

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E DELLA COMUNICAZIONE



Corso di Dottorato di Ricerca in  
SCIENZE DEL LINGUAGGIO, DELLA SOCIETÀ, DELLA POLITICA E  
DELL'EDUCAZIONE

*Indirizzo: Scienze della comunicazione*

XXXIV CICLO

Coordinatore: Prof. Filippo Fimiani

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Fimiani', with a horizontal line underneath.

TESI DI DOTTORATO

*“La politica europea per i giovani e il suo recepimento in Italia:  
un percorso tra luci e ombre”*

Tutor

Prof.ssa Stefania Leone

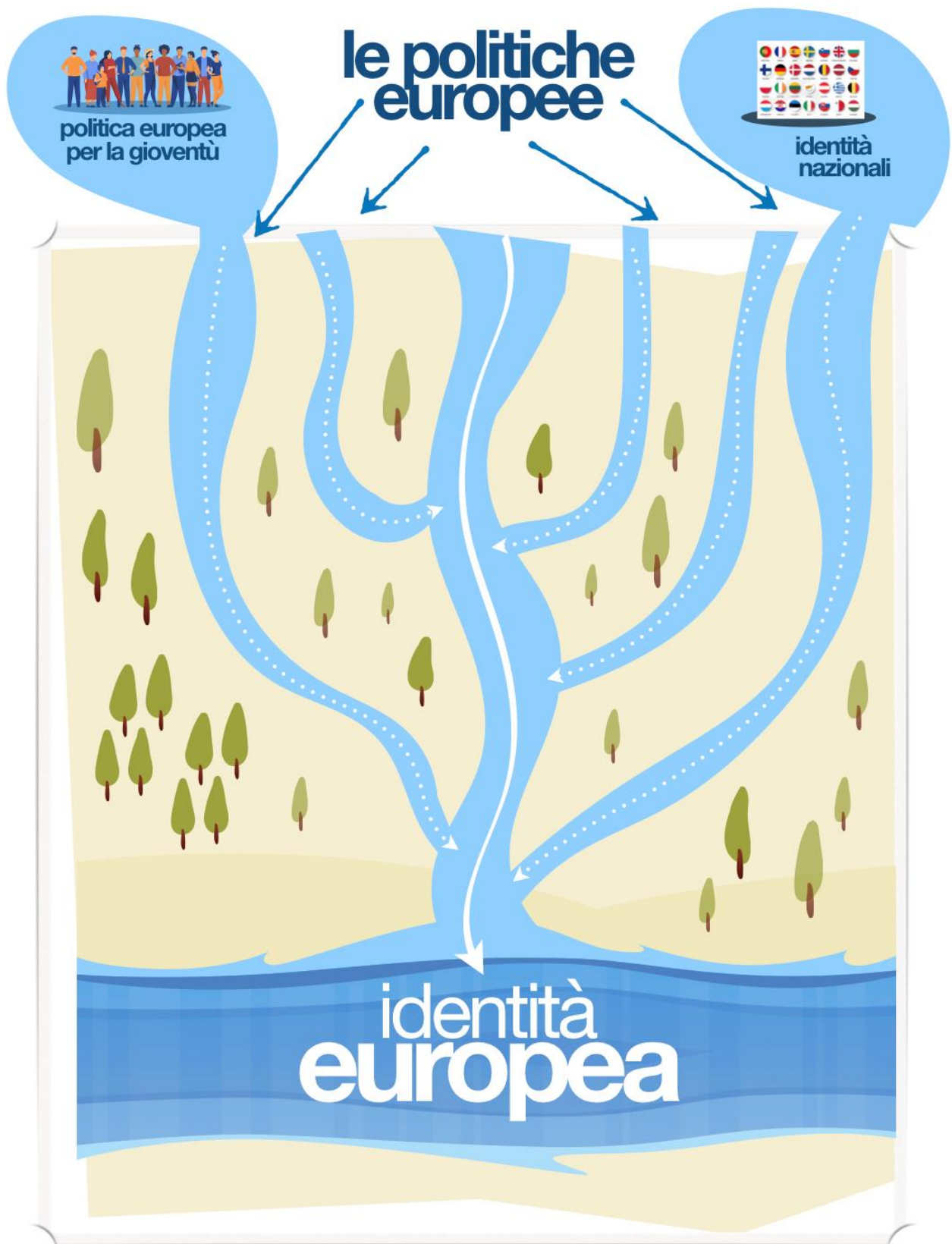
A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stefania Leone'.

Dottoranda

Dott.ssa Serena Angioli

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Serena Angioli'.

A.A. 2020/2021



## Sommario

Introduzione .....	5
Capitolo I - Linee di indirizzo della politica europea per la gioventù .....	18
1.1. Il campo di intervento dell'Ue tramite la politica europea per la gioventù	21
1.2. L'evoluzione della attuazione della politica europea per la gioventù .....	37
1.3. I valori nella politica europea per la gioventù.....	42
1.4. Quali prospettive per la politica europea per la gioventù? .....	48
Capitolo II: Il framework delle politiche per i giovani in Italia .....	52
2.1 L'inquadramento della politica nazionale per i giovani .....	52
2.1.2 Gli interventi nazionali di politica giovanile .....	68
2.2 Gli attori istituzionali della politica per i giovani.....	82
2.2.1 La visione degli Stakeholder italiani nell'ambito delle politiche per la gioventù .....	84
A) Intervista all'on.le Vincenzo Spadafora .....	84
B) Intervista alla dr.ssa Maria Cristina Rosaria Pisani, Presidente del Consiglio Nazionale dei Giovani (ottobre 2022) .....	86
C) Dr.ssa Lucia Abbinante, Direttore Generale- Capo Agenzia Nazionale per i Giovani .....	88
D) Intervista al Dr. Federico Samaden, Presidente della Fondazione Demarchi, Provincia Autonoma di Trento .....	90
E) Intervista al dr. Tiziano Salvaterra.....	91
2.2.2 Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche giovanili e il Servizio Civile Nazionale Universale .....	92
2.2.3 Il Consiglio Nazionale dei Giovani (GNG) .....	99
2.2.4 L'Agenzia Nazionale per i Giovani (ANG) .....	101
2.2.5 Il Fondo Nazionale Politiche Giovanili (FNPG) .....	105
2.3 Le politiche per i giovani delle Regioni e delle Province Autonome.....	106
2.3.1 Panoramica regionale della politica per i giovani: contesto e leggi regionali .....	106
2.3.2 L'animatore socioeducativo dei giovani/lo <i>youth worker</i> visto dalle Regioni .....	129
2.3.3 Verso la performance delle Regioni educanti e l'indice Re.p.E .....	141
2.4 Riflessioni e sintesi sulle principali evidenze del caso Italia.....	148
Capitolo III- Il recepimento in Italia delle linee di indirizzo europee sulla cittadinanza e sulla partecipazione attiva dei giovani. ....	153

3.1 Il recepimento in Italia delle linee di indirizzo europee.....	153
3.2 La partecipazione attiva dei giovani e la cittadinanza nella Strategia europea per i giovani.....	165
3.3 Assicurare l'esercizio della partecipazione attiva e della cittadinanza da parte dei giovani. ....	168
3.4 Le disposizioni sulla cittadinanza e sulla partecipazione attiva dei giovani ..	172
3.5 Limiti e prospettive .....	178
Capitolo IV Una finestra sull'Europa .....	184
4. 1 Le politiche giovanili in Estonia .....	189
4.2. Le politiche giovanili in Francia .....	205
4.3 Le politiche giovanili a Malta .....	219
4.3.1. Il contesto della youth policy a Malta.....	219
4.3.2 L'attuazione della politica per la gioventù.....	222
4.3.3 La strategia nazionale per i giovani.....	225
4.4 Le politiche giovanili in Germania .....	227
Capitolo 5: Conclusioni e prospettive .....	246
5.1 Un nuovo framework della politica per la gioventù .....	246
5.2 Sintesi delle principali proposte emergenti: spunti di riflessione conclusivi.	251
5.3 La crescita del Paese e dell'identità europea richiede un nuovo approccio culturale sulla gioventù: serve una Strategia Paese. ....	255
ALLEGATO 1.....	263
INTERVISTE INTEGRALI.....	263
1. INTERVISTA all'on. Le Vincenzo Spadafora .....	263
2. INTERVISTA alla dr.ssa Maria Cristina Pisani , la Presidente del Consiglio Nazionale Giovani .....	272
3. INTERVISTA alla dr.ssa Lucia Abbinante, Capo dell'Agenzia Nazionale per i Giovani, Direttore generale .....	284
4. INTERVISTA al dr. Federico Samaden, Dirigente Istituto Alberghiero di Levico Terme e Presidente della Fondazione Demarchi (Provincia Autonoma di Trento)	290
5. INTERVISTA al dr. Tiziano Salvaterra, già Assessore politiche giovanili della Provincia Autonoma di Trento .....	296
BIBLIOGRAFIA.....	303
Fonti normative.....	306

## Introduzione

La condizione giovanile, che è una delle questioni italiane<sup>1</sup> più irrisolte, si presenta prevalentemente offuscata dal dramma della disoccupazione giovanile che spesso fa confondere e coincidere le politiche per la gioventù con quelle per l'occupazione dei giovani. Si tratta di una tematica ampiamente studiata da diverse angolature soprattutto dalle scienze sociali, come anche dalle scienze politiche e viene generalmente trattata anche nell'ambito del dibattito, ormai molto retorico, che riguarda la partecipazione dei giovani alla vita politica come, ad esempio, al voto del Parlamento europeo o nazionale. Tuttavia, come emergerà dalla ricostruzione della politica europea per la gioventù, l'angolatura proposta dalle Istituzioni europee è quella di evidenziare il nesso tra i giovani e l'obiettivo valoriale della costruzione dell'identità europea e della spinta permanente dell'Ue verso questa dimensione culturale.

La chiave di lettura della presente tesi di dottorato, che ha richiesto l'analisi dei processi che hanno portato alla nascita della politica dell'Unione europea in materia di gioventù, delle linee guida europee in questo ambito nonché della politica italiana per i giovani, è lo studio della correlazione tra queste due politiche: quella italiana e quella europea sulla gioventù. In particolare, il lavoro di dottorato si è proposto di verificare quale tipologia di relazione esiste tra queste due politiche, se si può parlare di una unica politica con delle complementarità e sinergie, se si tratta di politiche distinte tra loro, se esiste una coerenza e corrispondenza di visione sui giovani e quali strumenti vengono messi in campo per ricercare l'auspicata coerenza tra gli indirizzi europei e la capacità/volontà italiana di recepirli e assicurarne l'attuazione.

Da questa impostazione del lavoro è emerso che l'Ue può agire solo entro i limiti del perseguimento di determinati obiettivi delineati dal Trattato e può agire, indirizzandosi prevalentemente agli Stati membri. La sua azione si estrinseca tramite l'adozione di diverse tipologie di atti che variano in base

---

<sup>1</sup> Al riguardo si rinvia ai diversi Rapporti annuali di: Istituto Toniolo, da ultimo 2022, su "La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2022" Istituto Toniolo, Il Mulino; Rapporto Italia. Rapporto sulla situazione generale del Paese, Eurispes da ultimo 2022, e in particolare si rinvia ai Rapporti 2020 e 2021; Atti della presentazione dell'Osservatorio Permanente sulle Politiche Educative dell'Eurispes, febbraio 2022; si rinvia inoltre alle 13 edizioni del Rapporto Nazionale sulla condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza, Eurispes in collaborazione con Telefono Azzurro: malgrado l'ultimo rapporto risalga al 2013 consegna importanti riflessioni; si citano i Rapporti annuali sulla situazione sociale del Paese, Censis, in particolare il Rapporto CENSIS 2022 56° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2022 Franco Angeli, 2022.

alle competenze che le sono attribuite. Nell'ambito della politica per la gioventù essa può adottare soprattutto atti di orientamento e/o di indirizzo comuni a tutti gli Stati e, solo in determinati casi, può adottare e anche i Regolamenti. Si tratta di atti di rango legislativo, direttamente applicabili e che, diversamente dalle Raccomandazioni sono atti obbligatori.

Il lavoro di dottorato, inoltre, si è esteso sull'approfondimento specifico di due temi che sono considerati un pilastro della politica europea per la gioventù: partecipazione e cittadinanza.

La scelta di questo focus sulla cittadinanza e sulla partecipazione dei giovani, emersa durante lo svolgimento della tesi, è stata ritenuta opportuna per giungere ad una comprensione più approfondita e più concreta della ratio della politica europea per la gioventù il cui inquadramento è risultato inizialmente sfuggente. Su questi temi, infatti, l'Ue ha approvato non solo linee di indirizzo, ma anche interventi incentivanti supportati da risorse finanziarie europee.

L'esperienza professionale profusa negli anni nell'ambito dei diversi livelli istituzionali impegnati in processi decisionali connessi alle politiche di coesione socio-economico-culturale e di contrasto alle molteplici forme di diseguaglianze presenti nel nostro Paese, tra le quali anche quelle che afferiscono la condizione giovanile, è stata una circostanza che ha alimentato l'interesse personale ad approfondire, da un punto di vista del rigore scientifico, alcune percezioni maturate nel tempo ma riconducibili ad una possibile soggettività e perciò esposte al rischio di autoreferenzialità. Per questa ragione si è scelto di esplorare la tematica in esame partendo dagli orientamenti europei sulle politiche per la gioventù e di ricostruire l'intera filiera decisionale di una politica che in Italia è relativamente giovane. Trattandosi di una politica sviluppata anche a livello europeo e che, anche a tale livello, è una politica relativamente giovane che si rivolge soprattutto agli Stati, che proprio dal livello europeo si genera un impulso, si è ritenuto che questo ambito dovesse essere approfondito in quanto potenzialmente interferente con le scelte italiane, come infatti in molti Stati dell'Ue si è verificato<sup>2</sup>. A tali motivazioni se ne aggiunge un'altra di natura personale: l'interesse culturale a voler verificare la bontà o meno di alcune convinzioni ha giustificato anche la scelta personale di auto obbligarsi, in età molto adulta rispetto a quella che generalmente caratterizza l'età della platea dei dottorandi, nella ricerca e analisi del sistema delle politiche giovanili italiane e della sua connessione/sconnessione rispetto alla visione dell'Ue. Per quanto precede, vi sono dunque due fattori intenzionali che hanno spinto verso questa scelta: da un lato l'interesse puramente culturale a voler verificare e oggettivare alcune convinzioni personali consolidate negli anni, e dall'altro l'ambizione di voler essere utile nel fornire un contributo di conoscenza ai decisori politici, al mondo della ricerca in generale, alla

---

<sup>2</sup> Al riguardo, a titolo di esempio, si rinvia ai quattro Stati analizzati nel Capitolo IV del presente lavoro di dottorato

identificazione di alcune cause che oggi consegnano la fotografia di un mancato allineamento. Si ritiene infine che il disallineamento rilevato e che emerge nel corso della presente tesi, possa probabilmente incidere anche sulle disegualianze in termini di opportunità per i giovani che sono già presenti nel nostro Paese.

L'analisi dei processi decisionali sembra far emergere che le scelte avvengano sulla base di una conoscenza parziale, scarsa, semplicistica o comunque insufficiente a spiegare dei fenomeni sociali complessi tra i quali rientrano pienamente le politiche per i giovani sui quali si interviene.

L'ambizione, pertanto, del presente lavoro di dottorato, oltre a quanto precede è anche di voler mettere a disposizione un contributo conoscitivo sulla lettura delle cause delle diversità dei comportamenti sociali dei giovani, in particolare di quelle cause che, congiuntamente ad altri fattori, possono essere riconducibili alla assenza o a una presenza territoriale molto diversificata in Italia delle opportunità educative disponibili per la popolazione più giovane.

Uno dei risultati più innovativi ed interessanti del lavoro di dottorato, e che verrà ripreso nelle conclusioni, è la chiave di lettura diversa rispetto alla più comune e più nota interpretazione che viene data alla politica europea per i giovani; quest'ultima risulta infatti esistere in quanto rappresenta una specifica linea di azione funzionale alla costruzione della identità europea<sup>3</sup> e non in quanto politica necessaria a creare le condizioni per l'affermazione della autonomia dei giovani o la loro indipendenza in senso prevalentemente economico e/o dalle rispettive famiglie e che è presente in alcuni datati interventi dello Stato o di qualche Regione.

La politica europea in favore dei giovani è risultata complessa da riconoscere anche perché essendo fortemente interdisciplinare, ha richiesto approfondimenti su altre politiche promosse dall'Ue distinte ma connesse e funzionali alla migliore comprensione della stessa politica in esame, come ad esempio quella nel campo della cultura, dell'istruzione, della formazione, dell'occupazione, dell'inclusione sociale e della coesione socio-economica. Si tratta di politiche che incidono fortemente sugli indirizzi europei sulla politica per la gioventù o che presentano evidenti connessioni con questa e che, come è stato evidenziato nel prosieguo, concorrono alla creazione di una identità europea in divenire.

L'impostazione assunta diversi anni fa<sup>4</sup> dalla Commissione europea che tuttora mantiene elementi di attualità, si basa sul concetto che i giovani rappresentano una categoria sociologica in divenire,

---

<sup>3</sup> Sul concetto di "identità" si citano per tutti alcuni autori: Assmann, J. (1997). *La memoria culturale. Scrittura, ricordo identità politica nelle grandi civiltà antiche*. Torino: Biblioteca Einaudi; Nevola, G. (2007). *Democrazia Costituzione Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*. (Collana Serendipity). Padova: Liviana; Moro, G. (2011). *Cittadini in Europa*. Roma: Carocci.

<sup>4</sup> Commissione Europea (2001). *Libro Bianco della Commissione Europea: un nuovo impulso della Gioventù Europea*; COE - Consiglio d'Europa (2003). *Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla vita locale e regionale*.

caratterizzata da un accesso all'occupazione sempre più ritardato e soprattutto da percorsi individuali di crescita, di studio e di vita lavorativa non più lineari e nei cui confronti occorrono politiche mirate e differenziate anche in relazione alle diverse fasce di età. Queste sintetiche considerazioni hanno più di 20 anni in quanto sono state così formulate già agli inizi del secondo Millennio, periodo nel quale è possibile far risalire la nascita della politica europea per la gioventù.

Fin dal primo documento europeo strategico adottato dalla Commissione europea, ossia dall'organo di impulso e di governo delle Istituzioni europee, ai giovani viene riconosciuta una soggettività specifica all'interno della società: non dovrebbero essere solo un target di politiche settoriali ma dovrebbero essere posti al centro delle politiche che li riguardano direttamente. Le politiche per i giovani inoltre dovrebbero avere una interna differenziazione al fine di riuscire a tener conto delle diverse fasi evolutive della vita, in particolare quella del passaggio alla vita adulta che richiede la messa in campo di azioni peculiari.

Nel contesto del lungo percorso di integrazione europea il riconoscimento del ruolo dei giovani nella società si è consolidato nel tempo e ha preso forma a partire dalla metà degli anni 90 per poi iniziare a diventare più visibile ed esplicito all'inizio del millennio. È stata la progressiva emersione delle diverse sensibilità culturali in Europa a chiedere un bilanciamento delle politiche europee inizialmente molto orientate a favore di un approccio monetario e meno concentrate sulla dimensione delle esigenze dei cittadini. Un primo passo è stato compiuto con il Trattato di Maastricht<sup>5</sup> che ha avuto un significato politico e storico rilevante non solo per aver segnato la nascita dell'Unione monetaria che introdusse l'euro, ma anche per aver simultaneamente introdotto la cittadinanza europea/l'Europa dei cittadini<sup>6</sup>. Questa scelta politica ha rappresentato l'intenzione di dare peso anche alla dimensione più "popolare" rispetto all'orientamento storico e culturale dominante di quel momento che già vedeva l'Ue distante dalla popolazione. La creazione della Unione Monetaria rese evidente a tutti questo sbilanciamento sulla prevalente dimensione monetaria ed economica rispetto a quella sociale e culturale. L'impulso a dare uno spazio alla dimensione sociale, civica, popolare rappresenta per tale ragione anche il risultato della azione politica volta a sanare le conseguenze del "deficit di democrazia" causato dagli scarsi poteri che all'epoca erano attribuiti al Parlamento europeo.

---

<sup>5</sup> Il Trattato di Maastricht, noto anche come Trattato sull'Unione europea (TUE), è stato firmato il 7 febbraio 1992 nell'omonima città sita nei Paesi Bassi, sulle rive del Mosa, dai dodici Stati membri dell'allora Comunità europea, divenuta da quel momento, Unione europea.

<sup>6</sup> Moro, G. (a cura di) (2013). *Euro e Cittadinanza. L'anello mancante*. Roma: Donzelli Editore.



Anche mediaticamente, questa apertura dell'Unione europea ai cittadini viene accompagnata e sostenuta da risoluzioni e documenti importanti che hanno avuto molta eco, come i famosi "libri bianchi" e tra questi si annovera anche il "Libro Bianco sulla Gioventù"<sup>7</sup>. E' in questo periodo infatti che si inizia a sviluppare una politica più definita in favore dei giovani in quanto tali e perciò presi in considerazione come soggettività autonoma, come segmento demografico distinto della società e non in quanto target di una politica settoriale, come per esempio della politica del lavoro e perciò rilevanti solo nei limiti del loro status dell'essere lavoratori o inoccupati o disoccupati, oppure di una politica di inclusione sociale e perciò rilevanti per essere persone disagiate, o persone discriminate, o inquadrabili in altra "categoria" da proteggere.

L'ultimo documento dell'Ue di orientamento strategico, la Strategia Europea per la gioventù 2018-2027, ha messo in chiaro cosa rappresentano i giovani nella attuale società e cosa loro possono rappresentare nella società in divenire: quella società che l'Ue è impegnata a costruire e che ne giustifica l'esistenza dell'Ue medesima. Come dice il preambolo del Trattato istitutivo, l'Ue si giustifica e si caratterizza per la propria volontà di affermare quei valori che ne hanno motivato la nascita, tra i quali la "il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto etc."<sup>8</sup> e che sono ovviamente condivisi dagli Stati fondatori e dagli altri Stati che nel tempo ne sono diventati membri. Occorre tuttavia tener presente che si tratta di obiettivi e strategie di lungo periodo, diversi da quelli che giustificano la nascita di singoli Stati. Tra i presupposti che hanno giustificato la nascita di uno Stato, come la storia insegna, si trova l'esistenza di un popolo e di un territorio: l'Ue non è uno Stato più grande degli altri, è un Organismo unico e senza gli Stati non esisterebbe, mentre gli Stati senza l'UE continuerebbero ad esistere<sup>9</sup> e il concetto di popolo europeo è un riferimento culturale da perseguire il quale presuppone quelli nazionali sui quali si basa.

---

<sup>7</sup> Libro bianco della Commissione europea del 21 novembre 2001 - Un nuovo impulso per la gioventù europea, Marchetti F, Monti L. (a cura di).

Fondazione Bruno Visentini, (2016). *Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà, Vincoli, norme, 6 opportunità: generazioni al confronto*. Viterbo: Dialoghi.

<sup>8</sup> Si rinvia al Preambolo del Trattato Ue.

<sup>9</sup> L'Unione Europea è infatti il risultato di una volontà politica di Stati che perseguono degli obiettivi strategici e per il cui conseguimento hanno ritenuto necessario intraprendere un percorso che presuppone l'esistenza degli Stati stessi; l'Ue, per come è configurata, senza gli Stati infatti non potrebbe esistere. Diversamente, e l'esperienza Brexit, primo caso nella storia dell'integrazione europea, ha dimostrato che uno Stato membro può rinunciare alla propria identità europea.

Il vero significato dell'intervento dell'Ue sui giovani diventa comprensibile se si parte dalla esplicitazione della posizione europea rispetto ai giovani nella società; è da questa prospettiva che si chiariscono le ragioni profonde che hanno indotto l'Ue ad avviare una nuova politica in questa direzione alla fine degli anni Novanta fino ad ottenerne il riconoscimento nel Trattato che è la fonte del successivo sviluppo multidirezionale. L'Ue, infatti, attribuisce ai giovani una missione nella società secondo una prospettiva evolutiva della società stessa e, non potendosi rivolgere direttamente ai giovani europei, diversamente da quanto possono fare gli Stati membri o come l'Ue potrebbe fare qualora fosse pienamente titolare di quella politica, si rivolge agli Stati affinché siano loro ad attuare politiche convergenti in questa direzione.

In base alla chiave di lettura sopra esposta si avranno implicazioni diverse a seconda dell'orientamento conclusivo verso il quale è possibile optare. Stabilire se gli indirizzi europei in materia di gioventù sono ancorati alle specificità proprie della politica per i giovani così come la si intende nei singoli Stati, oppure sono ancorati al ruolo che le Istituzioni europee attribuiscono ai giovani ai fini del conseguimento di altre politiche, e in particolare di quelle che riguardano l'obiettivo di rafforzare l'integrazione europea, mutano i campi di indagine. Le Istituzioni europee nascono e agiscono esclusivamente nei limiti del conseguimento di questo obiettivo. Seguendo questo ragionamento affiorano nuovi interrogativi del tipo: è coerente ed è a effetto neutro che le politiche nazionali risultino disgiunte dalle strategie culturali che mirano all'integrazione europea? E ancora, esiste una consapevolezza istituzionale ("awareness") dell'impatto dell'assenza o della debolezza di questa connessione istituzionale o si tratta semplicemente del riflesso della disconoscenza o dell'incapacità nel riconoscere il ruolo dei giovani nella società?

Un altro elemento da tener presente nella cornice che ha definito l'ambito della ricerca consiste nel fatto che, diversamente da quanto il titolo potrebbe far pensare, nel presente lavoro non si entra nel merito del dibattito sulla condizione giovanile in Italia e/o in Europa, bensì ci si concentra su ciò che l'Ue chiede agli Stati e su come l'Italia risponde; non si è entrati nel merito della dissertazione sulle problematiche delle giovani generazioni o su quelle relative alle tecniche e metodologie specifiche della partecipazione attiva e della cittadinanza in quanto questi temi non costituiscono l'oggetto del lavoro di dottorato. L'attenzione è stata posta sulla analisi della coerenza tra i due processi di policy: quello nazionale rispetto a quello europeo.

Analogamente, non vengono trattate neanche alcune tematiche che possiamo definire "tematiche bandiera" come ad esempio l'obiettivo la crescita della partecipazione giovanile al voto del Parlamento europeo -che è un obiettivo europeo perseguito, monitorato e supportato tramite diverse iniziative sistematiche e continuative nel tempo- che rappresenta una declinazione specifica rispetto

al più ampio tema della partecipazione giovanile, o altre tematiche molto importanti come ad esempio la politica dei NEET e della partecipazione dei giovani al mercato del lavoro per ridurre il tasso di disoccupazione giovanile, o altre iniziative, tra le quali la lotta contro la povertà educativa ed altre: si tratta di forme specifiche di "partecipazione giovanile" settoriali (ambito politiche del lavoro, ovvero politiche che rientrano nel pilastro sociale) che non costituiscono l'oggetto della tesi di dottorato, benché siano connesse e, solo in questa dimensione, verranno richiamate.

Al centro del lavoro di dottorato, nei capitoli II e III, si espongono i risultati dell'analisi delle caratteristiche della politica statale e regionale a sostegno dei giovani e della educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione. Ci troviamo spesso nel campo della declinazione di una politica che riguarda la costruzione dell'essere cittadino e dell'essere cittadino europeo e, in questa ultima ipotesi, l'obiettivo finale non risulta più il giovane individualmente considerato, ma il suo benessere e la identificazione delle condizioni che assicurano la sua responsabilizzazione alla costruzione di una società migliore e dell'identità europea.

Dai documenti europei sulla gioventù, sia quelli di natura strategica<sup>10</sup> sia quelli di natura operativa e programmatoria<sup>11</sup> di cui al Capitolo I, emerge che tale obiettivo educativo è fortemente raccomandato dalle Istituzioni europee agli Stati Membri che, a loro volta, sono iberi di applicarli come meglio ritengono; la diversità che ne risulta è una risorsa propria del panorama europeo unico da tutelare e che va preservata, malgrado sia messa a rischio a causa dei dominanti processi di accelerazione della globalizzazione.

Il V Capitolo dedicato alle conclusioni si concentra sull'analisi dei risultati ai quali si è pervenuti e traccia alcune riflessioni sulla ri-costruzione effettuata e sulle implicazioni degli eventuali scostamenti, a volte anche molto evidenti, delle iniziative statali sui giovani rispetto alle linee di indirizzo europee. L'orientamento conclusivo induce a sostenere che tali linee guida, apparentemente afferenti alla politica per la gioventù, in realtà sono un driver della costruzione della identità europea

---

<sup>10</sup> Con l'espressione "documenti strategici" si intendono quegli atti approvati dall'Ue, spesso dalla Commissione europea, che tracciano delle prospettive o che indicano delle Linee guida, che sono di medio-lungo periodo e che per diventare direttamente operativi richiedono passi successivi. Relativamente alla politica per la Gioventù, e in particolare facendo riferimento ai temi trattati dal lavoro di dottorato, senza avere la pretesa di essere esaustivi, si citano i due più recenti atti di indirizzo che coinvolgono tutti i decisori ai diversi livelli: la Strategia europea per la gioventù 2018-2027 e l'Agenda europea Youth Work, dicembre 2021

<sup>11</sup> Con questa espressione, "atti di natura programmatoria e dunque più operativi" si intendono quelle tipologie di atti europei che sono direttamente operativi, con i quali si mette in atto una parte della Strategia e che dispongono di risorse finanziarie. Ciò implica che la loro approvazione da parte delle istituzioni europee non può avvenire in base alla sola azione della Commissione europea, ma è necessariamente richiesta anche l'approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri dell'Ue e perciò si tratta di atti che esplicitano simultaneamente anche la volontà dei governi dei Paesi membri dell'Ue.

che rappresenta un obiettivo costitutivo dell'Ue. In tal caso, si prospetta una nuova domanda di ricerca finalizzata a verificare quale potrebbe essere l'impatto sul percorso di integrazione europea della assenza di corrispondenza tra l'indirizzo europeo e l'indirizzo statale sulla politica per la gioventù.

La connessione tra politiche per la gioventù e quelle a supporto dell'identità europea è uno dei risultati più originali della ricerca, soprattutto per le possibili implicazioni sociali e culturali del significato strategico di alcune politiche. Questo concetto, difficilmente circoscrivibile, presuppone anche la consapevolezza dei valori che sono alla base delle democrazie occidentali ai quali si riferiscono gli articoli 2-3 del Trattato. Seguendo questo ragionamento, la distanza o il disallineamento tra politiche europee e quelle nazionali non si circoscrive solo all'impatto sulla specifica capacità partecipativa dei giovani. Questa capacità, infatti, a titolo di esempio, è considerata un fattore che incide anche sulla povertà educativa<sup>12</sup>. In quest'ultimo caso, infatti, la partecipazione dei giovani è uno dei fattori che incide sull'indicatore nazionale della povertà educativa; conseguentemente nel misurare la povertà educativa si prende in considerazione anche la propensione alla partecipazione. Ciò significa che, nel definire le misure di contrasto alla povertà educativa occorrerà intervenire anche sul rafforzamento della capacità di partecipazione alla società; questa capacità la si consegue anche con politiche educative mirate in quanto non si tratta di una capacità che non è innata.

La indiscutibile connessione tra partecipazione giovanile, democrazia e costruzione di una identità europea in divenire è esplicitata dalle Istituzioni europee che considerano questi fattori chiaramente connessi tra loro. Questa connessione, nelle politiche italiane per la gioventù, inizia ad emergere a livello regionale, ma non a livello statale, come è dimostrato dalle evidenze di cui ai Capitoli 2 e 3 ai quali si rinvia.

L'affermazione della "democrazia" che, ai sensi dell'art. 2 TUE, rappresenta uno dei valori fondanti dell'Unione, un valore comune agli Stati membri e una condizione di accesso all'Ue da parte di nuovi eventuali Stati, richiede una volontà politica esplicita, non solo di natura declaratoria, in favore della sua effettiva declinazione e realizzazione.

I Trattati non indicano un preciso modello di "democrazia" preferibile rispetto agli altri, ma esigono la garanzia minima della legittimazione dei pubblici poteri che proviene da un mandato espressivo

---

<sup>12</sup> Al riguardo, per esempio, si fa riferimento all'indicatore "IPE" dell'ISAT rilevatore della povertà educativa che, tra i 12 criteri utilizzati per definire il livello di povertà educativa, include anche la misurazione della partecipazione giovanile. Per un commento anche sulla complessità della misurazione di fenomeni complessi vedasi anche il contributo di Caruso, M.G. & Cerbara, L. (2020). *I dati ufficiali sulla povertà e sulla povertà educativa. Aggiornamento 2019 Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali*. IRPPS Working papers n. 119/2020.

della volontà popolare<sup>13</sup> ed esigono l'affermazione dello "stato di diritto" inquadrato all'interno di una concezione democratica della definizione del diritto, secondo la cultura occidentale basata sulla rappresentatività<sup>14</sup>. Si ricorda, inoltre, che il preambolo del Trattato di Lisbona<sup>15</sup> evidenzia la volontà degli Stati membri di "completare il processo avviato dal Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Nizza al fine di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione".

In conclusione, per le ragioni sopra esposte, l'attività di ricerca e studio si è rivelata più complessa e articolata rispetto a quanto inizialmente pianificato, ma anche più interessante e foriera di nuove ulteriori domande di ricerca sintetizzate nel V Capitolo conclusivo del lavoro di dottorato al quale si rinvia.

Al primo capitolo dedicato alla ricostruzione storica della politica europea per la gioventù, seguono i Capitoli II e III che analizzano rispettivamente la governance italiana in tema di politiche per i giovani e l'allineamento dell'Italia alle principali Linee di indirizzo della politica europea sui giovani con il focus sulla partecipazione dei giovani e sulla cittadinanza attiva. L'analisi delle normative regionali è risultata molto importante in quanto è emerso che molte Regioni hanno normato malgrado l'assenza di un "punto di vista" e di un orientamento nazionale, e in alcuni casi si evince anche una certa coerenza con le normative europee.

La conclusione del presente lavoro di dottorato, tenendo conto anche delle leggi delle 21 Regioni e Province Autonome, consegna molte luci ed ombre: l'esistenza di un certo rigore e continuità da parte di alcune realtà regionali rispetto alle loro decisioni di investimento sui giovani, come anche la distrazione evidente da parte di molte altre regioni, e Autorità centrali ancora lontane.

Grazie alla proroga per il completamento del lavoro che è stata accordata dall'Università, è stato possibile approfondire ulteriormente ed elaborare un indice innovativo, denominato "Re.p.E"

---

<sup>13</sup> Così: Villani, U. (2010), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari: Cacucci, II ed., p. 33, che in proposito ricorda l'art. 21, par. 3, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, secondo cui "*the will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures*".

<sup>14</sup> Particolarmente significative a tale riguardo sono stati i recenti fatti istituzionali, tra i quali si cita la controversia tra la Corte di Giustizia tedesca e la Corte di Giustizia europea in merito al tema del primato del diritto dell'Ue sul diritto nazionale nonché le due Risoluzioni del Parlamento Europeo sull'Ungheria e sulla Polonia e la successiva sentenza della Corte di Giustizia europea con la quale si dichiara che l'Ungheria non rispetta lo stato di diritto.

<sup>15</sup> Cfr. il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, GUUE C 306, 17 dicembre 2007, p. 1 ss. Le versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea (TUE) e del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che sostituisce il Trattato che istituisce la Comunità europea, sono pubblicate ivi C 83, 30 marzo 2010, p. 1 ss.

(“Regioni potenzialmente Educanti”)<sup>16</sup> per la cui spiegazione si rinvia al paragrafo 2.3, finalizzato a fornire una prima indicazione ai fini della misurazione della potenziale performance regionale in merito alla propensione a predisporre condizioni di sistema atte a educare i giovani alla cittadinanza e alla partecipazione.

Il IV Capitolo propone uno sguardo su alcune realtà nazionali europee di Stati membri dell’UE e che per un verso o per l’altro, presentano delle similitudini interessanti rispetto alla realtà italiana o che sono considerate di stimolo rispetto a delle scelte che il decisore politico italiano potrebbe/dovrebbe compiere in vista di strutturare in modo più funzionale l’azione pubblica di orientamento dei giovani. All’assenza di una normativa quadro, tra le altre implicazioni, si aggiunge l’anarchia concettuale in Italia rispetto al significato da attribuire alla definizione di “persona giovane”; nello stesso Paese, infatti non vige un concetto univoco; neanche una fascia generazionale precisamente identificata. Se si escludono le analisi statistiche predisposte dall’ISTAT<sup>17</sup> basate su una nomenclatura riconosciuta dall’Ue e dalle altre organizzazioni internazionali, in Italia accade che alla medesima espressione, “il giovane”, venga associata una certa fascia di età o caratteristiche rilevanti soprattutto nell’ambito delle scienze sociologiche che si concentrano prevalentemente su criteri qualitativi soggettivi, piuttosto che su parametri anagrafici. Le categorie di età variano a seconda delle finalità delle azioni statali settoriali che riguardano i “giovani” e nella maggior parte dei casi questa popolazione varia dai 15 ai 24 anni, anche se sono frequenti i casi in cui è considerato “giovane” colui che rientra nella fascia di età compresa tra 15-30 anni e, come si vedrà nel prosieguo del lavoro di dottorato, tale identificazione varia persino da Regione a Regione (vedi par 2.3). Disporre di una definizione univoca in Italia di “persona giovane” anche solo ai fini della determinazione di un target specifico di una politica sembra essere un obiettivo complicato da perseguire. Nel linguaggio comune questo termine definisce una fase di transizione tra l’infanzia e l’età adulta per cui i giovani non sono più dei bambini, escono dall’adolescenza, ma ancora non sono entrati nell’età “adulta”. In linea di massima si può parlare di età adulta alla fine del superamento di un certo numero di traguardi quali il completamento della parte più rilevante del percorso formativo, l’occupazione stabile di una posizione nella divisione

---

<sup>16</sup> R.Edu P.E.R. è l’acronimo della denominazione “Potenzialità Educative Regionali” elaborato nell’ambito del presente lavoro di dottorato sulla base della selezione di criteri, emersi dallo studio delle leggi regionali sui giovani. Al riguardo si rinvia al paragrafo 2.3.

<sup>17</sup> L’ISTAT essendo l’Istituto Nazionale ufficiale delle rilevazioni statistiche è istituzionalmente obbligato a predisporre statistiche ufficiali necessarie per finalità interne, ma anche per confronti europei e internazionali e conseguentemente segue anche la identificazione della popolazione giovanile data dall’Ue ossia persone comprese nella fascia di età 16-24 anni.

sociale del lavoro, l'autonomia abitativa, il matrimonio e la creazione di un nuovo nucleo familiare<sup>18</sup>. Tuttavia, non è possibile definire un "confine" oltre il quale si possa parlare di "adulti"<sup>19</sup>. L'inconveniente di questo approccio al quale fino a qualche anno fa in molti si sono attenuti, è che, essendosi spostata in avanti l'età in cui ci si sposa, si entra nel mercato del lavoro, si acquista una casa etc...anche la fascia alta dell'età che connota l'essere giovane si sposta in avanti e così ci si ritrova ad essere definito giovane anche fino a 35-40 anni

A titolo meramente esemplificativo, in tema di contestualizzazione delle diverse definizioni delle soglie di età negli interventi di politiche giovanili, Mesa (2010) individua due diverse tipologie: da un lato le politiche specifiche, che includono i provvedimenti attraverso cui soddisfare le esigenze giovanili in relazione a gruppi di età ben definiti (Wallace e Bendit, 2009); dall'altro, le politiche generali, in cui sono interconnessi vari settori di programmazione con obiettivi generali, ma contenenti anche riferimenti giovanili.

Gran parte della letteratura internazionale riconosce nel lavoro di T.H Marshall (1950) la sistematicità teorica del concetto di cittadinanza giovanile. Tale paradigma interpretativo ebbe la sua massima diffusione dopo il secondo conflitto mondiale, influenzando gran parte degli studiosi dell'epoca e i loro successori.

Per quanto concerne questo lavoro di dottorato, il riferimento scelto si condivide la teoria in base alla quale la nascita dei "giovani" che è comunque un fenomeno relativamente nuovo nella interpretazione della società, può essere fatta risalire all'epoca della seconda rivoluzione industriale, quando si afferma la società post-moderna e il padre, per necessità, inizia a mandare i figli a scuola. Fino a prima di questa epoca in cui la fabbrica non esisteva era sufficiente il "saper fare" che si apprendeva di padre in figlio, con la trasmissione dei saperi familiari e la società si divideva in infanzia, che era un concetto unico accorpato dentro alla rappresentazione che si aveva della giovinezza<sup>20</sup> e l'età adulta. Il processo di riconoscimento e di identificazione del "giovane" avviene progressivamente e si afferma con la presa di distanza del figlio dal legame familiare che non basta più per avere un ruolo nella società e nel mondo del lavoro. Si sta parlando del mondo del lavoro che cambia in quanto legato allo sviluppo industriale il quale richiede competenze diverse da quelle circoscritte alla sola eredità dei saperi genitoriali. È in questa epoca, e in base ad un approccio progressivo che, per

---

<sup>18</sup> Cavalli, A. & Galland, O. (a cura di) (1993). *L'allongement de la jeunesse*. Arles : Actes sud.

