzato nell'agenda politica dei governi locali, ostacolando la sedimentazione di conoscenze ed *expertise*, che ben si riflette nei documenti di programmazione analizzati. È possibile ricondurre le difficoltà che i territori hanno mostrato nel rapportarsi con questi strumenti di programmazione - che non sono nuovi di per sé, ma lo sono in riferimento al campo di applicazione - a due fattori. Il Piano Territoriale di Politiche Giovanili è stata la prima esperienza di pianificazione strategica per progetti sperimentata a livello regionale nel campo delle politiche per la gioventù. In questo ambito d'intervento, quindi, manca una cultura della pianificazione che in altri settori - come ad esempio in quello delle Politiche Sociali, in cui i Piani di Zona si configurano come una prassi piuttosto consolidata-, ha avuto un adeguato arco temporale affinché si potesse costruire o quantomeno diffondere come linguaggio tra gli operatori. Il secondo aspetto, invece, riguarda la questione delle risorse economiche. L'impegno richiesto ai territori al fronte delle risorse economiche finanziate, certamente ha rappresentato un fattore demotivante, poiché e a parità di risorse i territori sono stati chiamati a imbattersi in una logica programmatica altamente impegnativa, rispetto a quella a cui normalmente erano abituati a partecipare.

I PTG rappresentano un tipico esempio di pianificazione strategica per progetti, inserita nel quadro di priorità, strategie e obiettivi definiti a livello centrale (Siza, 2000). Si tratta di una politica allo stesso tempo *top-down e bottom-up*. Per quanto quest'ultima affermazione possa apparire contraddittoria, ha una spiegazione ben precisa. I PTG nascono con l'obiettivo di favorire una programmazione fondata

sulla partecipazione, sulla *partnership* ed inclusione del maggior numero di soggetti nel processo decisionale, facendo in modo che la progettazione nasca a livello locale. I PTG non sono, però, il frutto di una volontà spontanea dei territori di progettare dal basso, ma è l'ente regionale che, dall'alto, "invita" questi ultimi ad utilizzare questa modalità di programmazione. Per tali motivi i Piani Territoriali di Politiche Giovanili possono essere considerati come una politica *top-down* che spinge verso una progettazione sociale *bottom-up*. Nel tentativo di alimentare processi di ascolto, responsabilizzazione e scambio sia tra i Comuni associati che tra questi e la società civile, la Regione, con questa sperimentazione, ha integrato una dimensione *bottom up* ad un'azione di governo e programmatoria prevalentemente *top-down*.

Bisogna sottolineare che al fine di fare emergere un quadro più completo circa l'andamento di questa politica sarebbe stato utile far seguire a questa ricerca anche un monitoraggio delle attività progettate nei PTG, per riscontrare l'efficienza e l'efficacia con cui i territori hanno (o meno) raggiunto gli obiettivi prefissati. Il monitoraggio avrebbe ad esempio permesso di verificare la pertinenza degli interventi realizzati rispetto al bisogno rilevato, l'incidenza delle attività svolte sulla popolazione giovanile, nonché la sostenibilità degli interventi. Il coinvolgimento delle figure istituzionali e non coinvolti nella sperimentazione, inoltre, avrebbe potuto fornire informazioni utili per un miglioramento delle attività realizzate. Questo non è stato possibile, però, perchè molti progetti non sono stati ancora avviati a causa dei ritardi di pagamento dell'ente regionale, e i Comuni, in una fase di *deficit*, non hanno avuto la possibilità di sopperire questo ritardo dei trasferimenti dei fondi. La valutazione *ex ante* ha fornito informazioni piuttosto interessanti sulla sperimentazione dei PTG, in merito alla capacità di lettura del contesto territoriale e dei bisogni della popolazione giovanile.

La valutazione dei documenti di programmazione, tuttavia, non ha fornito informazioni dettagliate circa i processi di concertazione e più precisamente, non ha permesso di capire se nei fatti il Pano si sia configurato come un luogo di co-progettazione reale con i giovani, oppure come uno spazio formale di iniziativa per i giovani, in cui il centro della responsabilità progettuale sia stato mantenuto

esclusivamente dall'ente pubblico (Baraldi, 2003). Per tali questioni, dunque, si rendono necessarie tecniche d'indagine più idonee a cui si rimanda ad un prossimo lavoro.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agnoletto S., Giorgi C., Tappi A. (2007), *I bisogni al centro della storia*, in *Zapruder*. Rivista di storia della conflittualità sociale, n. 14, pp 2-6.

Allum P., Diamanti I. (1986), *'50/'80. Vent'anni. Due generazioni di giovani a confronto*, Edizioni Lavoro, Roma.

Amaturo E. (2007), *I giovani problemi di definizione* in Savonardo L., (a cura di), *Figli dell'incertezza. I giovani a Napoli e provincia*, Carocci, Roma.

Arcelli F., Savona S. (a cura di), (2003) *L'Italia e le sfide per l'Europa di domani*, Rubettino Editori, Calabria.

Ariès P. (1960), *Padri e figli nell'Europa medievale moderna*, Laterza Bari, 1986

Arlotti M., Barberis E. (2009), *Le dinamiche del mercato del lavoro italiano. Occupazione, disoccupazione e differenziali territoriali*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp.61-80.

Arnestein S.R. (1969), *A ladder of citizen participation*, in *Journal of the American Institute of planners*, n 35, pp. 216-224.

Baldi B. (2000), *La politica di riforma del centro periferia*, in Di Palma F., Fabbrini S., Freddi G. (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, il Mulino, Bologna, pp.113-52.

Baldi B. (2006), *Le regioni*, in G. Capano, E. Gualmini (a cura di), *La pubblica amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 147-172

Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna.

Balzaž V., Williams A.M. (2002) *Central Europe as a Buffer Zone for International Mobility of Labour Brain Drain or Brain Waste*, in Montanari A. (eds.), *Human Mobility in a Borderless World?*, Societa Geografica Italiana, Roma, 193-223.

Baraldi C., Maggioni G., e Mittica P.M. (a cura di),(2003), *Pratiche di partecipazione. Teorie e metodi di intervento con i bambini e adolescenti*, Donzelli, Roma.