<sup>19</sup> De Bernardi, A. (2004). Il mito della gioventù e il mito dei giovani. In Sorcinelli, P. & Varni, A. (a cura di), *Il secolo dei giovani. Le nuove generazioni e la storia del Novecento*. Roma: Donzelli Editore.

<sup>20</sup> Ariés, P. (1960). *L'infant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Parigi: Le Seuil. Tr. It. Bari : Laterza.

distinzione<sup>21</sup>, i giovani iniziano ad affermare la propria identità, inizialmente in Inghilterra, negli Stati Uniti e successivamente in Europa: in Francia, Germania e anche in Italia, e che trova espressione e visibilità anche nei nuovi modelli culturali che progressivamente si distinguono da quelli dei genitori<sup>22</sup>. Nascono così le prime espressioni dei modelli culturali “giovanili” che identificano cioè una nuova cultura, quella giovanile, che prova a cercare la sua identità tramite forme di espressione anche dirompenti che si riscontrano nei linguaggi, nei comportamenti, nel vestiario, nell’uso degli spazi in cui le persone si ritrovano.

Per soddisfare esigenze di studi e ricerche, e della loro comparabilità, esistono "convenzioni" anagrafiche e, ad esempio il Giappone, lo Stato che ha adottato il più ampio intervallo temporale di riferimento, con l’approvazione della “Visione dei Bambini e dei Giovani” e del “Documento Bianco dei Bambini e dei Giovani” ha incluso nella categoria target della Strategia una “popolazione bersaglio” fino ai 30 anni di età applicando ad essi una Strategia in continuità.

In Francia, invece, le politiche giovanili coprono una fascia dai 3 ai 30, con particolare attenzione verso quella tra i 16 e i 25 anni.

Nella persuasione che la politica per i giovani possa apportare, congiuntamente ad altri fattori, il proprio contributo orientativo alla promozione dei comportamenti dentro la società e dunque della società, le riflessioni emerse dal presente lavoro possono stimolare nuovi rami della ricerca nel campo delle scienze sociali e parallelamente possono fornire degli spunti anche ai decisori politici che nel nostro Paese si trovano ad affrontare la complessità delle politiche giovanili. Le evidenze alle quali si è pervenuti chiamano in causa la non rinviabilità, e dunque la necessità, di cambiare il paradigma delle politiche che riguardano i giovani, di affrontare concretamente il tema del riconoscimento del ruolo dei giovani nella società e delle loro aspettative: tutti percorsi che per altro alcune Regioni italiane hanno già intrapreso.

Se ci si propone di essere in grado di apportare un contributo di cittadinanza in Italia e in Europa e di incidere sulla definizione della identità europea, occorre un ripensamento culturale. In questa prospettiva anche alle politiche per i giovani dovranno essere interpretate nell’ottica del contributo che questa generazione porta alla affermazione dei valori che sono alla base della nostra Costituzione e del nostro essere parte del percorso di integrazione europea.

---

<sup>21</sup> Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du Jugement*. Paris: Minut. Tr. It. Bologna: Il Mulino.

<sup>22</sup> Caramiello L., Parente A., *La gioventù del silenzio. Droga e stili di vita fra gli studenti*, Tullio Pironti Editore, Napoli, 2007; Caramiello, L. (2012). *Frontiere culturali. Nuovi percorsi di sociologia e comunicazione*. Napoli: Guida Editore.



Le riflessioni che seguono attraversano l'azione delle istituzioni europee e quella richiesta agli Stati per educare all'essere cittadini europei ed evidenziano i limiti e le potenzialità dell'azione politica dell'Ue sui giovani: una componente strutturale e non incidentale del processo di integrazione europea.

## Capitolo I - Linee di indirizzo della politica europea per la gioventù

Attualmente non esiste una definizione univoca delle politiche per la gioventù e questa espressione assume diversi contenuti in base all'Autorità politica di riferimento che ha il potere decisionale sul tema, ai contesti storico-culturali delle aree nelle quali si interviene e ad altre variabili. Ai fini dello svolgimento del lavoro si è scelto di non entrare nel merito della analisi delle diverse definizioni della espressione "politica giovanile" o "politica per la gioventù", ma di prendere atto del fatto oggettivo che l'Ente che adotta o che attua azioni politiche con questa denominazione sia titolato a legiferare o a decidere sul tema. Tenendo conto di questa premessa sono stati analizzati gli organismi politici delegati, e la loro azione tramite la ricognizione e l'analisi degli atti approvati e/o delle leggi approvate che sono esplicitamente inquadrati nelle "politiche giovanili".

A titolo di esempio, il Forum Europeo dei Giovani<sup>23</sup> definisce le politiche giovanili come un insieme integrato di settori e di attività con oggetto la soddisfazione delle esigenze dei giovani, il miglioramento della condizione di vita dei giovani, lo sviluppo della loro partecipazione alla vita istituzionale e il superamento delle differenze sociali, culturali e politiche (cfr. Williamson, 2002)<sup>24</sup>. Gli interventi in favore dei giovani in Italia, pur assumendo progressiva importanza nel settore delle politiche pubbliche e per l'innovazione degli Enti locali (Ranci, 1989)<sup>25</sup>, restano ancora affrontati in modo marginale e poco analitico; inoltre, troppo spesso la questione giovanile viene inquadrata dentro ai limiti della prospettiva del tema dominante: la disoccupazione giovanile o il disagio giovanile o la dispersione scolastica. In tali casi la conseguenza è che il framework diventa o la politica per l'occupazione, o quella per l'inclusione sociale o quella dell'istruzione e l'Autorità politica di riferimento diventa il Ministro per il Lavoro e per l'Inclusione sociale, o quello dell'Istruzione. Solo un Paese miope può accontentarsi di circoscrivere la propria politica sui giovani nella prospettiva dei NEET o della politica sociale riparativa o del contrasto alla dispersione scolastica, confondendo problematiche strutturali di politiche che impattano sui giovani, ma non solo.

Più articolata risulta la definizione di Campagnoli (2010)<sup>26</sup> secondo il quale le politiche giovanili sono «quel sistema di azioni ed interventi a valenza pubblica, con la finalità generale di fornire ai giovani opportunità, mezzi, possibilità e percorsi per vivere in modo positivo la fase di transizione

---

<sup>23</sup> Forum europeo dei giovani, costituito da 25 anni ha sede a Bruxelles ed è riconosciuto quale organismo di rappresentanza delle istanze dei giovani europei presso le Istituzioni europee, <https://www.youthforum.org/our-story>

<sup>24</sup> Williamson, H. (2002), *Supporting young people in Europe. Principle, policy and practice*, Vol. 1. Strasburg: Council of Europe publishing.

<sup>25</sup> Ranci, C. (1989). *Politiche per i giovani*. Milano: Franco Angeli.

<sup>26</sup> Campagnoli, G. (2010). Storia e sviluppo delle politiche giovanili in Italia. In *RicercaAzione* (n° 2). Trento: Erickson

alla vita adulta. Quindi adultità intesa come condizione di maggior autonomia e consapevolezza, status di piena cittadinanza, sinonimo di reale fruibilità di diritti (e non solo di titolarità). Le “politiche giovanili” comprendono allora l’insieme di interventi che si rivolgono ai giovani, ponendo l’accento sia su di loro, ossia l’universo giovanile, sia sull’oggetto: ossia sulla tipologia di interventi mirati a una precisa fascia di popolazione, sia sull’azione a breve e lungo termine nei principali settori inerenti i giovani, in particolare l’istruzione, l’occupazione, la creatività e l’imprenditorialità, l’inclusione sociale, la salute e lo sport, la partecipazione civica e il volontariato».

Questa introduzione, che vale sia rispetto all’analisi del livello europeo sia di quello nazionale o regionale, aiuta a chiarire anche l’esistenza di una diversità tra gli Stati, della quale si deve tener conto, dell’impatto nel recepimento degli atti di indirizzo dell’Ue: non essendoci univoca definizione ad essa vengono attribuiti significati, scopi, strumenti di intervento diversi in base alle diversità culturali prevalenti all’interno di ogni Stato e che per altro, variano nel tempo.

Il recepimento delle linee di indirizzo dell’Ue in materia di politica per la gioventù è paragonabile a un albero. Gli alberi crescono nel tempo, quando sono vicini tra loro e tanti compongono dei boschi e questi sono maggiormente riconoscibili (hanno una *identità*) quando sono pieni del loro fogliame e dei propri colori. Immaginando come potrebbe essere l’albero ideale dell’identità europea, avremo alberi che si innestano tra loro. Questa situazione crea qualcosa di diverso da altri boschi, ma anche qualcosa di diverso rispetto alle situazioni di partenza dei singoli alberi. Quanto più distanti sono gli alberi rispetto a quella *foresta* che rappresenta l’identità europea che dovrebbe essere in evoluzione e definizione permanente, quanto meno le singole realtà nazionali la potranno positivamente determinare ed esserne a sua volta determinate. Ad esempio l’Italia, che malgrado si trovi al centro dell’identità europea, resta comunque la più piccola tra gli altri alberi in quanto non ha esprime più da tempo il proprio fogliame e perciò non contribuisce a definire la “foresta dell’identità europea”. Malgrado ciò, l’Ue ha esplicitato gli obiettivi di questa politica e ha adottato linee di indirizzo. E’ importante riuscire a comprendere e a valutare cosa potrebbe accadere se tra le possibili direzioni che caratterizzano le singole politiche nazionali per i giovani mancassero proprio quelle che interpretano le linee di azione dell’Ue e perciò proprio quelle che hanno giustificato l’inserimento nel Trattato della politica per la gioventù.

# Identità Europea



## 1.1. Il campo di intervento dell'Ue tramite la politica europea per la gioventù

L'analisi della politica europea per la gioventù sintetizzata in questo capitolo è stata svolta attraverso uno studio documentale principalmente focalizzato su due assi: la ricognizione, selezione e l'esame degli atti riconducibili alla volontà del legislatore europeo inquadrati nell'ambito della politica europea per la gioventù e la loro evoluzione negli anni. L'altro asse dell'indagine ha riguardato l'analisi della azione operativa delle Istituzioni europee in questo ambito. Questi due assi hanno consentito di tracciare le caratteristiche della politica europea per la gioventù. In particolare, sono stati inoltre approfonditi alcuni temi strutturali di questa politica considerati rilevanti dal punto di vista del quadro normativo europeo, ma soprattutto italiano: la tematica della cittadinanza e quella della partecipazione dei giovani.

La dimensione di una politica europea, in generale, dipende dall'ampiezza e dalle caratteristiche delle deleghe che gli Stati membri hanno scelto di conferire alle Istituzioni europee e non da una autonoma capacità di autodeterminazione delle Istituzioni europee. L'operato delle Istituzioni europee risulta perciò vincolato dal mandato ricevuto che, in ambito di politiche giovanili, non si è mai trattato di trasferimento di politica con piena delega, come diversamente, a titolo di esempio, lo è stato in materia di politica agricola comune, di politica della concorrenza e di politica monetaria, o altro<sup>27</sup>. Conseguentemente, la competenza è rimasta sostanzialmente in capo ai singoli Stati Membri che, in ogni caso, in qualità di membri dell'Ue e in base alle loro competenze, hanno comunque la responsabilità non solo di attuare le politiche europee, ma anche quella di conformarsi agli indirizzi dell'Ue.

Il Titolo XII del TFUE "Istruzione, Formazione professionale, gioventù e sport"<sup>28</sup> dispone che le Istituzioni europee possono agire entro specifiche limitazioni anche sui giovani. Il presente Capitolo

---

<sup>27</sup> La politica agricola comune (PAC) è una delle politiche comunitarie di maggiore importanza, impegnando circa il 39% del bilancio dell'Unione europea. È prevista dal Trattato istitutivo delle Comunità. La politica della concorrenza è normata dagli articoli da 101 a 109 TFUE e il protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza, dove si precisa che un sistema propizio ad un'equa concorrenza costituisce parte integrante del mercato interno, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea; La politica monetaria è normata dagli Articoli 119-144, 219 e 282-284 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dal Protocollo (n. 4) allegato al trattato di Lisbona sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE). Per una disamina delle politiche e del diritto europeo, vedi Fragola, M. (2008). *Temi di diritto dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè; Adam, R. & Tizzano, A. (2014). *Manuale di diritto dell'unione europea*. Torino: Giappichelli; Lucarelli, A. & Patroni Griffi, A. (a cura di), Tesaurò, G. (prefazione di) (2009). Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea. In *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane; Tesaurò, G., (2020). *Manuale di diritto dell'Unione Europea*. Napoli: Editoriale scientifica.

<sup>28</sup> L'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – collocato nel Titolo XII intitolato «Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport» – stabilisce che: «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche».

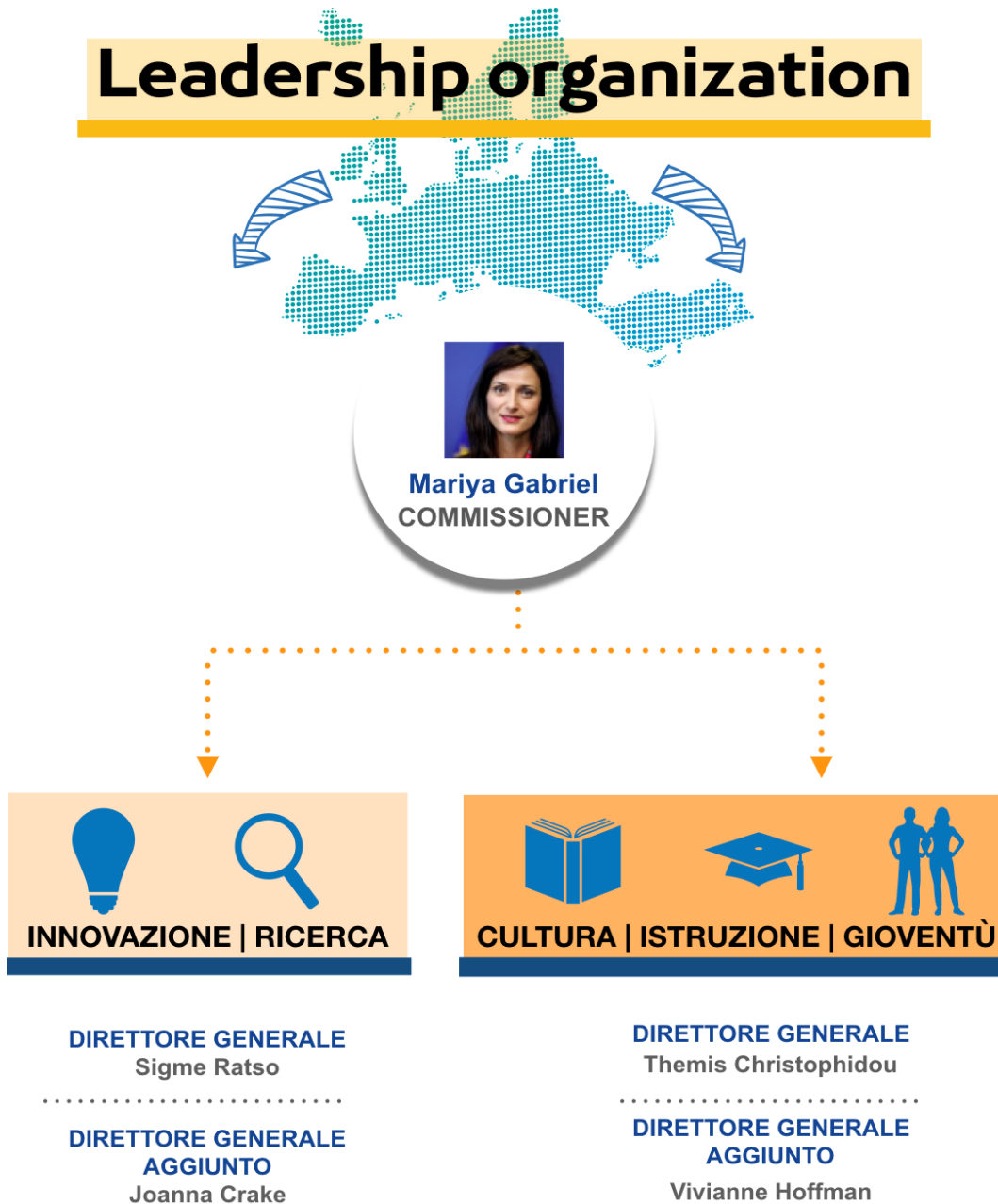
dimostra che la Commissione europea può agire attuando il rafforzamento della cooperazione tra Stati nei quattro ambiti politici sopra indicati.

Al fine di comprendere ulteriormente, anche da un punto di vista operativo, come si sviluppa l'azione politica europea nell'ambito della gioventù, è stato osservato anche il sistema organizzativo dell'Ue che è schematizzato nella successiva infografica. Da un punto di vista dell'apparato organizzativo, è interessante notare che all'interno della Commissione europea non esiste una Direzione Generale "Giovani" autonoma; la politica europea per la gioventù è collocata all'interno della Direzione Generale denominata "Istruzione, Gioventù, Sport e Cultura" <sup>29</sup> : nessuna di queste politiche costituisce una politica propria dell'Ue in quanto nessuna di esse è totalmente delegata all'Ue. In particolare, l'organigramma evidenzia che alla Commissaria ungherese Mariya Gabriel è stata attribuita una delega relativa a cinque ambiti politici: Ricerca, Innovazione, Gioventù, Istruzione e Cultura. Questa sua ampia delega trova attuazione tramite le azioni promosse da strutture organizzative di rango Direzioni Generali, ossia la Direzione Generale per l'Innovazione e la Ricerca da un lato e la Direzione Generale per l'Istruzione, la Gioventù, la Cultura e recentemente anche lo Sport. Ciò significa che tre politiche, istruzione-gioventù-cultura, nella strategia dell'Ue sono tra loro connesse. Conseguentemente, se ci si propone di comprendere il senso della politica europea per i giovani, non sarebbe possibile prescindere da questa connessione e limitarsi ad analizzarla solo tramite approfondimenti di tipo verticali.

---

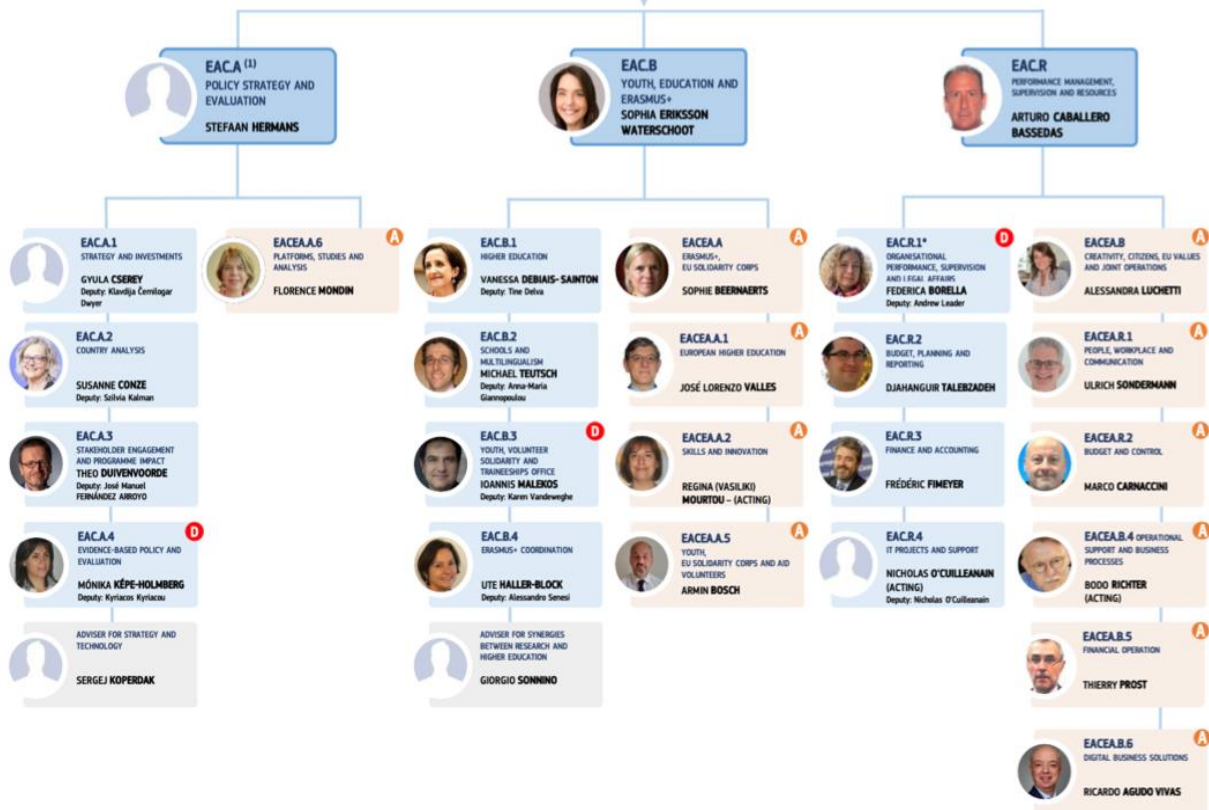
<sup>29</sup> Si è verificato che nessuno di questi quattro ambiti politici (istruzione, gioventù, sport e cultura) costituisce una politica europea in senso stretto, ma si tratta di politiche nazionali, non delegate all'Ue, ma nei cui ambiti l'Ue è stata abilitata ad intervenire secondo specifiche modalità che il Trattato stesso delimita. Per quanto concerne più specificatamente l'azione della Commissione europea nel campo della Gioventù, (imparare, lavorare e fare volontariato) è stato creato un portale al quale si rinvia [https://youth.europa.eu/about-us\\_it](https://youth.europa.eu/about-us_it)

# Leadership organization





**Themis Christophidou**  
DIRECTOR - GENERAL

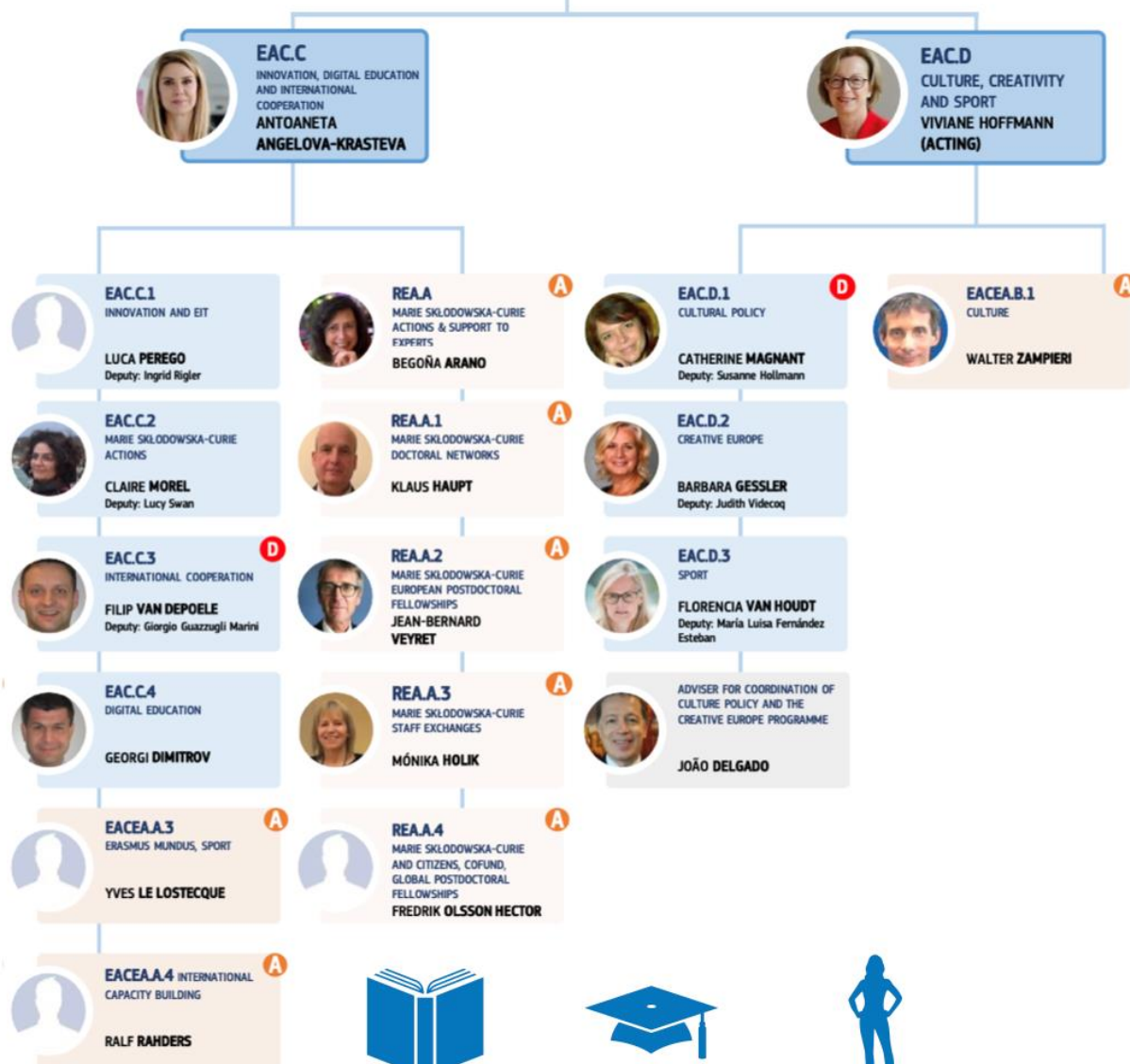


**CULTURA | ISTRUZIONE | GIOVENTÙ**





**Vivianne Hoffman**  
DEPUTY  
DIRECTOR-GENERAL



**CULTURA | ISTRUZIONE | GIOVENTÙ**

In generale, il limite dell'azione delle Istituzioni europee riguarda sia l'ambito di azione, sia la tipologia di atti che possono essere adottati nell'esercizio di quella parte di competenza che risulta attribuita all'Ue. Il raggio di azione in materia di gioventù è limitato alla promozione e al sostegno delle azioni di cooperazione tra Stati Membri e, in questo ambito, non tutte le azioni di cooperazione possono essere promosse e/o finanziariamente sostenute dalle Istituzioni europee. La delimitazione del campo di azione oltre che dalla natura delle azioni che possono essere promosse a livello europeo, anche gli obiettivi della cooperazione sono ben definiti: l'Ue può promuovere solo quelle azioni finalizzate a *facilitare la mobilità dei giovani* in formazione, "a favorire lo sviluppo degli *scambi di giovani* e di *animatori di attività socioeducative* e a incoraggiare la *partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa*" (art. 165, c.2). Come si vedrà nel prosieguo, il Programma Erasmus plus è lo strumento di intervento attuativo di questo obiettivo che è il più noto anche per i non addetti ai lavori essendo diventato un "brand"; alla parola Erasmus, infatti, tutti associano il soggiorno studio all'estero degli studenti universitari.

Su queste poche righe dell'art 165 si fonda e si sviluppa tutta l'azione dell'UE in materia di politica per la gioventù la cui connessione con le altre politiche; l'istruzione, la formazione professionale e la cultura, risulta evidente già dalla denominazione della sezione del Trattato nella quale è inserita la politica per la gioventù. La connessione della politica per la gioventù con gli obiettivi culturali/identitari dell'Ue trova conferma nel presente lavoro di dottorato.

In base agli unici due articoli del TFUE (l'artt. 165 c2 e 166 c2) che citano i giovani l'azione dell'UE si circoscrive all'interno di quattro ambiti di seguito schematizzati che trovano concreta attuazione tramite interventi peculiari indicati negli atti europei di secondo livello. È infatti da questo percorso che è stato possibile risalire al significato autentico degli interventi europei e alla identificazione degli obiettivi europei che tali interventi concorrono a realizzare, evitando il rischio di semplificazioni derivanti dalla attribuzione di significati diversi da quelli attribuiti dal legislatore europeo. Le iniziative di cooperazione dell'Ue sui giovani si concretizzano tramite la promozione di alcune attività di mobilità europea e di partecipazione attiva ben precise: si tratta degli "scambi", che in questa accezione possono interessare sia i giovani sia gli animatori di attività socioeducative rivolte ai giovani, sia la mobilità degli studenti e degli insegnanti; mentre l'altra forma di intervento possibile per l'UE è la "partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'UE". Il Trattato non dice altro rispetto a questi temi.



**PARTECIPAZIONE DEI GIOVANI  
ALLA VITA DEMOCRATICA  
DELL'EUROPA**



**FACILITARE LA MOBILITÀ  
DEI GIOVANI IN FORMAZIONE**



**COOPERAZIONE EUROPEA IN  
MATERIA DI GIOVENTÙ**



**SCAMBIO DI ANIMATORI  
DI ATTIVITÀ  
SOCIO-EDUCATIVE**



**FAVORIRE LO  
SCAMBIO DI  
GIOVANI**

L'orientamento dell'azione europea sui giovani è funzionalmente connesso agli obiettivi della politica europea per la gioventù a quelli fondativi dell'Ue. Questa affermazione sembra trovare un riscontro anche analizzando la struttura del Trattato e il momento storico in cui certi temi sono stati inseriti nel Trattato medesimo. La politica europea per la gioventù rappresenta qualcosa di diverso rispetto all'intervento politico in favore dei giovani che un qualsiasi Stato può promuovere e che, a titolo di esempio, generalmente si focalizza sull'autonomia abitativa, sul diritto allo studio, sull'autonomia finanziaria, sul diritto al lavoro, sulla formazione professionale, sul sostegno all'imprenditorialità giovanile, sulla creatività dei giovani etc. L'impostazione di una tipica politica

nazionale sui giovani e il sistema organizzativo che ne consente l'attuazione riflettono la visione che quello Stato ha sui giovani e sul loro ruolo nella società di quel Paese. Analogamente, l'azione politica dell'Ue e il sistema organizzativo della Commissione europea sui giovani rispecchia la visione che il decisore politico europeo ha dei giovani rispetto agli obiettivi che giustificano l'esistenza stessa dell'Ue, ossia il processo di integrazione europea.

Si è reso così opportuno approfondire se questa politica abbia un fine a sé, se tale azione rappresenti una politica autonoma, oppure se questa politica per la gioventù non sia una politica che potremo qualificare come "servente".

Come si vedrà nell'ultimo capitolo, i risultati di questo lavoro di dottorato sostengono questa seconda ipotesi. Anticipando le conclusioni alle quali si è pervenuti, si ritiene che la politica europea per la gioventù concorra, congiuntamente ad altre politiche, al conseguimento di obiettivi fondativi dell'UE di primaria importanza, quali la costruzione di una società basata sui Diritti dell'Uomo, sulla democrazia e sulla libertà e che deve diventare sempre più coesa, inclusiva e, oggi si direbbe, anche più resiliente. Tali obiettivi sostengono la competitività dell'Ue, ma soprattutto ne rafforzano l'identità e i valori e la rendono più democratica<sup>30</sup>. Questa connessione è stata riscontrata in molti atti dell'Ue che riguardano i giovani.

---

<sup>30</sup> Come enunciato nel primo considerando del Regolamento 2021/817 Erasmus 2021-2027 infatti “[...] Investire nella mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti, indipendentemente dal contesto di provenienza e dai mezzi, e nella cooperazione e nello sviluppo di politiche innovative nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport è fondamentale per costruire società inclusive, coese e resilienti e per sostenere la competitività dell'Unione, e a maggior ragione nel contesto di rapidi e profondi cambiamenti determinati dalla rivoluzione tecnologica e dalla globalizzazione. Inoltre, tali investimenti contribuiscono anche a rafforzare l'identità e i valori europei e a rendere l'Unione più democratica.”

## 1.2. Gli interventi dell'Ue nell'ambito della politica europea per la gioventù.

Questo paragrafo esamina approfonditamente il significato e le finalità specifiche di ognuna delle quattro forme di intervento sui giovani schematizzate nel precedente paragrafo e che sono esplicitamente previste dal TFUE; esse si attuano tramite atti derivati, quali ad esempio i Regolamenti o le Decisioni.

La complessità di tali azioni a prima vista potrebbe sfuggire in quanto si tratta di attività che, proprio in base a come vengono denominate, risultano molto diffuse anche al di fuori dell'ambito delle politiche europee e la loro terminologia è presente anche nelle azioni di politica estera di molti Stati. Attività apparentemente simili, quali ad esempio *gli scambi* attuati dagli Enti Locali nell'ambito degli accordi di gemellaggio sia che avvengano in base alle iniziative dell'Associazione Nazionale dei Comuni, o al principio di autonomia degli Enti Locali, o promossi dal Ministero Affari Esteri in base ad accordi tra stati, per esempio come l'accordo Italia-Canada, Italia – Francia e tanti altri. Gli “*scambi di giovani*” praticati al di fuori dei Programmi europei sono spesso basati su accordi bilaterali di cooperazione culturale per promuovere relazioni tra i rispettivi Paesi e creare le premesse anche per futuri scambi economici: si finanziano attività simili, voci di costo simili, ma si attuano con metodi e finalità che solo apparentemente sono uguali a quanto richiesto dalla politica europea per la gioventù: obiettivi che possono anche essere tra loro compatibili tra loro, ma che restano sostanzialmente diversi.

La valenza educativa di una attività di scambio tra giovani provenienti da Stati diversi dipende dai modelli organizzativi e dalle tecniche che caratterizzano lo svolgimento dell'attività stessa la quale varia in base agli obiettivi perseguiti: quelli europei sono necessariamente educativi.

Il tema della partecipazione giovanile è oggetto di riflessione scientifica sia per quanto concerne lo studio e il monitoraggio delle forme partecipative convenzionali, sia rispetto alle esperienze partecipative più recenti considerate delle “nuove forme di partecipazione”<sup>31</sup>. L'Ue riconosce e promuove, anche finanziariamente, la partecipazione attiva dei giovani nelle forme e nei modi che gli Stati decidono senza entrare nel merito delle singole forme di partecipazione, quest'ultima viene incoraggiata in quanto oltre ad essere un valore in sé, è un metodo di lavoro da seguire anche nella fase della preparazione delle attività di scambio di giovani: l'esperienza, infatti, insegna che il

---

<sup>31</sup> Moro, G. (1998). *Manuale di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci Editore. Per tutti si rinvia al testo; Commissione Europea, (2009). *European Handbook for participation, Participation of inhabitants in integrated urban regeneration* (progetto di cooperazione europea, coordinato dal Comune di Roma, "Partecipando", finanziato dalla Commissione europea e si rimanda ai risultati degli altri progetti e disponibili nella raccolta delle esperienze di partecipazione finanziate dall'Ue grazie al Programma europeo URBACT).

coinvolgimento attivo dei giovani fin dalla fase della preparazione delle attività è anche una garanzia qualitativa ai fini del conseguimento del risultato educativo perseguito. Per cui la partecipazione è vista non solo come un valore in sé, ma anche come metodo di lavoro. Questo passaggio mette in evidenza l'importanza che le Istituzioni europee riconoscono alle modalità attuative dell'attività stessa. La possibilità di assicurare tale condizione dipende in gran parte dalla preparazione delle persone responsabili delle attività socioeducative poste in essere con e per i giovani, proprio durante lo svolgimento dello scambio. Questa chiave di lettura evidenzia le motivazioni che sottendono la promozione del riconoscimento della educazione non formale e infatti l'UE la sostiene finanziandola, valorizzandone il ruolo nell'ambito dei percorsi di crescita dei giovani. Con queste forme di sostegno l'UE riconosce chiaramente il ruolo conferito a queste tipologie di attività che, nel tempo libero dei giovani europei, mettono in pratica interventi educativi.

Questo “zoom” sulla semplice attività di scambio mira ad evidenziare il significato peculiare di tali attività secondo l'obiettivo educativo dell'UE: contribuire a costruire un valore identitario, partendo dai giovani.

Anche le altre forme di intervento di cui al paragrafo 1.1, quella che riguarda gli studenti va nella stessa direzione e infatti con l'espressione “mobilità dei giovani in formazione” si intendono quelle azioni che vengono realizzate dalle persone che non solo rientrano nella fascia di età anagrafica per essere considerati giovani ma che, simultaneamente, sono anche nella condizione giuridica di essere studenti. Anche a questa tipologia di persone viene proposta l'opportunità di realizzare una parte del proprio percorso di studio all'estero nell'ambito di una struttura europea equivalente a quella nella quale il giovane è inserito nel proprio Paese di residenza. Alla base di questa azione ci sono iniziative di cooperazione tra organismi di diversi Stati europei che permettono di realizzare questa esperienza formativa, formalmente riconosciuta nei rispettivi Stati, come parte strutturale del percorso scolastico formativo e non come parte volontaria, ricreativa e aggiuntiva e non curriculare.

Questo traguardo è il risultato della messa in atto di processi organizzativi, regolamentari e finanziari che consentono al giovane in formazione di vivere questa esperienza di studio all'estero nell'ambito di una realtà culturale volontariamente scelta la quale, al rientro nel Paese di provenienza, è oggi automaticamente riconosciuta come parte del proprio percorso di studio; si tratta perciò di una attività curriculare. L'esperienza più nota e che all'epoca fu la più innovativa della storia delle politiche europee e che oggi tutti danno per scontata, è il Programma Erasmus. Questo Programma nato inizialmente nell'ambito universitario, ha esteso negli anni il proprio campo di applicazione anche a quello scolastico. Occorre riflettere sul meccanismo che determina questa apparentemente semplice azione che nei fatti si traduce con un soggiorno di studio all'estero dello studente/alunno, strutturato

all'interno di un programma formativo formale (scolastico, formativo, universitario etc.). Alle spalle del periodo universitario, scolastico o formativo svolto all'estero, ci sono state intese tra tutti gli Stati sul riconoscimento dei crediti e i titoli che oggi consentono di procedere senza doverne mettere in campo altre, aggiuntive. Questo è il risultato dell'iniziativa dell'Ue in tema di cooperazione tra Stati Membri nell'Istruzione e nella formazione dei giovani.

Per comprendere la portata storica, innovativa e sostanziale che troppo spesso si considera come un dato acquisito, è sufficiente considerare la complessità alla quale si andrebbe incontro qualora la medesima azione formativa e di scambio riguardasse un Paese membro dell'Ue e perciò, tra organismi scolastici, o del mondo della formazione, e un Paese ubicati nella Federazione Russa, o dell'USA, o della Cina o del Giappone. La diversità dei programmi formativi validati nell'ambito della autonomia dei diversi Stati, delle procedure amministrative, finanziarie e attuative fanno intuire l'innovazione e l'originalità della portata valoriale della politica di cooperazione europea nel campo della formazione dei giovani e la probabile non reversibilità.

Relativamente agli "scambi di giovani", dei quali si è accennato nel precedente paragrafo, si intendono quelle attività aventi scopo educativo che vengono condivise contemporaneamente tra giovani provenienti da diversi Stati dell'UE, ossia tra persone che hanno in comune l'età: una fascia di età compresa tra 14 e 25 non compiuti rispetto ai quali essere o non essere anche studente è totalmente irrilevante in quanto non costituisce una condizione per partecipare alla attività. Ciò significa che la cooperazione da realizzare avviene tra organismi che possono essere estranei al mondo dell'istruzione e della formazione, e che possono rientrare nell'ambito del terzo settore o del mondo degli Enti Locali<sup>32</sup> i quali si attivano al fine di favorire l'incontro educativo tra giovani. È opportuno rilevare che esiste anche la possibilità di attuare scambi senza l'intermediazione dei suddetti organismi, ma solo grazie alle iniziative di gruppi di giovani organizzati, denominati "*gruppi informali di giovani*".

Nel contesto europeo attuando uno scambio non si mira ad introdurre una semplice azione di reciprocità tra persone di diversa nazionalità che si incontrano tra loro come, ad esempio, un gruppo di giovani italiani svolge un soggiorno organizzato e di ospitalità di un gruppo di giovani in Francia e successivamente il gruppo di italiani ospita in Italia quello francese. Nel contesto della politica europea per la gioventù, con la parola "scambio" l'attenzione va posta sull'esperienza e non sul luogo: lo "scambio" avviene durante lo svolgimento di quelle attività ludiche, ma educative, che si svolgono

---

<sup>32</sup> Gli Enti Locali, il cui acronimo è EELL sono anche detti Enti Locali Territoriali e in ogni caso, con tale espressione si intendono quegli Enti Pubblici che operano in un determinato e ristretto ambito territoriale, perseguendo interessi di natura circoscritta al territorio sul quale insistono.

in un numero programmato di giorni e supportate da metodologie educative basate sulla educazione non formale e/o informale. Il valore aggiunto per il gruppo, che auspicabilmente dovrebbe essere multiplo e non solo bilaterale, si sostanzia nella esperienza educativa nella quale prevale la relazione tra le persone. Non sarà determinante il Paese nel quale l'attività si svolge, con le sue specificità culturali che sicuramente hanno un significato, in quanto il focus principale è sulle persone, sull'impatto educativo individuale nelle persone che dovrebbe accomunare, unire e arricchire i rispettivi bagagli culturali nazionali dei giovani creando relazioni e facendoli diventare più europei. Il Programma 'Gioventù in azione' ha definito gli scambi giovanili<sup>33</sup> come quel 'progetto che riunisce gruppi di giovani di due o più Paesi, fornendo loro l'opportunità di discutere e confrontarsi su vari temi e allo stesso tempo acquisire conoscenze su altri Paesi e culture. Entra perciò in gioco anche la dimensione partecipativa alle attività. È importante il fare qualcosa insieme, grazie alla simultaneità, alla sincronia in termini di spazio e di tempo, si tratta di iniziative che rientrano nell'ambito dell'apprendimento non formale<sup>34</sup> e/o informale, e dunque volontariamente attivate, metodologicamente supportate e condotte.