- Baraldi C., Ramella F. (1999), *Politiche per i giovani. L'esperienza delle Marche*, Meridiana Libri, Corigliano Calabro.
- Barbagli M., Castiglioni M., Dalla Zuanna G. (2003), *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*, Bologna, Il Mulino.
- Battista A. (2005), *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Lulu, Roma.
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- Bazzanella A. (a cura di), (2010), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparato*, Editore Provincia Autonoma di Trento – IPRAASE del Trentino, Trento.
- Beck U. (2000), *Figli della libertà: contro il lamento sulla caduta dei valori*, in *Rassegna italiana di sociologia*, a. XLI, n. 1, pp. 3-27.
- Beck U. (2000), *La società del rischio*, Carocci, Roma
- Beck U. (2001), *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste.
- Benassi D. (2002), *Tra benessere e povertà. Sistemi di welfare e traiettorie di impoverimento a Milano e Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Berger P. L., Berger B. (1972), *Sociologia*, Bologna.
- Bezzi C. (2001) *Il disegno della ricerca valutativa* Franco Angeli Milano
- Bifulco L. (2008), *Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in *Stato e Mercato*, n. 2, pp. 65-91.
- Bifulco L., Centemeri L. (2005), *Governance and Institution Building in Local Welfare. The Case of the Italian "Piani di Zona" (Area Plans)*, relazione presentata alla III conferenza internazionale dell'ESPAnet (European Social Policy Analysis Network), *Making social policy in the postindustrial age*, Università di Friburgo, Svizzera, 22-24 settembre. (<http://unifr.ch/travsoc/espanet05/papers/pap12-03.pdf>).
- Bifulco L., Vitale T. (2003), *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 72, pp. 95-108.
- Bifulco, L. de Leonardis O. (2006), O. "Integrazione tra le politiche come opportunità politica", in Donolo, C. (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, pp.31-54.
- Biorcio R. (2003), *Sociologia politica. Partiti, movimenti sociali e partecipazione*, Il Mulino, Bologna

Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in “Stato e Mercato”, n. 58.

Borgna G. (1979), *I giovani*, in AA.VV., *Dal '68 a oggi. Come siamo e come eravamo*, Laterza, Bari

Branca P. (2005), *Qualità della partecipazione e miti del potere negli interventi territoriali*, in Pozzobon A., Baccicchetto A., Gheller S., (a cura di), *Giovani e Partecipazione*, Franco Angeli, Milano.

Bruschi A. (2007), *L'intervento sociale. Dalla progettazione alla realizzazione* Carocci, Roma.

Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A. (2007), *Rapporto giovani. Sesta Indagine dell'istituto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Buzzi, C. (2002), *Transizione all'età adulta e immagini del futuro*, in Buzzi C., Cavalli A. e De Lillo A., (2002), (a cura di), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Calalaluna M, Simeon M. (1993), *Giovani e politiche sociali in Italia*, in Calalaluna M, Corsale M., Simeon M, *Il governo del disagio. Il progetto giovani a Napoli negli anni '80*, Edizioni Scientifiche Italiane, pp.21-42.

Campagnoli G. (2010), *Le Regioni e le Province* in Bazzanella A., (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio Comparato*, Editore Provincia Trento – IPRASE del Trentino, Trento, pp. 129-181.

Campagnoli G. (2010), *Verso una "new -deal" delle politiche giovanili*, in Bazzanella A., (2010) (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio Comparato*, Editore Provincia Trento – IPRASE del Trentino, Trento; pp. 27-68

Campagnoli G., Marmo M. (a cura di), (2002), *Animazione giovanile*, Edizioni Unicopli, Milano.

Capogna S. (2006), *La traduzione locale di un sistema formativo integrato. Il ruolo delle strutture intermedie*, Franco Angeli, Milano.

Carbone L., Caringella F., Romano F.(2001), *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione*, Simeone, Napoli.

Cartocci R. (2003), *Diventare grandi in tempo di cinismo*, Il Mulino, Bologna.

Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.

- Cavalli A. (1980), *La gioventù: condizione o processo?*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXI, (p. 519-42).
- Cavalli A. (1993), *Senza nessuna fretta di crescere*, Il Mulino, anno XLII, n. 345, pp. 35-42.
- Cavalli A., Galland O. (1996), *Senza fretta di crescere. L'ingresso difficile nella vita adulta*, Liguori, Napoli.
- Centro Studi Gruppo Abele (1992), *Politiche e progetti per gli adolescenti*, Ministero degli Interni- Direzione Generale dei Servizi Civili, Roma.
- Colleoni M. (2006), *Quattro modalità di sviluppo di politiche giovanili. La diversificazione dei bisogni*, in *Animazione Sociale*, n. 8/9, Torino, pp.21-30.
- Colombo M. (a cura di), (2008), *Cittadini nel welfare locale. Una ricerca su famiglie, giovani e servizi per i minori*, Franco Angeli, Milano.
- Colombo Svevo M. (2005), *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano.
- Commissione Europea (1992), *Trattato europeo di Maastricht* – (GU n. C 191 del 29 luglio 1992)
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *Il Libro Bianco sulla governace*, Bruxelles;
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *Il Libro Bianco sulla gioventù. Un nuovo impulso per la gioventù europea*, Bruxelles.
- Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (1996), *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, 1996, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Commissione Europea (2003), *Politica dell'innovazione:aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della Strategia di Lisbona*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2009), *Una strategia dell'Unione europea per investire sui giovani e conferire loro maggiori responsabilità*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles.
- Corijn M., Kleijzing E. (eds.) (2001), *Transition to adulthood in Europe*, Kluwer Acad. Publ., London.
- Costa G., (2006), *La progettazione delle politiche sociali:temi e prospettive*, in *Prospettive sociali e Sanitarie*, n. 10-11/2006, pp. 10-12

Costanzi C., (2006), *Introduzione all'analisi dei servizi e degli interventi in ambito sociale*, Franco Angeli, Milano.

Cucca R., (2008), *La partecipazione dei cittadini alla costruzione del welfare locale. Forme, finalità, attori* in Colombo M., (a cura di), *Cittadini nel welfare locale. Una ricerca su famiglie, giovani e servizi per i minori*, Franco Angeli, Milano, p. 27-40.

Cuconato M., Lenzi G. (a cura di), (1998), *Politiche giovanili in Europa. Germania e Italia tra innovazione e continuità*. Edizioni Junior, Bergamo.

D'Arcangelo L. (2008), *Incentivazione al lavoro dei giovani*, in Cinelli M., Ferraro G., (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n.247 e riforme correlate*, Utet Giuridica.

D'Elia A. (2006), (a cura di), *Le Politiche giovanili: origini, evoluzione, stato dell'arte*, Assessorato alla Trasparenza ed alla Cittadinanza Attiva- Regione Puglia, Dipartimento di Scienze Storiche e Sociali – Università degli studi di Bari.

D'Eramo M. (2001), *L'inafferrabile giovinezza. A proposito di una categoria*, in Dal Lago A., Molinari A. (a cura di), (2001), *Giovani senza tempo. Il mito della giovinezza nella società globale*, ombre corte, Verona.

Dal Lago A., Molinari A. (a cura di), (2001), *Giovani senza tempo. Il mito della giovinezza nella società globale*, ombre corte, Verona.

D'Albergo, E. (2002), *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in Battistelli, F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.

Daminano G. (1984), *Progetti giovani: enti locali e nuove generazioni*, Franco Angeli, Milano.

De Ambrogio U. (2004), *Il Piano di Zona*, in Gori C.(a cura di), *La riforma dei Servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 99-115.

De Ambrogio U. (a cura di), (2003), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci Faber, Roma

De Ambrogio U. (a cura di), 2009, *Come fare un buon progetto partecipativo? Una proposta operativa*, in *Prospettive sociali e sanitarie* n.4/2009, pp.1- 4.