Relativamente alla terza tipologia, gli "scambi degli animatori di attività socioeducative" si intende la promozione di quelle attività che hanno natura prevalentemente formativa o di networking e che sono realizzate da persone adulte le quali, a diverso titolo, si occupano di giovani. Queste persone operano per esempio nell'ambito di impegni di volontariato o professionali e affrontano temi simili e utilizzano strumenti e metodologie educative i cui bagagli culturali e contesti lavorativi riflettono le specificità dei luoghi e dei Paesi in cui operano. Tali persone sono accomunate da obiettivi identici: l'educazione dei giovani che partecipano e beneficiano direttamente alle attività che vengono facilitate proprio grazie alla competenza di questa tipologia di persone. Si tratta di adulti in possesso di competenze e capacità specifiche ai quali la politica europea per la gioventù riconosce un ruolo importante. Incoraggiare una attività di scambio europeo tra queste figure è infatti una azione che

---

<sup>33</sup> Un progetto di "scambio giovanile" prevede tre fasi: pianificazione e preparazione; attuazione dell'attività; valutazione (in cui si prende in considerazione un eventuale follow-up). Il progetto si avvale dei principi e dei metodi dell'apprendimento non formale.

<sup>34</sup> Per la precisa definizione di tale forma di apprendimento in Italia vedasi la legge sulla riforma del mercato del lavoro, legge 92 del 2012 art 4 , c. 53. Per apprendimento non formale si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona che si realizza in ogni organismo che persegue scopi educativi e formativi, anche di volontariato, del servizio civile universale, del privato sociale e delle imprese e comunque al di fuori dei sistemi dell'istruzione, della formazione, delle università, delle istituzioni di alta formazione, artistica, musicale e coreutica. Del Gottardo: Del Gottardo E., La dimensione fenomenologica: strategie per l'autoformazione e la cura del sé. Ruolo delle professioni d'aiuto, in L. Binanti (a cura di), La capacitazione in prospettiva pedagogica, Collana Ontologie Pedagogiche, Editore Pensa Multimedia, Lecce, 2014.



mira a creare il mondo comune dello *Youth work*, ossia di quelle condizioni chiave affinché cresca il loro livello culturale e professionale, sia spendibile in tutta l'Ue e non solo nel luogo in cui operano e tramite gli scambi di conoscenze pratiche e metodologiche si rinnovi costantemente anche la qualità del loro lavoro con i giovani. Si tratta perciò di una azione che impatta, agendo sulla qualificazione degli adulti, sulla qualità delle attività per e con i giovani: sebbene l'adulto risulti essere il beneficiario diretto dell'attività alla quale partecipa, in realtà il fine ultimo non è la sua qualificazione professionale bensì i giovani con i quali quella persona, sempre più formata, si rapporterà.

In molti Stati pesa, e purtroppo l'Italia è tra questi, l'assenza del concreto riconoscimento del ruolo dell'attività socioeducativa e soprattutto di quella rivolta ai giovani. Tale lacuna riflette la debolezza italiana della connessione tra l'educazione e il sistema dell'istruzione oramai indebolito<sup>35</sup> e anche la diversità in Italia nell'offerta di opportunità per i giovani da parte del circuito pubblico statale e regionale; al riguardo si rinvia agli approfondimenti di cui ai Capitoli II e III. La conseguenza ultima di tale situazione è che nei Paesi in cui il sopramenzionato riconoscimento non esiste, l'opportunità europea di natura formativa e di networking offerta a queste persone rappresenta una azione unica, interamente aggiuntiva e non una opportunità integrativa, rafforzativa e/o complementare rispetto a quelle offerte dai sistemi nazionali. Diversamente, in quei Paesi nei quali il ruolo di tali figure è professionalmente riconosciuto, l'opportunità europea è integrativa/aggiuntiva e complementare. In Italia solo una ristrettissima nicchia di persone accede a queste opportunità che alla data odierna sono offerte esclusivamente dalla Agenzia Nazionale per i Giovani della quale si tratta nel successivo Capitolo, che ha la missione statutaria di attuare in Italia, per nome e per conto dell'Ue, i Programmi Erasmus+ pilastro Giovani e il Corpo Europeo di Solidarietà.

Le attività che rientrano nell'ambito dell'animazione socioeducativa dei giovani essendo fortemente impattanti su di loro, sono oggetto di confronto al livello europeo, nazionale e regionale; evolvono continuamente, vengono riconosciute da molti Stati dell'Ue e sono considerate azioni "core" della politica europea per i giovani; da ultimo si ritrovano confermate e rilanciate anche nella vigente

---

<sup>35</sup> Luongo, P., Morniroli, A., & Rossi-Doria, M. (2022). *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*. Roma: Donzelli Editore; si rinvia inoltre ai diversi rapporti INVALSI di cui l'ultimo Rapporto Risultati delle Prove INVALSI 2021, del luglio 2022 disponibile in <https://www.invalsiopen.it/risultati/risultati-prove-invalsi-2021/> che ha riguardato più di 2 Milioni di studenti così ripartiti: oltre 1.100.000 allievi delle classi II e V della Scuola primaria, circa 530.000 studenti della III Secondaria di I grado; circa 475.000 studenti dell'ultimo anno della Secondaria di II grado.

Strategia pluriennale dell'Ue per i giovani <sup>36</sup>. Il ruolo di tali attività è considerato una azione-driver per assicurare la qualità della educazione dei giovani.

Il quarto ambito di intervento dell'Ue sui giovani previsto dal Trattato riguarda la "Partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa"; si tratta di azioni di cooperazione attuate da giovani provenienti da diversi Stati dell'Ue. La organizzazione di tali incontri, anche in questo caso, avviene grazie al supporto dei facilitatori e degli animatori socioeducativi di cui si è precedentemente accennato che hanno la funzione di accompagnare i partecipanti nei loro percorsi di apprendimento nel campo della partecipazione attiva e del dialogo con le istituzioni. Tali azioni possono assumere diverse forme e durata, ma le finalità sono tutte dirette ad accrescere l'interesse dei giovani e la loro capacità di partecipazione alle cause di interesse pubblico presenti nella società. Si tratta di esperienze molto diversificate e fortemente condizionate dalle culture e sensibilità dei diversi Stati rispetto a tutto ciò che concerne l'educazione alla partecipazione attiva dei giovani. Occorre tener presente che la partecipazione giovanile<sup>37</sup> avrà un senso diverso se poggia su basi partecipative già praticate e consolidate nei rispettivi Paesi oppure se per un giovane essa costituisce l'unica esperienza educativa di partecipazione. La correlazione che qui interessa mettere in rilievo è quella tra educazione alla partecipazione dei giovani e identità europea, tema che è ulteriormente affrontato nei successivi capitoli 2 e 3 ai quali si rinvia.

L'assenza o il basso livello della partecipazione giovanile denunciata a più voci nei media sia dal mondo della ricerca sia dal mondo politico è «in gran parte dovuta al fatto che si continuano a prendere in esame forme, contenitori ed esperienze di tipo classico ormai largamente disertate»<sup>38</sup> da tutti e anche dal mondo giovanile che non si sente rappresentato. Le forme di partecipazione<sup>39</sup> attraverso le quali si esprime la domanda di partecipazione dei giovani, infatti, non sono più quelle tradizionali, ve ne sono tante e diverse ma sono debolmente indagate e con modalità discontinue. Il proliferare in Italia di organismi di diversa natura tra i quali anche associazioni giovanili, ma soprattutto associazioni di consumatori, raggruppamenti ambientalisti, associazioni di volontariato, gruppi di giovani spontanei e altri organismi esprimono continuamente e con diverse modalità azioni

---

<sup>36</sup> Relativamente ad un approfondimento sulla Strategia europea per i giovani 2018-2027 si rinvia al Terzo Capitolo, par.3.3

<sup>37</sup>Pitti, I. & Tuorto, D. (2021). *I giovani nella società contemporanea- Identità e trasformazioni*. Milano: Carocci Editore-Studi Superiori; Leone, S. & Caramiello L., (a cura di) (2021). *Cittadinanza creativa. Giovani, partecipazione, innovazione, educazione*. Milano: Franco Angeli; vedi anche sito web Consiglio d'Europa. Vedi anche nota n° 25.

<sup>38</sup> Grifone Baglioni, L. (a cura di) (2007). *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani nella provincia di Firenze*. Firenze: Firenze University Press, p. 114; Giovanni Moro, op.cit.

<sup>39</sup> Moro, G. (2013). *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Milano: Carocci editore.

di partecipazione civica a fronte di un progressivo calo della partecipazione elettorale; semplicisticamente si tende ad evidenziare l'assenza di partecipazione, mentre probabilmente si tratta di una crisi della rappresentatività politica e dei sistemi convenzionali di partecipazione e non della domanda civica di partecipazione. Il calo della partecipazione riflette la progressiva ma costante, riduzione di fiducia da parte dei cittadini verso la politica e verso forme istituzionali e canoniche di partecipazione, come ad esempio il voto<sup>40</sup>.

Anche questo aspetto sarà oggetto di uno specifico approfondimento nel II e nel III Capitolo che analizzano in che modo si sta procedendo in Italia con l'educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione<sup>41</sup>.

Avendo identificato e analizzato la tipologia degli interventi specifici che l'Ue può attuare direttamente e indirettamente sui giovani, l'analisi viene ora diretta sul che cosa può fare l'Ue nei quattro ambiti di azione sopra indicati.

L'art 6 del TFUE afferma che l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati Membri in sette settori<sup>42</sup> tra i quali la lettera "e" che riguarda "Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport" e, ai sensi degli art. 165 e 166, si è visto che essa può agire adottando "azioni di incentivazione" e misure atte a contribuire a forme di cooperazione ben precise. Queste forme di incentivazione per sostenere finanziariamente specifici progetti dimostrativi, e che possono essere un riferimento affinché gli Stati rafforzino queste azioni in modo più sistematico, mobilitano risorse finanziarie del bilancio europeo e, per tale ragione, presuppongono la emanazione di Regolamenti che necessitano dell'approvazione sia del Parlamento

---

<sup>40</sup> Le recenti votazioni del 25 settembre confermano questo trend che da anni mette in evidenza il distacco dei giovani dalle forme tradizionali di espressione della rappresentatività, tra le quali l'espressione del voto. Nonostante per la prima volta, per l'elezione del Senato, hanno potuto partecipare i cittadini dai 18 anni in su, ciò non ha generato una significativa affluenza elettorale da parte dei giovani. Secondo l'Istituto le due fasce di età in cui si colloca la maggiore percentuale di astenuti sono la fascia 18-24 anni e la fascia 25-34 anni; infatti, nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni, si colloca il 39.8% di astenuti e nella fascia tra i 25 e 34 anni si colloca il 40.5% degli astenuti. <https://www.pagellapolitica.it/articoli/voto-giovani-elezioni-2022>

<sup>41</sup> Si osserva che persino il già citato "Libro bianco della Commissione Europea. Un nuovo impulso per la gioventù europea", che risale agli inizi del 2000, è il risultato di una vasta consultazione ai vari livelli nazionali ed europei e fin da allora è nato anche con l'obiettivo di porre rimedio all'accentuata disaffezione dei giovani nei confronti delle forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica e invita a realizzare una maggiore partecipazione civile ed attiva dei giovani europei nel senso indicato dal libro bianco sulla governance ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/youth/c11055\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11055_it.htm)).

<sup>42</sup> L'art 6 dispone che "L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa.

e della Commissione, ma anche del Consiglio. Quest'ultimo è un organo che si riunisce tematicamente ed è costituito dai Ministri degli Stati Membri che partecipano in base alle materie a loro delegate dai Capi di governo. La materia dei giovani, trattata per esempio nel Regolamento Erasmus+, è spesso accorpata alle politiche dell'Istruzione; qualora vi siano tematiche miste, partecipa il Ministro che ha la delega prevalente rispetto alle materie trattate dalla norma in esame.

Ad integrazione delle azioni di incentivazione le Istituzioni europee possono agire anche tramite atti indirizzati agli Stati, come ad esempio le Raccomandazioni del Consiglio dei ministri<sup>43</sup>. L'Ue interviene con Regolamenti, Risoluzioni, Raccomandazioni e Decisioni, ma non tramite Direttive il cui scopo è l'armonizzazione che, nel campo della gioventù, è esplicitamente esclusa. In base ai due artt. 165 e 166 infatti, "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, adottano le misure atte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni".

Anche le Raccomandazioni, le Risoluzioni e le Decisioni, malgrado non abbiano un valore giuridico cogente, non possono riguardare qualsiasi tematica ma solo le quattro forme di intervento precedentemente indicate e sono finalizzate ad orientare l'azione degli Stati. Gli Stati vengono sollecitati a introdurre iniziative proprie per sostenere, anche a livello nazionale, quegli interventi che favoriscono la cooperazione europea o che rimuovano gli ostacoli alla sua attuazione.

Dall'analisi sopraesposta ne deriva che il recepimento<sup>44</sup> da parte degli Stati, degli indirizzi europei e la scelta della partecipazione ad azioni incentivanti (finanziamenti vincolati), nonché delle modalità organizzative e della tipologia di supporto a tali forme di partecipazione e di cooperazione, sono tutte

---

<sup>43</sup> Esistono vari tipi di atti legislativi, ciascuno adottato con modalità di applicazione diverse e che persegue finalità diverse: il Regolamento è un atto direttamente applicabile e vincolante in tutti gli Stati membri. Non è necessario che sia recepito dagli Stati membri nel diritto nazionale, sebbene possa essere indispensabile modificare le leggi nazionali vigenti per evitare incompatibilità con il Regolamento; la Direttiva è un atto che vincola gli Stati membri, o un gruppo di Stati membri, a realizzare un determinato obiettivo. Di solito, per avere efficacia, le direttive devono essere recepite nel diritto nazionale. La Direttiva indica chiaramente il risultato da raggiungere e lascia a ciascuno Stato membro la facoltà di decidere sulla forma e sugli strumenti da applicare per il conseguimento dei risultati da conseguire; la Decisione può essere rivolta agli Stati membri, a gruppi di persone o persino a singole persone fisiche e giuridiche; è obbligatoria in tutti i suoi elementi e vengono adottate dalla Commissione europea spesso con finalità regolamentazione delle materie per le quali la Commissione ha la facoltà di adottare tale tipologia di atti; le Raccomandazioni e i Pareri sono atti di indirizzo e non sono vincolanti.

<sup>44</sup> Adam, R. & Tizzano, A. (2014). *Manuale di diritto dell'unione europea*. Torino: Giappichelli; Ferrari Bravo, L. & Moavero Milanese, E. (2006). *Diritto comunitario*. Napoli: Editoriale Scientifica. Lucarelli, A. & Patroni Griffi, A. (a cura di), Tesaurò, G. (prefazione di) (2009). Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea. In *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane; Tesaurò, G., (2020). *Manuale di diritto dell'Unione Europea*. Napoli: Editoriale scientifica.

azioni facoltative per gli Stati, da attuare su base volontaria e non obbligatoria, che gli Stati sono invitati a porre in essere e a supportare ulteriormente, o comunque a promuovere.

Le modalità di recepimento e la volontà di conformarsi a tali linee di indirizzo restano in capo alla esclusiva prerogativa dei singoli Stati e alle rispettive volontà. Ci si trova perciò nel contesto della cosiddetta “soft law”<sup>45</sup>. Considerato che il quadro dell’UE a 27 Stati è culturalmente molto diversificato, ne consegue che il recepimento<sup>46</sup> di questi indirizzi di politica europea avviene in base ad approcci diversi da Stato a Stato; emergono così anche le peculiarità del percorso di integrazione europea, nonché la sua caratterizzante ricchezza e unicità.

## 1.2. L’evoluzione della attuazione della politica europea per la gioventù

Il presente paragrafo espone i risultati di quella parte del lavoro di dottorato dedicata alla ricostruzione dell’operato dell’Ue facendo riferimento a due ambiti di intervento: l’evoluzione nel tempo dell’approccio programmatico dei due principali Programmi di incentivazione che sono diventati sempre più integrati e complessi e dall’altro lato è stata analizzata l’azione di indirizzo dell’Ue che si attua tramite le Raccomandazioni agli Stati membri. Come inizialmente accennato, incentivazione della cooperazione e atti di indirizzo, costituiscono le uniche due possibilità per l’Ue di intervenire sui giovani ai quali l’Ue riconosce una soggettività.

Il primo Programma di azione per i giovani che risale al 1988 è denominato “Gioventù per l’Europa”; in base ai rinnovi annuali, è durato un decennio. Il Programma si era caratterizzato per la sua forte ed esplicita valenza educativa e la volontà di perseguire tale obiettivo era molto evidente.

Dal Programma di azione “Gioventù per l’Europa”, a “Gioventù” (2000-2006), a “Gioventù in Azione” (2007-2013) fino alle più recenti edizioni del Programma Erasmus+ (2014-2020 e 2021-2027) l’azione della Commissione europea ha cambiato base giuridica e denominazione; si è diversificata e ha tenuto conto della esigenza di razionalizzare numerosi e diversi Programmi che storicamente impattavano sui giovani. In passato infatti era emersa una certa dispersione dell’azione europea diretta ai giovani che si articolava in molti programmi tra loro sordinati e che avevano un impatto troppo debole sui sistemi educativi. Ciò ha portato ad unificare, in un unico Programma tutti gli interventi europei che a diverso titolo erano riservati ai giovani.

---

<sup>45</sup> Fragola, M. (2008). *Temi di diritto dell’Unione Europea*. Milano: Giuffrè

<sup>46</sup> Nato, A., (2020). *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica. (Collana studi sull’integrazione europea)*. Bari: Cacucci Editore.

Da una costola del Programma "Erasmus+ Gioventù" è gemmato l'intervento principalmente radicato sui valori della solidarietà europea da costruire grazie ai giovani, denominato "Corpo Europeo di Solidarietà". Si tratta di un intervento che, da un punto di vista formale, è stato avviato in modalità pilota nel 2018 per essere stato successivamente consolidato fino alla sua ultima versione che interessa il periodo 2021-2027, ma occorre precisare che la storia del Servizio Volontario Europeo è ben più antica <sup>47</sup>.

Quanto alla base giuridica, storicamente si è passati da un "Programma di azione" adottato tramite Decisione della Commissione europea agli attuali Programmi che si fondano su approcci pluriennali ancorati ormai alle prospettive finanziarie settennali del bilancio dell'UE e che hanno richiesto una base giuridica più strutturata, più ambiziosa e più vincolante ossia il Regolamento.

Questi Programmi, Erasmus+ Gioventù e Corpo Europeo di Solidarietà che trattano della educazione dei giovani attraverso la cooperazione europea attuano il più rilevante intervento dell'Ue in termini di mobilitazione delle risorse finanziarie europee nell'ambito della politica europea per la gioventù. Negli anni sono state sostenute le iniziative progettuali che facilitano l'acquisizione di conoscenze, competenze e attitudini che promuovono la cittadinanza attiva e la cittadinanza europea, la solidarietà dei giovani per rafforzare la coesione sociale nell'UE, la comprensione reciproca tra giovani di diversi Paesi, la qualità dei sistemi di sostegno alle attività giovanili e le capacità delle organizzazioni della società civile attive nel settore della gioventù, nonché delle che operano nel campo della cooperazione europea in materia di politiche per la gioventù, etc.

L'incentivazione dei progetti di cui sopra avviene tramite avvisi pubblici uguali e simultanei in tutta l'Ue, previsti annualmente secondo un calendario che viene reso noto fin dall'inizio dell'anno. Malgrado la numerosità e la diversità delle azioni che questi due Programmi promuovono esiste un filo conduttore che è sempre la correlazione di tali azioni ai valori europei democratici e finalizzati al rispetto dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della parità fra donne e uomini, della non discriminazione e della coesione socio economica. L'esercizio della cittadinanza da parte dei giovani e lo sviluppo delle competenze che devono essere possedute per consentirne la concreta attuazione

---

<sup>47</sup> Il Servizio Volontario Europeo, noto con l'acronimo SVE, nasce dopo una esperienza pilota durata un biennio nel 1996-1998 e viene approvato nel 1998 tramite Decisione della Commissione europea che istituisce il programma d'azione comunitaria Servizio volontario europeo per i giovani (1998-1999) la cui complessiva dotazione di bilancio fu pari a 47,5 milioni di ECU. Lo SVE, che si inquadra nell'ambito degli obiettivi generali della cooperazione comunitaria nel settore della gioventù, così come formulati dal Programma Gioventù per l'Europa; appena approvato aveva una durata di due anni. Lo SVE ha offerto ai giovani in età fra i 18 e i 25 anni, sia degli Stati membri che dei paesi associati, la possibilità di trascorrere periodi da 6 mesi a 1 anno in un altro Stato membro dell'UE o in un paese terzo. Attualmente è evoluto nella forma del Corpo europeo di Solidarietà che si attua tramite il Programma specifico approvato tramite Regolamento.

sono un fattore necessario per affermare questi valori nella società. L'esercizio della cittadinanza attiva è considerata una condizione necessaria per la tutela e il rafforzamento delle società occidentali che hanno volontariamente scelto un destino comune basato sulla democrazia e sullo stato di diritto<sup>48</sup>, e l'Ue investe e chiede agli Stati di investire a tal fine sui giovani.

Qualora venisse meno questa spinta valoriale ci si dovrebbe chiedere quale sarebbe l'impatto sul processo di integrazione europea. L'interrogativo è provocatorio e la risposta non potrà essere sviluppata in questa sede, ma non è vano porsi la domanda la cui risposta probabilmente aiuterebbe a comprendere le ragioni che inducono le Istituzioni europee a persistere nel sollecitare gli Stati membri a adottare interventi e politiche che favoriscano questa presa di coscienza da parte dei giovani verso il bene comune.

A completamento di quanto precede, l'azione dell'Ue si realizza anche tramite atti di indirizzo rivolti alle politiche nazionali, regionali, locali e anche europee. In questo contesto, una delle più attuali Raccomandazioni del Consiglio è quella del maggio 2018<sup>49</sup> sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente la cui raccomandazione non è diretta esclusivamente al mondo giovanile, ma riguarda l'universalità delle persone. Il Consiglio raccomanda agli Stati membri di sostenere lo sviluppo delle competenze chiave prestando particolare attenzione, tra l'altro, anche allo "sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza al fine di rafforzare la consapevolezza dei valori comuni enunciati all'art. 2 del Trattato sull'UE e nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE". Diventa perciò necessario educare alla cittadinanza, e in particolare alla cittadinanza attiva europea, se si vuole dare attuazione concreta ai valori espressi nei Trattati e cooperare affinché essi diventino realtà. L'operato del nostro Paese su questo tema è analizzato nel III Capitolo al quale si rinvia. In conclusione, anche in questo caso emerge che la promozione nei giovani della cittadinanza attiva non è fine a sé stessa e non è finalizzata solo a far acquisire un diritto/dovere di essere eletto e/o di eleggere, o alla sua declinazione in termini della "sub tematica" della partecipazione digitale dei giovani alla politica. Il voto digitale infatti è una modalità di espressione del voto che troppo spesso viene confusa con l'esercizio della cittadinanza, concetto molto più ampio che, anche volendolo guardare solo nella prospettiva della espressione del voto, richiederebbe adeguate azioni politiche tra le quali, a titolo di mero esempio, la necessità di una corretta e completa informazione diffusa dal sistema pubblico. Educare alla cittadinanza digitale implica agire nella prospettiva di rendere i

---

<sup>48</sup> Moro, G., (1998). *Manale di cittadinanza attiva*. Milano: Carocci; Moro, G., (2013). *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Milano: Carocci.

<sup>49</sup> Gazzetta ufficiale Unione europea del 4/6/2018, C189/1. *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*.

soggetti informati ed educati per essere in grado di esercitare la propria cittadinanza utilizzando in modo critico e consapevole la rete e i media, avere le competenze per saper esprimere e valorizzare se stessi utilizzando gli strumenti digitale con la propria autonomia consapevole e responsabile anche al fine di essere in grado di proteggersi dai diversi rischi dell'accesso libero alla rete, in breve: essere cittadini competenti nell'era attuale.

Le politiche pubbliche per favorire l'acquisizione delle competenze necessarie alla fruizione delle opportunità offerte dalle tecnologie digitali, ormai penetrate velocemente nel quotidiano, non equivalgono alle politiche educative necessarie ad esercitare responsabilmente la cittadinanza attiva. Cittadinanza attiva e competenze digitali sono due tematiche distinte che troppo spesso vengono semplificate e confuse tra loro come fossero dei sinonimi; possono essere funzionali tra loro, ma non sono sinonimi. Le competenze partecipative, tramite quelle digitali, assumono una potenzialità espressiva e divulgativa su larghissima scala e concorrono entrambe ad accrescere la effettiva capacità delle persone di esercitare i propri diritti di rappresentanza e di cittadinanza anche rendendo più sostanziali i processi democratici in quanto si consente ad un numero maggiore di cittadini di esprimersi.

Queste tematiche rappresentano, come già evidenziato, uno dei pilastri trasversali della politica europea sui giovani la cui attuazione è strettamente connessa a un altro importante tema che riguarda le pratiche di "Youth work". La necessità di vedere riconosciuto il valore degli apprendimenti acquisiti nei contesti informali e non formali rappresenta il grande tema ancora aperto in Italia; la tematica è complessa anche perché interferisce con l'autonomia della principale agenzia formativa che è la scuola, ma anche con le politiche della formazione professionale che coinvolgono sia le Autorità statali sia quelle regionali.

Si tratta di questioni che costituiscono delle priorità nell'ambito delle politiche europee educative e che sono già una realtà in molti contesti nazionali, ma è solo negli ultimi anni che sembra acquisiscano una certa importanza anche nell'attualità italiana. Probabilmente questa recente attenzione è stata stimolata dal mutato contesto politico che ha caratterizzato l'Italia nell'ultimo decennio e che ha visto l'ascesa al Parlamento e al Governo di un partito politico fortemente sostenitore della digitalizzazione e del voto digitale connesso al concetto "uno vale uno" e della proclamazione della cittadinanza digitale<sup>50</sup>, ma anche e soprattutto all'impatto indotto dalla pandemia e dalla digitalizzazione che, oltre ad aver agito quali acceleratori di processi in atto, hanno anche messo in evidenza le annose e strutturali lacune del sistema nazionale dell'istruzione.

---

<sup>50</sup> Il riferimento concerne soprattutto, ma non solo, il partito Movimento cinque stelle e il Partito radicale che sostengono questa posizione e che hanno presentato anche dei disegni di legge.



Sono infatti ben noti i risultati fallimentari di un sistema del quale sono emerse le lacune educative di una politica che non educa più, non istruisce a sufficienza<sup>51</sup>, non rappresenta più quella garanzia dell'ascensore sociale e registra diseguaglianze territoriali di offerta molto rilevanti all'interno dello stesso Paese. Soprattutto non riesce ad evolvere con i cambiamenti culturali, sociali ed economici della società; se fossimo in un contesto di analisi economica, si potrebbe affermare che il sistema dell'istruzione è un sistema rigido e/o anelastico. In questa sede ci si limita a definirlo come un sistema non permeabile alle evoluzioni e ai cambiamenti già intervenuti nella società e nei nuovi bisogni della popolazione giovanile. Non sembra più possibile riporre nel solo sistema dell'istruzione, storicamente identificato quale driver dell'ascensore sociale<sup>52</sup> e della crescita e competitività di un Paese, quelle aspettative che hanno giustificato i grandi sacrifici delle famiglie italiane e la qualità della spesa pubblica destinata nei decenni a quel sistema.

Una specifica richiesta dall'Ue agli Stati Membri, come si evince anche dalla importante Raccomandazione del Consiglio dei Ministri sullo *Youth work* (2017), invita gli Stati a sostenere la professionalizzazione all'interno di questo settore<sup>53</sup>; tale orientamento persegue anche l'obiettivo di conseguire un migliore bilanciamento tra il mondo dell'esperienza, quello del fare e quello del sapere che, integrandosi, generano il mondo del "saper essere".

---

<sup>51</sup> AL riguardo si rinvia al già citato sito INVALSI in particolare all'ultima rilevazione nazionale degli apprendimenti Invalsi, 2020-2021. Le prove INVALSI 2021 si sono svolte a conclusione di un anno scolastico ancora molto influenzato dalla presenza del COVID-19 e dopo essere state annullate per il precedente anno considerate le condizioni in cui è stata portata avanti l'Istruzione. Le prove INVALSI standardizzate offrono la prima misurazione su larga scala degli effetti sugli apprendimenti di base conseguiti (Italiano, Matematica e Inglese), dopo lunghi periodi di sospensione delle lezioni in presenza a causa dell'elevato numero dei contagi. Le prove INVALSI 2021 hanno coinvolto oltre 1.100.000 allievi della scuola primaria (classe II e classe V), circa 530.000 studenti della scuola secondaria di primo grado (classe III) e circa 475.000 studenti dell'ultima classe della scuola secondaria di secondo grado. In tutte le materie le perdite maggiori di apprendimento si registrano tra gli allievi che provengono da contesti socioeconomico-culturali più sfavorevoli. Inoltre, tra questi ultimi diminuisce di più la quota di studenti con risultati più elevati. Per la secondaria di II grado. Rispetto al 2019 si riscontra: o un calo di circa 10 punti in Italiano a livello nazionale, ma con forti differenze tra le regioni; o un calo di circa 10 punti in Matematica a livello nazionale, ma con forti differenze tra le regioni con percentuali molto elevate di allievi al di sotto del livello minimo nelle regioni del Mezzogiorno, in particolare in Campania e Puglia o nessuna perdita di apprendimento per Inglese-reading e listening.

<sup>52</sup> Luongo, P., Morniroli, A., & Rossi-Doria, M. (2022). *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*. Roma: Donzelli Editore.

<sup>53</sup> La Raccomandazione del Consiglio dei Ministri sullo Youth Work sollecita gli Stati a definire strategie, framework, norme e risorse da dedicare all'individuazione di un quadro di competenze proprie degli *Youth workers*, di standard qualitativi minimi e di forme di rendicontazione dell'impatto.

In definitiva l'equilibrio tra educazione formale (impartita soprattutto dalla scuola) e educazione non formale e informale (prevalentemente impartita extra sistema scolastico)<sup>54</sup> rimane una irrisolta questione della integrazione tra educazione e istruzione.

### 1.3. I valori nella politica europea per la gioventù

Facendo seguito a quanto è emerso nei precedenti paragrafi, se è vero che la politica europea per la gioventù non costituisce una politica delegata all'Ue è necessario interrogarsi sulle ragioni che spingono l'Ue ad intervenire in questo ambito? quali sono gli scopi effettivamente perseguiti tramite le azioni che l'Ue è stata legittimata ad intraprendere? Questo paragrafo intende fornire delle risposte a tali quesiti approfondendo la ratio della connessione tra giovani e cittadinanza europea, tra giovani e salvaguardia e consolidamento dei processi democratici rappresentativi e di partecipazione nonché sul ruolo degli Stati in questi processi sollecitati dall'Ue.

La cittadinanza è un concetto connesso a quello di *Stato* e la letteratura si è spesa nel tentativo di studiare come evolve nel tempo anche specularmente ai cambiamenti delle funzioni e delle capacità degli Stati. A titolo di mero esempio, per Helena Helve (1997)<sup>55</sup> l'idea di cittadinanza si è trasformata e non è connessa con le funzioni statali, in quanto gran parte delle trasformazioni economiche e sociali hanno ridotto le capacità dei singoli, soprattutto dei giovani, di contribuire alla società e allo Stato attraverso il lavoro. Ciò ha reso i giovani sempre più dipendenti dalle loro famiglie e, paradossalmente, meno autonomi, a causa dell'allungamento del periodo formativo.

Attraverso un approccio storico e politico, Alan France (1996)<sup>56</sup> individua il preciso momento di trasformazione culturale del concetto di cittadinanza, con particolare riferimento ai giovani e al contesto britannico. John Bynner (2001) evidenzia come l'esercizio dei diritti dei giovani sia espresso, essenzialmente, attraverso le famiglie e la loro posizione nella struttura sociale, determinando così una "citizenship by proxy".

---

<sup>54</sup> Chiosso, G., Poggi, A.M., & Vittadini, G., (a cura di) (2021). *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*. Bologna: Il Mulino.

<sup>55</sup> Helve H. (1997), "Perspectives on social exclusion, citizenship and youth", in Bynner et al. (1997), (a cura di) *Youth, Citizenship and Social Change in a European Context*, Ashgate, Aldershot

<sup>56</sup> France A. (1996), *Youth and citizenship in the 1990s*. In *Youth and policy*, n. 43, pp. 28-43.

Claire Wallace (2001)<sup>57</sup> sostiene che nel passato erano garantiti i diritti di cittadinanza sociale: sostegno economico e di orientamento al lavoro, sostegno sanitario e coinvolgimento partecipativo alla vita di comunità, libertà negative (cittadinanza legale e/o formale) quali libero arbitrio a perseguire i propri desideri in piena autonomia rispetto alle interferenze statali.

Come si può realmente costruire la cittadinanza giovanile? Seguendo il pensiero di Beauvais (2001)<sup>58</sup> occorre riconoscere diritti e doveri, generando significativi processi di fruizione e accrescendo il senso di appartenenza dei giovani alle comunità.

Occorre tuttavia riflettere anche su come è cambiata la società e conseguentemente il ruolo e la capacità dello Stato, o meglio della capacità delle sole autorità pubbliche, di incidere su certi temi<sup>59</sup>. L'attenzione che l'Ue pone sulla cooperazione tra Stati in materia di giovani costituisce parte integrante delle politiche dirette a costruire quella società europea identitaria che oggi non esiste ancora<sup>60</sup>. Per raggiungere tale obiettivo, l'UE agisce in più direzioni e tra queste quella di investire sulle giovani generazioni affinché nasca, cresca e si sviluppi quel senso di appartenenza<sup>61</sup> ad una comunità e di partecipazione alla costruzione di una identità culturale europea che non può nascere per decreto, ma per sentito dentro<sup>62</sup>. Non è semplice percepire una vera e propria identità europea tra i cittadini europei in un momento in cui gli Stati, intesi come articolazioni di governo degli interessi pubblici di una popolazione, perdono progressivamente la loro capacità di rappresentare governare e tutelare la propria identità culturali e in cui manca una delle dimensioni tipiche di ciò che afferisce al concetto classico di cittadinanza, ossia manca la consapevolezza di essere "popolo europeo". Attualmente manca il consolidamento, a livello europeo, di quel rapporto di fedeltà e reciprocità indispensabile per affermare il concetto di "popolo europeo"; questo concetto non è infatti associabile allo stesso significato che viene attribuito al livello nazionale in quanto la percezione di un'identità

---

<sup>57</sup> Helve, H. & Wallace, C. (2001), *The State and prospects of Youth and Citizenship*. In Helve, H. & Wallace, C. (2001), (a cura di) *Youth, Citizenship and Empowerment*, Ashgate, Aldershot, pp. 3-7.

<sup>58</sup> Beauvais, C. et al. (2001). *A Literature Review on Youth and Citizenship*, Canadian Policy Research Networks, Ottawa.

<sup>59</sup> Si rinvia, a mero titolo di esempio, agli Autori: Innerarity, D. (2008). *Il nuovo spazio pubblico*. Roma: Maltemi; Zincone, G., (1992). *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*. Bologna: Il Mulino.

<sup>60</sup> Barbujani, G. (2008). *Europei senza se e senza ma*. Milano: Bompiani; Nevola, G. (2007). *Democrazia Costituzione Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*. (Collana Serendipity). Padova: Liviana; Nato, A., (2020). *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*. (Collana studi sull'integrazione europea). Bari: Cacucci Editore; Costa, P. (1999-2001). *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll. Roma-Bari: Laterza; Costa, P. (2005). *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza.

<sup>61</sup> Cavalli, A., Martinelli, A. (2015). *La società europea*, Bologna: Il Mulino.

<sup>62</sup> Bettini, M. (2011). *Contro le radici. Tradizione, identità, memoria*. Bologna: il Mulino.

europea non è esclusivamente riconducibile ai principi e alle tradizioni comuni tra gli Stati membri. Per comprendere cosa significhi essere cittadini europei è necessario, quindi, far nascere un senso di appartenenza e individuare un insieme di valori che siano identificativi dell'Europa, intesa non come semplice unione di Stati culturalmente neutra, ma come una organizzazione che ha una propria identità culturale.

Relativamente al concetto di "identità culturale" europea, al ruolo dei giovani in questo percorso in divenire e alla responsabilità delle istituzioni di doversi fare parte attiva per assicurare quelle condizioni affinché ciò avvenga, le istituzioni europee tendono a creare quella "struttura connettiva"<sup>63</sup> che lega insieme i singoli individui e, per ottenere questo risultato, sollecitano le istituzioni nazionali alla adozione di azioni educative e culturali che fanno leva sui giovani. Occorre perciò una azione attiva della politica in quanto spontaneamente quell'obiettivo non potrebbe essere conseguito.

Il terzo Capitolo analizza il livello di coerenza tra Italia e l'Ue nelle politiche per la gioventù e quali sono le caratteristiche della partecipazione italiana al conseguimento dell'obiettivo europeo di rafforzare la cooperazione all'interno del mondo giovanile, ossia tra i giovani, e tra il mondo degli operatori e degli stakeholder che ruotano intorno ai giovani e quello dei sistemi formativi ed educativi. È tramite questa politica che l'Ue si propone di creare "comunità". Per mettere in evidenza la visione dell'UE sulla connessione funzionale tra partecipazione, cittadinanza attiva, vita democratica da un lato e giovani dall'altro, si può far riferimento al Libro Bianco sulla Gioventù<sup>64</sup>. Malgrado la sua non giovanissima età, questo documento rimane una pietra angolare nella evoluzione della politica europea per la gioventù in quanto, per la prima volta, è esposta la visione strategica dell'Ue che investe tutto il corpo delle istituzioni; questa visione fu pubblicamente comunicata dalla massima autorità europea: il Presidente stesso della Commissione Ue che per altro in quel momento storico era una persona molto carismatica, era un leader: Jacques Delors.

Questo pilastro della politica per la gioventù risalente al 2001 conserva una sua attualità; significative sono linee di indirizzo del Libro Bianco sul collegamento tra partecipazione, cittadinanza attiva e il livello locale e regionale, nonché sull'importanza di prevedere politiche che sostengano l'acquisizione delle competenze da parte dei giovani per sviluppare la partecipazione e la cittadinanza attiva.

---

<sup>63</sup> Assman, J., (1997). *La memoria culturale. Scrittura, ricordo e identità politica nelle grandi civiltà antiche*. Torino: Biblioteca Einaudi.

<sup>64</sup> Libro Bianco della Commissione Europea: "Un nuovo impulso della Gioventù Europea", 2001; Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla vita locale e regionale, 2003.

In termini di documenti strategici, al Libro Bianco della Commissione sui giovani hanno fatto seguito le pianificazioni pluriennali dell'UE per la Gioventù “Strategia pluriennale europea della gioventù” (2002-2009), la Strategia 2010-2018 e infine, quella vigente che copre il periodo 2019-2027<sup>65</sup> alla quale ha seguito la prima Strategia europea per i bambini e gli adolescenti (2021-2024).

Trattasi di documenti di indirizzo, di visione, non cogenti, ma dai quali si comprende in che direzione va l'intervento sui giovani da parte delle istituzioni europee e cosa esse chiedono agli Stati.

Il presente capitolo si conclude con una sintetica infografica della vigente Strategia 2018-2027<sup>66</sup> che rappresenta il framework al cui interno si collocano sia le azioni di indirizzo dell'Ue, sia gli interventi finanziari concreti pluriennali posti in essere dall'Ue soprattutto tramite i due Programmi riservati ai giovani e a quegli stakeholders che operano nel mondo giovanile: Erasmus+ e Corpo europeo di solidarietà precedentemente affrontati.