De Bernardi A. (2005), *Il mito della gioventù e il mito dei giovani*, in Sorcinelli P., Varni A., (a cura di), (2005), *Il secolo dei giovani. Le nuove generazioni e la storia del Novecento*, Donzelli Editore, Roma.

De Luigi N., (2007), *I confini mobili della giovinezza. Esperienze, orientamenti e strategie giovanili nelle società locali*, Franco Angeli, Milano.

Di Pietra L. (2002), *Welfare community, programmazione e federalismo, dai LEA ai Piani di Zona*, in *Tendenze nuove*, nn.4,5.

Diamanti I. (2007), *Il paese dove il tempo si è fermato*, in *il Mulino Rivista Bimestrale di cultura e politica*, 3, il Mulino, Bologna, pp.482 – 488.

Diamanti I. (a cura di), (1999), *Invisibili per forza*, in *Diamanti I., (a cura di), La generazione invisibile. Inchiesta sui giovani del nostro tempo*, Il Sole 24 ore, Milano, pp. 11-30.

Dogliani P. (2003), *Storia dei giovani*, Mondadori, Milano.

Dondona C.A. Gallini R., Maurizio R., (2004), *Le politiche per i giovani in Italia*, IRES- Regione Piemonte.

Donolo C. (1997), *Istituzioni che apprendono*, in Bifulco L., de Leonardis O., (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano, pp.165-194 .

Facoltà di Sociologia (2010), *Indagine Pilota sui bisogni emergenti della popolazione giovanili della Regione Campania*. Report Intermedio.

Fareri P. (1998), *Notes sur l'approche participative du point de vue del l'Analyse des politiques publiques*, in Soderstorm O., Cogato Lanza E., Barbey G., Lawrence R. (a cura di), *L'usage du projet.Pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Payot, Lausanne, 2000.

Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.

Formez (2001), *La legge di riforma dell'assistenza e i nuovi modelli di competenza richiesti alle amministrazioni regionali e locali*. Atti del convegno del 24 gennaio, Roma.

Fraschetti A. (1994), *Il mondo romano*, in Levi G., Schmitt J.-C., 1994, (a cura di), vol. I, pp. 55-100, Editori Laterza, Roma – Bari.

Furlong A., Cartmel F. (1997), *Young People and Socil Change. Individualization and Risk in Late Modernity*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press.

Galland O. (1986), *Precarietà e modi di entrare nella vita adulta*, in Saraceno C., *Età e corso della vita*, Il Mulino, Bologna, (ed. or. 1984).

Galland O. (1993), *Che cos'è la gioventù?*, in Cavalli A., Galland O., (1993), *Senza fretta di crescere. L'ingresso difficile nella vita adulta*, Liguori, Napoli.

Galland O. (1997), *Sociologie de la juennesse*, A. Colin, Paris.

Galland O. (2004), *Sociologie de la juennesse*, A. Colin, Paris.

Garelli F. (1984), *La generazione della vita quotidiana. I giovani in una società differenziata*, il Mulino, Bologna.

Garelli F., Offi M. (1997), *Giovani, Una vecchia storia?*, Sei, Torino.

Garelli F., Palmonari A., Sciolla L. (2006), *La socializzazione flessibile. Identità e trasmissione dei valori tra i giovani*, Il Mulino, Bologna.

Gaudio G., Zumpano C. (2003), *La programmazione negoziata fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo: limiti e potenzialità della governance nell'esperienza istituzionale italiana*, Atti del Convegno *Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, 21-23 November*, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.

Giddens A., (1999), *Vivere in una società post-tradizionale*, in Beck U., Giddens A., Lash S., *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste.

Gillis J. (1974), *I giovani e la storia*, Milano, 1981

Godio G. (2000), *Cronologie dei fatti, dati, ricerche, statistiche, leggi, nomi, cifre*, Feltrinelli, Milano.

Gozi S (2002), *Un anno dopo il Libro Bianco sulle Politiche Giovanili*, in *La Conferenza regionale per le politiche giovanili*, Atti del convegno, Bologna, 2002, pp. 12-15.

Graziano P. (2004) *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, il Mulino, Bologna.

Gregory S. A. (1970) *Progettazione e decisione* in Id (a cura di) *Progettazione razionale* Marsilio, Padova

Gruppo Abele (2006), *Eppur si muove. Il rapporto sulle politiche giovanili in Italia*, Provincia di Pistoia, Pistoia.

Gruppo Abele (2006), *Secondo Rapporto dell'Osservatorio sui diritti e sulla cittadinanza dei giovani*, Provincia di Pistoia, Pistoia.

Hoffman A.), (2006), *La nuova politica di sviluppo rurale*, Franco Angeli, Milano.

Honorati C.), (2007), *Verso una competenza della Comunità europea in materia di diritto di famiglia?* in Bariatti S., Ricci C., Tomasi L., (a cura di), *La famiglia nel diritto internazionale privato*, Giuffrè, Milano, pp.32-37

Iard (2001), *Studio sulla condizione e sulle politiche giovanili in Europa*, Rapporto di sintesi, Milano.

Iard (2001), *Study on the state of young people and youth policy in Europa*, Final Reports, Vol.1: Executive Summary and Comparative Reports, Milano.

Ielasi P. (2003), *Il problema della valutazione ex post delle nuove politiche sociali* in De Ambrogio U (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci Faber, Roma, pp.204- 219.

Irer (2006), *Rapporto finale: Unità di sintesi sulle politiche giovanili nelle regioni dell'Unione Europea*, Milano.

Ires (2006), *Strategia e negoziato: studio di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte*, Torino.

ISAE (2003), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma.

Kazepov Y. (2008), *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Process and Impact*, in *European Societies*, 10, 2, pp.247-73.

Kazepov Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

Lagrèe J.C. (2001), *Rolling Youth, Rocking Society. Youth take part in the post-modern debate on globalization*, Unesco, Paris.

Lenzen D.A. (1991), *Perpetual Youth and Self-sanctification: Historical-anthropological Deliberations on the transformation of Youth and Concepts of identity*, in "Social Compass", 4, pp.345-56

Leone L. (2011), *Dispense-La valutazione dei piani sociali di zona*, CEVAS, Roma.

Levi G., Schmitt J.-C. (1994), (a cura di), *Storia dei giovani 1. Dall'antichità all'età moderna*, Editori Laterza, Roma – Bari.

Livi Bacci M. (1997), *Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, Il Mulino, 6, pp. 993-1009.

Loera B., Ferrero Camoletto R. (2004), *Capitale sociale e partecipazione politica dei giovani* in *Quaderni di Ricerca del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino*, n. 8

Maggioni G. (2003), *Cultura giuridica e nuova sociologia dell'infanzia*, in Baraldi C., Maggioni G., Mittica P.M. (a cura di), *Pratiche di partecipazione. Teorie e metodi di intervento con i bambini e adolescenti*, Roma, Donzelli, pp.XIII- XLXI.

Martini A. (1996), *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire). L'esperienza americana della policy analysis*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

Maurizio R. (2002), *Lo sviluppo delle politiche giovanili*, in Campagnoli G., Marmo M., (a cura di), *Animazione giovanile*, Edizioni Unicopli, Milano.

Mayntz R. (1999), *La teoria della governace:sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, XXIX, n.1, pp.3-22

Mazzoleni O. (2003), *Giovani e politica. Limiti e prospettive di un campo di studi*, in Mazzoleni O. (a cura di), *La politica allo specchio. Istituzioni, partecipazione e formazione alla cittadinanza*, Atti del convegno internazionale 'Istituzioni, partecipazione, cittadinanza' (Bellinzona 18-19 maggio 2001), Giampiero Casagrande Editore, Lugano.

Mc Crory R. J. (1970), *Il metodo della progettazione nella pratica professionale* in Gregory S. A., *Progettazione e decisione* in Id (a cura di) *Progettazione razionale* Marsilio, Padova

Melandri G. (2007), *Conferenza stampa di fine anno*, Roma

Merico M. (2004), *Giovani e Società*, Carocci Editore, Roma.

Merico M. (a cura di), (2002), *Giovani Come*, Liguori Editore, Napoli.

Mesa D. (2006), *L'incerto statuto delle politiche giovanili* in Colombo M., Giovannini G., Landri P. (a cura di), *Sociologia delle politiche e dei processi formativi*, Guerini scientifica, Milano, pp. 111-132.

Mesa D. (2008), *Il ruolo dell'ente locale nell'evoluzione delle politiche giovanili*, in Colombo M. (a cura di), (2008), *Cittadini nel welfare locale. Una ricerca su famiglie, giovani e servizi per minori*, Franco Angeli, Milano.

Mingione E. (1999), *Le sfide dell'esclusione:metodi, luoghi, soggetti. Verso una riforma del welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.

Mitterauer M. (1986), *I giovani in Europa dal Medioevo ad oggi*, Roma-Bari, 1991.

Modell J., Fustenberg F., Harshberg T. (1976), *Mutamento sociale e transizione all'età adulta in prospettiva storica*, in Saraceno C., (a cura di) ed.or. (1986), pp. 169-201

Montanari F. (1984), *Enti locali e giovani:quali politiche?*Relazione al Convegno ANCI: "Dalle esperienze degli enti locali le idee di una politica nazionale per i giovani", Vicenza.

Montanari F. (1996), *I servizi per i giovani in Italia e i centri informazione* in Guerra L., Hamburger F., Robertson A., (a cura di), Edizioni Junior, Bergamo, pp.182-183.

Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci Editore, Roma.

Nicoletto D., Pozzobon G. (2005), *Giovani e partecipazione in Vneto dall'approvazione della L.R. 29/88 ad oggi* in Pozzobon A., Baccicchetto A., Gheller S., (a cura di), *Giovani e Partecipazione*, Franco Angeli, Milano.

Ongaro F. (2003), *Prima della scelta: la lunga transizione*, Convegno internazionale. La bassa fecondità tra costrizione economiche e cambio di valori, Roma 15-16 maggio 2003

Oriente Caputo G. (2004), *Politiche per l'infanzia e povertà minorile a Napoli*, in Amaturio E., (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori Editori, Napoli, pp.135-186.

Paci M., Milone A. (1997), *Welfare State*, Ediesse, Roma.

Paroni P. (2004), *Un posto in strada. Gruppi giovanili ed intervento sociale*, Franco Angeli, Milano.

Paroni P. (2011), *Piani locali giovani. Un modello strategico per l'autonomia giovanile, l'occupabilità e lo sviluppo locale*. Atti convegno, seminario ISFOL, *Il welfare strategico e i giovani*, Roma.

Pellizzoni L. (2005). *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

POGAS (a cura di) (2006), *Piano Nazionale Giovani*, Roma.

POGAS (a cura di), (2008), *Prospetto sintetico delle politiche giovanili messe in atto dal Pogas*, Roma.

Pollizzi E. (2008), *Costruire le politiche sociali con la società civile. Piani di zona e partecipazione nella provincia di Milano*, in *Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo*, 1° Convegno Nazionale Espanet Italia, Ancona 6-8 novembre 2008.

Porcaterra R. (2005), *Nuovi significati della partecipazione socio-politica: un progetto europeo per lo sviluppo delle politiche giovanili*. Atti della Settima Conferenza Nazionale Informagiovani, Castellammare di Stabia.

Pozzobon A., Baccicchetto A., Gheller S. (2005), (a cura di), *Giovani e Partecipazione*, Franco Angeli, Milano.

Prandini R., Melli S. (2004), (a cura di), *I giovani capitale sociale della futura Europa. Politiche di promozione della gioventù in un welfare societario plurale*, Franco Angeli, Milano.

Ranci C. (1989), *Politiche per i giovani*, Franco Angeli, Milano.

Ranci C. (2005), *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, Ediesse, n.2, 2005.

Ranci C., Neresini F. (1992), *Disagio giovanile e politiche sociali*, Nis, Roma.

Rao R. (2004), *Le politiche sociali nella prospettiva di riforma*, in Amaturò E., (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liquori Editori, Napoli, pp.105-135.

Regione Campania (2007), *Informazione & Partecipazione. Il Sistema Informativo Regionale Giovanile e i forum della gioventù*.

Righetti M; Arlotti M. (2009), *Livelli di governo e processi di governance in Kazepov Y.*, (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 89-110.

Righettini M. (2005), *Il governo locale in Italia*, Mimeo, Università di Urbino.

Ritter G. (1996), *Storia dello Stato Sociale*, Laterza, Roma -Bari.

Rossi T. (a cura di), (1993), *Informagiovani:dai centri di informazione locali al sistema informativo nazionale per i giovani. Ministero dell'Interno, Direzione generale dei servizi civili*, Roma.

Sabatinelli S. (2009); *Trasformazioni socio demografiche ed evoluzione dei bisogni sociali*, in Kazepov Y., (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp.41-60

Salivotti G. Mietto M. Paroni P. Rebonato M. Cacciottoli L. (a cura di), (2009), *Piani Locali Giovani. Investimento, capitale umano, democrazia. Le nuove forme delle politiche giovanili*, Edizioni ComuniCare, Roma.

Salviotti G., Poloni L. (2005), *Le politiche giovanili:dalle politiche di settore alla costruzione di modelli educativi e alla prospettiva della coesione sociale*, in Pozzobon A., Baccichetto A., Gheller S., (a cura di), *Giovani e Partecipazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 198-225.

Santamaria F., Mazzer W. (2006), *Quali orientamenti per le politiche giovanili?* in *Animazione Sociale*, n. 2, Torino (pp.23-29).

Scabini E., Donati P. (a cura di), (1998), *La famiglia lunga del giovane adulto*, Vita e Pensiero Milano

Schnapp A. (1994), *L'immagine dei giovani nella città greca*, in Levi G., Schmitt J.-C., 1994, (a cura di), vol. I, pp.3-53, Editori Laterza, Roma – Bari.

Sennett R. (1999), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano.