---

<sup>65</sup> Gli obiettivi generali della strategia europea per i giovani sono: – lo sviluppo personale e la crescita verso l'autonomia; – la cittadinanza attiva, la solidarietà e l'identità europea; – l'occupazione, l'istruzione, la salute e l'inclusione sociale; – l'eliminazione della povertà e di tutte le forme di discriminazione. I principi guida della politica europea in materia di gioventù sono: – il rispetto dei diritti umani; – l'uguaglianza e la non discriminazione; – l'inclusione; – la partecipazione; – la correlazione tra la dimensione mondiale, europea, nazionale, regionale e locale; – l'integrazione delle politiche giovanili con tutti i settori strategici che hanno impatto sulla vita dei giovani. Tali obiettivi sono perseguiti mettendo in atto tre macro-tipologie di interventi finalizzati a promuovere, nei giovani: Impegno- Responsabilizzazione-Networking

<sup>66</sup> Strategia 2018-2027: <https://www.politichegiovanili.gov.it/attivita/attivita-internazionale/rapporti-con-leuropa/>.



Infine, merita prendere in considerazione, congiuntamente alle istituzioni dell'Ue, anche il Consiglio di Europa<sup>67</sup> (nel prosieguo CoE) in quanto tale Organizzazione europea svolge un importante ruolo di impulso politico rivolto agli Stati. Il CoE agisce per la promozione e il sostegno dei Diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. In questa prospettiva interviene anche in materia di gioventù, in particolare proprio sulle tematiche dei diritti dei giovani alla istruzione e alla educazione e sollecita gli Stati, soprattutto tramite Risoluzioni. In questo contesto sono stati adottati numerosi documenti di indirizzo che hanno riguardato il contributo che può essere dato alla costruzione della democrazia tramite la valorizzazione del ruolo degli Enti regionali e locali e la promozione di esperienze educative e di partecipazione attiva da parte dei giovani. La Francia, come esposto nel IV Capitolo, ha messo in atto una politica sistematica in questo campo molto coerente con le sollecitazioni del CoE. Come è accaduto per la Germania, di cui si riferisce nel Capitolo IV, la corrispondenza è così incisiva che ci si chiede se è la Francia ad aver inciso sulle linee politiche espresse dal CoE o se è il CoE ad aver impattato sulle politiche nazionali francesi.

Sul tema gioventù il CoE si è espresso fin dagli anni 1970, anticipando le Istituzioni europee e richiamando l'attenzione delle politiche nazionali degli Stati membri del CoE, sull'importanza del sostegno alla educazione dei giovani. È infatti proprio dal Comitato dei Ministri di questa Organizzazione europea che sono state adottate alcune delle più illuminate Raccomandazioni agli Stati Membri sulle politiche europee per la Gioventù e in particolare sulla cosiddetta "cittadinanza democratica".

Commissione europea e Consiglio d'Europa hanno dato e continuano a dare un grande impulso alla politica europea per i giovani <sup>68</sup>.

Il Libro Bianco, le Strategie di medio periodo e gli interventi finanziari introdotti tramite Gioventù, Erasmus+ e Corpo Europeo di Solidarietà negli anni hanno dato concretezza e visibilità alla politica europea per la gioventù, hanno stimolato dibattiti, forme di partecipazione e hanno sollecitato i diversi stakeholder a promuovere i percorsi di recepimento da parte dei singoli Stati.

---

<sup>67</sup> Il CoE è una Organizzazione europea che ha un raggio di azione più vasto rispetto all'UE in quanto aderiscono al CoE 47 Stati dei quali 27 membri dell'UE, ed è dotata di strumenti d'azione più ampi e soprattutto finalizzati alla tutela della democrazia e dei Diritti dell'Uomo, ma non persegue un processo di integrazione delle politiche bensì di cooperazione.

<sup>68</sup> Da ultimo, il 26.11.2018 il Consiglio ha adottato l'importante Risoluzione sulla nuova Strategia dell'Ue per la gioventù 2018-2027

#### 1.4. Quali prospettive per la politica europea per la gioventù?

L'inquadramento della politica europea per la gioventù esposto nei precedenti paragrafi rappresenta il punto di riferimento dal quale si sviluppa l'analisi della correlazione tra politica italiana per la gioventù e indirizzi europei su questo tema; i risultati di questa analisi sono esposti nel terzo Capitolo. La ricostruzione effettuata nei precedenti paragrafi ha consentito di identificare il filo conduttore che induce l'Ue ad intervenire tramite il rafforzamento della cooperazione tra Stati su certi temi e, tra le altre conclusioni, è emerso che la politica europea per la Gioventù costituisce una delle politiche relativamente giovane, nel senso che non era stata inserita nel Trattato originario fondativo della Comunità Europea. La politica europea per la gioventù, infatti, come è stato dimostrato, ha iniziato ad avere una propria identità a partire dalla fine degli anni 1990 e ha conseguito una propria legittimazione a livello di Trattato solo successivamente; questa caratteristica, come si vedrà in seguito, accomuna anche l'Italia: anche in Italia, infatti, la politica nazionale per i giovani emerge in quegli anni.

Le giovani generazioni sono investite, con o senza la loro consapevolezza, di una sorta di missione che viene a loro riconosciuta in base a un approccio top down e che riguarda il cammino dell'integrazione europea. Questa spinta non è nata da una istanza di rappresentatività espressa da parte del mondo giovanile e dei propri rappresentati: non è una spinta di tipo bottom-up, ma da una posizione dei decisori nazionale ed europei. È opportuno sottolineare che questa caratteristica costituisce una specificità dell'integrazione europea: la stessa Comunità europea nacque da una visione, da una intuizione ed è un processo di natura top down ancora in corso. Ciò che cambia nel tempo è la capacità di visione e la capacità operativa di attuare la visione; le più grandi innovazioni in questo percorso sono scaturite dalla visione condivisa di pochi statisti e non da un movimento di popolazioni.

Questo "elemento" costituisce un punto di partenza, ma anche una caratteristica strutturale dell'integrazione europea e aiuta a contestualizzare l'azione dell'Ue sui giovani che impatta su diversi livelli di consapevolezza culturale da parte degli Stati Membri: non è detto che in tutti gli Stati dell'Ue esista un livello di consapevolezza e una condivisione identica su questo tema.

Il secondo Capitolo evidenzia le diverse sensibilità esistenti nel nostro Paese e nel quarto Capitolo si forniscono alcuni sintetici esempi presenti in altri Stati dell'Ue e questi Capitoli forniscono una conferma di quanto siano diverse le sensibilità politiche e culturali su questo tema e perciò quanto importante sia ai fini del conseguimento di una visione europea comune, il ruolo propulsivo che i singoli Stati Membri dovrebbero responsabilmente svolgere in questa direzione.



Si è inoltre osservato che l'azione dell'Ue sui giovani si è progressivamente allineata all'approccio delle più importanti strategie di programmazione europea che vengono ancorata alle prospettive di bilancio europeo che hanno una durata di sette anni. Partendo infatti da una azione sperimentale avente una durata annuale, Erasmus e il Corpo Europeo di Solidarietà si sviluppano attualmente su un arco temporale di un settennio in coerenza e in progressiva integrazione con tutta l'attività di programmazione europea, ivi compresi i Fondi SIE che impattano incisivamente sui giovani.

Il secondo elemento che è emerso e che sembra costituire una costante per l'Ue, è la questione della educazione dei giovani. Le istituzioni europee sostengono che se ai giovani è affidata la missione di cui sopra, è onere degli Stati attivare quelle politiche dell'istruzione, della cultura, formazione e della educazione che consentano alle giovani generazioni di svolgere quel ruolo; questa considerazione specifica e peculiare integra e completa l'azione dell'Ue nell'ambito della cooperazione sul tema Istruzione. Da qui la spinta verso la educazione alla cittadinanza e alla partecipazione che costituiscono pilastri della politica europea per la gioventù.

Osservando l'attualità e guardando alle prospettive in un momento storico la cui complessità tuttavia non consente di azzardare delle previsioni lineari, si può osservare che il precipitarsi di alcuni eventi non positivi che hanno sconvolto le nostre vite nell'ultimo triennio, hanno comunque messo in luce il potenziale giovanile<sup>69</sup> sul quale è possibile far leva.

La pandemia, la guerra contro l'Ucraina e le conseguenze nella società, soprattutto sui giovani hanno creato delle incertezze e la perdita di punti di riferimento ai quali l'Ue ha tentato di dare una risposta tramite il Next Generation Eu dal quale in Italia è gemmato il PNRR. Queste risposte alle crisi hanno messo in moto delle macchine amministrative e delle aspettative che potrebbero anche tradursi in un cambio di paradigma delle politiche sui giovani permettendo proprio di fare dei passi in avanti.

Si tratta di situazioni di grande criticità che tuttavia hanno anche delle potenzialità; se opportunamente colte dai decisori politici potrebbero consentire, non solo al percorso di integrazione europea, ma anche in Italia come si vedrà nel prosieguo, di compiere un passo in avanti facendo leva anche su una rinnovata interpretazione degli interventi di politica per la Gioventù. Ma questa prospettiva ovviamente dipende in modo incisivo dalla consapevolezza e visione delle Autorità politiche e dalla capacità di azione dei sistemi organizzativi presenti nei singoli Paesi. Purtroppo, in Italia ancora non sembra che ci si stia muovendo in questa direzione. Particolarmente vulnerabile è stata proprio la politica per la gioventù che non sembra aver innescato quei cambiamenti strutturali che sono indispensabili nel nostro Paese per liberare il potenziale e costruire stabilità e coesione.

---

<sup>69</sup> Sono emersi in questi anni movimenti giovanili, più o meno autonomi, ma oggettivamente molto visibili e importanti come ad esempio "Friday for future", le manifestazioni in Iran, le manifestazioni per la pace etc.

Al fine di accrescere la consapevolezza del ruolo dei giovani e proprio per ridare fiducia a questa prospettiva, in vista della auspicata fine della Pandemia, una delle ultime iniziative delle Istituzioni europee, avente natura prevalentemente comunicativa ed esortativa è stata la proclamazione dell'anno 2022 "Anno Europeo per i giovani"<sup>70</sup>. Con la Decisione europea del Consiglio e del Parlamento istitutiva di questa ricorrenza le Istituzioni hanno inteso compiere, tramite una campagna di sensibilizzazione mirata, un passo avanti nel percorso del riconoscimento dello "youth work" e degli obiettivi della Risoluzione del Consiglio del 1° dicembre 2020 relativa al framework per la definizione della "European Youth work Agenda and the Bonn process"<sup>71</sup>. Le risposte riscontrate dal sistema Italia su questi temi non sembrano andare verso la direzione tracciata dall'Ue.

Nuovi scenari sono possibili grazie alla spinta del PNRR che pone al centro, anche nel linguaggio mediatico, una attenzione incisiva proprio sui giovani grazie al Next Generation EU, acronimi del complesso dei fondi messi a disposizione dall'Ue per rispondere alla grande crisi, finanziaria, economica e occupazionale la cui pianificazione si caratterizza per dare ai giovani una posizione di trasversalità e teoricamente perciò di grande attenzione e di presenza integrata in tutti i pilastri del PNRR.

La spinta europea non viene solo tramite la straordinaria incentivazione finanziaria messa a disposizione in contropartita di una impegnativa programmazione e riforme strutturali per i Paesi dell'Ue, ma molto importante è anche la prospettiva della continuità dell'impegno a livello europeo nella cooperazione per la gioventù. La rotta da seguire su questa tematica, è sintetizzata nelle Conclusioni della terza edizione della Conferenza europea "Youth work Convention" svoltasi a dicembre a 2020 a Bonn, sotto l'egida della presidenza europea della Germania. Queste linee guida sono un riferimento<sup>72</sup> chiaro per gli Stati al quale attenersi per compiere quei passi che consentirebbero di definire il proprio indirizzo nei riguardi dei giovani.

---

<sup>70</sup> Decisione del PE e del Consiglio sull'Anno europeo per i giovani (92022) del 22.12.2021 e discorso della presidente dell'Ue sullo Stato dell'Unione durante il quale la Presidente ha dichiarato che 'Europe needs all its youth'. In fulfilling its objectives, the European Year should be fully inclusive and should actively promote the participation of young people of diverse backgrounds, young people with fewer opportunities and young people from the outermost regions, in line with Commission Implementing Decision (EU) 2021/18772.

<sup>71</sup> La 'European Youth Work Agenda' indica la direzione da seguire nell'ambito della politica europea per i giovani ed è l'atto finale approvato da tutti gli Stati e gli stakeholders della politica giovanile europea che hanno partecipato alla Conferenza di Bonn. Si tratta di un documento strategico, di prospettiva, che indica la direzione da seguire e mira a rafforzare la cooperazione europea sui giovani e indica le aree tematiche che ogni stato dovrebbe sostenere tramite le proprie politiche. Questa dichiarazione finale, congiuntamente alla Strategia europea sui giovani 2019-2027, orienterà per i prossimi anni l'uso delle risorse europee per i giovani.

<sup>72</sup> La Dichiarazione di Bonn alla quale hanno fatto seguito anche degli atti di indirizzo delle Istituzioni europee.

Il secondo e il terzo capitolo della presente tesi di dottorato sono connessi tra loro e, partendo dalla analisi del contesto di riferimento della politica per i giovani in Italia e del ruolo dei principali attori che operano in questo campo, approfondiscono se, e in che modo, le linee di indirizzo europee per la gioventù trovano riscontro nel nostro Paese e un focus è stato finalizzato sulla educazione alla cittadinanza in Italia.

## Capitolo II: Il framework delle politiche per i giovani in Italia

### 2.1 L'inquadramento della politica nazionale per i giovani

Specularmente all'analisi della politica europea per la gioventù, il lavoro di dottorato è stato dedicato all'approfondimento del contesto italiano della politica per la gioventù e i risultati sono esposti nel presente capitolo.

In particolare, il presente paragrafo consegna i risultati della ricostruzione del quadro nazionale di riferimento per la definizione e l'attuazione della politica per i giovani che emergono dalla identificazione degli Enti e organismi istituzionalmente preposti all'orientamento, al coordinamento e all'attuazione della politica per i giovani in Italia nonché alla analisi delle Autorità nazionali coinvolte nella fase ascendente. Quest'ultima è quella fase procedurale che istruisce gli atti giuridici europei dallo stadio della proposta fino alla approvazione. Questo capitolo concerne anche le diverse tipologie di azioni poste in essere negli ultimi anni dalle Istituzioni che in Italia si occupano di giovani; a partire dalla conoscenza dell'operato di tali organismi è stato infatti possibile evidenziare le caratteristiche del recepimento degli indirizzi europei in materia di politica per la gioventù. L'analisi dell'assetto decisionale e le normative adottate, e cioè della fase discendente (ossia quella attuativa) non ha rilevato normative statali inquadrabili come atti di recepimento dell'indirizzo europeo in materia di giovani. Per questa ragione è stato indispensabile ampliare il quadro conoscitivo che è risultato molto articolato e più complesso rispetto a quanto inizialmente pianificato, ma che in conclusione si è rivelato portatore di significativi spunti di riflessione. L'importanza di avere una visione politica sul potenziale dei giovani, su ciò che chiedono per loro stessi e di ciò che le giovani generazioni rappresentano per una società in veloce e continua evoluzione non risulta aver raggiunto un adeguato livello di consapevolezza politica in Italia.

Anticipando le conclusioni alle quali si rinvia, non è stato possibile pervenire a una conclusione univoca della identificazione di una politica nazionale per i giovani; in Italia essa risulta ancora in cerca di una propria identità, non ha raggiunto una autonomia propria e non è facilmente riconoscibile.

In conclusione, la politica nazionale sui giovani sembra ancora ridursi ad una declinazione di altre politiche settoriali; diverso risultato è emerso dagli approfondimenti svolti sul contesto regionale.

La ricognizione degli organismi istituzionalmente preposti a legiferare, orientare, agire e monitorare la politica per la gioventù e degli organismi preposti a co-definire in sede europea la politica europea per la gioventù nonché il suo recepimento in Italia consente di evidenziare delle contraddizioni

persino tra le declaratorie delle funzioni attribuite ad alcuni organi politici apicali e il loro effettivo operato<sup>73</sup>.

Il contesto di incertezza è sicuramente dovuto a più fattori che sono tra loro contestuali e interconnessi, ed è presumibile che questo sia il riflesso della conflittualità nei rapporti Stato-Regioni risolta, almeno per ciò che riguarda l'articolazione delle competenze legislative, dalla giurisprudenza<sup>74</sup>.

Malgrado nelle declaratorie degli atti nazionali i riferimenti ai giovani certamente non manchino<sup>75</sup>, in fase di attuazione risulta spesso difficile confermare che la effettiva portata di tali interventi esprima una politica per i giovani e non di altre finalità.

Come accennato, un piccolo progresso verso il superamento di alcune ambiguità tra Stato e Regioni lo si deve alle evoluzioni della giurisprudenza in particolare agli esiti di alcune sentenze definitive che hanno riguardato le controversie tra Stato e Regioni sulla potestà legislativa relativa ai giovani. Fino ad allora, in assenza di chiarezza sui tratti nazionali di questa politica, l'azione legislativa promossa dall'autorità statale, o da una regione, o da una provincia autonoma fu causa di controversie e conflittualità.

Può aver inciso su questa incertezza l'assenza di una legge quadro nazionale sui giovani che chiarisca almeno i principi generali ai quali tutti gli Enti titolati dovrebbero attenersi nell'intraprendere le proprie iniziative. Questa motivazione seppur supportata da una sua logica, non basterebbe a giustificare il perdurare della indeterminatezza presente in Italia su questo tema; alcune scelte compiute da Stati europei che hanno delle similitudini con noi, dimostra infatti che la mancanza di una normativa quadro non impedisce di definire una linea di indirizzo valida per tutti gli attori coinvolti in questo ambito. A tale riguardo si rimanda al IV Capitolo per riscontrare che, per esempio

---

<sup>73</sup> A titolo di mero esempio si possono citare due tipologie di contraddizioni diverse tra loro ma entrambe attuali e rilevanti: una prima contraddizione potrebbe riguardare la dicotomia tra le competenze attribuite al Dipartimento per le politiche della gioventù definite dall'atto istitutivo di cui si tratta nel paragrafo successivo messe a confronto con il l'operato di tale Dipartimento da quanto emerge dalle fonti ufficiali di informazione. Un'altra tipologia di contraddizione è la declaratoria della delega alla educazione non formale e informale che viene attribuita alla Ministra per la famiglia e per le pari opportunità. È inspiegabile questa attribuzione in un Paese nel quale l'educazione non formale e informale non ha ancora la sua base strutturale e, proprio sui giovani, ha un impatto sostanziale ma ci si ritrova con un Ministro per la Famiglia legittimato ad operare anche senza rapportarsi con il Ministro per la gioventù e con quello dell'Istruzione.

<sup>74</sup> Sentenze della Corte Costituzionale 20 marzo 2006, n. 118, 12 dicembre 2007, n. 453, 27 febbraio 2008, n. 50, secondo le quali le politiche giovanili rientrano nell'ambito delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni. A tale riguardo emblematica è la Carta giovani emanata dal Ministero per i Beni Ambientali, Culturali e Turismo e della quale si accennerà nel prosieguo di questo capitolo.

<sup>75</sup> A tale riguardo emblematica è la Carta giovani emanata dal Ministero per i Beni Ambientali, Culturali e Turismo e della quale si accennerà nel prosieguo di questo capitolo.

in Francia e in Germania, due Stati che hanno delle caratteristiche costituzionali parzialmente simili alle nostre per ciò che concerne l'esistenza delle Regioni<sup>76</sup> e il ruolo importante dei Comuni, malgrado non abbiano adottato una legge quadro sui giovani, hanno definito una Strategia nazionale che richiama con maggiore o minore enfasi gli orientamenti europei e che riconosce un ruolo chiaro anche degli Enti Locali. Per tale ragione non è possibile affermare che la causa dei problemi italiani sia l'assenza di una normativa quadro sui giovani.

La permanente indeterminatezza dell'indirizzo nazionale potrebbe essere causata anche dalla discontinuità negli anni della impostazione e conduzione della politica nazionale sui giovani; questa discontinuità deriva non solo dall'incertezza ad ogni cambio di governo sulla esistenza o meno di una delega ai giovani a livello di Ministro, ma anche dalle eventuali caratteristiche di questa delega. Spesso, infatti, le attribuzioni di responsabilità apicali sui giovani sono state altalenanti e discontinue rispetto alla decisione di designare sistematicamente un Ministro o un Sotto Segretario o nessuno dei due. La situazione degli ultimi 15 anni è schematizzata nella tabella che segue, denominata “*Autorità nazionali delegate all'indirizzo in materia di politiche giovanili*”, dalla quale emerge un quadro desolante.

**Tabella: Autorità nazionali delegate all'indirizzo in materia di politiche giovanili**

<b>Periodo di riferimento</b>	<b>Autorità Nazionale con delega ai giovani</b>	<b>Deleghe politiche attribuite congiuntamente ai giovani</b>
<b>2006-2008 Governo Romano Prodi</b>	<b>Stefania Melandri Ministro senza portafoglio della PCM</b>	<b>Politiche giovanili e Attività sportive</b>

<sup>76</sup> Per approfondire alcune casistiche tra le quali Francia e Germania, si rinvia al IV capitolo.

2008-2011 Governo Berlusconi	Silvio Giorgia Meloni Ministro senza Portafoglio della PCM	Politiche per la gioventù
2011-2013 Governo Mario Monti	Andrea Riccardi Ministro senza portafoglio della PCM	Delega sul Dipartimento politiche giovanili, ma non delega politiche giovanili . Delega alla cooperazione internazionale e all'integrazione
2013-2014 Governo Enrico Letta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Josefa Inge</li> </ul> Ministro senza portafoglio <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kashetu/Cécile Kyenge</li> </ul> Ministro senza portafoglio	Pari opportunità, sport e giovani Politiche giovanili
2014-2016 Governo Matteo Renzi	Giuliano Poletti Ministro Politiche del Lavoro e politiche Sociali con deleghe anche a politiche giovanili, Servizio Civile Nazionale, Integrazione, Politiche Famiglia	Delega al Sottosegretario Luigi Bobba sulle politiche giovanili e Servizio Civile Nazionale
2016-2018 Governo Paolo Gentiloni Silveri	Giuliano Poletti Ministro Politiche del Lavoro e politiche Sociali	Delega al Sottosegretario Luigi Bobba sulle politiche giovanili e

	con deleghe anche a politiche giovanili, Servizio Civile Nazionale, Integrazione, Politiche Famiglia	Servizio Civile Nazionale e riforma del terzo settore
2018-2019 Governo Conte I	Vincenzo Spadafora Sottosegretario alla PCM	Giovani e Pari Opportunità e Servizio Civile Universale
2019-2020 Governo Conte II	Vincenzo Spadafora Ministro senza portafoglio della PCM	Giovani e Sport
2020-2022 Governo Mario Draghi	Fabiana Dadone Ministro senza portafoglio della PCM	Giovani, Antidroga, Anniversari nazionali
2022- in corso Governo Giorgia Meloni	Andrea Abodi Ministro senza portafoglio della PCM	Sport e Giovani





**2022**



**Andrea Abodi**  
Ministro dello Sport  
e Politiche giovanili



2020  
2022

Giovani, antidroga e anniversari nazionali



2019  
2020

Giovani e pari opportunità



2018  
2019

Giovani e sport



2016  
2018

Del. pol. giovanili, servizio civile e riforme terzo settore



2014  
2016

Politiche giovanili e servizio civile



2013  
2014

Pari opportunità, sport e giovani



2011  
2013

Dipartimento politiche giovanili



2008  
2011

Politiche per la gioventù



2006  
2008

Politiche giovanili e attività sportive



Ma anche questa circostanza da sola non basterebbe a spiegare il quadro che è emerso in quanto si potrebbe obiettare che un elemento di stabilità e di continuità amministrativa esiste in Italia ed è il Dipartimento della Presidenza del Consiglio per le politiche giovanili istituito da più di 15 anni e del quale si tratta nel paragrafo successivo. Nell'esercizio della propria funzione di struttura organizzativa gestionale e di riferimento nazionale stabile per i giovani stessi, per le organizzazioni che operano con i giovani, per gli altri Enti ed Autorità statali avrebbe potuto definire dei canali stabili di dialogo che sarebbero sopravvissuti ai vari cambi di Governo. Questo approccio di continuità, sebbene di secondo livello, avrebbe permesso di considerare questa struttura come un possibile interlocutore per gli organismi che operano con e per i giovani e anche per quelle iniziative di dialogo con i giovani che richiedono continuità nel tempo per acquisire stabilità.

Una delega politica alla quale è affidato l'indirizzo sul Dipartimento è stata sempre affidata ad un referente politico, sebbene non sempre di rango Ministro bensì di Sottosegretario; talvolta la delega è stata ancorata a un Ministero di settore<sup>77</sup> e non alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. In Italia, anche qualora non vi sia un Ministro delegato, la legge attribuisce di default questa politica al Presidente del Consiglio dei Ministri; tale circostanza si è verificata con il Governo Gentiloni che non ha assegnato alcuna delega ai giovani.

Certamente sul caso italiano, avrà pesato anche la complessità del "sistema" Italia caratterizzato dalla articolazione della potestà legislativa tra Autorità statali e Autorità regionali del quale si è accennato; è probabile che anche la declinazione del principio di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza che caratterizza i rapporti tra Regioni ed Enti locali possa aver avuto un peso come anche la non chiara concezione della sussidiarietà orizzontale che, proprio sui giovani, sembra essere uno degli approcci necessari; peserà infine anche la molteplicità di organismi diversi tra loro che entrano in gioco sulla questione giovanile, ivi compresi quegli attori che intervengono e/o che sono coinvolti su questa politica ai diversi livelli.

Infine, si può anche riflettere sui temi dominanti che caratterizzano la interpretazione della questione giovanile in Italia, come ad esempio la disoccupazione giovanile, la salute mentale o la questione del disagio sociosanitario derivante per esempio dalla povertà educativa o dalle dipendenze. In Italia, prevale ancora la logica riparatrice della politica, ossia di una politica sociale che interviene in quanto deve "curare", abdicando in tal modo dalla responsabilità di esprimere la propria visione globale sui giovani a prescindere dalle specifiche problematiche.

---

<sup>77</sup> Con il Governo Letta e con il Governo Renzi, la delega alle politiche giovanili uscì dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al cui interno è incardinato il Dipartimento per le politiche giovanili per essere attribuita al Ministro del Lavoro e dell'inclusione sociale Poletti che, a sua volta, delegò le politiche giovanili al Sottosegretario Luigi Bobba.

La governance<sup>78</sup> della politica per i giovani ne mette in luce tutta la sua complessità oggettiva che tuttavia in Italia non costituisce una peculiarità solo delle politiche per i giovani: basta citare per tutte il disfunzionamento di governance delle politiche che sono considerate le prime politiche di cittadinanza come ad esempio, trasporti pubblici, sanità e istruzione. Il problema dei limiti della capacità di governo delle politiche è una questione di carattere generale e infatti riguarda tutte le politiche pubbliche e non fa eccezione per quella relativa ai giovani. Lo Stato, soprattutto in questa epoca della globalizzazione e di complessità esponenziali, si trova ad affrontare situazioni e contesti in veloce evoluzione e la sua capacità di azione non riesce più ad assicurare quelle funzioni che i cittadini si attendono e che sono in capo agli Stati, come ad esempio controllare, attivare, mobilitare, organizzare, assicurare. È da questo contesto che emerge l'azione sempre più ampia e visibile di altri organismi che certamente agiscono soprattutto a livello territoriale e con effetti concreti e tangibili per i cittadini<sup>79</sup> riempiono, seppur parzialmente, i vuoti dell'assenza di Stato e di politiche pubbliche. I compiti di pubblica amministrazione vengono sempre di più assicurati tramite approcci cooperativi, o comunque di crescente coinvolgimento di altri attori economici e sociali presenti sui territori in quanto le interdipendenze crescono e anche la complessità dell'azione pubblica. Questa situazione è molto evidente proprio nel campo delle politiche educative dei giovani<sup>80</sup>.

L'assenza di una visione unitaria sui giovani e di un coordinamento su questo tema si riflette in Italia anche nella diversità di significato e di definizione attribuite alla identificazione del "giovane". Molti organismi ed Enti intervengono sulla popolazione giovanile, agendo prevalentemente in termini di target da raggiungere, congiuntamente ad altri target di popolazione quali ad esempio, le donne, i disoccupati, i NEET. La precisa identificazione del target "giovani" varia in funzione delle scelte autonome degli organismi che assumono decisioni e che intervengono nell'ambito della propria sfera di competenza ed autoreferenzialità senza avere alcun obbligo di relazionarsi se non per esempio con il Ministero delle finanze con il quale il coordinamento è indispensabile per stabilire le risorse finanziarie.

Il target "giovani" rientra tra i "destinatari" o tra i "beneficiari" di interventi posti in essere da diversi enti che alla identificazione dei "giovani" fanno corrispondere gruppi di persone di età diversa, spesso anche con caratteristiche sociali diverse. Sebbene nell'ambito delle indagini di matrice sociologica le

---

<sup>78</sup> Relativamente alla complessità dell'esercizio di una governance, si rinvia a Innerarity, D. (2008). *Il potere cooperativo*, In Innerarity, D., *Il nuovo spazio pubblico*" (pp. 219-239). Roma: Meltemi Editore.

<sup>79</sup> Innerarity, D. (2008). *Il potere cooperativo*, In Innerarity, D., *Il nuovo spazio pubblico*" (pp. 219-239). Roma: Meltemi Editore.

<sup>80</sup> Luongo, P., Morniroli, A., & Rossi-Doria, M. (2022). *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*. Op. citata

caratteristiche qualitative e comportamentali sociali siano fattori che incidono nella definizione di "chi è il giovane", nell'ambito delle analisi sui processi politici e sulla loro comparabilità, inevitabilmente il riferimento alla età anagrafica assume una rilevanza quale punto di riferimento, anche per le rilevazioni di natura finanziaria, statistica e di comparabilità. Il riferimento anagrafico che per la scienza sociologica può essere un elemento incidentale, diventa invece un discrimine per l'ammissione a determinate opportunità come ad esempio, la titolarità a ricevere un finanziamento, il diritto allo studio, il diritto a un sussidio, la ammissibilità a percepire un bonus, la ammissibilità ad un tirocinio e perciò la definizione a rilevanza pubblica di questi parametri diventa importante quando l'analisi verte sui processi decisionali delle politiche che devono tener conto di alcuni riferimenti, anche anagrafici. Come già accennato nel primo capitolo, questo lavoro di dottorato prende atto che le politiche europee per i giovani hanno un focus anagrafico ben preciso e che trattano alcuni temi che incidono su quella determinata fascia di età in quanto è in quella fascia (spazio-tempo) che si considera opportuno che certe esperienze accadano. Conseguentemente, la questione rilevante non è tanto l'analisi di quale attività educativa sia preferibile adottare, ma la correlazione tra l'attività scelta e l'impatto sui gruppi di persone considerate "giovani": determinati interventi sono considerati significativi se accadono in quella fascia di età, ossia quando le persone si trovano nel passaggio verso l'età adulta e stanno diventando adulti.

In aggiunta alle differenze tra gli Stati dell'UE nella precisa identificazione del "giovane" in Italia, all'interno dello stesso Paese, la tematica si presenta con una ampia libertà di definizione come si evince dalla tabella *"Età in cui sei considerato "giovane" in Italia"* la quale schematizza uno screening di alcune politiche per i giovani approvate in Italia nell'arco temporale che va dal 2015 al 2022 a livello internazionale, nazionale e regionale.

**Tabella: Et  in cui sei considerato “giovane” in Italia**

<b>AUTORITA’ COMPETENTE</b>	<b>TIPO DI ATTO APPROVATO</b>	<b>FASCIA DI ETA’ CHE DEFINISCE IL GIOVANE</b>
<p><b>1. MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO TRAMITE INVITALIA : L’AGENZIA NAZIONALE PER L’ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO DI IMPRESA</b></p>	<p><b>PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “RESTO AL SUD” CON LA QUALE SI CONCEDONO FINANZIAMENTI PER CREARE UNA NUOVA IMPRESA</b></p> <p><b>PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “ON” OLTRE NUOVE IMPRESE A TASSO ZERO. INIZIATIVA PER SOSTENRE LE MICRO E PICCOLE IMPRESE COMPOSTE IN PREVALENZA O TOTALMENTE DA GIOVANI</b></p>	<p><b>ETA’ INIZIALMENTE COMPRESA TRA 18 E 35 ANNI; ATTUALMENTE FASCIA DI ETA’ COMPRESA TRA 18 E 55 ANNI</b></p> <p><b>ETA’ COMPRESA TRA 18 E 35 ANNI</b></p>
<p><b>2. “CON I BAMBINI”, ONLUS</b></p>	<p><b>1) PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “SPAZI AGGREGATIVI DI PROSSIMITA’” CON LA QUALE SI CONCEDONO FINANZIAMENTI PER</b></p>	<p><b>1) GIOVANI : ETA’ COMPRESA TRA 10-17 ANNI</b></p>

	<p>CONTRASTARE IL DISAGIO GIOVANILE</p> <p>2) PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “TUTTI INCLUSI” CON LA QUALE SI CONCEDONO FINANZIAMENTI PER CONTRASTARE L’ESCLUSIONE SOCIALE</p> <p>3) PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “STRUMENTI PER CRESCERE” CON LA QUALE SI CONCEDONO FINANZIAMENTI PER CONTRASTARE PERCORSI FORMATIVI NELLE STEAM</p>	<p>2) ETA’ COMPRESA TRA 0-18 ANNI (MINORENNI)</p> <p>3) ETA’ COMPRESA 11-17 ANNI</p>
<p>3. MINISTERO DEL LAVORO</p>	<p>PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “GARANZIA GIOVANI” PER CONTRASTARE LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE:</p> <p>INCENTIVI ALLE IMPRESE CHE ASSUMONO GIOVANI</p>	<p>Età compresa tra 15 e 29 anni</p>

	DISOCCUPATI CHE RIENTRANO NELLA DEFINIZIONE DEI NEET	
4. FONDAZIONE PER IL SUD, ENTE NO PROFIT	<p>1) PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “NEVER ALONE” FINALIZZATA A CREARE OPPORTUNITA’ PER GIOVANI MIGRANTI ARRIVATI IN ITALIA IN CONDIZIONI DI MINORI STRANIERI</p> <p>2) PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA “ ” FINALIZZATA A CREARE OPPORTUNITA’ PER LA CRESCITA FORMATIVA DEI GIOVANI E CONTRASTARE L’ABBANDONO SCOLASTICO</p>	<p>1) ETA’ COMPRESA TRA 15-21 ANNI</p> <p>2) ESL, <i>Early School Leavers</i> In Italia giovani in età tra 18-24</p>
5.CARTA GIOVANI MIBACT	LEGGI ANUALI DI STABILITA’	18 ANNI

<b>6. ISTAT</b>	<b>RILEVAZIONI ANAGRAFICHE GIOVANI</b>	<b>16-24 ANNI</b>
<b>7.LEGGE REGIONALE CAMPANIA</b>	<b>LR 26 del 2016</b>	<b>14-34 ANNI</b>
<b>8.LEGGE REGIONALE LOMBARDIA</b>	<b>LR. N.4 del 2022</b>	<b>15-34 ANNI, SALVO LEGGI SPECIALI CHE POSSONO DEFINIRE FASCE DI ETA' DIVERSE</b>
<b>9. LEGGE REGIONALE PIEMONTE</b>	<b>LR N. 6 DEL 2019</b>	<b>ETA' COMPRESA TRA 15 E 29 ANNI</b>
<b>10. REGIONE PUGLIA- PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE GIOVANILI 2022-2025</b>	<b>DGR PUGLIA DEL 28-2-2022 N. 245 "PUGLIA TI VORREI. GIOVANI PROTAGONISTI"</b>	<b>ETA' COMPRESA TRA 21 E 34 ANNI</b>
<b>11. AGRICOLTURA</b>	<b>NORMATIVA DI SETTORE- GIOVANI IN AGRICOLTURA</b>	<b>ETA' COMPRESA TRA 16-40 ANNI</b>
<b>12. PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI- Gioventù Min.</b>	<b>PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA "TIME TO CARE"</b>	<b>18-35 ANNI</b>
<b>13. PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI- Gioventù Min.</b>	<b>PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA "FERMENTI" FINALIZZATA A TRASFORMARE UNA IDEA IN PROGETTO</b>	<b>18-35 ANNI</b>



	PER AFFRONTARE SFIDE SOCIALI	
14. PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI- Gioventù	SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE Min.	ETA' COMPRESA TRA 18 E 28 ANNI
15. CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTU'	PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA PER DIVENTARE PORTAVOCE DEI GIOVANI NEL CAMPO DELL'IMPEGNO NELLA PREVENZIONE DELL'USO DI DROGHE	ETA' COMPRESA TRA 14 E 23 ANNI
16. LR FVG		FVG INDIVIUUA DUE DIVERSE TIPOLOGIE DI INTERVENTI IN BASE ALLE FASCE DI ETA' 14-35 anni 14-19 anni
17.LR SICILIANA		14-35 anni
18. UNIONE EUROPEA	EU YOUTH STRATEGY (2019-2027)	15-29 ANNI

19. NAZIONI UNITE	WORLD PROGRAMME OF ACTION FOR YOUTH	15-24 ANNI
20. OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS		16-24 ANNI
21. DATABASE EUROSTAT		15-29 ANNI

La tabella schematizza, a titolo di mero esempio, alcuni interventi aventi diverse finalità, a volte diverso ambito geografico, ma accomunati dal fatto che le rispettive stazioni appaltanti qualificano come interventi di politica per i giovani.

Si hanno casi in cui il “giovane” è una persona al di sotto di 18 anni, casi in cui è “giovane” chi si colloca in età compresa tra 16 e 24 anni, oppure si è “giovani” fino a 30 anni, a volte 35, dipende se si nasce in Friuli Venezia Giulia o in Sicilia, si è comunque “giovani imprenditori” fino a 40 anni ovunque in Europa se ci si colloca nell’ambito della politica settoriale dell’agricoltura e dello sviluppo rurale, mentre si è “giovani imprenditori” se si rientra nella fascia di età 18-35 e si opera nell’ambito dell’intervento “Io resto a Sud” riservato a giovani non agricoltori, ma potenziali imprenditori, che vogliono aprire una impresa a Sud<sup>81</sup>; si può citare anche l’intervento europeo applicato in tutta l’Ue denominato "garanzia giovani “che riguarda i giovani NEET e che si applica ai giovani in età compresa tra 15 e 29 anni e, per i “non NEET”, per le 8 Regioni della coesione il Piano regionale di garanzia giovani può interessare anche le persone in età compresa tra 16 e 35 anni.

Il riferimento più stabile e oggettivo viene dall’ISTAT che, dovendo svolgere indagini statistiche ufficiali da Nord a Sud del Paese sulla popolazione i cui dati si devono confrontare con quelli degli altri Stati e con organismi europei e internazionali, come ad esempio EUROSTAT, è obbligato ad utilizzare una nomenclatura condivisa e coerenti con la definizione data dagli Organismi europei ed

---

<sup>81</sup> Si osserva infatti che Fondazione per il Sud promosse un intervento di incentivazione alla creazione di impresa riservato ai giovani residenti a Sud o che si sarebbero trasferiti a Sud e che rientravano nella fascia di età compresa tra 18-35 anni. Successivamente l’intervento è stato reindirizzato e non è più riservato a giovani, ma a una fascia di popolazione di età compresa tra 18 e 55 anni. Ciò ha significato uno spostamento di policy: non più riservata ai giovani, ma il focus è l’impresa da incoraggiare nel Sud di Italia, l’impresa che riduce la desertificazione del Sud e che dovrebbe creare lavoro.

internazionali<sup>82</sup>. Relativamente alle indagini sul mercato del lavoro, l'ISTAT rileva la condizione giovanile analizzando quella fascia di popolazione di età compresa tra 16-34 anni e, all'interno di questa ampia fascia, le indagini vengono splittate su specifici segmenti di popolazione giovanile come, ad esempio, la popolazione tra 16-24 anni, tra 25 e 34; è su queste fasce di età che le politiche dei diversi Paesi vengono messe a confronto.

In Italia accade che normative di carattere generale, normative settoriali e leggi regionali, in base al problema che disciplinano, alla sfida che affrontano, al contesto socioeconomico e culturale nel quale si collocano o a seconda del contenuto della disposizione che attuano, indicano caso per caso, cosa intendono per "giovane". Questo fatto implica una certa difficoltà nel condurre analisi dei dati qualora, a titolo di esempio, si volesse conoscere quanto si è speso in Italia per i giovani, per esempio, per la popolazione in età compresa tra 14 e 24 anni.