Siza R. (2000), *Piani e progetti nella programmazione sociale* in “Pianeta infanzia. Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e adolescenza” n.15, Firenze

Stame N. (1998), *L’esperienza della valutazione SEAM* edizioni, Roma

Tagliaventi M.T. (2006), *Le politiche italiane per l’infanzia e l’adolescenza*, in Colombo M., Giovannini G., Landri P., (a cura di), p.93-110.

Tomasi L. (a cura di), (1998), *La cultura dei giovani europei alle soglie del 2000*, Franco Angeli, Milano.

Trabucchi N., Campagnoli G. (2003), *Giovani & Idee- Percorsi di cittadinanza attiva giovanile*, Pubblicazione a cura del Comune di Castelletto Ticino, Provincia di Novara.

Traniello F. (1979), *Giovani e politica*, in AA.VV., *Il mondo giovanile*, Stampatori, Torino

Trapanese R. (2005), *Cittadinanza e politiche sociali*, Liguori Editore, Napoli.

Trigilia C. (2002), *Dalla politica alle politiche: comuni e interessi locali*, in Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Comuni nuovi. Il cambiamento dei governi locali*, Bologna, Il Mulino.

Tronu P. (2007), *La giovinezza nelle società moderne: identità e valori* in Cioni E., Tronu P. (a cura di), *Giovani tra locale e globale*, Franco Angeli, Milano, pp. 23-43.

Varotto M. (2010), *Le opportunità dell’Unione europea per gli enti locali. Strumenti di europrogettazione per l’accesso ai finanziamenti e la gestione dei progetti*, Ipsosa, Milano.

Virga P. (2003), *Diritto Amministrativo. Amministrazione locale 3*, Giuffrè, Milano.

Wallance C. (2003), *Introduction: Youth and Politics*, in *Journal of Youth Studies*, 6,3, 2003, pp.243-245.

## SITOGRAFIA

- [http:// www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione](http://www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione)
- <http://demo.istat.it/pop2008/index.html>
- <http://eryca.org/en/content/eryca-brief>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- [http://www.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/sk6500/relazion/6220.htm](http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/sk6500/relazion/6220.htm)
- <http://www.coe.int/t/dg4/youth/fej/>
- <http://www.eurodesk.it/politiche-giovanili-introduzione>
- <http://www.forumnazionalegiovani.it>
- <http://www.giovani.regione.campania.it>
- <http://www.giovani.regione.campania.it/assets/allegati/apq.pdf>
- <http://www.giovani.regione.campania.it/assets/allegati/delibera%20832.pdf>
- <http://www.gioventu.gov.it/>
- <http://www.informagiovani.anci.it>
- <http://www.pogas.it/cms-upload/dm-regolamento-fondo.pdf>
- <http://www.pogas.it/cms-upload/testo-dellintesa-stato-regioni.pdf>
- <http://www.pogas.it/sito/politiche-giovanili/accordi-di-programma-quadro>
- <http://www.politichegiovanili.it/documentazione/legislazione-regionale>
- <http://www.un.org/youth>

## **APPENDICE A**

### **Formulario regionale per la presentazione del Piano Territoriale Giovani**

( da compilare su carta intestata del soggetto richiedente )

Al Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù  
 Centro Direzionale Isola A6, 2° piano  
 80143 Napoli

Raccomandata a.r.  
 o recapito diretto in busta chiusa

**"Presentazione Piano Territoriale delle Politiche Giovanili (PTG) - Richiesta erogazione contributo"**

Il sottoscritto \_\_\_\_\_, in qualità di Rappresentante legale del  
 Comune di \_\_\_\_\_, sede del Centro informagiovani del distretto N. \_\_\_\_\_,

Vista la Legge Regionale n. 14\2000;

Viste le Linee operative giovani 2008/9 (DGR 777 del 30.04.08 e DGR 832 del 30/04/2009 nonché la DGR n. 1815 del 11/12/2009);

Visto I decreti dirigenziali n. 156 del 16/12/2009 e n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ di approvazione della modulistica per la presentazione del Piano Territoriale  
 Giovani

Con la presente chiede la liquidazione del contributo assegnato con il suddetto D.D. n. 156 del 16/12/2009 per la realizzazione delle attività e dei  
 servizi di cui al Piano allegato e approvato dal Comitato distrettuale di Coordinamento, verbale n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ e con Delibera di Giunta\  
 Provvedimento monocratico n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_.

In particolare si attesta che come si evince dal detto atto di approvazione l'entità del cofinanziamento complessivo del Distretto da prevedersi al  
 minimo in misura non inferiore al 25% del costo del piano medesimo è di euro \_\_\_\_\_

A tal fine, consapevole che, in caso di mendaci dichiarazioni, verranno applicate nei propri riguardi, ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. 445/00, le  
 sanzioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali in materia di falsità degli atti, oltre alle conseguenze amministrative previste dall'art. 75  
 del D.P.R. n. 445\2000, dichiara di aver soddisfatto tutti i requisiti di cui ai suddetti atti.

Si allegano:

1. Piano territoriale di politiche giovanili e relativi allegati indicati ( format allegato \_\_\_\_\_);
2. Delibera di approvazione del Comune capofila;
3. Verbale di approvazione del Comitato distrettuale di Coordinamento;
4. dichiarazione attestante gli atti di approvazione del piano da parte dei Comuni del distretto scolastico che aderiscono e relativi  
 stanziamenti in bilancio.
5. Dichiarazione attestante gli atti approvati da tutti i comuni aderenti al piano di recepimento della Carta Europea della partecipazione dei  
 giovani alla vita comunale e regionale, del "Libro Bianco della Commissione Europea: un nuovo impulso per la gioventù europea", della  
 Risoluzione del Consiglio D'Europa del 25 novembre 2003 ( obiettivi comuni sulla partecipazione e informazione dei giovani) e della Carta  
 dell'informazione della gioventù europea adottata a Bratislava (Repubblica Slovacca) il 19 novembre 2004 dalla xv Assemblea Generale  
 della Agenzia della gioventù europea (Eryca).

Si comunica, inoltre:

- che tutte le comunicazioni relative alla procedura di valutazione dovranno essere inviate al seguente
- indirizzo: \_\_\_\_\_, al seguente numero di fax:  
 \_\_\_\_\_ e alla seguente email \_\_\_\_\_;
- che il Responsabile del procedimento è il sig. \_\_\_\_\_,
- tel. \_\_\_\_\_;

Luogo e data \_\_\_\_\_

Firma legale Rappresentante

-----

Da compilare su carta intestata del Comune Capofila e da allegare alla domanda

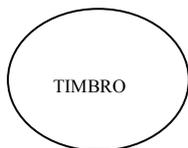
Il sottoscritto \_\_\_\_\_ in qualità di responsabile del procedimento attesta che i comuni di seguito elencati hanno approvato il Piano territoriale di Politiche giovanili ed hanno stanziato in bilancio la quota spettante per il cofinanziamento minimo del 25%

Distretto n. \_\_\_\_\_

**COMUNI CONVENZIONATI**

COMUNE DI	Delibera di approvazione del piano N.	Cap. di bilancio n.	Euro
		A) B) C)	
<b>TOTALE</b>	<b>PARI AL 25% DEL COSTO DEL PIANO</b>		

li \_\_\_\_\_



## Il Responsabile del procedimento

---

Da compilare su carta intestata del Comune Capofila e da allegare alla domanda

**Il sottoscritto \_\_\_\_\_ in qualità del responsabile del procedimento attesta che i comuni che partecipano al Piano territoriale di Politiche giovanili:**

**hanno recepito con apposite delibere di consiglio comunale** la Carta Europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale, del "Libro Bianco della Commissione Europea: un nuovo impulso per la gioventù europea", della Risoluzione del Consiglio D'Europa del 25 novembre 2003 ( obiettivi comuni sulla partecipazione e informazione dei giovani) e della Carta dell'informazione della gioventù europea adottata a Bratislava (Repubblica Slovacca) il 19 novembre 2004 dalla xv Assemblea Generale della Agenzia della gioventù europea (Eryca);

**hanno accettato e sottoscritto gli standard di qualità dei Centri e Punti Informagiovani**

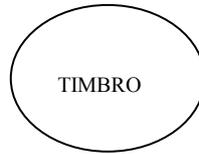
Distretto n. \_\_\_\_\_

### **COMUNI CONVENZIONATI**

<b>COMUNE DI</b>	<b>Delibera di recepimento documenti Europei N. del</b>	<b>Sottoscrizione degli standar di qualità verbale del</b>

h \_\_\_\_\_

**Il Responsabile del procedimento**



\_\_\_\_\_



**SETTORE POLITICHE GIOVANILI E DEL FORUM REGIONALE DELLA GIOVENTU'**

**PIANO TERRITORIALE DI POLITICHE GIOVANILI 2010**

**AZIONE A "INFORMIAMOCI" - AZIONE B " PARTECIPIAMO" - AZIONE C "PROGETTIAMO" - AZIONE H - "AZIONE DI GOVERNANCE"**

**( per il Comune capofila - comune di )**

Il sottoscritto

Nome \_\_\_\_\_

Cognome \_\_\_\_\_

Telefono \_\_\_\_\_ fax \_\_\_\_\_

E - mail \_\_\_\_\_

**( per il Comune di )**

Il sottoscritto

Nome \_\_\_\_\_

Cognome \_\_\_\_\_

Telefono \_\_\_\_\_

E - mail \_\_\_\_\_

**( per il Comune di )**

Il sottoscritto

Nome \_\_\_\_\_

Cognome \_\_\_\_\_

Telefono \_\_\_\_\_

E - mail \_\_\_\_\_

consapevoli che, in caso di mendaci dichiarazioni, verranno applicate nei suoi riguardi, ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. 445/00, le sanzioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali in materia di falsità degli atti, oltre alle conseguenze amministrative previste dall'art.75 del D.P.R. n. 445\2000, dichiarano

## PROPOSTA PROGETTUALE DEL PIANO DI POLITICHE GIOVANILI

anno \_\_\_\_\_

### Sez. A - Comuni e distretto di riferimento

distretto \_\_\_\_\_

Comune sede del centro (capofila): \_\_\_\_\_

Comuni afferenti al distretto:

Comuni afferenti	Convenzionati (SI/NO)	Aderenti al piano (SI/NO)	referente	Indirizzo	telefono	fax	e_mail

Convenzione sottoscritta in data \_\_\_\_\_

Adesioni successive:

Dati identificativi atto di convenzione:

### Sez. B - Analisi di contesto

*(descrivere il contesto socioeconomico e territoriale del distretto con particolare riferimento alla condizione giovanile, alla situazione dei servizi socio culturali e scolastici, alle politiche/programmi/progetti formativi e del lavoro realizzati sul territorio evidenziando le criticità e le problematiche)*

### Sez. C - Descrizione del sistema locale dei servizi informagiovani e del sistema della partecipazione giovanile (forum, consulte, associazioni, ecc)

*(Descrizione anche con riferimento agli assetti organizzativi)*

indicare, per tutti i comuni del distretto, con un SI o con un NO la situazione attuale:

<i>Comune</i>	<i>informagiovani</i>	<i>attivo</i>	<i>forum</i>	<i>attivo</i>	<i>Progetto/2009</i>	<i>Data inizio attività progetto 2009</i>

### **Sez. D - Schema di sintesi (SWOT analysis)**

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
<i>Opportunità</i>	<i>Vincoli</i>

### **Priorità**

*(elencare le problematiche/priorità e le azioni che si ritiene possano essere messe in atto per contrastarne gli effetti o rispondere alle esigenze evidenziate)*

<i>problematiche</i>	<i>azioni</i>

### **Sez. E - Obiettivi strategici/generali (del piano)**

*(In relazione all'analisi condotta sopra enucleare gli obiettivi strategici generali che il piano si propone. Descrivere le linee di sviluppo secondo le quali si ritiene che i servizi rivolti alla popolazione giovanile operanti sul territorio si debbano evolvere, tenendo conto dell'indirizzo regionale di caratterizzare tali servizi e in primo luogo i servizi informagiovani quali "strutture in grado, da un lato, di fornire qualificati servizi di informazione, ma anche di orientamento, accompagnamento e consulenza; dall'altro come motori di pratiche di partecipazione e cittadinanza attiva, nonché come costruttori di reti di accoglienza che coinvolgano altre istituzioni e servizi e per la produzione di capitale sociale").*

### **Sez. F - Assetto organizzativo**

*(Descrivere l'assetto organizzativo che il distretto si è dato per la programmazione, gestione e valutazione del piano citando e illustrando gli atti adottati (delibere, convenzione, accordo di programma, protocolli di intesa, istituzione tavoli permanenti di concertazione, adozione di protocolli operativi) anche con riferimento agli aspetti di gestione finanziaria)*

### **Composizione comitato di coordinamento**

<i>Nome</i>	<i>Cognome</i>	<i>Ente di appartenenza</i>	<i>Indirizzo</i>	<i>telefono</i>	<i>E mail</i>

### **Sez. G - Concertazione/consultazione**

l Cfr. Delibera n. 1085 del 11/12/2009

*(Descrivere il processo di concertazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile, cittadini)*

## **Sez. H - Programmazione finanziaria rimodulazione az B motivazione e risorse proprie (25%)**

	Azione A		Azione B			Azione C		H <sup>9</sup>	Tot
	A1 <sup>2</sup>	A2 <sup>3</sup>	B1 <sup>4</sup>	B2 <sup>5</sup>	B3 <sup>6</sup>	C1 <sup>7</sup>	C2 <sup>8</sup>		
Risorse reg									
Risorse proprie (min 25%)									
<b>Rimodulazione Az. B</b>									
Altre risorse									

*Motivazione rimodulazione risorse assegnate per l'azione B e dell'allocazione delle risorse proprie nonché specificazione della natura delle altre risorse eventualmente impiegate, con riferimento tra l'altro alla normativa di riferimento.*

- 2 Risorse destinate a spese per il potenziamento del sistema locale di servizi informagiovane (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 3 Risorse destinate a spese per la realizzazione di progetti per il coinvolgimento diretto dei giovani nella predisposizione ed erogazione dei servizi (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 4 Risorse destinate a spese di funzionamento dei forum (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 5 Risorse destinate a spese per progetti di partecipazione predisposti dai/dai forum (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 6 Risorse destinate a spese per progetti di animazione territoriale diretti alla creazione di nuovi forum e alla promozione della partecipazione giovanile (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 7 Risorse destinate a spese per progetti di rete (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 8 Risorse destinate a spese per progetti proposti da gruppi informali. Associazioni giovanili e forum (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).
- 9 Risorse destinate al consolidamento delle dotazioni infrastrutturali, alla promozione della multicanalità e allestimento centri polivalenti (cfr. DGRC n. 1805 del 11/12/2009).