All'assenza di una politica sui giovani si accompagna il basso rigore scientifico dei dati scientifici sui giovani e la loro frammentazione settoriale; l'attenzione ai dati e perciò alla sistematicità della ricerca in Italia manca in generale e questa lacuna colpisce anche la questione giovanile poco attenzionata. Si può dire che in Italia il "giovane" varia tra 14/15 anni e 25/34 a seconda del provvedimento adottato, con l'eccezione dell'agricoltura; in base alle disposizioni di settore agricolo l'insediamento dei giovani in agricoltura riguarda i "giovani" in età compresa tra 18 e 40 anni; infatti, si è giovani fino a 40 anni. Questa scelta politica nasce per distinguere, all'interno delle misure generali previste per l'imprenditorialità agricola o di sviluppo rurale, gli strumenti peculiari finalizzati a favorire l'ingresso dei giovani in agricoltura. Dietro a questa scelta esiste una visione che tiene conto anche di diversi fattori tra i quali, l'occupazione giovanile e la promozione dell'innovazione che può essere indotta non solo tramite gli investimenti materiali, ma proprio grazie al passaggio generazionale e ad altre misure specifiche. Sarà la politica a decidere se la definizione di "giovane" debba essere ancorata solo a una determinata fascia di età anagrafica oppure a delle condizioni soggettive connesse alla evoluzione della vita personale e lavorativa che dovranno essere precisamente identificate, con la complessità che ne deriva, o eventualmente a un mix tra queste. In assenza di una definizione oggettiva all'interno di un singolo Paese, anche gli strumenti di policy non risultano sempre coerenti tra loro.

---

<sup>82</sup> L'ISTAT considera giovani le persone comprese tra 15-24 anni (25 non ancora compiuti).

## 2.1.2 Gli interventi nazionali di politica giovanile

La Costituzione italiana prende in considerazione i giovani in modo esplicito e in modo implicito e i riferimenti sono contenuti in soli quattro articoli che rientrano in due ambiti diversi della struttura costituzionale, ossia nella Parte II "Diritti e doveri dei cittadini" e nella Parte II "Ordinamento della Repubblica". Nell'ambito del Titolo II "Rapporti etico-sociali" i giovani vengono presi in considerazione in modo esplicito dall'art 31<sup>83</sup> che riguarda il ruolo della famiglia e nell'ambito del Titolo III sui "rapporti economici" dall'art.37<sup>84</sup> che li prende in considerazione per tutelarli nel campo delle condizioni di lavoro soprattutto nel caso in cui siano minorenni.

Gli articoli 117 e 118 di cui al Titolo V "Le Regioni, le Province e i Comuni" indicano implicitamente quali sono le autorità competenti ad esercitare la potestà legislativa in materia di giovani. In realtà anche l'art 119 ha una sua importanza in quanto richiama il ruolo degli EELL e soprattutto facendo riferimento al IV comma, ci si potrebbe interrogare se in Italia le politiche giovanili rientrino o meno nell'ambito di una funzione pubblica attribuita.

In base all'articolo 31, la Repubblica italiana è esortata a realizzare quelle azioni necessarie ad "assicurare la protezione della maternità, dell'infanzia e della gioventù", mentre in base all'art 37 sono i minorenni ad essere tutelati nel campo del lavoro; in conclusione, giovani e i minorenni vengono considerati come persone che beneficiano di uno specifico diritto/dovere di protezione. Questo principio si attua tramite le diverse disposizioni settoriali, trasversali e specifiche di rango non costituzionale che riguardano i giovani. A livello nazionale non è stato necessario adottare una norma di indirizzo sulla protezione dei giovani, ma sono state adottate diverse disposizioni su determinate materie a seconda di come il legislatore ha inteso esercitare il "dovere di protezione". Per esempio, può essere citata la disciplina che riguarda i giovani sottoposti al regime di restrizione della libertà, che è una declinazione della politica settoriale relativa alla giustizia e non della politica per la gioventù e in base alla quale si è sviluppata la giustizia minorile e le forme specifiche di riabilitazione del giovane reo, così come la protezione dei minori ha generato la creazione del Tribunale sui minori, la tutela del lavoro minorile, la protezione dei giovani da fenomeni di violenza, di bullismo, la

---

<sup>83</sup> L'art 31 della Costituzione recita "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".

<sup>84</sup> L'art 37 della Costituzione recita "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione. La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato. La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione

protezione dei dati personali nel caso dei minori, la protezione dei minori dagli abusi del digitale, trattasi di doveri che derivano al dovere della Repubblica di proteggere l'infanzia e la gioventù di cui all'art 31, c.2.

In base agli artt. 117-118<sup>85</sup> della Costituzione modificata con la riforma del 2001, alle Regioni e le Province Autonome, è riconosciuta la competenza a legiferare in materia di politiche giovanili e pertanto tali Autorità possono intervenire ad eccezione della disciplina dei principi generali, che rimane una competenza esclusiva dello Stato. Questo tema è approfondito nel paragrafo 2.3 al quale si rinvia.

La Costituzione non menzionando esplicitamente la politica per i giovani e non definendo una netta separazione degli ambiti di intervento tra politica giovanile, politica dell'istruzione, politica culturale ed altre, implicitamente riconosce che le autorità regionali e anche quelle centrali hanno titolarità legislativa sui giovani nei limiti delle competenze costituzionalmente e rispettivamente attribuite. In base all'art 118, l'esercizio della potestà amministrativa e regolamentare viene esteso alle altre articolazioni statali di livello sub regionali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Come si evince dal successivo par 2.3, lo scenario si presenta molto diversificato e si hanno Comuni chiamati a svolgere un ruolo attuativo importante e ben definito e casi in cui i Comuni non svolgono alcun ruolo. L'attivazione dei Comuni avviene spesso in quelle Regioni che hanno compiuto delle scelte di programmazione in materia di politiche per i giovani nel cui ambito hanno precisato anche le responsabilità dei Comuni. Conseguentemente accade che in Italia, l'attivismo ei Comuni è anche spontaneo e nasce in base alla propria iniziativa e autonomia costituzionale e non ha alcuna connessione con la pianificazione regionale e ci sono casi in cui i Comuni non sono attivi.

Da uno scenario così altamente diversificato ne consegue che, per disporre di un quadro conoscitivo adeguato della politica italiana sui giovani, congiuntamente alla azione delle autorità statali è stato necessario prendere in considerazione anche quelle politiche promosse dalle Regioni e, in alcuni casi sono state esaminate anche quelle poste in essere dai Comuni; in relazione al loro momento storico,

---

<sup>85</sup> Nell'ambito di questa ricerca di dottorato anche l'art 118 è rilevante in quanto attribuisce una potestà amministrativa ai Comuni e, nel caso dei giovani, come si evince nel prosieguo, questa potestà è importante: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La norma disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. 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".

anche le Province molto recentemente,<sup>86</sup> sono state destinatarie dirette di risorse nazionali derivanti dal Fondo Nazionale Politiche Giovanili per attuare, su scala ovviamente provinciale, interventi di politica giovanile.

Da un punto di vista normativo, malgrado i Comuni non siano istituzioni obbligati all'orientamento e al coordinamento dell'attuazione delle politiche giovanili, dimostrano un certo attivismo locale e urbano in particolare proprio sul tema della partecipazione e della cittadinanza e su altri temi come l'informazione, i servizi di prossimità, la rigenerazione urbana etc., e ciò merita una attenzione nell'ambito della analisi finalizzata a comprendere i processi di definizione della politica per i giovani. Anche l'Ue e il Consiglio di Europa riconoscono il ruolo centrale agli EELL nella politica per la gioventù, soprattutto rispetto alla cittadinanza e alla partecipazione attiva; in Italia ancora non se ne è dato atto e che tutto accade in base ad uno spontaneismo, raramente strutturato, non sistematico anche se sicuramente educativo e creativo.

La maggior parte delle Regioni e Province Autonome<sup>87</sup> ha normato sui giovani, o realizza interventi sui giovani, o adotta linee di indirizzo nell'ambito della propria sfera di autonomia. L'azione legislativa e/o quella di natura amministrativa regionale risulta spesso coerente con l'indirizzo Ue e in molti casi la coerenza viene esplicitamente richiamata tramite riferimenti a precisi atti giuridici europei, a volte il richiamo agli orientamenti europei è più generico.

Rispetto alle 20 Autorità regionali e 2 Province Autonome, 16 di esse<sup>88</sup> hanno adottato una legge sulla politica giovanile e alcune di esse si richiama esplicitamente alla Costituzione italiana, alla legislazione nazionale e/o a quella europea e a volte a quella internazionale; la volontà di pervenire ad una coerenza rispetto agli orientamenti europei e internazionali sul tema giovani è abbastanza chiara.

La realtà italiana, come conseguenza di quanto sopra, si presenta con una diversificata tipologia di interventi a livello regionale e/o locale; anche il rapporto tra Regione e Comuni non risulta uniforme e omogeneo sul territorio nazionale ma varia da Regione a Regione, soprattutto in base all'approccio culturale, partecipativo e storico che in generale, non solo per la politica giovanile, caratterizza ogni territorio regionale.

---

<sup>86</sup> A titolo di esempio, si cita, la ripartizione del FNPG 2018 che, tra i gruppi di Enti con cui effettuare la ripartizione delle risorse finanziarie stanziare con la legge annuale di stabilità include ANCI e UPI oltre a Stato e Regioni.

<sup>87</sup> Questo tipo di ricognizione e analisi è stata svolta nel periodo aprile-luglio 2022.

<sup>88</sup> Rispetto alle 20 regioni, quelle che non hanno alcuna legge regionale al 31.12.2020 sono l'Abruzzo, la Calabria e il Molise.

La progettualità locale oltre ad avere una propria autonomia resa possibile dalle forme di autonomia finanziaria e di *found rising*, viene stimolata e sostenuta finanziariamente da diversi canali che mirano ad attivare il terzo settore e/o gli Enti Locali, come per esempio le Regioni o altri organismi come gli Istituti di credito, le Fondazioni <sup>89</sup>.

L'emanazione dei bandi regionali rivolti ai giovani varia considerevolmente e ciò è ricostruibile soprattutto dalla analisi della copertura finanziaria degli interventi che può derivare da fonti, pubbliche o private, nazionali, regionali, comunitarie, Casse di risparmio e perciò fondi privati, Fondazioni<sup>90</sup>. La progettualità dei Comuni o degli organismi del terzo settore che a loro volta vengono invitati a realizzare dei partenariati di diversa natura viene attivata anche dalle autorità statali che agiscono in base a intese (atti di intesa, o emissione di pareri) con gli organismi di rappresentanza preposti tipo ANCI, UPI, Conferenza Stato Regioni, ma spesso in assenza di uno specifico raccordo funzionale, programmatico, sostanziale e sistematico con le Regioni e persino in assenza di un effettivo raccordo tra loro. L'attivismo è promosso anche in assenza di una visione nazionale sul potenziale giovanile e della consapevolezza del ruolo che i Comuni possono svolgere rispetto ai giovani. Si assiste così ad una inversione del paradigma: il bando, per la Pubblica Amministrazione, diventa l'obiettivo e non più lo strumento per il conseguimento degli obiettivi.

Per citare uno dei numerosi esempi, la famosa Carta giovani<sup>91</sup>, che presenta elementi di contraddizione rispetto al suo inquadramento come azione di politica per la gioventù, in ogni caso non è in coordinamento con i numerosi interventi statali e regionali. L'esempio citato riguarda la Carta finanzia l'acquisto o la fruizione di beni e servizi culturali realizzata su iniziativa del Ministro per i beni culturali, Ambientali e Turismo, d'intesa con il Ministro delle Finanze; questa iniziativa nasce totalmente decontestualizzata da un programma di crescita culturale dei giovani, o di recupero di gap culturali tra aree del Paese, o di obiettivi relativi alla politica per la gioventù; non coinvolge il Ministro per le politiche giovanili, né in fase di predisposizione, né in fase di attuazione per non parlare degli Assessori regionali alle politiche giovanili o alle politiche culturali. Questa carta, esistente dal 2015, viene emendata periodicamente aggiungendo una tipologia di bene o servizio culturale fruibile e che di anno viene finanziata tramite i provvedimenti della legge di stabilità e/o di

---

<sup>89</sup> Es Fondazione per il Sud, Con i bambini, Microcredito, Cariplo ed altre.

<sup>90</sup> Si richiamano a titolo di esempio i bandi promossi dal Dipartimento per la famiglia, quelli del Dipartimento per la gioventù, quelli del Ministero dell'Istruzione e quelli promossi dalle diverse scuole, il bando relativo a garanzia giovani, il bando "Io resto a sud" promosso da Invitalia, i Bandi promossi dal Ministero per la famiglia, trattasi di esempi che attivano il potenziale giovanile, ma non sono inseriti in un framework politico di riferimento unitario.

<sup>91</sup> Carta Giovani, esiste dal 2015 e il Regolamento di gestione dal 2016. Vedi da ultimo Legge di assestamento del bilancio dello Stato n° 128 del'8/10/2020 (incremento del capitolo di spesa la cui missione è la n. 1430).

assestamento è riservata a coloro che compiono il 18.mo anno di età nell'anno finanziario di riferimento. Malgrado si tratti di un provvedimento noto, apprezzato dalla opinione pubblica e certamente valido in quanto tale, l'analisi della norma base evidenzia che la principale responsabilità politica alla quale è riconducibile tale azione di impulso è il MIBACT. Malgrado si tratti di una card esplicitamente riservata ai diciottenni, questa non fa alcun riferimento ad obiettivi di crescita culturale dei giovani e non è collegata ad alcun obiettivo di politica giovanile. Si tratta di un provvedimento che conosce una certa capacità di spesa negli anni e mediaticamente è pubblicizzato nel quadro degli interventi per i giovani. Alla luce di una analisi più attenta verrebbe da chiedersi se l'obiettivo vero è di accrescere la fruizione di beni e servizi culturali agevolandone l'acquisto da parte dei diciottenni; se tale intervento si è basato su criteri e obiettivi inquadrabili nella politica giovanile o nella politica del sostegno finanziario ai produttori/gestori dei beni culturali e solo indirettamente ai giovani? Nell'attivazione e gestione della Card su impulso di un Ministro non vi sono preliminari percorsi di raccordo e di dialogo tra i decisori maggiormente coinvolti sui giovani; per quale ragione provvedimenti così orientati su un target specifico di popolazione non vengono definiti anche con il coinvolgimento dei potenziali diretti interessati.

A conferma dell'assenza di coordinamento tra i diversi interventi statali sui giovani si cita, a titolo di esempio, la più recente "card digitale" (Carta Giovani Nazionale, CNG) prevista, sempre per i diciottenni dalla Legge di stabilità del 2019<sup>92</sup>. Si tratta di una Card che risulta in fase di realizzazione durante il Governo Draghi con la Ministra Fabiana Dadone: anche questa Carta Nazionale Giovani messa in campo nel secondo semestre del 2022 tramite un "tavolo permanente tra aziende e Ministro giovani"<sup>93</sup> non sembra sia il risultato di una azione di coordinamento rispetto alla Carta giovani promossa dal 2015 dal Ministro dei beni culturali rifinanziata anche dall'ultima legge di stabilità. Sono davvero indispensabili due card statali per i diciottenni?

In conclusione, si può affermare che in Italia il raccordo tra i diversi Enti che operano sui giovani risulta circoscritto ad alcune forme tradizionali, prevalentemente formali e non sostanziali, di concertazione che avvengono soprattutto in ambito della Conferenza Stato Regioni o tramite il ricorso alla formula tipica degli atti nei quali si legge spesso "sentito il Ministero del...., sentite le Regioni...visto il parere...". Come afferma anche il Dipartimento per la gioventù nel proprio sito istituzionale tale concertazione si attua soprattutto nella fase di definizione degli interventi (ampie

---

<sup>92</sup> Legge relativa al bilancio di previsione 2020-2022, n° 160 del 2019, in particolare si tratta degli articoli riservati alla politica per i giovani, inseriti in Legge di stabilità. Ci si riferisce all'art 1, commi 413-414.

<sup>93</sup><sup>93</sup> [www.giovani.gov.it](http://www.giovani.gov.it) nella sezione comunicazione, comunicato del 21 giugno 2022.



macro-tematiche multifattoriali, come ad esempio: l'inclusione sociale, l'ambiente, la rigenerazione urbana, l'autoimprenditorialità) che prevede la concertazione tra Regioni e Stato. L'intesa si consolida tramite il conseguimento dell'accordo, indispensabile per definire la ripartizione delle risorse finanziarie tra Stato e Regioni, le regole definite con atti successivi che, a loro volta, si formalizzano tramite Convenzioni tra la Regione e lo Stato. Tutta l'attenzione va soprattutto sull'avanzamento e sulla rendicontazione della spesa pubblica, ma non tanto sull'effettivo conseguimento di obiettivi qualitativi o quantitativi di policy e di risultati da conseguire. A causa di questa impostazione di tipo prevalentemente formale e non sostanziale del coordinamento, la successiva fase, quella di attuazione, sfugge da qualsiasi logica di coordinamento tra i diversi livelli delle politiche per i giovani e il monitoraggio della spesa pubblica vincolata si accontenta dell'avanzamento procedurale o della spesa. Forme di valutazione dei risultati o di impatto infatti non esistono. Gli interventi realizzati tramite queste tipologie di procedure di evidenza pubblica hanno un corto respiro<sup>94</sup>; si susseguono tra loro distribuendo incentivi a pioggia sul territorio nazionale, se ne perde traccia nell'arco di un biennio. Che tale circostanza sia dovuta ai numerosi avvicendamenti di Ministri per la gioventù è una risposta possibile, ma troppo semplicistica: la valutazione della attuazione di un bando è un atto di sana gestione che non necessita di un mandato politico.

Lo scenario tracciato dimostra che seppur esistesse presso qualche ufficio, in quanto obbligatoria, una reportistica amministrativa poiché non è resa accessibile, non alimenta il dibattito pubblico e la crescita culturale in materia di politica giovanile.

Oltre a variare rispetto all'ammontare delle risorse stanziare, ai contenuti o agli obiettivi, gli interventi di politica giovanile non hanno continuità; vengono concepiti in base a un approccio basato sulla discontinuità; questa impostazione può rappresentare un segnale di innovazione, ma può anche diventare una criticità se non si attua sulla base di dati oggettivi e scientificamente rilevanti: la discontinuità fine a sé stessa che si ripresenta ad ogni cambio di governo, anche all'interno della medesima legislatura, è qualcosa di altro e crea paralisi, disorientamento e distanze nei diretti interessati. L'avvicendamento tra le autorità statali di indirizzo che è frequente a volte anche di anno in anno nell'ambito della stessa legislatura, genera infatti degli "stop and go" della direzione politica che si ripercuote sui territori, produce incertezze nelle aspettative da parte di chi opera nel campo e minimizza le opportunità di rafforzamento del tessuto delle organizzazioni giovanili.

---

<sup>94</sup> La maggior parte dei bandi nazionali che promuovono progetti in tema di politiche giovanili generano interventi di durata non superiore a 24, massimo 36 mesi; si tratta di interventi a volte anche più brevi e cioè ancorati alla durata dell'anno scolastico. Gli importi non sono ingenti, sono piccoli progetti il cui costo totale generalmente non supera 300.000-400.000, e i progetti sono sparsi sul territorio nazionale in maniera puntiforme.

Gli interventi approvati si collocano al di fuori di una cornice pluriennale di riferimento e esprimono una capacità di azione e/o di una sensibilità culturale riconducibile alla personalità e alla intuizione del singolo Ministro di turno il cui indirizzo politico tendenzialmente non viene ri-confermato dal governo successivo.

Questo orientamento è reso possibile anche a causa della assenza di una pianificazione nazionale pluriennale sui giovani alla quale ricollegare le decisioni dei singoli decisori politici. Ad eccezione del Piano Nazionale di Crescita denominato PNRR predisposto in attuazione del Next Generation Eu, approvato nel 2021<sup>95</sup> e che si articola in sei missioni strategiche<sup>96</sup> non vi sono strategie nazionali mirate a colmare il vuoto sui giovani. Ognuna di queste sei missioni dovrebbe considerare i giovani come una priorità trasversale; il riferimento ai giovani nel PNRR fa parte infatti di una delle tre priorità trasversali: 1) principi che guidano gli investimenti, 2) le riforme e 3) i progetti che mirano alla riduzione dei divari territoriali e *generazionali* e di genere. Questa impostazione, diversamente da quanto avviene per esempio per l'attuazione di altre priorità come, ad esempio, la "transizione ecologica", o la missione "sanità" che per essere attuate richiedono una specifica programmazione pluriennale, nel caso dei giovani non è stata prevista alcuna pianificazione specifica. Diversamente, il PNRR prevede che la spesa pubblica di ogni missione, per esempio quella allocata sulla Missione 1- "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", contribuisca alla riduzione dei divari generazionali. Per cui la questione giovani si potrà leggere solo ed esclusivamente tramite la chiave di lettura del "divario generazionale" all'interno della missione tematica di riferimento. Ciò significa che l'impostazione del PNRR ha un approccio settoriale: si parte dal punto di vista del settore in questione per analizzare, tra i diversi risultati attesi, anche quello in termini di impatto sulla riduzione del divario generazionale. Si tratta ancora una volta di approccio curativo e riparativo, a forte matrice sociale e non di un approccio che pone al centro obiettivi sul potenziale giovanile.

Al fine di comprendere in che modo questo importante Piano di ripresa potrà incidere sui giovani, occorrerà effettuare una lettura complessa che parte dalle singole missioni, estrapolarne gli interventi

---

<sup>95</sup> Il PNRR, acronimo di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato approvato dal governo italiano nel 2021 ed è finanziato tramite diverse fonti di finanziamento europee, in particolare tramite il *Recovery Fund* e il *Next Generation EU* (NGEU) che per tutta l'Ue ha una dotazione di 710 Miliardi di euro. Il suo valore finanziario complessivo per l'Italia è intorno a 191 Miliardi di euro di risorse europee in parte prestiti e in parte sovvenzioni, integrate da circa 30,6 Miliardi nazionali. In Italia è coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite una specifica unità di missione. L'indirizzo politico è affidato al Ministro per il Sud e la Coesione territoriale. Per maggiori informazioni si rinvia al sito istituzionale dedicato : [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

<sup>96</sup> Le sei missioni del PNRR sono 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

che favoriscono le opportunità per il futuro dei giovani. La pianificazione di portata straordinaria voluta in risposta al COVID e che è denominata Next Generation Eu proprio in quanto dovrebbe essere una programmazione necessaria a migliorare il futuro di tutti, ma soprattutto dei giovani che sono stati la fascia di popolazione tra quelle più colpite dalla Pandemia, persegue degli obiettivi riferiti ai giovani che restano subordinati alla realizzazione delle missioni specifiche di settore. Le sei missioni del PNRR non nascono per investire specificatamente sui giovani, né per curare i divari tra generazioni, ma è previsto che abbiano un impatto su questi target giovani in quanto divario generazionale. Nell'ambito degli altri obiettivi finali del PNRR si prevede di ridurre di 3,2% nel 2026 la disoccupazione giovanile (giovani tra 15-24 anni) che è attualmente attestata al 29.2% come media nazionale, ma con degli spaccati tragici rispetto ad alcune aree del Paese che presentano uno stato dell'arte estremamente diseguale. Qualora si volesse conoscere in che modo il PNRR potrà ridurre la disoccupazione giovanile in Italia, in Sicilia o nel Lazio non si dispone di un chiaro programma degli interventi a ciò finalizzati: si dovrà analizzare l'impatto sulla disoccupazione giovanile di ciascuna delle sei missioni, in particolare di ognuno degli interventi previsti all'interno di ciascuna missione. Un tentativo di effettuare una valutazione ex ante del PNRR in chiave giovani è stato proposto dalla Ministra per i giovani che ha istituito un Comitato denominato CO.V.I.GE (Comitato di Valutazione dell'Impatto Generazionale), composto da un gruppo di esperti incaricati di definire la valutazione dell'impatto del PNRR sui giovani. Si tratta di uno strumento di analisi certamente molto interessante e qualificante, ma che rischia di rimanere un esercizio culturale teorico se disgiunto da sistemi di monitoraggio in corso d'opera, di valutazione ex post e da un sistema organizzativo che abbia la effettiva capacità di analisi e di intervento in fase attuativa.

In definitiva, l'unico, seppur minimo, intervento di pianificazione statale dichiaratamente rivolto ai giovani è la gestione, anno per anno, del Fondo Nazionale per le Politiche della Gioventù<sup>97</sup>. L'impostazione della gestione di questo fondo che si basa su stanziamenti annuali da decidere in legge di stabilità, non è ancorato ad alcun indicatore e anche per tale ragione varia in modo rilevante di anno in anno e infine le risorse stanziare hanno comunque un riferimento temporale di un anno. Questo approccio conferma i limiti della visione strategica sui giovani nel nostro Paese.

Questo metodo di intervento, sia che venga supportato da ingenti dotazioni di risorse finanziarie in un determinato anno, come è accaduto durante la Ministra Giorgia Meloni e il Ministro Vincenzo Spadafora, oppure che le risorse mobilitate non siano così rilevanti o addirittura decrescenti come è avvenuto negli ultimi anni, non riesce a fare massa critica in termini di policy nazionale. Quest'ultima

---

<sup>97</sup> A tale riguardo si rinvia al paragrafo 2.4.3

risulta essere piuttosto simile ad un ordinario sostegno a micro-interventi generalizzati su tutto il territorio, oppure sulle aree convergenza quando i bandi sono mirati e integrati ai Fondi SIE <sup>98</sup>. Anche in questo caso si tratta infatti di interventi che non si configurano come strumenti attuativi di linee programmatiche e la ricaduta nazionale rimane circoscritta a livello del singolo organismo beneficiario senza che vi sia un innesto dei risultati nel circuito regionale o nazionale. In definitiva, la questione principale non sembra essere solo un problema di limiti dell'ammontare delle risorse finanziarie da programmare, ma di strategia politica e dell'accountability delle azioni poste in essere. Gli interventi di politica giovanile diventano oggetto di studio da parte del mondo scientifico grazie all'interesse da parte di qualche Università, di qualche ricercatore, di qualche studioso della materia che si dedica ad analizzare i singoli progetti che si attuano in un determinato territorio, o le tematiche trattate come ad esempio il protagonismo, la rigenerazione dei quartieri etc.... ma tali lavori di ricerca presentano dei limiti e non riescono ad innervare la politica nazionale. La situazione esposta, evidenzia il debole interesse in merito alla cultura del dato e all'approccio scientifico su questo tema e la debolezza della domanda di conoscenza da parte della stazione appaltante.

La discontinuità nella direzione politica, l'assenza di un approccio basato sulla ricerca, sulla conoscenza dei dati che studiano i fenomeni sui quali si deve intervenire, la frammentazione dei centri di responsabilità oltre che l'intersectorialità e le competenze multilivello che intervengono sui giovani confermano la natura complessa di una politica centrata sui giovani, ma non giustificano lo status quo. La proliferazione di studi<sup>99</sup> sulle singole esperienze progettuali, interessanti singolarmente non è sufficiente a modificare l'approccio statale basato prevalentemente sulla reportistica che riguarda l'avanzamento della spesa pubblica e che sottovaluta l'importanza di disporre di una visione di insieme<sup>100</sup>. L'avanzamento della spesa pubblica è un indicatore che da solo non esprime nulla in termini di qualità e impatto di una politica.

---

<sup>98</sup> A titolo solo di esempio si citano i fondi SIE (Fondi strutturali e di Investimento Europei) ma anche le risorse nazionali del Piano di Azione per la Coesione (PAC).

<sup>99</sup> Es Toniolo, Osservatorio giovani dell'Università di Salerno.

<sup>100</sup> Esiste una enorme proliferazione di questo tipo di pubblicazioni e di piattaforme sulle quali è possibile essere informati e conoscere singole esperienze. Moltissime pubblicazioni riguardano specifiche pratiche, attuate in territori ben definiti. Spesso sono pubblicazioni previste nell'ambito di singoli progetti finanziati e dunque trattano della specifica esperienza progettuale oppure di una linea di azione propria ad alcuni organismi, come ad esempio l'Osservatorio politiche giovanili dell'UNISA diretto dalla Professoressa Stefania Leone, Osservatorio Giovani OCPG (Osservatorio Comunicazione Partecipazione Culture Giovanili), che sistematicamente analizza singole esperienze, in particolare connesse a specifici progetti che hanno almeno un riferimento in territorio campano <https://www.giovani.unisa.it/ocpg>; oppure si tratta di progettualità circoscritte ad un tema specifico seppur rilevante come ad esempio le prassi studiate in merito al ruolo educativo delle biblioteche nello scenario euromediterraneo; si può far riferimento a: Morgese, W. & Abenante, A.M., (a cura di) (2019). *Biblioteche che educano. L'educazione informale nello scacchiere euromediterraneo*;

Questo approccio riscontrato a livello nazionale lo si ritrova anche in alcune Regioni soprattutto in relazione ai loro interventi attuativi del Fondo Nazionale Politiche Giovanili (FNPG) il quale perde anche la strategicità di pretendere di essere un intervento nazionale.

È tuttavia opportuno mettere in evidenza che non mancano delle eccezioni a questo scenario. Spostando lo sguardo su altri organismi infatti, come ad esempio sulle Regioni più virtuose tra le quali la Regione a Statuto speciale de Trentino Alto Adige, la Provincia Autonoma di Trento, la Regione Lombardia, la Regione Emilia Romagna, la Toscana, la Puglia ed altre per i cui approfondimenti si rinvia al successivo paragrafo, o sugli interventi posti in essere da importanti attori di rilevanza nazionale come per esempio la Fondazione per il Sud, si evince che viene applicato un metodo di lavoro diverso, basato anche sulla sistematicità della valutazione dei risultati e sulla loro restituzione pubblica. I risultati infatti vengono messi a disposizione sul web, sono consultabili e costituiscono la base per decidere interventi successivi; offrono occasioni di discussione pubblica e questa fase costituisce una parte dell'attività stessa.

Ciò non significa che non vi siano piattaforme specifiche sui progetti attuati, ne esistono molte, e si può citare quella creata dal Ministero dell'Istruzione per rendere pubblici i risultati dei progetti sulla educazione civica e su altri temi le quali sono certamente un passo avanti rispetto al passato, ma si tratta piuttosto di vetrine importanti, con i limiti della autoreferenzialità e senza alcuna analisi valutativa a supporto e per cui le finalità sono sostanzialmente diverse. Queste piattaforme di visibilità soddisfano la logica dell'informazione e della visibilità, pur importanti, ma che non sono la risposta agli obiettivi qualitativi e alla analisi dei risultati attesi ai quali le politiche pubbliche dovrebbero essere ancorate.

Il quadro degli interventi regionali sui giovani di cui al par 2.3, salvo le eccezioni delle regioni impegnate con sistematicità e con visione piuttosto che esprimere una volontà politica unitaria di medio e lungo periodo alla quale concorrere, esprime uno scenario di “ups&down”. Gli slanci di progettualità rappresentano a volte il piano di azione di un singolo Assessore (o di un Presidente di Regione) che opera nell'esercizio di un mandato durante il quale alle politiche per la gioventù si conferisce una certa importanza, ma nel prosieguo non accade più nulla; anche nel caso di alcune politiche regionali si percepiscono situazioni di discontinuità analoghe a quelle riscontrate a livello statale. La responsabilità politica di assicurare che un componente della Giunta regionale abbia una delega sui giovani non fornisce da sola la certezza che venga sviluppata nel tempo una politica per e

---

oppure si può far riferimento alle piattaforme del Ministero dell'istruzione nelle quali, in modo autoreferenziale, ogni beneficiario se vuole pubblica la propria esperienza progettuale su un tema o un altro come ad esempio sulla educazione civica.

con i giovani. Per avere un quadro esplicativo delle peculiarità di questo scenario italiano, si rinvia alla tabella 1 “*Fattori rivelatori della propensione regionale verso una politica per i giovani*” di cui al successivo par. 2.3

Oltre all’aspetto della stabilità nel tempo, anche la consistenza e l’incisività degli interventi regionali sui giovani risultano molto diverse da Regione a Regione e variano soprattutto a seconda che gli interventi si collochino all’interno di un framework regionale stabile di politiche giovanili regionali e perciò quali strumenti attuativi di una strategia, oppure se è nel contesto di interventi non incardinati in un framework, ma collocabili nel presente.

La stabilità può derivare da una normativa regionale, come è il caso della Provincia di TN, o della Regione Friuli Venezia Giulia, o della Regione Emilia Romagna che investono sistematicamente su questo tema sebbene con caratteristiche totalmente diverse, oppure da atti programmatori sistematici e strutturati del governo regionale che caratterizzano la volontà politica di mettere in moto dei processi indipendentemente dalla esistenza o meno di una legge sui giovani o di una delega assessorile sui giovani, come è il caso della Regione Toscana o della Puglia. La stabilità in altri casi è solo apparente, o circoscritta ad un breve periodo, in quanto in una certa data si si riscontra la compresenza di tutti gli elementi che lascerebbero supporre stabilità e continuità come per esempio un assessore delegato, una legge, dotazione finanziaria e interventi posti in essere ma poi, nel breve tempo, emerge che anche questa azione si può rivelare “stagionale” in quanto risulta ancorata alla durata di un Assessore come per esempio è il caso della Campania che ha avuto il merito di attivare processi di politica giovanile, di creare delle condizioni affinché determinati presupposti possano continuare nel tempo, ma che nella realtà i nuovi processi introdotti sono troppo giovani per riuscire a stabilizzarsi autonomamente e l’Assessore che segue non porta avanti quanto avviato da chi ha preceduto. Ciò conferma che queste situazioni non riescono a provocare il cambiamento necessario in quanto non si possono consolidare senza il sostegno della volontà politica; ciò accade soprattutto in alcuni territori in cui prevale la personalizzazione della politica, o del vertice politico, rispetto alla volontà di investire sui processi. Questo accade prevalentemente nelle Regioni del Sud rispetto a quelle del Centro Nord. Da queste esperienze si trae l’insegnamento in base al quale se si vogliono innescare processi l’orizzonte temporale non può essere inferiore a 8-10 anni e non 3-5 forse non bastano.

Nei casi in cui vi è stabilità strutturale organizzativa, gli avvicendamenti di persone di vertice politico possono impattare sugli indirizzi, ma non sulla continuità delle azioni ritenute strutturali e avviate. Anche in questo caso, un raffronto con la Germania e/o con l’Estonia che poggiano la loro azione politica su struttura amministrativa solide e permanenti possono fornire degli spunti di riflessione rispetto a come la tematica viene affrontata in Paesi non lontano da noi, in Europa. Disporre di un

sistema organizzativo sul quale contare per avviare i processi necessari ad attuare le politiche è una condizione imprescindibile, spesso sottovalutata; gli uffici e i servizi responsabili delle politiche giovanili, nei Ministeri e nelle Regioni, non sempre dispongono di una organizzazione stabile ed efficace.

Sul tema trattato incide infatti la cultura organizzativa delle politiche giovanili nei singoli territori regionali, nonché la propensione culturale alla cooperazione tra i diversi attori e con il terzo settore come anche la propensione al rapporto cooperativo tra sistema pubblico e sistema privato.

Si ha perciò un quadro molto interessante, ricco e diversificato, ma puntiforme e irregolare sul quale pesa l'assenza di un coordinamento e di una valorizzazione nazionale. Mancando le infrastrutture immateriali funzionali alla circolazione del sapere e, per tale ragione, neanche le migliori prassi che pur in Italia esistono riescono a ricevere quel supporto necessario per consolidarsi, crescere di scala e contaminare altre realtà e/o per diventare sistema a livello nazionale. Si assiste perciò ad una dispersione del potenziale innovativo che rimane circoscritto a livello locale/regionale e non sale la scala e non innerva le politiche nazionali.

Come evidenziato nell'ambito del successivo paragrafo relativo agli organismi istituzionali responsabili della politica per i giovani, la politica statale si esprime tramite l'attività del Dipartimento delle politiche per i giovani che, tra le diverse funzioni, ha anche la gestione della parte riservata alla piattaforma europea delle politiche giovanili denominata "youthwiky". Dalle informazioni fornite da questa piattaforma, come anche dalla home page del sito istituzionale del Dipartimento politiche giovanili, si legge che la politica per la gioventù è "una politica che si basa sui principi di giurisdizione concorrente e di sussidiarietà" e si attua in base ai principi di "una politica dal basso" in cui autorità locali e terzo settore vengono coinvolte nell'attuazione.

La definizione è molto ampia, presenta alcune ambiguità e non trova riscontro nella normativa e nei processi attivati. Affermare infatti che la politica nazionale in favore dei giovani sia una politica a "giurisdizione concorrente", basata sul principio di sussidiarietà e che "viene dal basso" non aiuta a comprendere cosa si intenda con "dal basso". Le procedure attivate si esauriscono con la formale consultazione degli EELL e terzo settore, consultati quando si adottano normative o ripartizione delle risorse sui giovani. Considerato che normative non ve ne sono, e che il Fondo nazionale si spartisce ogni anno in base a procedure consolidate, non è chiaro di cosa si stia parlando. Contemporaneamente, non si dice nulla sulla complessità del rapporto tra Stato e Regioni, e tra Stato Regioni ed Enti Locali ed organismi del terzo settore, tutto tace sui grandi temi della sussidiarietà verticale e orizzontale, che sono le grandi sfide della governance in Italia.

In generale, l'attuazione e l'efficacia delle cosiddette politiche che rientrano in questo inquadramento di “*politiche dal basso*” si dovrebbe basare su specifici meccanismi strutturali che consentono alle politiche promosse e attuate “dal basso” di diventare input e innervare le politiche nazionali tramite sistemi organizzativi preposti che facilitino la emersione del livello locale, il suo consolidamento e la messa in circolazione dei risultati degli interventi. Per analogia, si può far riferimento a ciò che accadde in alcune Regioni analizzate nel paragrafo successivo, che prevedono meccanismi strutturati affinché il livello locale contribuisca alla definizione della politica regionale sui giovani, per esempio trasmettendo proposte che vengono successivamente discusse e recepite in un programma regionale (esempio Emilia-Romagna) o in un piano di finanziamento delle proposte (esempio Provincia Autonoma di Trento). Ciò non avviene a livello statale: non essendoci una pianificazione, le Regioni e i Comuni non sono sollecitate a proporre.

L'esercizio della competenza programmatica che si esprime tramite interventi di orientamento come, ad esempio, linee guida o anche tramite il sostegno finanziario non trova riscontro negli enunciati delle Autorità centrali; le uniche forme di coinvolgimento sono la Conferenza Stato Regioni che certamente non esprime una caratterizzazione delle politiche regionali visto che è la sede concertativa tra Stato e Regioni per tutte le politiche concorrenti e dunque non poteva che esserlo anche per i giovani. In Italia la debolezza emerge nel sistema di raccordo tra le politiche statali, ma soprattutto nel raccordo tra queste e quelle regionali, nonché con quelle che si attuano anche a livello locale<sup>101</sup>. È inoltre opportuno evidenziare che, trattandosi di competenza legislativa concorrente, in realtà questa è attribuita a soggetti che risultano in una relazione tra “pari” e non in una relazione gerarchica. Non si ritiene condivisibile affermare che la politica statale sui giovani si caratterizzi per “venire dal basso”, ossia essere una politica di tipo “bottom up”. Lo Stato non ha alcun meccanismo di attivazione di questi processi che purtroppo rimangono separati.

In conclusione, è possibile ricostruire l'approccio che muove ogni Regione, ma è risultato meno evidente interpretare quale sia la direzione che lo Stato stia seguendo in questo ambito. Gli interventi sono prevalentemente settoriali e sordinati tra loro, presentano diversi gradi di sistematicità: alcuni sono episodici, mentre altri sono costanti e strutturati nel tempo; i giovani risultano essere principalmente una declinazione generazionale di target di alcune politiche settoriali ma senza che gli interventi siano integrati in una visione di politica nazionale sui giovani dei quali dovrebbero essere una espressione. Basterà notare che nell'adottare recenti normative importanti o nel promuovere interventi pubblici, per esempio sul ruolo della famiglia, in merito alla educazione dei

---

<sup>101</sup> Luongo, P., Morniroli, A., & Rossi-Doria, M. (2022). *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*. Roma: Donzelli Editore.



giovani e al ruolo della genitorialità o quella sull'imprenditorialità giovanile, o sulle start-up, o sui talenti, o sulla rigenerazione urbana, o sull'educazione civica degli studenti aperta al terzo settore non vi è traccia di un partenariato con gli Assessori regionali con delega alle politiche giovanili e spesso neanche il coinvolgimento del Dipartimento delle politiche giovanili, o del Ministro delegato ai giovani per non parlare del CNG.

Resta da chiedersi se questo stato di fatto è definitivo o transitorio; qualora fosse la seconda ipotesi a prevalere, la politica nazionale per i giovani rimarrebbe una "politica incompiuta" e non una "politica in cerca di identità", il tempo darà una risposta. Sembra fondato supporre che la politica statale su, e per, i giovani sia espressa solo in termini di potenzialità, mentre nella sfera di intervento regionale, sebbene non per tutte le Regioni, esiste una politica più strutturata che riguarda i giovani. A questo punto ci si potrebbe chiedere se una politica nazionale non potrebbe far leva proprio su questa dimensione per sostenerla, rafforzarla e accompagnarla eventualmente definendo anche con maggiore chiarezza i confini di questi ambiti di intervento nazionale e regionale, che oggi risultano ancora un pò confusi e a volte anche sovrapposti tra loro.

Da quanto precede, ogni autorità è attualmente legittimata a procedere in base alla propria visione settoriale e/o tematica favorendo in tal modo l'ampliamento delle tante diseguaglianze territoriali strutturali, in termini di opportunità, rispetto ai giovani nel nostro Paese.