**Sez. I - Scheda progettuale** *(da utilizzare per ciascuna proposta progettuale a valere sulle risorse di cui alla programmazione finanziaria sopra descritta)*

1. Denominazione

--

Codice progetto\*

azione	numero

\* E' costituito dalla lettera relativa all'azione di riferimento e da un numero progressivo

2. Obiettivi operativi.

*In coerenza con gli obiettivi strategici/generali del piano elencare e descrivere gli obiettivi operativi della proposta progettuale (un utile riferimento per l'individuazione degli obiettivi operativi per l'azione A è rappresentato dalla scheda di progettazione del progetto per l'azione A 2009)*

3. Attività previste

*Elencare e descrivere le attività progettuali*

4. Metodologia

*Descrivere la metodologia progettuale*

5. Integrazione con altri servizi strutture politiche modalità

*Descrivere e motivare le forme e le modalità di integrazione con altre politiche, servizi e istituzioni con riferimento agli aspetti operativi, istituzionali e finanziari*

6. modalità di gestione e affidamento (soggetti gestori ecc)

*Descrivere le modalità di gestione e di eventuale affidamento a soggetti esterni*

7. Valutazione

*Descrivere le modalità e gli indicatori per la valutazione delle attività progettuali*

8. Ambito territoriale di riferimento

Indicare l'ambito territoriale di riferimento della proposta progettuale specificando se essa riguarda l'intero territorio distrettuale o il territorio di uno o più comuni

9. Soggetti coinvolti rete tipologia modalità di costruzione e coinvolgimento

Specificare i soggetti coinvolti nella realizzazione della proposta progettuale indicando per ciascuno di essi le funzioni e il ruolo esercitato. Specificare inoltre le modalità con le quali sarà realizzato tale coinvolgimento e gli eventuali accordi/protocolli già definiti

10. Importo

Specificare l'importo a valere sulle risorse di cui alla sovradescritta programmazione finanziaria destinate alla realizzazione della proposta progettuale

- azione A1 \_\_\_\_\_
- azione A2 \_\_\_\_\_
- azione B1 \_\_\_\_\_
- azione B2 \_\_\_\_\_
- azione B3 \_\_\_\_\_
- azione C1 \_\_\_\_\_
- azione C2 \_\_\_\_\_
- azione H \_\_\_\_\_
- risorse proprie \_\_\_\_\_
- Totale \_\_\_\_\_
- altre risorse \_\_\_\_\_

11. Coerenza/connessione con interventi a valere su risorse assegnate per altre azioni

Indicare con un SI o un NO i punti di coerenza e di connessione con interventi a valere sulle altre azioni

Az. A1 (70%)	AZ. A2 (30%)	Az. B1 (1%)	Az. B2 (79%)	Az. B3 (20%)	Az. C1 (60%)	Az. C2 (40%)	Az. H

Specificare

Empty rectangular box for specifying details.

12. Coerenza/connessione con interventi e servizi di competenza di altri uffici o enti (Ufficio servizi sociali, Ufficio Istruzione e cultura, ASL, ecc.)

Empty rectangular box for specifying details.

### Sez. L - Tabella riassuntiva progetti

Codice progetto*	denominazione	Ambito territoriale di riferimento	Modalità di gestione/affidamento	Risorse finanziarie regionali dedicate	Risorse proprie dedicate	Altre risorse
AI						

- *costituito da una lettera rappresentata dall'azione di riferimento e da un numero progressivo*

### Sez. M - Valutazione piano

*Descrivere le modalità e le procedure di valutazione del piano con riferimento anche al coinvolgimento dell'utenza e degli altri stakeholders*

### Sez. N - Allegati al piano

*(delibere convenzione verbali di concertazione protocolli d'intesa protocolli operativi accordi per progetti di rete)*

### Sez. O - Sottoscrizione

COMUNE	TIMBRO E FIRMA

ENTE/ORGANISMO	TIMBRO E FIRMA

## **APPENDICE B**

### **Griglia di valutazione dei Piani Territoriali Giovanili**

## Griglia di valutazione dei Piani Territoriali Giovani

Distretto n.  Per il Comune capofila di

N. Com. del Distretto  N. Comuni convenzionati  N. Com. aderenti al PTG

N. com. PTG/n. Com. distretto  N. com. PTG / n. convenzionati  N. com. convenzionati/n. Comuni distretto

1. In relazione alla Sez. B dei PTG, indicare quali delle dimensioni individuate sono presenti nella descrizione dei contesti territoriali, specificando il grado di approfondimento con cui sono trattate (utilizzando una scala da 1 a 4), le problematiche giovanili ricorrenti e i bisogni ad esse correlate.

Dimensioni	Esplorate nel PTG					Problematiche ricorrenti	Bisogni
	No	Sì (da 1 a 4)					
Caratteristiche demografiche							
Caratteristiche geo-morfologiche							
Trasporti e comunicazioni							
Infrastrutture							
Sicurezza e vivibilità del territorio							
Opportunità ricreative							
Mercato del lavoro							
Problematiche sociali							
Altro, spec.							

3. In relazione alla Sez. C dei PTG, indicare il tipo di attori territoriali esistenti e di attività realizzate nei contesti di riferimento.

	Presenti	Attivi	Attività realizzate
Informagiovani	N.	N.	
Forum	N.	N.	
Consulte	N.	N.	
Associazioni	N.	N.	

4. In relazione alla Sez. D dei PTG, riassumere le caratteristiche rilevanti del sistema locale di partecipazione giovanile.

P. di forza	P. di debolezza
<input type="checkbox"/> Conoscenza del territorio <input type="checkbox"/> Accessibilità delle strutture <input type="checkbox"/> Accessibilità delle informazioni <input type="checkbox"/> Visibilità sul territorio <input type="checkbox"/> Informazioni offerte <input type="checkbox"/> Tempestività della risposta <input type="checkbox"/> Disponibilità degli operatori <input type="checkbox"/> Competenze degli operatori <input type="checkbox"/> Modalità di scambio e collaborazione con altri attori presenti sul territorio <input type="checkbox"/> Altro, spec _____	<input type="checkbox"/> Modalità di coinvolgimento dell'utenza <input type="checkbox"/> Formazione degli operatori <input type="checkbox"/> Quantità risorse umane disponibili <input type="checkbox"/> Scarsa collaborazione con altri attori presenti sul territorio <input type="checkbox"/> Risorse finanziarie disponibili <input type="checkbox"/> Tempestività della risposta <input type="checkbox"/> Scarsa attenzione al monitoraggio <input type="checkbox"/> Risorse territoriali scarse/ inadeguate <input type="checkbox"/> Altro, spec _____

Opportunità offerte	Vincoli
<input type="checkbox"/> Ascolto /accoglienza <input type="checkbox"/> Informazione <input type="checkbox"/> Orientamento <input type="checkbox"/> Formazione <input type="checkbox"/> Convegni/seminari <input type="checkbox"/> Produzione di materiale informativo <input type="checkbox"/> Diffusione di materiale informativo <input type="checkbox"/> Risposte tempestive <input type="checkbox"/> Modalità strutturate di ricezione feedback degli utenti <input type="checkbox"/> Supporto e accompagnamento nella risoluzione di problematiche specifiche <input type="checkbox"/> Altro, spec. _____	<input type="checkbox"/> Inaccessibilità delle strutture <input type="checkbox"/> Scarsa tempestività delle risposte <input type="checkbox"/> Distanza spaziale tra le strutture <input type="checkbox"/> Quantità risorse umane disponibili <input type="checkbox"/> Formazione risorse umane disponibili <input type="checkbox"/> Risorse territoriali scarse/inadeguate <input type="checkbox"/> Rigidità delle modalità di funzionamento <input type="checkbox"/> Difficoltà di garantire pari opportunità di accesso <input type="checkbox"/> Gratuità dei servizi offerti <input type="checkbox"/> Scarsa attenzione al monitoraggio e alla valutazione <input type="checkbox"/> Difficoltà di coinvolgimento utenza <input type="checkbox"/> Altro, spec. _____

5. Quali sono le priorità di programmazione individuate nel PTG?

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Implementare la rete dei servizi esistenti                       | <input type="checkbox"/> Attivare nuovi servizi                  |
| <input type="checkbox"/> Migliorare l'accessibilità dei servizi esistenti                 | <input type="checkbox"/> Raggiungere un maggior numero di utenti |
| <input type="checkbox"/> Favorire la collaborazione tra i soggetti territoriali esistenti | <input type="checkbox"/> Altro, spec. _____                      |
| <input type="checkbox"/> Migliorare l'offerta di servizi offerti                          | <input type="checkbox"/> Altro, spec. _____                      |

6. A quali delle seguenti macroaree è possibile ricondurre gli obiettivi strategici del piano?

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Il radicamento territoriale dei servizi esistenti | <input type="checkbox"/> L'attivazione di nuovi servizi                 |
| <input type="checkbox"/> La collaborazione interistituzionale              | <input type="checkbox"/> La collaborazione tra attori non istituzionali |
| <input type="checkbox"/> Informazione /sensibilizzazione del territorio    | <input type="checkbox"/> La relazione con la formazione professionale   |
| <input type="checkbox"/> I rapporti con l'utenza                           | <input type="checkbox"/> La relazione con il mercato del lavoro         |
| <input type="checkbox"/> La formazione degli operatori                     | <input type="checkbox"/> Altro, spec. _____                             |

7. Quanto gli obiettivi strategici individuati risultano coerenti con l'analisi del contesto territoriale?

1	2	3	4
---	---	---	---

8. Quanto gli obiettivi strategici individuati risultano coerenti con l'analisi del sistema locale di partecipazione giovanile

1	2	3	4
---	---	---	---

9. In relazione alla sez. F e G, descrivi brevemente gli attori coinvolti, le azioni realizzate (assemblee pubbliche, gruppi di lavoro, tavoli permanenti di concertazione, sottoscrizione di protocolli operativi, manifestazioni di interesse, ecc..) e gli strumenti di concertazione adottati (convenzioni, accordi di programma, protocolli di intesa, ecc...)

Attori coinvolti	Azioni realizzate	Strumenti di concertazione adottati

10. Prospetto sintetico delle risorse finanziarie previste all'interno del PTG

		Risorse Regionali	Risorse proprie	Altre risorse	Totale parziale	Rimodulazione az. B
Azione A	A1	€	€	€	€	
	A2	€	€	€	€	
	An					
Azione B	B1	€	€	€	€	€
	B2	€	€	€	€	€
	B3	€	€	€	€	€
	Bn					€
Azione C	C1	€	€	€	€	
	C2	€	€	€	€	
	Cn					
Azione H	H1	€	€	€	€	
	H2					
	Hn					
<i>Tot. parziale</i>		€	€	€	€	€
<i>Tot. Complessivo</i>					€	

11. In relazione a ciascun asse di attività, specificare il numero di proposte progettuali, il tipo di azioni da realizzare, e le modalità di gestione

	Progetti	Attività previste <sup>1</sup>	Modalità di gestione	
			Diretta	Esternaliz
Azione A	N.		n.	n.
Azione B	N.		n.	n.
Azione C	N.		n.	n.
Azione H	N.		n.	n.

12. I progetti presenti nel PTG hanno una prevalenza settoriale?  No  Si

12.a Se sì, quale? \_\_\_\_\_

13. Tale settorialità è congruente con le specificità locali?

No, perché \_\_\_\_\_

Sì, perché \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Le attività vanno ricondotte possibilmente a macro categorie. Di seguito alcuni esempi: *potenziamento sportelli informativi, attivazione di nuovi sportelli, formazione degli operatori, realizzazione materiale informativo, potenziamento strumenti di comunicazione, creazione di banche dati, attività di sensibilizzazione del territorio, attività di orientamento, attività di ricerca, convegni dibattiti, manifestazioni culturali, ecc...*

14. Alla luce dell'analisi delle sezioni B, C e D del PTG, quale grado di connessione è possibile attribuire alle dimensioni individuate, utilizzando una scala da 1 a 4?

	1	2	3	4
Caratteristiche del contesto locale (B e C) e priorità della programmazione				
Bisogni individuati e obiettivi dichiarati				
Obiettivi dichiarati e azioni proposte				
Bisogni individuati e azioni proposte				

15. In relazione al complesso di attività progettuali previste nel PTG, è possibile individuare metodologie di intervento basate sul coinvolgimento attivo del target?

No  Sì, spec. gli attori coinvolti e le attività previste

---



---

16. Si rilevano forme di integrazione effettiva tra attori territoriali diversi?

No  Sì, spec. le attività previste per ognuno di esse

Attori coinvolti	Attività previste

17. Si rilevano forme di integrazione con altri settori di intervento?

No  Sì, spec. le attività previste per ognuno di essi

Settori di intervento	Attività previste

18. Descrivi sinteticamente le modalità di valutazione del Piano in riferimento al tipo di attività realizzate, ai tempi di realizzazione e agli attori coinvolti

Chi valuta	Cosa	Quando	Come

19. Si rilevano connessioni tra le modalità di valutazione del piano e gli strumenti di valutazione previsti nelle singole schede progettuali?

No  Sì, spec. \_\_\_\_\_

20. Indicare sinteticamente il N. e tipo di allegati (delibere, verbali, ecc...) al PTG

<b>Tipo di documento</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Data</b>