## 2.2 Gli attori istituzionali della politica per i giovani

Come accennato nel paragrafo 2.1, le due linee di ricerca relative agli attori istituzionali hanno riguardato l'identificazione e le caratteristiche dei principali centri di responsabilità decisionale e di indirizzo in materia di gioventù e le principali forme di intervento. I risultati della ricerca consegnano in questo paragrafo un quadro nazionale che si articola intorno ai seguenti centri di responsabilità istituzionale: il Presidente del Consiglio dei Ministri al quale è affidata per legge la principale responsabilità di coordinamento e di supporto all'indirizzo nazionale della politica per i giovani, il Ministro delegato alle politiche giovanili che rappresenta l'autorità politica preposta quando viene delegata, le Regioni che condividono responsabilità legislative e attuative nei rispettivi territori di competenza e che sono state oggetto di una approfondita disamina<sup>102</sup> il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche della gioventù, il Consiglio Nazionale per i Giovani (CNG) e l'Agenzia Nazionale per i Giovani (ANG). I Comuni e le Province entrano in gioco in base a tre possibilità: 1) la loro autonomia circoscritta alle competenze che la legge attribuisce ai Comuni consente di promuovere delle azioni in questo campo; 2) attuatori/attori di interventi definiti a livello regionale : chiamati ad un ruolo specifico che ogni Regione può affidare agli EELL; 3) capofila/beneficiari di interventi promossi dalle autorità centrali : chiamati in causa da procedure di evidenza pubblica statale che li considera spesso idonei alla titolarità di progetti sui giovani.

Lo strumento finanziario nazionale sui giovani è il Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili (FNPG), al quale si aggiungono le risorse europee di diversa natura. La struttura di raccordo tra Stato e Regioni per tutte le politiche, e dunque anche per la politica relativa ai giovani, è la Conferenza Stato-Regioni della quale si è già accennato, ma che verrà esaminata per quanto concerne il funzionamento specifico relativo alla politica per la gioventù.

Relativamente alle competenze degli attori istituzionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri è l'Autorità alla quale è affidata la responsabilità di indirizzo e coordinamento delle politiche per i giovani. Generalmente tale politica viene delegata a un Ministro o a un Sottosegretario; talvolta il Sottosegretario è identificato nell'ambito della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, come è per esempio accaduto nel 2018 con la nomina del Sottosegretario V. Spadafora al quale furono delegati i giovani e lo sport; altre volte, come accadde con precedenti legislature, la delega alle politiche giovanili fu attribuita al Sottosegretario alle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale (2013-2018) e perciò in un Ministero di settore con portafoglio, ma sicuramente non specializzato sulle politiche giovanili se non per l'accezione della disoccupazione dei giovani o della loro

---

<sup>102</sup> Vedi paragrafi 2.3.1- 2.3.2 e 2.3.3

inclusione sociale. Quanto sopra implica che qualora la politica giovanile non venga delegata ad un Ministro o ad un Sottosegretario, resta comunque in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri; in Italia nel periodo in esame questa circostanza si è verificata una sola volta nel 2016 durante il Governo Gentiloni<sup>103</sup>. A prescindere dall' "evento" politico del 2010 in cui la delega alle politiche giovanili venne affidata ad una giovane Ministra della Presidenza del Consiglio, si è dovuto attendere più di un decennio per ritrovare una equivalente sensibilità nazionale, apicale, sui giovani. È solo nella legislatura 2018-2023 infatti, che torna una attenzione di tipo trasversale sulla politica giovanile e dopo la delega ai giovani a un Sottosegretario della Presidenza del Consiglio<sup>104</sup>, si ha nuovamente un Ministro senza portafoglio della PCM il quale, congiuntamente ai giovani, assume anche la delega allo Sport<sup>105</sup>. Nel 2019, l'architettura governativa cambia nuovamente: si entra nel terzo Governo della medesima legislatura<sup>106</sup> che conferma l'assegnazione di una delega sui giovani a un Ministro della Presidenza del Consiglio<sup>107</sup> diverso dal precedente, ma appartenente al medesimo partito politico. Questa politica sembra tornare a ri-acquistare una sua centralità trasferendosi da un Ministero di settore all'egida della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, da un Sotto-segretario a un Ministro: sembra questo il contesto più idoneo per esprimere un indirizzo nazionale, interdisciplinare, intersettoriale, multilivello e a dimensione anche regionale, che tenga conto anche degli indirizzi dell'UE che, con il Next Generation Eu che in Italia ha generato il PNRR a regia Presidenza del Consiglio dispone, per la prima volta, di uno strumento che avrebbe potuto consentire di definire un indirizzo nazionale sulla gioventù. La recente legislatura entrata in vigore a ottobre 2022, conferma questo approccio identificando un Ministro della PCM al quale vengono delegate le politiche per i giovani e lo Sport.

---

<sup>103</sup> Al riguardo si rinvia all'infografica di cui al paragrafo 2.1.

<sup>104</sup> Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle politiche giovanili durante il primo governo presieduto da Giuseppe Conte è stato l'onorevole Vincenzo Spadafora, il cui mandato è durato dal giugno 2018 al settembre 2019.

<sup>105</sup> Il Ministro senza portafoglio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, onorevole Vincenzo Spadafora, viene delegato alle politiche giovanili e allo sport e rimane in carica dal settembre 2019 al febbraio 2021, ossia durante il secondo governo presieduto da Giuseppe Conte.

<sup>106</sup> Il terzo governo della XVIII legislatura iniziata nel 2018, da ultimo è stato presieduto dal Prof. Mario Draghi che ha iniziato il suo ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri a febbraio 2021 (e che durerà fino alla conclusione del periodo elettorale: elezioni anticipate previste il 25 settembre 2022).

<sup>107</sup> La delega alle politiche giovanili durante il terzo Governo della XVIII legislatura è affidata a febbraio 2021 in capo a un Ministro senza portafoglio, l'on. le Fabiana Dadone, la quale oltre alle politiche giovanili, assume congiuntamente ai giovani e servizio civile universale altre due deleghe politiche: l'antidroga e anniversari nazionali.

La ricostruzione del sistema nazionale degli attori istituzionali delle politiche per la gioventù in Italia non può non includere le Autorità regionali e le Province Autonome che si interfacciano con lo Stato nell'ambito della preposta struttura di raccordo, cooperazione e condivisione tra Stato, Regioni e Province Autonome che è la Conferenza Unificata Stato–Regioni, istituita nel 1997<sup>108</sup>. La Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie; esaminare le materie e i compiti di comune interesse ed è competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto. In particolare, la Conferenza Stato-Regioni è convocata e presieduta dal Ministro per affari regionali e le autonomie, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri ed è composta dai 20 Presidenti delle Regioni a statuto speciale e ordinario e dai 2 Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Conferenza opera tramite commissioni tematiche e la politica per i giovani non è trattata da una Commissione dedicata, bensì all'interno della Commissione competente per le politiche sociali; l'articolazione tra Stato e Regioni delle risorse finanziarie del Fondo di cui al par 2.2.5 viene perciò concordata nell'ambito di questa sede, nella quale il Governo acquisisce il parere delle Regioni in relazione agli indirizzi governativi.

### 2.2.1 La visione degli Stakeholder italiani nell'ambito delle politiche per la gioventù

#### A) Intervista all'on.le Vincenzo Spadafora

Al fine di acquisire la visione dell'Autorità che in questo momento storico ha assunto la responsabilità in materia di politiche per i giovani in Italia è stata strutturata un'intervista sottoposta all'onorevole Vincenzo Spadafora il quale dopo aver assunto l'incarico di Sottosegretario di Stato alle politiche giovanili e alle pari opportunità (giugno 2018-settembre 2019) durante il primo governo della XVIII legislatura, è stato nominato Ministro senza portafoglio per le politiche giovanili e lo sport (settembre 2019-febbraio 2021) durante il governo Conte II.

---

<sup>108</sup> Decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997; per la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative vedi artt. 8 e 9.

Malgrado il suo mandato non abbia avuto lunga vita a causa del fatto che durante la medesima legislatura il governo è caduto tre volte, il periodo del suo mandato ha consentito al Ministro di esprimere un pensiero e una azione sui giovani, sia in termini di indirizzo sia in termini di intervento. La posizione esposta dal Ministro on. le Vincenzo Spadafora<sup>109</sup>, che costituisce la chiave di lettura autentica degli interventi che sono stati impostati e avviati durante il suo mandato ci restituisce l'idea sulla giovane generazione attuale di una popolazione partecipativa e desiderosa di mettersi in campo, ma che per fare questo deve avere di fronte un mondo degli adulti che, come afferma il Ministro, "sappia sognare". Per quello che concerne l'ambito di indagine del lavoro di dottorato ossia i processi decisionali delle politiche per la gioventù e la loro coerenza con gli indirizzi europei, dalle dichiarazioni del Ministro emerge una pietra angolare di una politica, ossia la "capacità dei giovani di avere una visione" che viene connessa alla "capacità degli adulti di sognare".

Indipendentemente se condividere o meno il contenuto e le implicazioni di questa connessione, emerge che la declinazione di una politica coerente con questo assunto dovrebbe avere la capacità di agire non solo sui giovani ma anche sugli adulti. Se la politica decide che è opportuno sostenere, far emergere e valorizzare le visioni dei giovani, è necessario che quella politica abbia un campo di azione anche sugli adulti affinché questi siano messi in condizione di sognare. E la messa a disposizione di spazi o altro per i giovani senza avere l'interfaccia degli adulti "educati" all'ascolto, "educati a sognare" sarebbe una politica priva di uno degli elementi essenziali su cui poggiare. Da questa riflessione, si torna sul tema del ruolo e dell'ampiezza della delega alle politiche giovanili nazionali: senza una visione governativa, ossia non una visione individuale in capo ad una sola persona (il Ministro con delega ai giovani), del ruolo dei giovani nella società, fino a dove si può spingere un Ministro per introdurre una politica che incida anche sui comportamenti degli adulti? Senza un riconoscimento e una condivisione della necessità di perseguire questo approccio da parte di altri Ministri del governo, come può un Ministro senza portafoglio delegato ai giovani riuscire ad intervenire sui comportamenti degli adulti? Con quali strumenti può agire senza una "alleanza" con altri Ministri e derivata dall'avere una visione comune e non una visione individuale, sui giovani?

Un altro passaggio particolarmente importante del Ministro concerne l'individuazione delle caratteristiche della politica per i giovani che viene considerata "totalmente trasversale e intersettoriale..." che per tale ragione richiede da parte dell'Autorità politica delegata la adozione di "azioni di indirizzo strategico e di coordinamento verticale e orizzontale delle politiche introdotte dai vari attori dei settori specifici. Per politiche giovanili dobbiamo quindi sempre più intendere l'insieme

---

<sup>109</sup> In allegato 1 è riportato il testo fedele dell'intervista.

delle azioni nell'ambito delle politiche dell'istruzione, formazione, trasporti, economia, lavoro, ambiente, salute e benessere, cultura, digitalizzazione (ecc.) che presentano specifiche misure e impatti nella vita dei giovani”. In base a quanto affermato si evince perciò l’esigenza di mettere in capo interventi di indirizzo e di coordinamento capaci di orientare l’azione politica delle altre Autorità politiche competenti per settore il cui raggio d’azione ha un impatto sui giovani. Con tali affermazioni si consolida quanto emerso nei capitoli che seguono, ossia la necessità di disporre di un luogo di coordinamento finalizzato a mettere in pratica un indirizzo e questo presuppone di avere una visione. Come si vedrà nel prosieguo, l’assenza di una visione politica comune e condivisa sui giovani impedirà costantemente la messa in campo di azioni di coordinamento che richiedono un “endorsement”: nessun Ministro si farà coordinare dal Ministro senza portafoglio per la gioventù qualora non vi sia a monte una visione comune e condivisa da costruire congiuntamente.

## B) Intervista alla dr.ssa Maria Cristina Rosaria Pisani, Presidente del Consiglio Nazionale dei Giovani (ottobre 2022)

La Presidente del CNG, prima Presidente donna dell’organo di rappresentanza dei giovani, intervistata<sup>110</sup> al primo giorno del rinnovo del suo mandato di Presidenza per il prossimo triennio, ha consentito di spaziare a tutto tondo sulle priorità del CNG rispetto alla questione giovanile in Italia.

La Presidente, nel ripercorrere la situazione presente nel nostro Paese che sta vivendo una grave crisi dal 2008 e che consegna un quadro in cui si registrano alti tassi di disoccupazione giovanile, dispersione-evasione e abbandono scolastico crescente, nonché un quadro demografico allarmante afferma che dietro a tali indicatori vi è la conseguenza molto grave sui percorsi di vita e di autonomia dei giovani. Crescere con una prospettiva di incertezza sul futuro riduce le capacità progettuali e la capacità di mobilitare le risorse del potenziale giovanile.

Questa condizione oggettiva si riflette anche sui comportamenti dei giovani che non ricevono adeguato supporto dal sistema pubblico per acquisire competenze qualificanti per affrontare i cambiamenti della vita lavorativa e le sfide personali.

Le risposte attuali, come ad esempio le grandi aspettative riposte nel PNRR sono ancora deboli e il non aver inserito nel PNRR in fase di programmazione un pilastro giovani, a gran voce richiesto dal CNG, ha reso meno visibile la lettura dell’impegno politico in questa direzione.

Considerato l’ingente impegno finanziario riposto nel PNRR per contrastare l’occupazione e sostenere e riforme, la Presidente del CNG evidenzia che ancora poco è stato fatto per annullare i problemi che

---

<sup>110</sup> L’intervista integrale è in allegato 1.

riguardano l'acquisizione delle competenze utili per l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro da parte dei giovani che ne escono penalizzati anche a causa della qualità della offerta formativa. Mettendo una lente sulla problematica della mismatch tra i sistemi formativi e la domanda di lavoro presente in Italia, tra le concause evidenzia oltre al mancato coordinamento orizzontale, per esempio, tra le diverse politiche come quella per la formazione professionale e l'Alta Formazione universitaria e le politiche industriali, cita anche l'articolazione complessa e spesso non coordinata tra le politiche condotte a livello statale e quelle regionali.

La Pisani nel condividere le preoccupazioni di contesto che sono emerse nel corso di svolgimento della tesi di dottorato in merito alla discontinuità politica, alle riserve sul PNRR, alla necessità del riconoscimento dell'animatore socioeducativo.

Tra i punti fermi per i quali il CNG si è esposto la Presidente menziona la questione della durata degli studi professionalizzanti e perciò del tempo necessario ad acquisire titoli di studio che pongono i giovani italiani in ritardo rispetto ai loro colleghi europei.

Il riferimento al contesto europeo e alle linee di indirizzo europee è ben presente nella strategia del CNG e infatti la Presidente sottolinea anche la questione del riconoscimento delle competenze chiave hard previste e da prevedere nei percorsi formativi: una cultura del riconoscimento delle competenze acquisite nonché una politica che in Italia sono ancora desuete e questo non si riflette sono nell'ingresso nel mercato del lavoro, ma anche nelle vite personali e nei progetti di vita.

Il CNG è stato fortemente impegnato nel sollecitare il Governo uscente (2018-2022) alla adozione di una legge quadro sulle politiche giovanili che ad oggi non ha visto la luce e pertanto questa sfida è nuovamente confermato per il prossimo mandato che peraltro coincide anche con l'ingresso di un nuovo governo.

In questa prospettiva emerge chiaramente la posizione del CNG a sostegno di una legge quadro nazionale che affronti tutti i temi esposti e soprattutto è perorata la definizione di un Patto per l'occupazione giovanile in analogia con quanto sollecitato anche dall'Agenda 2030. Il vuoto di pianificazione rilevato anche dal CNG, sebbene concentrato sulla questione occupazionale, coincide con il vuoto esposto nel corso della tesi dalla quale emerge l'assenza di una strategia Paese sui giovani.

L'ancoraggio alle linee di indirizzo europee del CNG emerge anche dall'evidente sostegno dei tale organi di rappresentatività al riconoscimento professionale degli animatori socioeducativi per i giovani e del ruolo dell'educazione non formale. Questo tema ampiamente analizzato nella tesi si correla anche alla inadeguatezza dei sistemi democratici istituzionali di riconoscere a partecipazione dei giovani. Particolarmente interessante è il punto di vista della Presidente Pisani che sostiene non il

disinteresse dei giovani alle cause della nostra società e della comunità nella quale i giovani vivono, ma la inadeguatezza degli strumenti partecipativi attraverso cui leggere il loro impegno.

Al livello educativo, partendo da punti di vista diversi è chiaro e netto il bisogno espresso dalla Pisani di ripensare ai sistemi educativi e al ruolo della educazione ai Diritti umani per superare le disuguaglianze, ivi comprese quelle di genere profondamente radicate nel nostro Paese, soprattutto nella nostra Italia del Sud dove le disuguaglianze imperversano, e che emergono fin dalla condizione giovanile.

In conclusione, anche altri due temi vedono convergere le strategie di impegno del CNG con le conclusioni della tesi in particolare, il richiamo all'importanza del contributo alle decisioni politiche che viene dal mondo della ricerca sui giovani e soprattutto la richiesta inascoltata dei giovani di poter disporre di spazi di prossimità virtuali e reali l'aggregazione, di creazione e di espressione di cui hanno bisogno.

### C) Dr.ssa Lucia Abbinante, Direttore Generale- Capo Agenzia Nazionale per i Giovani

L'intervista alla Direttrice Generale dell'Agenzia Nazionale per i Giovani affronta molti temi interessanti che riguardano i giovani, il contesto nazionale e quello europeo delle politiche per la gioventù, ma in particolare alcuni temi risultano particolarmente importanti rispetto agli approfondimenti svolti in questo lavoro di dottorato sui quali ci si sofferma e si tratta di:

- 1) l'impegno profuso nel far conoscere in Italia questo Ente pubblico e legittimarne un ruolo dentro al complesso panorama degli stakeholder delle politiche per la gioventù;
- 2) l'importanza della relazione virtuosa con il network delle altre Agenzie dei diversi Paesi membri dell'Ue con cui ci si coordina e ci si confronta nell'attuazione della politica europea per la gioventù;
- 3) l'impegno della Agenzia Italiana per caratterizzare di identità culturale italiana la politica europea per la gioventù

Dalle considerazioni emerse durante l'intervista si osserva che non tutte le potenzialità dell'Agenzia sono valorizzate nel contesto italiano, spesso per carenze di conoscenza del proprio operato.

Anche il coinvolgimento operativo dell'Agenzia in momenti decisionali importanti per le politiche per la gioventù sembra essere ondivago e caratterizzato da un po' confusione nel considerare l'Agenzia come fosse un Ente strumentale del Ministero per la gioventù oppure un Ente dotato di propria autonomia e identità benché a competenza mista, ossia nazionale ed europea.

Questo posizionamento non ancora consolidato dell'ANG in Italia deriva un po' dal conteso della politica italiana per i giovani di cui è parlato nel lavoro di dottorato che vede tanti attori, diversi tra



loro e che non sono in rete. Anche l’Agenzia, salvo rare eccezioni, non risulta essere in rete malgrado il know how specialistico del quale è in possesso. In questo il suo operato non riesce ad incidere in profondità sull’indirizzo politico delle politiche nazionali per i giovani e rappresenta la voce europea all’interno del Paese senza tuttavia essere messa in condizione di influenzare le scelte. Il rapporto con le regioni non è ancora sviluppato e questo dimostra che vi è un grande campo di azione e di contaminazione che potrebbe essere valorizzato.

E’ probabile che la soluzione del problema possa venire aggirando l’ostacolo ossia facendo crescere i network dei giovani che sono stati creati come ad esempio gli Europeer e ANg in radio. Questi due network qualora si consolidassero come pratiche potrebbero diventare le antenne europee in giro per l’Italia e continuerebbero a sostenere la crescita dell’identità europea tramite canali diversi, civici e ci impegno tra peer. È troppo presto per verificare cosa scaturirà da queste iniziative specifiche avviate con la Direttrice abbinante che ha mirato a affermare un nuovo modo di sostenere la partecipazione giovanile.

Relativamente al rapporto con le altre Agenzie e perciò con le altre culture europee, la Dr.ssa Abbinante evidenzia l’importanza delle relazioni di scambio di know-how che sono utili sia per affrontare le questioni gestionali dei Programma e le sfide europee che accomunano tutte le Agenzie, tra le quali il rafforzamento anche negli Stati delle politiche per i giovani e delle politiche educative. La Direttrice nel citare la Strategia europea per la gioventù 2019-2027 afferma che questo documento ha il merito di evidenziare in modo chiaro i pilastri della politica europea per la gioventù e di mettere tutti davanti alle sfide che accomunano tutti in Europa e che, per l’Italia sono il riconoscimento dello Youth work che comprende anche quello dello youth worker; il tema della educazione alla partecipazione attiva e alla cittadinanza di cui abbiamo parlato e infine il tema dei diritti umani e dell’approccio inclusivo. Viene confermata la debolezza della politica nazionale che non si occupa in modo adeguato di applicare quegli strumenti che pur esistono e che vengono praticati da chi partecipa ai Programmi europei per i giovani, come il certificato youthpass che rimane ancora uno strumento poco conosciuto sia nel mondo pubblico che privato.

La conoscenza così completa della politica europea per la gioventù che viene presa in considerazione e messa in pratica da un piccolo ente come l’ANG e che non riesce ad innervare le politiche nazionali conferma il quadro che è emerso dal lavoro esposto nei capitoli del presente lavoro di dottorato.

Molti interrogativi esposti nel testo del dottorato trovano conferma e tra questi, per quale ragione il Ministero dell’istruzione nell’impartire educazione civica, educazione alla partecipazione attiva e alla cittadinanza dei giovani non si rapporta con l’Agenzia nazionale per i giovani che su questi temi è specializzata nelle metodologie educative proposte dall’Ue e dal Consiglio d’Europa?

## D) Intervista al Dr. Federico Samaden, Presidente della Fondazione Demarchi, Provincia Autonoma di Trento

Il passaggio più importante del Presidente Samaden rilasciato nel suo intervista oltre a confermare che il sistema della Provincia di Trento, come è emerso anche dal lavoro di Dottorato costituisce una eccellente buona prassi in Italia, è lo spunto di riflessione su alcune milestone della politica giovanile. Il primo punto consiste nell'ancoraggio che in Provincia di Trento sembra sia stato compiuto in questo periodo tra cultura e giovani. Si tratta di una modifica organizzativa troppo recente per poterne apprezzare i risultati, ma risulta essere una scelta coerente con gli indirizzi europei in tema di politiche per la gioventù.

Anche gli orientamenti esposti in chiusura della tesi di dottorato convergono su questo cambio di paradigma; parlare di politica per i giovani utilizzando lo schema tradizionale non sembra più sufficiente per cogliere in profondità il significato della vera essenza della politica per la gioventù.

Così come l'Ue mette in stretta relazione la politica per la gioventù a un tema a matrice culturale, ossia la costruzione dell'identità europea attraverso un investimento educativo sui giovani europei, così la comunità della Provincia di Trento ha ancorato la propria identità sul binomio giovani e territorio, benessere dei giovani e benessere della comunità. Si apre in tal modo anche l'altra grande questione che riguarda il rapporto con gli adulti e con il mondo della scuola e dunque la costruzione delle relazioni reali che costituiscono un legame. Il legame tra le persone avviene creando le condizioni per compiere delle scelte insieme e così nascono in Provincia di Trento le proposte di piano che i giovani stessi mettono in campo. Questa scelta accresce il protagonismo giovanile e le competenze dei giovani alla concertazione. Crescono così le competenze civiche congiuntamente alla ricostruzione dei legami tra le persone che la attuale cultura dominante porta a sbriciolare in quanto tende ad investire e potenziare le persone ma in una ottica individuale. La proposta di ri-considerare le politiche giovanili e tirarle fuori dai vecchi schemi, anche terminologici che tendono a limitarne le potenzialità, sembra essere una sfida già colta in Trentino.

Il vantaggio di essere in un contesto di buon governo e di buona organizzazione favorisce le innovazioni dei processi ed è in questa direzione che risulta anche di grande interesse la sperimentazione che la Fondazione Demarchi sta attuando in merito alla verifica dell'approccio educativo dei singoli territori della Provincia di Trento. Si incoraggiano in tal modo dei circuiti di competitività positiva che fanno crescere tutti.

Il fatto che si è scelto di non avere un piano giovani provinciale, ma di far emergere diversi piani giovani e piani locali che nascono in base a delle iniziative e sollecitazioni provenienti dai giovani, ma che non riguardano i giovani in modo isolato ma le esigenze dei giovani nella comunità. Anche

questo metodo di lavoro evidenzia che l'approccio della Provincia non è di considerare autonome e isolate le politiche giovanili ma di integrarle nella vita di comunità. Il benessere della comunità è l'obiettivo centrale della Provincia di Trento e delle politiche poste in essere.

Per quanto precede si comprende che il metodo scelto è un metodo che tiene conto e valorizza ciò che emerge a livello locale e che non si propone di gestire interventi direttamente. Sembra che il Trentino esprima una vera politica di bottom up su questi temi.

Interessante e condivisibile è infine la tendenza a non procedere con i bandi per far emergere i piani, ma di operare con progressivi livelli di approfondimento, ma su base di pianificazione concertata.

### E) Intervista al dr. Tiziano Salvaterra

Particolarmente interessante è la visione del Professor Salvaterra che è stato il promotore della prima importante legge giovani nella Provincia di Trento dopo aver promosso quella sulla riforma della scuola. La connessione tra i temi, ma la loro rispettiva autonomia, ha potuto trovare in questa terra una soluzione virtuosa ed innovativa che mirasse a valorizzare entrambe: scuola e mondo extra-scolastico, ma entrambi concentrati sui giovani.

La capacità di saper individuare soluzioni nuove per dar voce ad una parte della società che non era rappresentata nelle scelte della politica, riuscire a valorizzare quello spazio e quel tempo che i giovani dedicano ai momenti ricreativi è stata l'intuizione che ha permesso di creare un sistema di sostegno a quelle organizzazioni dedicate, originariamente in modo spontaneo, alla organizzazione del tempo libero. Date anche le caratteristiche logistiche del territorio, aver intuito il sistema di sostegno diretto ad un mondo che era fragile e sconnesso, ma che aveva una importanza nevralgica per il sostegno agli interessi e della crescita sana dei giovani ha consentito di far approvare la prima legge in base alla quale sono previste anche le diverse forme di pianificazione territoriale.

Ancora una volta si conferma che è stato fondamentale avere una visione, guardare lontano per attivare un percorso di riforma; nel territorio della Provincia di Trento, questo è stato possibile proprio grazie al fatto che si aveva una visione e che si tentò di mettere insieme educazione e istruzione. La riforma del sistema dell'istruzione trainò le questioni giovanili e il percorso posto in essere da Salvaterra dimostra che il valore aggiunto quando i due sistemi si rapportano e si integrano è altro e tutti ne beneficiano e giovani possono progredire verso percorsi di scelte responsabili, consapevoli e in libertà.

Grande coerenza con il Libro Bianco di Delors permise di inquadrare le politiche giovanili sugli indirizzi europei e la comunità trentina che di per sé è già naturalmente bilingue, risulta anche

favorevolmente posizionata per beneficiare di relazioni facilitate con il mondo culturale dell'integrazione europea. Il Trentino era già un Erasmus autonomo.

Centrale nell'impronta dell'Assessore Salvaterra è stata la visione di una società e del ruolo che i giovani possono svolgere : la crescita di una comunità è resa possibile quando le giovani generazioni sono messe in condizioni di affermare i propri percorsi di vita in quella stessa comunità.

### 2.2.2 Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche giovanili e il Servizio Civile Nazionale Universale

Volgendo lo sguardo al sistema organizzativo nazionale, l'attore principale è il "Dipartimento per le politiche giovanili e per il Servizio Civile Nazionale", incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, che agisce a supporto dell'indirizzo politico e che è la struttura responsabile dell'impulso e dell'attuazione delle politiche giovanili nazionali. In base alla declaratoria istitutiva<sup>111</sup>, questo organismo supporta l'Autorità politica nell'adempimento della propria missione e si occupa della promozione e del raccordo delle azioni di governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della gioventù e in materia di servizio civile nazionale universale. La storia di questo Dipartimento, che da un punto di vista del sistema organizzativo della amministrazione rappresenta la struttura di continuità di questa politica, non ha avuto vita semplice in quanto i referenti

---

<sup>111</sup> Il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Nazionale attualmente risulta essere incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri in base al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2012. Tuttavia, il Dipartimento con denominazione simile, ma non identica, fu creato nel 2006 dal Governo Prodi che istituì questo Dipartimento all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri in coerenza con il trend che stava emergendo in quegli anni in Europa e infatti fu denominato Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive. Le attività sportive furono accorpate ai giovani e scorporate dal Ministero per i beni e le attività culturali. Questo Ufficio fu affidato al Ministro senza Portafoglio Stefania Melandri. Nel 2008, con il successivo Governo Berlusconi, il Dipartimento cambiò nuovamente identificazione e fu denominato Dipartimento per la gioventù e venne affidato alla Ministra Giorgia Meloni mentre le attività sportive furono scorporate dai giovani e poste sotto l'indirizzo politico del Sottosegretario Crimi. Il successivo Governo Monti non designò un Ministro per la Gioventù e affidò il suddetto Dipartimento all'indirizzo politico del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, il Professor Andrea Riccardi (novembre 2011-aprile 2013). Il successivo Governo Letta affidò dall'aprile 2013 al giugno 2013 la delega alle politiche per le pari opportunità, lo sport e le politiche giovanili alla Ministra Josefa IDEM. Le vicende politiche intercorse portarono ad altri cambiamenti e nuovamente il Dipartimento cambiò referente politico: le dimissioni della IDEM implicarono lo slittamento delle tre deleghe a lei univocamente attribuite da cui nacquero tre Ministri, tra i quali le politiche giovanili al Ministro per l'integrazione Cécile Kyenge ( lo sport al Ministro per gli affari regionali Graziano Delrio; le pari opportunità al vice Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maria Cecilia Guerra). Infine, nel 2014 con il Governo Renzi le funzioni del Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale furono delegate al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti il quale a sua volta le delegò al Sottosegretario Luigi Bobba. Praticamente, ad eccezione del Governo Berlusconi, periodo 2006-2011, fino alla data odierna non vi è mai stata continuità di indirizzo politico in Italia rispetto alla politica per la gioventù o alle politiche giovanili come attualmente è definita la delega alla ministra Dadone. Si tratta perciò di un periodo in cui alla creazione del Dipartimento non ha fatto seguito il suo consolidamento e perciò tale struttura organizzativa non ha avuto la forza di impostare attività continuative.

dell'indirizzo politico sono variati repentinamente negli anni e gli unici periodi di incisività sono riconducibile a soli due Ministri, Giorgia Meloni e Vincenzo Spadafora, i quali hanno avuto entrambi una breve durata ma sono gli unici che hanno realizzato interventi aventi una valenza strutturale. In tutti gli altri casi le deleghe hanno avuto una durata così poco significativa che non vi è traccia di un indirizzo politico; si è assistito anche alla scomparsa della delega come è stato il caso del Governo tecnico presieduto dal Professor Mario Monti che non delegò un Ministro per le politiche giovanili bensì istituì il “Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione” al quale affidò anche l'indirizzo sul Dipartimento per le politiche giovanili; il successivo governo Letta, accorpando tre deleghe, giovani, sport e pari opportunità, affidò la sfortunata delega ai giovani alla Ministra IDEM; a causa delle sue dimissioni, le tre deleghe della IDEM, implicarono uno slittamento e da una unica responsabilità politica nacquero tre Ministri: le politiche per la gioventù alla Ministra per l'integrazione Cécile Kyenge; lo sport al Ministro per gli affari regionali Graziano Delrio; le pari opportunità al Vice Ministro del Lavoro e delle politiche sociali Maria Cecilia Guerra. Con il Governo Renzi per ciò che concerne i giovani, si retrocesse fino a quasi scomparire di nuovo in quanto la delega ai giovani fu attribuita al Ministro per il Lavoro e delle Politiche sociali che a sua volta la delegò al Sottosegretario Luigi Bobba. L'approccio seguito configura uno dei rischi maggiori di *oblio/annacquamento* della politica giovanile soprattutto nei casi in cui, come è il caso italiano, non questa politica non abbia ancora una propria identità; la stessa storia italiana lo ha dimostrato. Nel momento in cui le politiche per i giovani ancora acerbe vengono accorpate alle politiche del Lavoro e dell'Inclusione Sociale senza aver prima conseguito una propria identità, e senza disporre di una struttura amministrativa integrata con le altre strutture organizzative è evidente che l'integrazione della delega politica incontrerà difficoltà nel perseguire concrete realizzazioni; è inoltre evidente il rischio che emerga una interpretazione del potenziale giovanile orientata a causa dei dominanti problemi riconducibili solo alla chiave di lettura delle grandi problematicità della situazione giovanile, e non emerga invece la visione del potenziale e perciò la politica per i giovani viene declinata solo nei concept della inclusione sociale e della disoccupazione/inoccupazione.

Tra le iniziative di natura informativa che il Dipartimento malgrado la discontinuità è riuscito a soddisfare si cita la sua partecipazione attiva alla piattaforma web europea, denominata “youthwiki”<sup>112</sup> che riguarda le politiche per i giovani, creata dietro sollecitazioni della Commissione

---

<sup>112</sup> Il sito ufficiale dell'UE è il seguente al cui interno si trovano le informazioni di tutti gli Stati e perciò anche dell'Italia: <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/italy/12-national-youth-law>; per quanto concerne la fonte nazionale che ovviamente è ripresa esattamente essendone parte integrante dalla piattaforma europea si rinvia al sito ufficiale del Dipartimento politiche giovanili: <https://www.politichegiovanili.gov.it>

europea e che è stata fortemente voluta dagli attori delle politiche per i giovani che da anni lamentano una scarsa visibilità e la difficoltà di rappresentazione degli stakeholder del mondo giovanile. Questa piattaforma risponde ad un bisogno oggettivo di informazione sul tema e di visibilità e rappresenta anche un contributo al riconoscimento dell'operato dei diversi attori delle politiche per i giovani. La piattaforma europea mira anche a colmare la scarsa conoscenza di questo ambito tematico che ha delle peculiarità proprie e fornisce opportunità di immediato raffronto dei *trend*, delle statistiche, delle riforme in atto e dei referenti delle politiche giovanili nei diversi Stati membri dell'Ue; si propone anche di supportare i decisori politici dell'Ue e quelli dei diversi Stati membri. La Commissione europea considera questa piattaforma una fonte ufficiale di informazione e per questa ragione è stata creata una rete dei referenti nazionali che sono i responsabili specifici della alimentazione, aggiornamento dei contenuti nazionali ed europei e, in Italia, il referente di *youth wiky* è il Dipartimento per le politiche giovanili.

Dalle informazioni disponibili sulla citata piattaforma nonché da quelle identiche presenti nel sito istituzionale della Presidenza del Consiglio, si legge che in Italia esiste una Strategia nazionale; tuttavia, dalle ricerche e analisi delle fonti consultate non è stato possibile reperire traccia di questa strategia. Si è proceduto in via empirica ossia analizzando l'operato del Dipartimento per le politiche giovanili. Da tale ricognizione è emerso che l'azione attuata negli ultimi anni dall'Autorità nazionale si sia concretizzata solo nella predisposizione, pubblicazione e gestione di bandi per finanziare progetti in favore dei giovani tramite le risorse nazionali del FNPG e/o con risorse addizionali europee (i Fondi SIE) che rientrano nella politica di Coesione, o grazie alla riserva di finanziamenti di cui al Piano di Coesione (PAC). Il contenuto di tali procedure di evidenza pubblica varia leggermente in base a specifiche priorità (variano dall'inclusione sociale, alla creatività, alla autonomia, alle startup, partecipazione, etc...) che vengono selezionate annualmente nell'ambito di quelle possibili elencate nella legge istitutiva del Fondo Politiche Giovanili. Tramite tali bandi si sostiene la capacità progettuale dell'associazionismo locale, degli Enti Locali e la cooperazione tra loro; trattasi della promozione di progetti aventi ricadute territoriali, locali, urbane e a volte di quartiere, ma che raramente hanno un impatto nazionale sui giovani.

Gli interventi decisi in base alle direttive politiche del Ministro delegato vengono pubblicati con una cadenza non pianificata e possono variare in termini di tempi, tematiche prioritarie e modalità attuative.

Considerato che la dotazione finanziaria di tale FNPG è definita in occasione della legge annuale di stabilità e non da un parametro fisso per legge, non è possibile avere una previsione certa del volume finanziario che potrà essere messo in campo anno per anno. Questa incertezza finanziaria che si aggiunge a quella dell'indirizzo politico, si riflette conseguentemente sulla continuità operativa delle azioni in favore dei giovani sui territori e nelle attività realizzabili dalle organizzazioni che operano con e per i giovani e che, in questi bandi, trovano una opportunità di autofinanziamento.

Le priorità tematiche, che comunque restano molto ampie e quelle specifiche variano anno per anno, sono approvate in ambito di Conferenza unificata congiuntamente alla ripartizione Stato-Regioni-Enti locali delle risorse.

A tale forma di intervento nazionale, dal 2013, come si è accennato si aggiunge quella specifica che riguarda le regioni del Sud che ricevono ingenti risorse sia da fondi europei (esempio, i Fondi SIE), sia dal Fondo "PAC" il quale finanzia progetti realizzati dal Terzo Settore nelle cinque regioni del Sud che rientrano nel cosiddetto obiettivo "Convergenza".

Non si dispone di un quadro conoscitivo sintetico nazionale dell'ammontare finanziario, dei risultati e dell'impatto di tali interventi sui giovani e i dati resi disponibili ai fini degli adempimenti connessi all'andamento dei flussi di spesa, alle regole degli organismi finanziatori non contribuiscono a fornire una lettura scientifica e analitica dell'azione pubblica sui giovani. Prevale un approccio spartitorio e basato su flussi di spesa da rendicontare e non su obiettivi da conseguire: si tratta di una politica senza "accountability".

Un altro intervento che si potrebbe considerare un pilastro della politica giovanile italiana, ossia il Servizio Civile Universale, dotato di un proprio capitolo di bilancio, che per altro ha avuto una ingente dotazione finanziaria, passando da circa 200 Milioni di Euro nel 2015 a circa €300 Milioni nel 2018, coinvolge più di 53.000 giovani e il trend negli ultimi anni è simile fino a diventare ancora più rilevante grazie al PNRR che ha stanziato diverse centinaia di milioni di Euro sul Servizio Civile Universale. Anche in questo caso, l'approccio è di procedere anno per anno, stabilendo in ambito della Conferenza Stato Regioni i criteri di ripartizione delle risorse e le priorità tematiche. Successivamente, le forme di intervento e le modalità di erogazione delle quote regionali costituiscono l'oggetto di intese e variano da Regione a Regione in relazione alle singole modalità attuative, specificità e capacità di assorbimento delle risorse stesse e anche in questo caso si hanno regioni dotate di una legge sul servizio civile regionale, altre no.

L'analisi dei risultati presente nel sito istituzionale del Dipartimento fornisce numeri, quantità di spesa e ambiti tematici nei quali i giovani volontari hanno realizzato il servizio, ma non fornisce risultati di analisi sui risultati in termini di qualità, competenze, occupabilità, apprendimenti,

facilitazione nell'ingresso del mercato del lavoro, orientamento negli studi o nella vita etc. Relativamente al Servizio Civile Universale, che rappresenta un intervento diretto ai giovani, stabile e continuativo, molto impattante su di essi e sui loro percorsi di crescita, di avvicinamento al mondo del lavoro, che li vede protagonisti attivi nel ruolo di volontari, un ruolo centrale è svolto dagli Enti del terzo settore e dagli organismi accreditati, mentre un ruolo di attori relativamente passivi sembra essere riservato ai giovani che, troppo raramente entrano nei processi decisionali pur essendo tramite il loro servizio, i protagonisti attivi di questo intervento.

L'attuazione e gestione del Servizio Civile Universale è fortemente condizionata dal peso politico esercitato dalle organizzazioni del terzo settore e degli Enti Locali che, per accedere ai finanziamenti, devono essere accreditate; il mondo dei giovani sembra essere strumento piuttosto che attore privilegiato. Tale modalità di intervento, così impostata, si avvicina maggiormente a una indiretta forma di sostegno al terzo settore, alle politiche locali in particolare a quelle sociali, culturali e ambientali tramite l'innesto di tanti giovani remunerati senza una scientifica riconduzione ad una lettura in termini di politica giovanile malgrado il ruolo, l'impegno e l'apporto dei giovani sia determinante, significativo e a volte anche trasformativo non solo delle vite personali, ma anche delle comunità stesse nelle quali essi vengono operativamente coinvolti. Questa dinamica non innerva le politiche nazionali perché manca un sistema di correlazione. Anche la non connessione tra la banca dati del SCU e quella del Corpo Europeo di Solidarietà è un indicatore dell'approccio settoriale e non integrato degli interventi che riguardano le giovani generazioni; questa lacuna non consente di mettere in luce le azioni dei ragazzi <sup>113</sup> ma anche dell'operato delle organizzazioni del terzo settore che conta molto su questa tipologia di risorse umane per lo svolgimento delle proprie attività; la conoscenza del contributo che i numerosi giovani danno alle comunità locali nelle quali sono inseriti e alla innovazione del terzo settore medesimo sfugge in quanto non viene studiata con il supporto del rigore scientifico che dovrebbe essere al servizio della qualità delle politiche e della loro integrazione.

Anche in questo ambito, il tema del riconoscimento delle esperienze che si trasformano in competenze acquisite e maturate durante il servizio di SCU è irrisolto e infatti, l'organizzazione della voce dei giovani e la capacità di quest'ultimi di far valere le proprie istanze è ancora debole nel Paese e questo importante intervento anziché essere riconosciuto e gestito come una linea di azione della politica giovanile, sembra prevalentemente espressione di una politica ancorata al terzo settore e ancora poco

---

<sup>113</sup> Si osserva infatti che non è impossibile che un giovane svolga lo SCU e in altra data anche il Corpo Europeo di Solidarietà, come non è raro che una organizzazione sia accreditata per lo SCU e per il Corpo Europeo di Solidarietà e anche queste circostanze, citate solo a titolo di mero esempio, sfuggono alla analisi in quanto le banche dati non sono tra loro comunicanti malgrado siano per altro sotto la medesima direzione politica e amministrativa. Si tratta di elementi importanti di osservazione per la costruzione di una politica.



strutturata in termini di politica giovanile che si presenta come una politica trasversale ad alto potenziale generativo e di welfare sociale.

Solo recentemente si è aperto un dibattito che sollecita il Ministero della gioventù di promuovere il riconoscimento delle competenze che i giovani acquisiscono tramite la partecipazione al Servizio Civile Universale. Questo annoso tema del riconoscimento delle competenze acquisite tramite la partecipazione ad esperienze educative e/o formative strutturate, rappresenta una questione di prioritario e diretto interesse dei giovani che faticosamente riescono ad avere interlocuzioni sistematiche e stabili con i decisori politici su ciò che li riguarda direttamente; si tratta di una tematica complessa che coinvolge più attori, interessi diversificati e posizionamenti culturali non univoci e di questo spinoso tema diversi passaggi del lavoro di dottorato ne danno atto. Il dibattito che converge sul Ministro delle politiche per la gioventù è sollecitato e ispirato alle politiche europee del dialogo strutturato, ma in Italia come si è visto, si caratterizza per la sua discontinuità e spesso improvvisazione.

Il tema del riconoscimento delle competenze acquisite dai giovani tramite le esperienze educative, come si evince dal successivo paragrafo 2.3 al quale si rinvia, costituisce una questione centrale della politica per i giovani e della politica educativa, secondo le linee di indirizzo dell'Unione europea ed è parte della politica che sollecita il riconoscimento del lavoro con e per i giovani (*youth work*). Ovviamente, la questione non nasce solo con le politiche europee per la gioventù, bensì rappresenta un pilastro degli indirizzi europei sull'apprendimento permanente che, in particolare dagli anni 2000, ossia dal Consiglio di Lisbona in poi, ha conosciuto una crescente centralità viste anche le mutazioni economiche dei sistemi produttivi e, in generale, della società. Questa spinta europea ha generato in Italia leggi importanti che hanno impattato sul collegamento tra mercato del lavoro e sistemi della formazione, ma hanno avuto un livello di maturazione attuativa molto lento e limitato, del quale se ne vedono ancora oggi le conseguenze.

In questa sede si intende evidenziare che l'inter-relazione tra questa tematica e quella dell'educazione specifica dei giovani ha ancora molta strada da percorrere in Italia e che tra la politica per la gioventù e alcune specificità delle politiche dell'istruzione e della formazione, malgrado ci siano connessioni molto forti, prevalgono ancora separatezza e autonomia. La dimensione dei rispettivi "pesi politici" di queste politiche inoltre, essendo così diversa, rischia di disperdere il valore peculiare della politica che riguarda l'educazione dei giovani, che troppo spesso resta stritolato dalle dominanti tematiche e problematiche della istruzione e della disoccupazione.

In conclusione, al livello nazionale esistono numerosi attori che operano con e per i giovani, numerosi interventi destinati ai giovani anche molto avanzati ed innovativi, ma non vi è ancora una regia statale

e manca una messa a sistema di tutte le forme di intervento che incidono sui giovani e delle fonti di informazione che, qualora fossero sistematicamente organizzate, creerebbero una massa critica importante utile a definire meglio e in modo più efficace la direzione da intraprendere. Alla carenza di una organizzazione sistematica degli interventi si aggiunge anche la lacuna dei dati utili come base scientifica; questa lacuna è dovuta anche alla esistenza di numerose banche dati non dialoganti e tanto meno integrate tra loro che riguardano gli interventi a diverso titolo rivolti ai giovani. Un Servizio Civile Universale che non dialoga con le politiche giovanili europee, malgrado le rispettive gestioni siano sottoposta ad un medesimo Dipartimento e ad un medesimo indirizzo politico, messe in campo nello stesso Paese e con finalità affini e con le politiche settoriali statali che impattano sui giovani senza essere parte di una visione nazionale univoca, sono fattori che riducono l'impatto, la consistenza e la visibilità degli interventi pubblici sui giovani che, seppur frammentari, esistono nel Paese.

In termini di "diritti dei giovani" è necessario verificare al di fuori del Ministero/Dipartimento per le politiche giovanili in quanto la promozione dei diritti è assicurata autonomamente dai Ministeri di settore; infatti, diversi Ministri nel realizzare i propri mandati si rivolgono anche ai giovani e per tale ragione esiste una molteplicità di interventi a volte anche supportati da atti normativi.

I giovani entrano in considerazione quali destinatari, tra le altre tipologie di persone, dei propri interventi (es. donne, famiglie, persone disagiate, studenti, giovani); si tratta perciò dell'attuazione di specifiche politiche di settore. Di volta in volta, il decisore politico stabilisce se si vuole intervenire anche sulla componente demografica "giovane"; talvolta vengono trattati con provvedimenti, altre volte risultano solo come destinatari di una "riserva" di risorse o che si traducono con "punteggi", criteri di priorità o in priorità specifiche se l'azione finanziata coinvolge i giovani. A titolo di esempio, un intervento che nasce come politica per la famiglia, può essere rivolto con delle specificità alle giovani famiglie, ma a monte, a prescindere da qualche sussidio occasionale, non vi è una declinazione della politica per i giovani che riguarda le esigenze specifiche delle famiglie composte da giovani.

Da quanto precede è conseguentemente possibile concludere questo paragrafo affermando che l'assenza della normativa quadro nazionale o di un indirizzo strategico nazionale sui giovani non significa che in Italia non vi siano atti normativi e interventi finanziari di livello statale rivolti ai giovani. Al contrario si è dimostrato che ve ne sono diversi, ma si tratta di interventi di settore, che hanno una portata universalistica, cioè rivolti ad un potenziale universo di persone (esempio a tutti coloro considerati "poveri") e, per tale ragione, non nascono per il conseguimento di un obiettivo di politica giovanile predefinita; possono essere indirizzati anche ai giovani senza richiedere

necessariamente un quadro nazionale trasversale inerente alla questione giovanile. Vengono definite e attuate senza alcun raccordo con l’Autorità nazionale preposta all’indirizzo in materia di politica giovanile e infatti, dalla lettura delle diverse iniziative di politica settoriale non sono stati rilevati, se non saltuariamente, riferimenti ad intese, accordi o altre forme di concertazione dalle quali poter ricondurre una strategia e/o una visione nazionale condivisa della politica giovanile. Pertanto, tali interventi non concorrano alla attuazione di una strategia, ma rimangono ancorati al settore di intervento al quale si riferiscono.

### 2.2.3 Il Consiglio Nazionale dei Giovani (CNG)

Un altro attore importante nell’ambito del sistema di governance della politica per la gioventù in Italia è Consiglio Nazionale dei Giovani (CNG)<sup>114</sup> : organismo di rappresentanza dei giovani e dell’associazionismo giovanile nelle interlocuzioni con le Istituzioni che ha sostituito il precedente Forum Nazionale dei Giovani<sup>115</sup> , costituito nel 2004 che ha rappresentato la prima piattaforma nazionale di organizzazioni giovanili. La struttura è centralizzata e la sua reale capacità di rappresentanza a livello decentrato non è ancora sufficientemente chiara.

Le attività del CNG vengono sostenute, finanziariamente, da un doppio binario: da un lato è stato appositamente costituito un fondo statale che per l’anno di costituzione ha avuto una dotazione pari a € 200.000<sup>116</sup> e dall’altro lato vi sono le diverse forme di autofinanziamento.

La normale gestione di fondi pubblici soprattutto quelli a fondo perduto e che sono vincolati, come è il caso del fondo attribuito al CNG, dovrebbe basarsi su un programma di attività validato dall’Autorità vigilante e da una rendicontazione concordata in base alle intese tra il beneficiario e l’Autorità vigilante che nel caso del CNG è il Ministro per la gioventù supportato dal Dipartimento per le politiche giovanili; tali intese generalmente si attuano in base a una Convenzione. Ad oggi la programmazione delle attività e lo stato di avanzamento dell’operato di tale organismo non sono stati ancora pubblicati.

---

<sup>114</sup> Il CNG è stato istituito in base alla legge relativa al bilancio di previsione n 145 del 2018, in particolare si tratta degli articoli riservati alla politica per i giovani, inseriti in Legge di stabilità. Ci si riferisce all’art 1, commi 470-477.

<sup>115</sup> Il precedente organismo rappresentativo nacque nel 2004 e fu riconosciuto in base alla Legge n 311 del 30.12.2004. Con la costituzione del CNG il Forum ha cessato di esistere.

<sup>116</sup> Dalle informazioni disponibili risulta che per l’anno 2021 le risorse disponibili per il CNG ammontano a € 600.000, tuttavia non è ancora disponibile la programmazione per il 2021 e relativamente all’anno in corso , il 2022 non vi sono fonti di informazione aggiornate.

La reale capacità di rappresentanza dei giovani è affidata alla effettiva volontà della sua attivazione nel senso che la consultazione del CNG non è obbligatoria per legge da parte dei decisori che intervengono sui giovani e il parere che il CNG potrà esprimere, non è né obbligatorio, né vincolante. Tale organismo è stato costituito in base ad un comma della legge di stabilità e non a una normativa specificatamente dedicata: una disposizione così rilevante, in un campo tutto in salita è stata adottata bypassando un normale iter legislativo e perciò con l'azzeramento delle opportunità di praticare il percorso di sensibilizzazione politica, come ad esempio un dibattito parlamentare, delle audizioni o altro che la tematica avrebbe comunque meritato.

Ovviamente è positivo che ci sia il risultato di avere, anche in Italia come in molti altri Stati europei, un organismo di rappresentanza dei giovani, ma non è positivo che su un tema così sensibile non ci sia stato un dovuto dibattito politico.

Il livello di condivisione politica rispetto alla necessità, alla collocazione e alle caratteristiche di una vera e propria politica giovanile nazionale è ancora basso in Italia e il dibattito su questo aspetto, non costituendo un tema centrale di discussione, rimane spesso circoscritto tra gli addetti ai lavori, indipendentemente dal fatto che sia stata approvata o meno una legge specifica sul CNG o altro.

Si può tuttavia affermare che, con questa normativa, finalmente anche l'Italia ha il proprio organo che risulta rappresentativo dei giovani e più autonomo rispetto al precedente Forum, così come richiedono sia i giovani, sia le raccomandazioni europee che sostengono le forme di dialogo permanente tra politici e rappresentanti delle istanze giovanili.

Il CNG è fortemente ancorato agli orientamenti europei in materia di politica giovanile dai quali ha tratto supporto nel rivendicare la propria costituzione ed è l'organismo che viene attivato per assicurare anche il dialogo europeo, raccomandato dalle Istituzioni europee e previsto stabilmente nell'ambito delle presidenze semestrali dell'Ue; il CNG è membro del Forum Europeo della Gioventù (*European Youth Forum*) che rappresenta gli interessi dei giovani europei presso le Istituzioni europee. L'azione del CNG risulta ancora sviluppata secondo un approccio top down mentre la sua azione a livello del dialogo tra CNG e Autorità statali e regionali inizia a svilupparsi.

Tra i molteplici obiettivi che il CNG persegue, lo Statuto indica anche la promozione della cittadinanza dei giovani e il suo allineamento con le politiche europee per i giovani.

Relativamente ai risultati e all'efficacia dei suoi interventi, essendo operativo nella attuale configurazione giuridica e organizzativa solo dal 2020, l'organismo è ancora troppo giovane per valutarne la reale capacità di incidere sui processi decisionali e sulle politiche di settore o per verificare la propria capacità di orientare le politiche giovanili nazionali o regionali e la strutturazione dei processi decisionali che riguardano i giovani. Non è ancora chiaro in che modo tale organismo si

coordina con le strutture di rappresentanza dei giovani che già esistono in molte regioni italiane e in molti comuni e province italiane e perciò la filiera della rappresentatività della effettiva consistenza è in divenire.

La sfida attuale è assicurare che tale organismo abbia le condizioni per agire con competenza e pertinenza, che sappia emettere pareri pertinenti, qualificati, rilevanti e che il mondo giovanile lo identifichi e lo riconosca come un organismo di propria rappresentanza. Dall'altro lato occorrerà lavorare affinché altri Ministeri di settore interloquiscano stabilmente con tale organismo e che i vari Consiglio Giovani regionali siano in raccordo con il CNG. La strada verso questa direzione è ancora in salita.

La organizzazione del CNG e di organismi simili varia da Stato a Stato a seconda delle condizioni culturali dei singoli Paesi, degli spazi partecipativi esistenti e del ruolo attribuito alla politica giovanile all'interno dei singoli assetti organizzativi, nonché del peso dato agli organismi rappresentativi in generale, ivi compresi quelli giovanili.

Il capitolo IV della presente tesi, nell'ambito della finestra sull'Europa, analizza alcuni esempi di altri Stati europei e si può verificare che in alcuni Stati il CNG non esiste ancora, in altri sì, che in alcuni riceve attenzioni, in altri svolge un ruolo ancora maggiormente formale piuttosto che sostanziale.

Attualmente, in Italia, il CNG sembra esser piuttosto un soggetto interlocutorio del Ministro delle politiche giovanili, o del Dipartimento ma sicuramente non ancora una interfaccia di altri Ministeri di settore.

#### 2.2.4 L'Agencia Nazionale per i Giovani (ANG)

Un ulteriore tassello del framework della politica per la gioventù che merita essere inserito tra le autorità di governance delle politiche giovanili è la struttura nazionale di interfaccia della Commissione europea per l'attuazione in Italia dei Programmi europei per i giovani (Erasmus+ e Corpo Europeo di Solidarietà). Si tratta di un Ente di diritto pubblico, denominato Agenzia Nazionale per i Giovani<sup>117</sup>, la cui costituzione è stata prevista da una normativa del 2007.

In base all'art 2 del proprio Statuto, da anni in corso di revisione senza successo, la missione dell'Agencia è quella di promuovere la cittadinanza attiva dei giovani e in particolare la cittadinanza

---

<sup>117</sup> L'Agencia Nazionale per i Giovani, <https://agenziagiovani.it>, è un ente di diritto pubblico vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Commissione Europea, istituito dal Parlamento italiano con Legge n. 15 del 23 febbraio 2007 in attuazione della Decisione 1719/2006/CE e Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa. È costituita ai sensi dell'art.8 del D.lgs. 300/1999 ed è dotata di autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile.

europea; sviluppare la solidarietà e promuove la tolleranza fra i giovani per rafforzare la coesione sociale; favorire la conoscenza, la comprensione e l'integrazione culturale tra i giovani di Paesi diversi; contribuire allo sviluppo della qualità dei sistemi di sostegno alle attività dei giovani ed allo sviluppo della capacità delle organizzazioni della società civile che operano nel settore della gioventù; favorire la cooperazione nel settore della gioventù a livello locale, nazionale ed europeo.

Tale Agenzia è stata costituita in adempimento di una Decisione europea che richiedeva all'Italia di accreditare un organismo autonomo rispetto al Governo italiano al quale affidare per nome e per conto della Commissione stessa la gestione delle risorse europee assegnate all'Italia e vincolate all'attuazione dei Programmi europei di cooperazione rivolti ai giovani. Occorreva una organizzazione gestionale identificativa di una linea di azione riservata ai giovani e tracciabile da un punto di vista della trasparenza amministrativa e della responsabilità di indirizzo.

Questo organismo si caratterizza per una specificità propria che, in Italia, la rende unica nel panorama organizzativo; l'autonomia da altre autorità nazionali costituisce una condizione necessaria e imprescindibile per essere considerata idonea a ricevere l'affidamento, il mantenimento e l'effettivo esercizio della delega ricevuta dalla Commissione europea. La persistenza nel tempo di tale requisito, congiuntamente al possesso di altri indicatori di performance nella gestione delle risorse europee affidate, viene costantemente monitorata e verificata dall'autorità delegante, ossia dalla Commissione europea, la quale valuta anche il conseguimento dei risultati e dei target annuali e pluriennali previsti nell'ambito delle Convenzioni annuali tramite le quali viene affidata la gestione delle risorse europee vincolate e riservate all'Italia.

L'Agenzia Nazionale per i Giovani, inoltre, essendo vigilata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed essendo un Ente pubblico italiano che gestisce denaro pubblico è sottoposta anche a tutte e normative statali sulla gestione e sui controlli della spesa; nasce dotata di autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile in base al diritto italiano. La sua costituzione ha implicato la soppressione di una precedente struttura organizzativa interna alla Pubblica amministrazione, denominata "Agenzia nazionale gioventù", che svolgeva l'attività amministrativa all'interno del Ministero della Solidarietà Sociale: quell'assetto organizzativo, sottoponendola gerarchicamente a un Dirigente ministeriale, la rendeva priva del requisito dell'autonomia; fino a quando non è stata decisa la nuova forma organizzativa quell'"Agenzia" non poteva essere riconosciuta quale organismo delegato dalla Commissione europea.

La legge del 2006 risolse questo annoso conflitto e stabilì che l'indirizzo e la vigilanza sull'Agenzia fosse posto sotto l'egida del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro delegato per le

politiche giovanili) e dell'Ministro per la Solidarietà Sociale (nb: in quella data esisteva questo Ministero).

Si è ritenuto includere l'Agenzia Nazionale per i Giovani tra gli stakeholder nazionali che a diverso titolo in Italia intervengono sulle politiche giovanili, malgrado questa opzione possa essere discutibile in quanto il ruolo dell'Agenzia rispetto alla definizione della politica nazionale per i giovani non è ancora effettivamente riconosciuto e rimane ondivago.

Mancando una strategia nazionale per i giovani, è difficile stabilire in che modo si esplicita il contributo dell'Agenzia a questa politica. In favore della scelta di includere questo organismo tra gli attori della politica nazionale per i giovani in Italia è soprattutto l'analisi dell'operato dell'Agenzia e del suo campo d'azione definito dal proprio Statuto, che esprime la volontà del legislatore italiano.

Tra le competenze specifiche dell'Agenzia che le derivano dalla Commissione europea è opportuno evidenziare anche il ruolo che tale organismo svolge nella formazione degli *youth worker* che risiedono in Italia; questa attività è molto importante in quanto rappresenta l'unica opportunità ufficiale formativa in Italia per gli *youth worker*. Analoga riflessione si applica al certificato *youthpass*<sup>118</sup> che l'ANG promuove e che in alcune realtà italiane sta trovando qualche forma di riconoscimento e di conseguente applicazione. Youthpass è uno strumento di certificazione riconosciuto e approvato a livello europeo che viene utilizzato per identificare e documentare gli apprendimenti acquisiti nell'ambito della realizzazione di progetti finanziati dalla Commissione europea tramite i due Programmi europei per i giovani Erasmus + e Corpo Europeo di Solidarietà. Il rilascio di questi "certificati", redatti con la partecipazione attiva della persona che lo riceve, e per tale ragione implicano un processo riflessivo e di consapevolezza, costituisce una obbligazione nell'ambito dei Programmi sopra citati; le linee di indirizzo della Commissione europea sui giovani sollecitano da anni gli Stati ad adottare quelle iniziative che possano validare e diffondere la pratica e la conoscenza di questo strumento di auto-certificazione anche al livello nazionale. Ovviamente tali

---

<sup>118</sup> Lo youthpass è un certificato che permette di attestare e di rendere visibili, tramite un processo soggettivo di consapevolezza, gli output di apprendimento generati durante la partecipazione ad una delle attività educative previste dai due Programmi europei per i giovani. Ciò consente anche di rendere riconoscibili questi apprendimenti da parte di terzi e per tale ragione è considerato un importante strumento di riconoscimento del valore della educazione non formale e informale e viene incoraggiato proprio per supportare la validazione e il riconoscimento del mondo dello "youth work". Ovviamente anche in questo caso ci si trova di fronte ad uno strumento che serve a riconoscere indirettamente anche il valore delle politiche europee per i giovani e dell'impegno europeo verso i giovani. Per maggiori informazioni consulta <https://www.youthpass.eu/it/>

forme di intervento implicano che vi sia il riconoscimento della educazione non formale e informale in quanto "youthpass" concerne la tipologia di apprendimenti derivanti dalla esperienza maturata nei contesti della educazione non formale e dunque consente di mettere in luce e documentare quali delle competenze trasversali sono state acquisite dal partecipante alla attività educativa.

Da ultimo si ritiene opportuno citare un riferimento specifico all'Agenzia che sembra avvalorare questa tesi che tende a considerarla un interprete e attore della politica nazionale per i giovani. In particolare ci si riferisce proprio al Decreto del Ministro Dadone di approvazione del riparto del Fondo Nazionale politiche giovanili annualità 2022, che all'art 2 commi 3 e 6, nel ripartire le risorse del Fondo nazionale politiche giovanili, identifica tra le "azioni di rilevanza nazionale" anche quelle possono essere poste in essere dall'Agenzia Nazionale per i Giovani, comprensive della progettazione, pianificazione e realizzazione di manifestazioni legate agli interventi nazionali di politica per la gioventù. All'Agenzia viene implicitamente anche riconosciuta una competenza specifica nel recepimento delle istanze provenienti dalla comunità giovanile. Di fatto, tramite questo decreto, avviene un riconoscimento importante della capacità di azione e del ruolo dell'Agenzia nazionale in materia di politica per i giovani: capacità di progettazione, realizzazione di interventi nazionali e capacità di ascolto della comunità giovanile, ossia capace di porre in essere attività e interventi non necessariamente connessi solo alla attuazione di Erasmus plus e del Corpo Europeo di Solidarietà, ma che rientrano nell'ambito delle priorità nazionali. Tramite questa tipologia di atti l'ANG esercita un ruolo di stakeholder nazionale delle politiche giovanili; malgrado queste considerazioni, l'ANG non risulta essere sistematicamente coinvolta tra gli attori istituzionali che intervengono sulle politiche giovanili e per tale ragione l'operato dell'ANG e la messa in circolazione del suo *know-how* specialistico non riesce ad innervare le scelte e le decisioni che riguardano l'educazione dei giovani. L'ANG rimane un organismo sostanzialmente disgiunto dai processi decisionali che in Italia riguardano i giovani e la loro educazione, infatti, l'Agenzia giovani non è mai direttamente coinvolta e/o citata neanche nelle disposizioni giuridiche e nelle linee guida del Ministero dell'Istruzione che riguardano l'educazione civica, l'educazione alla partecipazione e alla cittadinanza attiva, come esposto nel terzo Capitolo.

Tale organismo pubblico non viene coinvolto nell'ambito della definizione di politiche rivolte al riconoscimento della educazione non formale e il certificato *Youthpass*, concepito e rilasciato proprio per riconoscere le competenze chiave acquisite dai partecipanti, prevalentemente giovani, alle attività educative, ma anche adulti che lavorano con e per i giovani, non è oggetto di adeguata attenzione in Italia, neanche da parte dei Ministeri che promuovono l'educazione e la formazione delle persone e dei docenti sui temi delle competenze chiave o delle competenze non cognitive. L'educazione alla



cittadinanza e alla partecipazione attiva che da anni viene attuate in Italia tramite i programmi europei, rimane una attività separata e scollegata dai sistemi di apprendimento presenti nel nostro Paese.

### 2.2.5 Il Fondo Nazionale Politiche Giovanili (FNPG)

Come precedentemente accennato, è in quello stesso periodo in cui è stata decisa la costituzione dell'ANG, che in Italia viene costituito anche il Fondo nazionale per le politiche giovanili<sup>119</sup> e il sistema Italia sembrava orientarsi verso una politica nazionale per i giovani di tipo intersettoriale che tenesse conto delle linee di indirizzo dell'Ue. Più precisamente, si ritiene che la costituzione del Fondo possa essere considerata comunque uno dei pilastri di una politica essendo un provvedimento strutturale e non incidentale; è pur vero che come già evidenziato la sua dotazione finanziaria non è assicurata da un plafond minimo che dia sicurezza della continuità operativa nel tempo, ma potenzialmente si tratta di uno strumento che può intervenire per supportare effettivamente le politiche statali per i giovani, considerato anche l'ampiezza del suo campo di intervento: può infatti intervenire non solo sulle tematiche che sono state affrontate nell'ambito della presente tesi di dottorato e che hanno riguardato specificatamente tematiche educative, ma anche tutte le altre politiche che la letteratura dominante fa rientrare nelle politiche nazionali per i giovani e che, a titolo di esempio, possono riguardare l'autonomia dei giovani, il diritto alla abitazione, l'accesso al credito in favore dei giovani etc.

Alla costituzione di tale Fondo nazionale delle politiche giovanili è strettamente connessa la capacità di azione e la consistenza finanziaria di cui potrà disporre l'Autorità statale preposta all'indirizzo sulle politiche giovanili che basa la propria azione sul suddetto Fondo.

Questo strumento consente di attuare una seppur minima pianificazione nazionale, circoscritta alla prospettiva di un arco temporale molto limitato, ossia un anno, in quanto non essendo stata ancorata a dei parametri o a degli indicatori ne deriva che la sua dotazione finanziaria varia in relazione alle disponibilità annuali della legge di stabilità. Per tale ragione il Fondo stesso presenta dei limiti circa il suo valore strategico e sarebbe probabilmente opportuna una sua riforma e il suo ancoraggio ad una visione più strategica.

---

<sup>119</sup> Il Fondo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in base all'art. 19, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la piena realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso di questi ultimi al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi.

Le risorse vengono ripartite nel contesto delle intese tra Stato e Regioni<sup>120</sup> conseguite in ambito della Conferenza unificata. Le determinanti che incidono su questa attività concertativa sono sostanzialmente due: l'indirizzo politico del Ministro al ramo e la effettiva dotazione finanziaria annuale del Fondo oggetto del riparto. L'ultima ripartizione vigente le cui procedure sono state perfezionate nel giugno 2022 e hanno riguardato l'annualità 2022, presentale seguenti caratteristiche: 39,6 Milioni di euro sono attribuiti al livello nazionale; 21,7 Milioni di euro alle Regioni e Province Autonome; 18,4 Milioni di euro all'ANCI per i Comuni e Città Metropolitane e 2,5 Milioni di euro all'UPI Milioni per le Province.

Da un esame del decreto emerge che i 39,6 Milioni di euro possono essere destinati a ben 11 tipologie definite "priorità"; questa scelta, ancora una volta, esprime la difficoltà che la politica incontra nel definire una gerarchia delle priorità; trattandosi di ben 11 tematiche nazionali potenzialmente tutte ugualmente prioritarie se solo si ripartisse l'importo per ognuna di esse si avrebbero 11 interventi ognuno di valore non superiore a 3,6 Milioni di Euro la cui attuazione inevitabilmente non potrebbe avere alcun impatto strutturale ma un rilevante carico gestionale.

Considerando completata la ricostruzione del quadro degli organismi statali abilitati a definire la politica giovanile, questa analisi viene perfezionata con l'approfondimento della dimensione regionale della politica giovanile in Italia, alla quale è stato riservato il successivo paragrafo 2.3.

## 2.3 Le politiche per i giovani delle Regioni e delle Province Autonome

### 2.3.1 Panoramica regionale della politica per i giovani: contesto e leggi regionali

Il presente paragrafo propone una panoramica del contesto delle politiche regionali per i giovani che è stata ricostruita in base alla rilevazione, per ogni Regione, di alcuni fattori che possono essere considerati dei *rilevatori minimi e preliminari* per andare verso un processo che potrebbe portare a qualificare una Regione come *positivamente* indirizzata a operare in favore della definizione e/o attuazione di una politica regionale per i giovani. In base a questa impostazione si è proceduto alla verifica della presenza, nelle singole Regioni italiane, di alcuni fattori minimali considerabili

---

<sup>120</sup> La più recente intesa che ha definito la gestione dell'annualità 2022 del FNPNG è stata approvata con Decreto della Ministra Fabiana Dadone nel giugno 2022 e ha ripartito l'importo di circa 83,7 Milioni di euro; si tratta dell'Intesa rep. Atti n. 77/CU tra lo Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti locali dell'11 maggio 2022 in sede di Conferenza Unificata.

come un primo "indizio informativo" rispetto all'orientamento regionale verso i giovani. L'esito di questa ricerca restituisce elementi caratterizzanti il contesto regionale dal quale partire per la successiva analisi più approfondita delle singole leggi regionali sui giovani che è parte integrante di questo paragrafo.

Si è inoltre optato di estendere questa analisi anche sull'approfondimento puntuale delle due tematiche specifiche che costituiscono uno dei "leitmotiv" del lavoro di ricerca di dottorato, ovvero l'educazione alla cittadinanza e la partecipazione attiva dei giovani. Questo approfondimento si è reso opportuno sia per dare maggiore completezza all'analisi tematica svolta, sia in quanto si è riscontrato che molte Regioni e le due Province Autonome, indipendentemente dalla esistenza o meno di un quadro nazionale di indirizzo sulle politiche giovanili, hanno comunque preso in considerazione gli indirizzi europei sui giovani.

Come è emerso dai precedenti paragrafi del presente capitolo, le Regioni sono attori dotati di competenza legislativa sui giovani e, per quanto riguarda gli aspetti legislativi si rapportano con lo Stato in attuazione del principio della legislazione concorrente e partecipano ai processi ascendenti di definizione delle politiche e delle norme europee in base a meccanismi e procedure *ad hoc*.

In alcuni casi le leggi regionali sono state adottate addirittura in data precedente alla data della entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione che risale al 2001<sup>121</sup> che ha creato le condizioni per una migliore chiarezza nella articolazione tra Stato e Regioni delle competenze legislative. Come accennato nel paragrafo 2.1 le questioni relative ai giovani, in base all'art 117 della Costituzione, non rientrano tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato e non sono espressamente citate nell'elenco delle materie disciplinate in base al principio della legislazione concorrente; malgrado ciò, è opinione ormai consolidata che le politiche per i giovani rientrino tra queste ultime. Tale affermazione si basa su diverse fonti, alcune esplicite altre implicite, integrate tra loro che concorrono in questa direzione, in particolare ci si riferisce ad almeno sette riferimenti:

- 1) la giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>122</sup>;
- 2) il par.4 dell'art.117 nel quale si legge che spetta "alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato";

---

<sup>121</sup> La riforma della Costituzione che è intervenuta anche sull'articolo 117 è stata adottata con Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 ed è entrata in vigore l'8 novembre 2001; è denominata "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

<sup>122</sup> Vedi nota n.3 Sentenze della Corte Costituzionale 20 marzo 2006, n. 118, 12 dicembre 2007, n. 453, 27 febbraio 2008, n. 50, secondo le quali le politiche giovanili rientrano nell'ambito delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni.

- 3) il par. 3 dell'art 117 nel quale si legge che “ Nelle materie a legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa , salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”<sup>123</sup>;
- 4) il Decreto legislativo del 2008<sup>124</sup> in base al quale il coordinamento e l'indirizzo in materia di politiche giovanili sono esplicitamente considerate una competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale può agire direttamente o delegando un Ministro;
- 5) l'entrata in vigore di leggi regionali sulle politiche giovanili non eccpite dallo Stato e che riguardano, tra l'altro, l'educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione, nonché altre tematiche relative ai giovani;
- 6) la vigente procedura di concertazione tra Stato e Regioni in base alla quale da anni si condivide la ripartizione del Fondo Nazionale delle Politiche Giovanili; quest'ultima avviene in ambito di intese da definire nel contesto della Conferenza Stato-Regioni. Come accennato nel precedente capitolo, la Conferenza Stato- Regioni rappresenta la sede procedurale istituzionale definita dalla legge per attuare la concertazione tra le Autorità aventi potestà legislativa e ordinamentale e in particolar modo viene utilizzata anche per le decisioni da assumere nelle materie a legislazione concorrente o per le quali è necessario un parere da parte delle Autorità regionali;
- 7) "*last but not least*", il sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento politiche giovanili nel quale sulla home page si legge che " Le politiche per i giovani si basano sul principio della competenza concorrente tra Stato e Regioni e sul principio di sussidiarietà, con il coinvolgimento attivo del Terzo Settore e delle organizzazioni giovanili. L'elaborazione delle politiche per i giovani si svolge a vari livelli. A livello centrale, è di competenza del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Dipartimento si occupa della promozione e del

---

<sup>123</sup> Questo riferimento presente nel dispositivo dell'art 117 è stato esplicitamente richiamato dalle Sentenze della Corte Costituzionale che, in tal modo, hanno esplicitamente confermato che le politiche giovanili sono materia che rientra nella legislazione concorrente.

<sup>124</sup> Si rinvia al paragrafo 2.1

raccordo delle azioni di Governo in materia di politiche giovanili e gestisce il programma di Servizio civile universale."<sup>125</sup>.

Possiamo dunque affermare che la potestà legislativa in materia di politiche per i giovani sia attribuita tanto alle Autorità centrali quanto alle Regioni e alle Province Autonome in base ai rispettivi Statuti e che, in forza di tale principio, spetta allo Stato la potestà legislativa relativamente ai principi generali, al coordinamento e agli indirizzi nazionali rispetto ai quali Regioni e Province Autonome devono conformarsi nella adozione dei provvedimenti legislativi.

Queste considerazioni di contesto non hanno rilevanza conoscitiva fine a sé stessa, ma rappresentano dei riferimenti preliminari alla identificazione delle caratteristiche strutturali del quadro interpretativo della grande diversità nel territorio del nostro Paese in termini di coscienza civica, comportamenti partecipativi e di cittadinanza attiva dei giovani. La conoscenza del tessuto locale e la predisposizione all'attivazione del capitale giovanile, come si potrà riscontrare in questo capitolo, variano infatti da Regione a Regione in base a molti fattori e tra questi anche in funzione dell'investimento del sistema pubblico e privato.

Il mancato sostegno da parte di un sistema pubblico alle organizzazioni che operano con i giovani e al sistema educativo non ha un impatto neutro nella società che evolve, ma incide sulla impostazione e sulla evoluzione dei comportamenti dei giovani nella società. In questa sede l'obiettivo e il campo di indagine sono ancorati alla verifica della esistenza della capacità di azione e del contesto che viene creato per dare una risposta di natura statale e/o regionale. Altra questione, sulla quale non si entra nel merito in questo lavoro di dottorato, consiste nella valutazione della qualità dei contenuti specifici dei provvedimenti attuativi da parte del sistema pubblico. Da qui si evince l'importanza della correlazione tra processi decisionali del sistema pubblico regionale e locale e le caratteristiche di una comunità locale, regionale fino ad arrivare, salendo di ambito, anche alla identificazione delle caratteristiche di una società e a verificare se e quanto l'azione del sistema pubblico ha una responsabilità o meno.

Preliminarmente all'approfondimento della situazione delle normative regionali è stata analizzata anche quella che potremmo definire la "attitudine regionale" rispetto alla politica per la gioventù al fine di constatare la presenza<sup>126</sup> di elementi organizzativi sui quali poter ancorare l'eventuale

---

<sup>125</sup> Sito web istituzionale <https://www.politichegiovanili.gov.it> in particolare si rinvia anche alla piattaforma *youth wiki* riservata all'Italia, sezione "panoramica" : [www.politichegiovanili.gov.it/politiche\\_giovanili/youthwiki/panoramica/](http://www.politichegiovanili.gov.it/politiche_giovanili/youthwiki/panoramica/)

<sup>126</sup> L'indagine è stata realizzata nel trimestre maggio-luglio 2022, pertanto le informazioni raccolte sono riconducibili allo stato dell'arte in quel periodo definito. Come noto gli assestamenti dei governi regionali possono variare con una

adozione, attuazione e/o sviluppo di una politica regionale sui giovani, nonché avviare le procedure interne connesse alla eventuale preparazione di una legge regionale. La ricognizione della presenza di alcuni fattori, che da soli non sono sufficienti ed esaustivi per qualificare la propensione verso i giovani tuttavia, a partire da quelli, si può evincere almeno la sussistenza di un interesse politico esplicito sui giovani. La ricognizione si è basata su tre indicatori:

- 1) presenza di un Assessore con delega sui giovani
- 2) tipologie di deleghe conferite all'eventuale Assessore ai giovani oltre a quella sui giovani
- 3) esistenza di uno spazio web riservato ai giovani nel sito istituzionale della Regione

Come si potrà riscontrare da quanto segue in questo paragrafo e dai successivi paragrafi 2.3.2 e 2.3.3 tra loro sequenziali, si conferma anche in questo caso la fotografia di un territorio nazionale caratterizzato da una gamma di scelte molto diversificate. L'approccio verso le politiche giovanili si presenta infatti a macchia di leopardo con alcune zone di luce e altre di ombra nelle quali si riscontra una scarsa sensibilità sul tema, o una sensibilità solo formale e zone che si caratterizzano per la loro marcata sensibilità sui giovani e che potremmo addirittura considerarle aree di eccellenza rispetto al contesto generale.

Come emerge dai successivi paragrafi, esistono dei riferimenti legislativi regionali dai quali si può dedurre un orientamento politico favorevole allo sviluppo di una politica regionale sui giovani. Sono infine emerse delle realtà territoriali in cui la tematica risulta totalmente inesistente, semplicemente non trattata da un punto di vista normativo, altri casi in cui è trattata in modo non adeguato e tra queste realtà rientrano, a titolo di esempio Abruzzo, Basilicata, Calabria e Molise.

In questi ultimi casi, la ricerca è andata oltre ed è stata diretta a verificare se, a prescindere dalla esistenza di un quadro normativo regionale di riferimento, esistesse almeno una percepibile linea di intervento regionale sulle politiche giovanili, anche se non di rango legislativo. Come si evince nel prosieguo, può essere citato a titolo di esempio solo il caso positivo della Regione Toscana che sebbene alla data della rilevazione (maggio-luglio 2022) non disponga di una legge regionale sulle politiche giovanili, l'azione regionale proprio sulla partecipazione attiva e sulla cittadinanza risulta essere una azione strutturata, costante e che evolve negli anni.

In conclusione, il lavoro svolto ha evidenziato percorsi di continuità strutturale legislativa ed organizzativa in alcune aree del Paese con elementi caratterizzanti diversi l'una dall'altra, come ad esempio la Provincia Autonoma di Bolzano, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, la Puglia e situazioni di totale improvvisazione come ad esempio la Sicilia,

---

certa velocità, ma in questa sede ciò che rileva è+ la istantanea del contesto regionale italiano in un momento storico specifico nel quale, l'attenzione verso i giovani, è sollecitata a più voci.

la Basilicata o l'Abruzzo caratterizzate da estemporanee iniziative senza condizioni strutturali di continuità.

La Tabella 1) "*Marcatori della propensione regionale verso una politica per i giovani*", organizzata per ordine alfabetico delle Regioni e delle Province Autonome, e la successiva info-grafica della situazione regionale, evidenziano la fotografia delle premesse per lo sviluppo di una politica per i giovani nel nostro Paese, ossia indicano la presenza o meno di alcuni fattori specifici dai quali partire per approfondire ulteriormente, nel successivo paragrafo, alcuni elementi delle leggi regionali rilevanti per la tesi di dottorato.

Dai risultati del lavoro svolto, si conferma l'esistenza di una volontà e di una attenzione regionale verso i giovani tangibile, seppur diversamente distribuita sul territorio regionale; si tratta di fattori basilari, *condizioni minime*, per sviluppare una politica, senza i quali sarebbe difficile promuovere il raggiungimento di una visione e di una politica.

La Tabella che segue è articolata in cinque colonne; nella prima colonna oltre al nome della Regione, che viene presentata secondo un ordine alfabetico, compare anche una data che indica l'inizio della legislatura regionale oggetto della rilevazione; la rilevazione dei "marcatori" della sensibilità regionale in materia di politica per i giovani, ha riguardato la situazione vigente entro il periodo aprile-settembre 2022<sup>127</sup>. La colonna n.2 indica le caratteristiche della composizione del governo regionale soprattutto in termini di numerosità e di equilibrio di genere. Si è ritenuto interessante analizzare questo aspetto in quanto, a livello nazionale, molto spesso la tendenza dominante è che le questioni giovanili vengano accomunate ai Ministri che hanno anche la delega alle Pari Opportunità, o allo Sport e soprattutto nel primo caso vengono prevalentemente affidate a donne. Questa considerazione non mira ovviamente a sminuire la capacità delle donne competenti di svolgere un ruolo importante nel campo delle politiche giovanili, ma al contrario vuole testimoniare che alle donne vengono affidate le politiche giovanili, spesso senza che a tale delega si accompagni un portafoglio, spesso senza una strategia a priori di politica giovanile, spesso senza la consapevolezza di poter incidere tramite le politiche giovanili sui cambiamenti della società e spesso in quanto alle donne si delegano tematiche come l'inclusione sociale, le risorse umane, le pari opportunità e dunque i giovani vengono aggiunti a queste tipologie di deleghe alle quali raramente è accompagnato un budget consistente.

---

<sup>127</sup> L'obiettivo della ricognizione è stato di pervenire a una fotografia della situazione regionale in Italia in un arco di tempo definito affinché vi fosse una parità di trattamento tra tutte le regioni, indipendentemente dai cambiamenti che possono intervenire successivamente alla rilevazione stessa o che possono essere accaduti in precedenza. È infatti possibile che nelle giunte vi siano cambiamenti di deleghe o rimpasti, ma ciò che era importante evidenziare ai fini del lavoro di dottorato era la fotografia dell'esistente e non lo studio delle evoluzioni nel tempo.

L'accorpamento culturale tra politiche sociali e politiche per giovani<sup>128</sup> è testimoniato anche dalla strutturazione della Conferenza Stato – Regioni che, come già evidenziato, non dispone di una Commissione sui giovani, ma la materia è affrontata in ambito Commissione affari sociali.

Si è voluto osservare se queste tendenze trovassero riscontro anche al livello regionale o se a livello regionale si presentassero con caratteristiche diverse. Si è infine ritenuto opportuno verificare se le Regioni riconoscono una importanza e una visibilità alle politiche per i giovani analizzando se nell'ambito delle diverse tematiche alle quali le Regioni decidono di dare una specifica visibilità tramite i rispettivi siti istituzionali compare anche uno spazio dedicato ai giovani. Si ritiene infatti che la visibilità di una politica sia una caratteristica, sicuramente non sufficiente, ma importante, e che possa, congiuntamente ad altri fattori, aiutare a comprendere che tipo di considerazione la Regione in esame attribuisce alla politica esaminata. Inevitabilmente queste annotazioni non entrano nel merito della qualità di tali "spazi web" e perciò non si sta esprimendo una valutazione qualitativa, ma solo una analisi degli elementi che concorrono a definire dei processi. La quinta colonna infine contiene annotazione.

**Tabella 1- Marcatori della propensione regionale verso una politica per i giovani**

<b>REGIONE</b>	<b>COMPOSIZIONE DEL GOVERNO REGIONALE</b>	<b>DELEGA POLITICHE PER I GIOVANI</b>	<b>SPAZIO WEB NEL SITO ISTITUZIONALE DEDICATO AI GIOVANI</b>	<b>ANNOTAZIONI</b>
<b>1. Abruzzo (2019)</b>	<b>Governo regionale è composto da Presidente + 7</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	

<sup>128</sup> La disamina mette in luce che due Regioni sono ancorate la binomio giovani e politiche sociali: Campania e Veneto



	Assessori di cui 1 donna.			
2. Basilicata (2019)	Governo regionale è composto da Presidente + 5 Assessori di cui 1 donna.	No	No	Esiste una sorta di “delega implicita” alle politiche giovanili in capo al Presidente . Il Presidente della Regione è titolare di un certo numero di deleghe (specificatamente ne sono indicate 18) tra le quali non ci sono i giovani; ma vi è una frase che consente di dire che le politiche giovanili afferiscono a lui in quanto risultano riservate alla competenza del Presidente tutte le determinazioni relative a quelle materie che non costituiscono oggetto di delega
3. Calabria (2021)	Governo regionale è composto da Presidente + 7	No	No	

	Assessori di cui 2 donna.			
4. Campania (2020)	Presidente + 10 Assessori di cui 3 donne.	Si. Delega alle politiche giovanili è attribuita alla Assessora che ha le seguenti deleghe: politiche sociali politiche della scuola politiche giovanili	Si all'interno delle aree tematiche c'è il tema giovani	
5. Emilia-Romagna (2020)	Presidente + 11 Assessori di cui 4 donne.	Si Vicepresidente e Assessore al contrasto alle diseguaglianze e transizione ecologica; Patto per il clima, welfare, politiche abitative, politiche giovanili, cooperazione internazionale allo sviluppo, relazioni internazionali, rapporti con l'UE.	Si. Nelle aree tematiche, tra le quali il tema giovani.	
6. Friuli-Venezia Giulia	Presidente + 10 Assessori di cui 3 donne. Nessuna	No	Si Sebbene indiretto.	NB: Si arriva al portale "giovnifvg.it" ben articolato,

(2018)	delega alle politiche giovanili			entrando dentro all'area tematica che si chiama "Lavoro, formazione, professioni".
7.Lazio (2018)	Presidente +10 Assessori di cui 4 donne.	No	Si	Nb: all'interno della sezione "per i cittadini" ci sono diversi temi e tra questi c'è il tema giovani.
8. Liguria (2020)	Presidente +7 Assessori di cui 1 donne.	Si La delega alle politiche giovanili è attribuita a una Assessora che ha le seguenti deleghe : politiche giovanili, scuola e Università; Pari Opportunità; Stili di vita consapevoli; Cittadinanza Responsabile, Tutela e valorizzazione dell'Infanzia, Tutela degli Animali d'affezione, Tutela	No	NB: dentro area tematica scuola e formazione si trova anche "politiche giovanili"

		dei Consumatori, Sport, Organizzazione e Personale regionale.		
9. Lombardia (2018)	Governo regionale è composto da Presidente +16 Assessori di cui 5 donne.	La delega alle politiche giovanili è attribuita all'assessore che ha le seguenti deleghe: Sviluppo Città metropolitana, Giovani e Comunicazione.	Si Nel portale istituzionale, all'interno delle aree tematiche c'è <a href="http://www.giovaniregionelombardia.it">www.giovaniregionelombardia.it</a>	NB: Unica casistica nel panorama italiano: Le tematiche delle deleghe sostanzialmente diverse tra loro consentono comunque di dare una interpretazione specifica ai giovani proprio in riferimento al contesto economico e al ruolo della Città di Milano.
10.Marche	1 Presidente + 6 Assessori di cui 1 donna.	Alla Assessora sono delegate le politiche giovanili congiuntamente a volontariato, pari opportunità, spettacolo, Università e diritto allo studio, istruzione, valorizzazione dei	No	

		beni culturali, biblioteche, promozione e organizzazione delle attività culturali, partecipazione e volontariato, piste ciclabili, politiche giovanili, sport e promozione sportiva e musei		
11.Molise (2018)	1 Presidente + 6 Assessori di cui 1 donna.	SI In capo al Presidente rientrano diverse politiche, tra le quali anche quelle giovanili. In particolare: Programmazione e politiche comunitarie; cooperazione internazionale; Università ricerca ed innovazione; istruzione e formazione professionale; Bilancio, finanza e patrimonio; Agenzie e	No	

		partecipate; Riforme istituzionale, semplificazione e agenda digitale; tutela dell'ambiente; difesa del suolo; Protezione civile; politiche della casa; rapp. con l'Ente reg. per l'edilizia sociale (ERes e Iacp); urbanistica e pianificazione territoriale; sport ed impiantistica sportiva; attività produttive e sviluppo economico; pesca produttiva; politiche sanitarie; politiche della famiglia, giovanili e di parità; tutela dei consumatori.		
12 Piemonte (2019)	1 Presidente + 11 Assessori di cui 3 donne	Le politiche giovanili sono delegate, congiuntamente	No	

		ad altre, ad un Assessore, in particolare: Internazionalizzazione, Rapporti con società a partecipazione regionale, Sicurezza, Polizia locale, Immigrazione, Sport, Politiche giovanili.		
13.Prov. Autonoma Bolzano (2018)	1 Presidente + 7 Assessori di cui 2 donne	Delega alle politiche giovanili : no	Si. nelle aree tematiche, all'interno della sezione giovani e cultura	
14.Provincie Autonome Trento (2018)	1 Presidente + 7 Assessori di cui 2 donne	Si Le politiche giovanili sono delegate ad un assessore. In particolare si tratta di una delega considerata trasversale; l'Assessore	Si	

		delegato ha le competenze sulle politiche giovanili nella misura in cui si tratta di "coordinamento delle politiche a favore dei giovani": sistema educativo di istruzione e formazione provinciale ed in particolare: scuola infanzia e prima infanzia - istruzione scolastica del primo e secondo ciclo - istruzione e formazione professionale - alta formazione e formazione permanente degli adulti - formazione del personale della scuola - programmazione dell'edilizia scolastica - diritto	
--	--	---	--



		<p>allo studio;  università; tutela e  conservazione del  patrimonio  storico, artistico e  popolare;  istituzioni  culturali,  accademie, istituti  e musei aventi  carattere  provinciale,  biblioteche, ivi  comprese le  biblioteche  scolastiche; usi e  costumi locali,  manifestazioni ed  attività artistiche,  culturali ed  educative locali;  toponomastica;  coordinamento dei  progetti di  rilevanza europea  inerenti la cultura  e la conoscenza;  iniziative per la  promozione della  pace.</p>	
--	--	---	--

15.Puglia (2020)	1 Presidente + 10 Assessori di cui 3 donne	la delega alle politiche giovanili è attribuita ad un Assessore che, tra le altre deleghe ha : Sviluppo economico, Competitività, Attività economiche e consumatori, Politiche internazionali e commercio estero, Energia, Reti e infrastrutture materiali per lo sviluppo, Ricerca industriale e innovazione, Politiche giovanili	Si Nell'ambi to dei diversi portali tematici c'è quello delle politiche giovanili.	
16.Sardegna (2019)	Presidente +12 Assessori dei quali 4 donne	No	No	
17.Sicilia (2017)	Presidente +12 Assessori; 1 donna.	No	No	

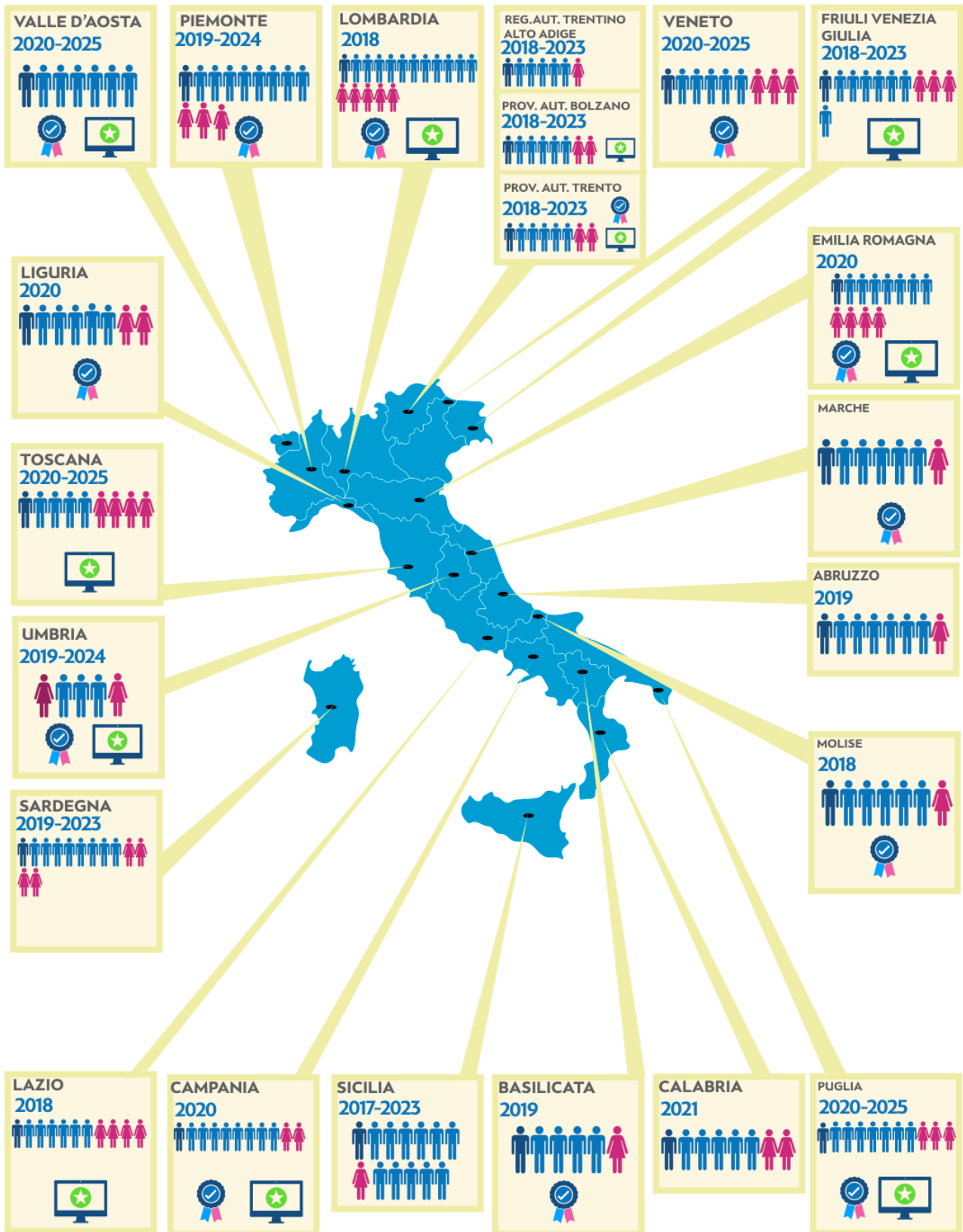
18.Toscana (2020)	Presidente + 8 Assessori, di cui 4 donne;	No, non c'è la delega alle politiche giovanili	Si Il sito web istituziona le è chiaro e ha un portale di aree tematiche e tra queste c'è la politica giovanile molto ricco.	non c'è la delega alle politiche giovanili, ma ci sono due deleghe che riguardano esplicitamente i giovani attribuite a due assessori diversi : servizio civile regionale; imprenditorialità giovanile
19.Regione Autonoma Trentino- Alto Adige (2020)	Presidente + 5 assessori dei quali una donna.	No	No	
20. Umbria (2019)	Presidente donna + 4 Assessori di cui una donna.	Si Deleghe diverse a un Assessore: Politiche Familiari per infanzia e per i giovani Tutela e promozione della salute Programmazione e organizzazione sanitaria ivi	Si sebbene indiretto: nella home page del sito istituziona le non vi sono le politiche giovanili;	L'Assessore ha la delega alle politiche giovanili, anche se la sua delega esplicita è politiche della salute e politiche sociali, che comprendono: Tutela e promozione della salute, programmazione sanitaria ivi compresa la gestione

		compresa la gestione del patrimonio immobiliare sanitario Sicurezza dei luoghi di lavoro Sicurezza alimentare Politiche e programmi sociale (Welfare)	entrando all'interno delle diverse aree tematiche se si scorre dentro all'area "Sociale", si trovano le politiche giovanili.	del patrimonio immobiliare sanitario, sicurezza dei luoghi di lavoro, sicurezza alimentare, politiche e programmi sociale (Welfare), politiche familiari per l'infanzia.
21.Valle D'Aosta (2020)	Presidente + 6 Assessori nessuna donna.	Delega alle politiche giovanili: si; la delega alle politiche giovanili è attribuita congiuntamente ad altre: all'Istruzione, Università, Politiche giovanili, Affari europei e Partecipate.	Si Nulla in home page, ma nei canali tematici ci sono le politiche giovanili	
22. Veneto (2020)	Presidente + 8 Assessori dei quali 3 donne.	Delega alle politiche giovanili: si. Ad una	No	

		<p>Assessora che ha le deleghe per sociale , socio sanitario e sono attribuite diverse competenze tra le quali:</p> <p>programmazione sanitaria e socio sanitaria, tutela della salute, igiene pubblica, programmazione edilizia a finalità collettive, attuazione art. 20, legge n. 67/1988, sicurezza alimentare, servizi veterinari, programmazione e servizi sociali, interventi a favore della famiglia, dei minori, dei giovani, degli anziani e portatori di handicap, non autosufficienza e disabilità, violenza di genere, nidi e servizi innovativi,</p>		
--	--	--	--	--

		settore del no profit e del volontariato, rapporti con Istituzioni di assistenza e riforma del settore.		
--	--	---	--	--

Segue infografica della Tabella "Marcatori della propensione regionale verso una politica per i giovani"



Da questa Tabella emerge che rispetto alle 21 Autorità regionali e Province Autonome la situazione si presenta come segue:

- 1) 9 Regioni e Province Autonome non hanno un Assessore con delega ai giovani (Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, PA Bolzano, Sardegna, Sicilia, Toscana<sup>129</sup> e Reg Trentino-Alto Adige);
- 2) 11 Regioni e Province Autonome hanno un Assessore o un Presidente<sup>130</sup> con delega ai giovani (Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, PA Trento, Puglia, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto);
- 3) 1 Regione, la Basilicata<sup>131</sup>, ha una "delega implicita" ai giovani;
- 4) In n 10 Regioni la delega ai giovani si accomuna con deleghe che possono presentare degli elementi di coerenza tra loro (Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, PA Trento, Puglia, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto);
- 5) In n. 1 Regione, la Lombardia, la delega ai giovani si accomuna con deleghe che apparentemente non sembra abbiano molti elementi di coerenza tra loro (Giovani, comunicazione e Città metropolitana), ma una lettura più approfondita del contesto lombardo permette di identificare delle linee e di coerenza strategica che hanno una propria originalità;
- 6) Rispetto agli 11 Assessori alle politiche per la gioventù (escludendo il Molise) 5 Assessori ai giovani sono donne: Campania, Liguria, Marche, Veneto, Emilia-Romagna e 6 sono uomini: PA Trento, Puglia, Umbria, Valle D'Aosta, Lombardia e Piemonte;
- 7) Rispetto alle 11 deleghe attribuite ai giovani, 2 Assessori hanno anche le politiche sociali (Campania e Veneto)
- 8) Relativamente alla visibilità e dunque riconoscibilità di una politica per i giovani, 12 Regioni riservano uno spazio web dedicato ai giovani nel sito istituzionale, sempre all'interno delle aree tematiche: Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, PA Trento, Puglia, Toscana, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto.

---

<sup>129</sup> Si rileva che la Regione Toscana ha due deleghe che riguardano i giovani attribuite a due diversi Assessori: servizio civile regionale e imprenditorialità giovanile; si tratta di una delega trasversale e di una delega settoriale)

<sup>130</sup> L'unica Regione che ha attribuito la delega esplicitamente al Presidente è la Regione Molise che attribuisce le politiche giovanili al Presidente, congiuntamente a molte altre deleghe

<sup>131</sup> Con questa espressione "delega implicita" ci si riferisce a quei casi in cui esiste una forma indiretta di attribuzione della delega giovani; la tematica rimane in capo al Presidente anche se tale ancoraggio non avviene con atto formale di auto attribuzione, ma di implicita assunzione esplicita di responsabilità per differenza: tutto ciò che non è delegato ad altri è assunto dal Presidente.



### 2.3.2 L'animatore socioeducativo dei giovani/lo *youth worker* visto dalle Regioni

Questo paragrafo riserva una attenzione specifica dell'animatore socioeducativo per i giovani al quale persino il Trattato conferisce una importanza specifica menzionandolo esplicitamente; si tratta di una figura centrale nell'ambito degli orientamenti europei in tema di politica per la gioventù e di educazione dei giovani e molto pertinente in tema di educazione alla cittadinanza e alla partecipazione attiva. In base agli orientamenti europei, a questa figura professionale è riconosciuto un ruolo specifico nel campo della educazione dei giovani e, per l'esercizio di attività inquadrabili in questo ambito, è richiesto il possesso di specifiche abilità, competenze e/o qualifiche.

Il tema affrontato in questa sede è l'analisi delle ragioni che sottostanno al suo riconoscimento in qualità di professionista dell'educazione dei giovani e del riconoscimento del mondo dell'animazione socioeducativa che ruota intorno allo *Youth work*. Le attività educative e le metodologie poste in essere dallo *youth worker*, nonché la ricognizione delle competenze che a tal fine dovrebbero essere possedute<sup>132</sup> non costituiscono campo di indagine in questa sede. Questo tema, che riguarda un asse portante dell'educazione dei giovani, è ampiamente affrontato nel più ampio contesto del Quadro Europeo delle Qualifiche per l'Apprendimento permanente. Il focus approfondito in questa sede è circoscritto alla rilevazione, delle caratteristiche del sistema Italia rispetto al recepimento degli indirizzi dell'Ue agli Stati; la Strategia Europea sui Giovani, ma soprattutto la già citata Dichiarazione finale del 3° Convegno europeo sull'animazione socioeducativa, Bonn10.12.2020 (Conferenza di Bonn)<sup>133</sup>, confermano e declinano nuovamente l'obiettivo del riconoscimento da parte di tutti gli Stati dell'Ue dello *youth work* e sullo *youth worker*. L'animatore socioeducativo per i giovani è considerato quell'attore che opera con e per i giovani e che è abile a realizzare attività finalizzate all'attivazione dei processi di sviluppo delle potenzialità delle persone, dei gruppi e delle comunità anche in riferimento all'emarginazione, all'esclusione sociale e al disagio. Egli facilita l'acquisizione di

---

<sup>132</sup> Su questo tema, oltre alla ricca letteratura internazionale, soprattutto anglosassone, relativamente al contesto italiano nell'ultimo decennio sono stati sviluppati diversi studi dedicati al lavoro nello *youth work* e alla figura dell'animatore socioeducativo; solo per citarne alcuni: Leone, S. (2017). Il profilo polivalente dello *youth worker* nello spazio pubblico e nelle policies per i giovani. Prospettive di testimoni privilegiati delle politiche giovanili campane. In *Menti precarie e lavoro cognitivo*. Milano: Franco Angeli, pp.149-165; Leone, S. (2020). Youth Work for Socio-Educational Challenges in the Mediterranean Context. In *Italian Journal of Sociology of Education*, pp. 149-174; Morciano D., Merico, M. (2017). Critical Youth Work for Youth-Driven Innovation: A Theoretical Framework. In S. Bastien & H.B. Holmarsdottir, *Youth as Architects of Social Change: Global Efforts to Advance Youth-Driven Innovation*. Londra: Cham Palgrave Macmillan, pp. 43-74; Morciano, D. (2021). *Youth Work in Europa e in Italia. Conoscere per ri-conoscere l'animazione socioeducativa*. Roma: Meltemi Editore.

<sup>133</sup> In particolare, si rimanda alla Dichiarazione finale del terzo Convegno europeo sull'animazione socioeducativa. Indicazioni per il futuro. La Dichiarazione è stata adottata a conclusione dei lavori che si sono svolti a dicembre 2021, sotto l'egida della Presidenza tedesca dell'Ue e che è stata approvata la fine di favorire la nascita di una Agenda sulla politica giovanile che, tra gli addetti ai lavori è conosciuta come l'"Agenda di Bonn".

competenze specialistiche, conoscenze e abilità orientate a proporre, stimolare, organizzare, coordinare, gestire, in modo diretto e indiretto, attività socioeducative e ricreative e opera prevalentemente nell'area socioeducativa, in servizi e progetti a carattere espressivo, comunicativo, ludico e riabilitativo e di promozione dell'aggregazione e dell'animazione sociale.

Nei documenti di indirizzo delle istituzioni europee costituisce una costante il richiamo al rafforzamento degli organismi attivi nel campo dello “*youth work*”, alla loro sostenibilità e resilienza, nonché alle competenze peculiari che le persone attive in questo campo dovrebbero possedere affinché il loro lavoro con i giovani sia solido e il rapporto educativo verso di loro sia strutturato. Partecipando attivamente ai lavori della Conferenza e alla predisposizione delle conclusioni nonché alla definizione della Agenda di Bonn il governo italiano si è impegnato a dar seguito all'intento di valorizzare e far riconoscere anche in Italia, il ruolo e il valore della “comunità di pratica degli animatori socioeducativi” e a rafforzare l’impegno politico per lo sviluppo e l’innovazione dell’offerta di animazione socioeducativa. I due Programmi europei Erasmus+ e Corpo Europeo di Solidarietà continuando a sostenere, anche finanziariamente, e a valorizzare l'animazione socioeducativa rivolta ai giovani. Tra i passaggi più incisivi della Dichiarazione di Bonn rientra infatti l’impegno degli Stati ad offrire attività stabili di animazione socioeducativa di base per tutti i giovani d’Europa e questo impegno completerebbe quello già messo in campo dai due Programmi Erasmus + e Corpo Europeo di Solidarietà tramite la mobilità transfrontaliera sostenuta sia finanziariamente, sia con le azioni di formazione, sia con le attività di networking e con la messa in pratica delle esperienze. La cooperazione europea nel campo dell'animazione socioeducativa dovrebbe infatti ampliare l’offerta di opportunità per i giovani e anche l'Agenda di Bonn evidenzia che per conseguire gli obiettivi dichiarati, è necessario che tale Agenda europea sia attuata anche a livello locale, regionale e nazionale. Le politiche europee possono svolgere un importante ruolo al fine di incoraggiarne e sostenerne lo sviluppo, ma senza una attuazione a livello nazionale, regionale e locale i progressi non saranno reali. Anche per questa ragione una Strategia nazionale sui giovani si rende sempre più opportuna.

Gli indicatori di qualità possono infatti continuare ad essere stabiliti a livello europeo, ma devono diventare dei riferimenti di indirizzo per definire i percorsi nazionali che concorrono al raggiungimento di quegli indicatori. Se gli indicatori europei non trovano una propria declinazione a livello nazionale, regionale e locale non riusciranno a sostanziare le politiche. Per il caso Italia, questa Strategia nazionale attuativa della Conferenza di Bonn potrebbe consentire di colmare alcuni *gap* e dovrebbe rafforzare la partnership tra *youth work* ed educazione formale che rimane ancora oggi una

priorità alla quale le politiche statali e regionali dovrebbero dare delle risposte. La proposta in questa sede è di elaborare una Agenda nazionale coerente con quella di Bonn.

In Italia, infatti, non è stata ancora adottata una norma di indirizzo nazionale sui principi generali e sui criteri che regolano questa professione; ciò significa che non sono approvate le competenze quadro che tale figura deve possedere per essere considerata tale ed esercitare la propria professione. Tuttavia, la questione ha costituito oggetto di attenzione da parte del legislatore sia statale sia regionale. La questione relativa al riconoscimento dello *youth worker* si è infatti posta anche al livello regionale e gli approfondimenti svolti evidenziano che alcune Regioni<sup>134</sup> hanno preso in considerazione o hanno legiferato su questa figura. Anche in questo caso sono emerse realtà molto diverse tra loro che esprimono una contiguità geografica evidente; in diverse Regioni del Centro-Nord dell'Italia, con l'eccezione della Campania, il tema è stato oggetto di attenzione da parte del legislatore regionale.

Una schematizzazione di questa ricognizione è riportata nella Tabella che segue "Riconoscimento regionale dello *Youth worker* e/o dell'animatore socioeducativo".

**Tabella : Riconoscimento regionale dello *Youth worker* e/o dell'animatore socioeducativo"**

<b>REGIONE O PROVINCIA AUTONOMA</b>	<b>LEGGE REGIONALE O DELLA PROVINCIA AUTONOMA CHE PREVEDE L'ANIMATORE SOCIOEDUCATIVO GIOVANI/YOUTH WORKER</b>	<b>SPECIFICHE DELLO <i>YOUTH WORKER</i></b>
<b>PROV AUTONOMA TN</b>	<b>LPA TN n. 1 del 2/3/2011 e LP TN n. 5 del 2007</b>	<b>1. La PA di TN nelle proprie leggi dedicate attribuisce molta importanza alle persone che a diverso titolo lavorano con obiettivi educativi con e per i giovani: sia a</b>

<sup>134</sup> In particolare, si osserva che 8 Regioni e Province Autonome hanno dei chiari riferimenti nelle proprie leggi regionali

		<p>titolo volontario che professionale e prevede la loro formazione</p> <p>2. La PA sostiene, attraverso adeguati percorsi formativi, gli <i>youth worker</i>, che intendano acquisire le competenze e le capacità necessarie e utili ad ampliare la partecipazione giovanile, accrescere l'autonomia e l'inclusione dei giovani nella società e rafforzare le organizzazioni giovanili...”.</p>
<p>PROV AUTONOMA BZ</p>	<p>LPA BZ n 13 del 1983</p>	<p>2. La PA BZ prevede che la Provincia promuova il costante sviluppo del servizio-giovani tramite diverse tipologie di opportunità, e tra queste la qualificazione del servizio-giovani mediante la formazione e l'aggiornamento di operatori culturali volontari e per professione; il finanziamento, tramite l'erogazione di contributi, di personale preparato dal punto di vista pedagogico, occupato a tempo pieno o parziale, nell'ambito delle organizzazioni ed istituzioni. Il servizio-giovani è particolarmente innovativo nel panorama nazionale soprattutto di quell'epoca e la LP all'art 2 lo definisce "un settore</p>

		<p>autonomo nell'ambito del sistema globale di educazione e formazione delle persone fino a 25 anni. Parla del diritto dei giovani alla educazione e alla formazione culturale; il servizio-giovani per il suo funzionamento si avvale di collaboratori volontari in modo essenziale, e che può avvalersi anche di esperti a tempo pieno o parziale. La LP BZ evidenzia che il servizio giovani è coordinato da operatori volontari formati e competenti e questo aspetto costituisce una caratteristica del servizio-giovani che si distingue per avere valore pedagogico e per essere autonomo (artt 2-4) da famiglia, scuola.</p>
<p>CAMPANIA</p>	<p>3. LR Campania 26 del 2016, art 5</p>	<p>3. La LR Campania affida diversi ruoli alla Regione tra i quali la formazione di operatori socio-educativi per i giovani (<i>youth workers</i>) nell'ambito delle politiche giovanili; Regione ed i Comuni sono abilitati a riconoscere, per i giovani, il valore dell'acquisizione delle esperienze tramite l'educazione non formale e informale in coerenza con quanto promosso anche dai programmi europei che le sostengono.</p>

<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>4. LR Emilia-Romagna n. 14 del 2008</b>	<b>4. La LR Emilia-Romagna riconosce l'educativa e l'educativa di strada anche se entrambe sono piuttosto orientate alla prevenzione e alle risposte al disagio. Non distingue tra educazione non formale e educazione informale.</b>
<b>PIEMONTE</b>	<b>5. LR Piemonte n. 6 del 2019</b>	<b>5. La LR Piemonte, art 15 e segg. riconosce la figura degli <i>youth worker</i>, il ruolo e ne prevede la formazione</b>
<b>PUGLIA</b>	<b>6. LR Puglia 14 del 2020, art 6 e seguenti</b>	<b>6. La LR Puglia Art. 6 “Al fine di raggiungere le finalità di cui all'articolo 2 la Regione Puglia promuove, e valorizza la figura degli <i>youth worker</i>. Il compito degli <i>youth worker</i> è garantire la relazione di prossimità con gli adolescenti, al fine di assicurare un miglioramento personale e di conseguenza della società futura.</b>
<b>Veneto</b>	<b>7. LR Veneto n. 17 del 2008 art 4</b>	<b>7. LR Veneto prevede gli operatori impegnati nel settore delle politiche giovanili : non usa le parole “<i>youth worker</i>” ma nel declinare gli operatori impegnati con i giovani parla di loro</b>
<b>Valle d’Aosta</b>	<b>8. LR 12 del 2013 VdA</b>	<b>8. la LR VdA prevede la formazione degli operatori impegnati a favore degli adolescenti e dei giovani. Non</b>

cita il sostantivo “*youth worker*”,  
ma è come se li desse per scontati e  
li sostiene.

Le caratteristiche dell’offerta al mondo giovanile risultano diversificate e territorialmente discontinue; questa fotografia aggiunge altri elementi di diseguaglianza a quelli già esistenti in tema gioventù e in particolare dimostra le differenze tra le Regioni rispetto all’esercizio della loro responsabilità nell’assicurare ambienti adeguati alle esigenze del mondo giovanile. Queste differenze non si riflettono solo sulla esistenza o meno di questa figura professionale in un determinato territorio, ma emergono anche nel confronto tra le Regioni rispetto a ciò che viene messo a disposizione per accedere a quella qualifica professionale da parte di coloro che lavorano con e per i giovani, e alle diverse opportunità di supporto formativo offerto dalle Regioni per lo sviluppo e l’aggiornamento delle competenze stesse dello *youth worker*.

La lacuna nazionale nella definizione dei principi generali e dei criteri da rispettare per definire i requisiti necessari ad acquisire quella qualifica professionale e la diversità degli approcci regionali emergono in modo ancora più evidente osservando il contenuto dei repertori regionali, là dove è stato aggiornato, inserendo questa figura.

Occorre tuttavia premettere che in ogni caso, non tutte le Regioni che hanno riconosciuto questa figura professionale hanno successivamente proceduto a darle concretezza tramite l’adeguamento dei rispettivi repertori. Perciò si hanno dei casi, infatti, in cui successivamente alla legge regionale, il repertorio regionale non è stato integrato, come dimostra per esempio la Regione Campania che, dopo sette anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, non ha ancora repertoriato questa professione pur attestandone l’importanza del riconoscimento a livello regionale<sup>135</sup>.

Nei casi in cui questa figura professionale è stata repertoriata, talvolta viene collocata tra le professioni che rientrano nel campo del sociale, talvolta nel campo sanitario, talvolta nel sociosanitario e in ogni caso solo raramente viene identificata tramite un profilo professionale a contenuto educativo rivolto ai giovani, indipendentemente dalla eventuale tipologia del disagio o della patologia sanitaria.

La conseguenza dello scenario sopraesposto e dell’assenza non solo di una normativa quadro sui giovani, ma anche del riconoscimento del profilo professionale delle persone che operano nel campo della animazione socioeducativa rivolta ai giovani (*youth worker*), è che tale professione non

---

<sup>135</sup> A tale riguardo si rinvia all’art 3, comma 1 lettera c) della Legge regionale n.26 dell’8/8/2016

esiste in Italia e conseguentemente il professionista non può accedere alle offerte formative pubbliche perché non esiste l'offerta formativa pubblica. Né le Regioni, né le Università possono formare questi profili se non sono riconosciuti. Come fanno gli *youth worker* residenti in Italia a formarsi e ad aggiornarsi oltre che tramite le pratiche e l'esperienza volontaria svolta sul campo e professionalmente attivata, ma sotto altre denominazioni<sup>136</sup>? La formazione di tali profili è infatti rimessa solo agli organismi privati o a qualche isolata iniziativa istituzionale<sup>137</sup> partenariale di natura sperimentale e incidentale, certamente non strutturata e non incardinata all'interno di una programmazione nazionale. Al riguardo malgrado ci siano le linee guida europee sul tema alle quali tutti gli Enti si possono ispirare e conformare, non trattandosi di orientamenti normativi e di diretta applicazione bensì di linee guida ogni Stato può/dovrebbe recepirli in base alla propria storia culturale e non consentire che ogni Università o Istituzione interpreti a proprio piacimento il "pacchetto formativo" da proporre.

Considerata l'articolazione delle competenze in Italia ripartite tra Stato e Regione, come ulteriore conseguenza non positiva dell'assenza di un quadro di riferimento nazionale, anche nei casi in cui le Regioni si attivano, il loro raggio di azione rimane circoscritto al territorio regionale. Ciò implica che i professionisti che desiderano qualificarsi per operare professionalmente in questo campo si potranno formare presso gli Enti formativi accreditati che operano nel territorio regionale specifico in cui questa figura ha avuto un riconoscimento, ma il loro titolo formativo in forza del quale si può ricevere una qualifica professionale regionale ha un raggio di azione vincolato al territorio della Regione che li ha riconosciuti e formati. Disponendo di una competenza propria in tema di formazione professionale e di definizione delle qualifiche, una Regione può infatti decidere di disciplinare la tematica ma quei profili e quelle persone formate in quella Regione, in assenza di norma quadro statale, avranno un titolo abilitante solo su quel territorio regionale. Quella figura professionale non è automaticamente riconosciuta neanche in altre Regioni e perciò qualificandosi per esempio, in Emilia-Romagna, non potrà agire in qualità di animatore socioeducativo per i giovani in Calabria o nel Lazio o altrove in Italia. Può ovviamente farlo come volontario o come esperto o altro, ma non nell'esercizio di un titolo professionale che tuttavia possiede; il paradosso è che nell'epoca in cui la

---

<sup>136</sup> Non è raro, infatti, che in assenza di tale qualifica, coloro che svolgono questo ruolo nella pratica, vengano erroneamente e impropriamente definiti tutor, accompagnatori, referenti, volontari o altro

<sup>137</sup> L'unica esperienza formativa istituzionale, di livello post-universitario che è stata realizzata è il Master di primo livello Percorso di Alta formazione specialistica professionalizzante. "Youth Worker. Esperto in animazione socioeducativa per i giovani" (1500 ore; 60 CUF) Tale corso specialistico è stato realizzatosi durante l'anno accademico 2020-2021, cofinanziato dalla Agenzia Nazionale per i Giovani, attuato in partenariato con la Fondazione Santobono-Pausilipon, dall'Università di Napoli Suor Orsola Benincasa Dipartimento di Scienze formative, psicologiche e della comunicazione.



mobilità lavorativa è molto accelerata non solo all'interno del territorio nazionale, la persona potrebbe avere maggiori opportunità di riconoscimento del proprio titolo emigrando in uno di quei Paesi europei allineati agli orientamenti dell'Ue<sup>138</sup> piuttosto che in un'altra regione italiana. La conseguenza, perciò, del mancato riconoscimento nazionale crea delle distorsioni e ha un impatto anche sulla qualità e sulla qualificazione delle persone che operano in questo settore, le quali non possono beneficiare di una offerta formativa adeguata nel territorio italiano in cui vivono e nel quale lavorano e/o svolgono attività con i giovani che, come conseguenza, spesso viene confusa come attività di volontariato.

L'unica eccezione a questa ricostruzione è l'opportunità formativa fornita in Italia dall'ANG la quale, come accennato nel paragrafo 2.2.4 attuando il Programma Erasmus+ volet Youth, sostiene i progetti di cooperazione europea per la formazione, l'aggiornamento professionale e il networking degli *youth worker*. Anche in questo caso le opportunità offerte dall'Ue in materia di politica per la gioventù risultano essere totalmente aggiuntiva e non complementari e perciò il valore aggiunto è altissimo, malgrado resti di nicchia e a beneficio di piccoli numeri rispetto alle esigenze nazionali.

Per completezza di informazione si segnala inoltre un'altra distorsione possibile che deriva da questa situazione che anche qualora le Regioni abbiano legiferato. In alcuni casi infatti l'animatore socio educativo non viene accompagnato dalla specificità "giovani"; l'animatore socio educativo viene frequentemente associato agli operatori che agiscono nel campo del disagio sociale, come ad esempio degli operatori che intervengono specificatamente in favore delle persone che vivono la strada, in altri casi nel campo del disagio derivante dalle dipendenze o da altre problematiche di natura sanitaria e questo dipende dal loro inquadramento nel repertorio regionale. Anche in questi casi si ha un impatto restrittivo del concetto di *Youth worker* in quanto l'inquadramento nei profili professionali, fortemente ancorati alle condizioni del disagio o del disagio sociosanitario, preclude ogni altro ambito di offerta di servizi educativi rivolti ai giovani rispetto al loro tempo libero e ai diversi contesti in cui essi possono sviluppare esperienze educative strutturate. Questo approccio conferma che l'attenzione verso i giovani non è ancora matura e questo segmento generazionale della nostra società diventa politicamente rilevante solo nella misura in cui rientra nel paradigma classico delle politiche sociali, perciò curative e riparative, e dunque nella sola dimensione delle risposte alle diverse forme del disagio giovanile e non nella espressione di una politica che pone il giovane al centro.

---

<sup>138</sup> A titolo di esempio, si cita Malta, Estonia, Portogallo, Belgio etc....

Anche le diverse procedure di evidenza pubblica nazionali rivolte alla attivazione del potenziale giovanile non possono richiedere l'attivazione o la presenza di uno *youth worker* in quanto in Italia, semplicemente non esiste.

Nel contesto anglosassone, il termine *youth work* va a delineare un insieme vasto e variegato di attività sociali, culturali, ricreative, educative e politiche sviluppate per e con i giovani da parte di attori istituzionali o del volontariato sociale<sup>139</sup>. Basato su un modello di apprendimento informale e non convenzionale, lo *youth work* assume forme specifiche e diverse di paese in paese: nell'ambito europeo si affiancano realtà, come il Regno Unito e la Germania, dotate di modelli formalmente istituzionalizzati e realtà, come l'Italia o la Spagna, in cui lo stesso concetto di *youth work* appare ancora scarsamente diffuso sia a livello di discorsi istituzionali sia sul piano delle politiche pubbliche<sup>140</sup>.

Anche nei Paesi in cui la tradizione dello *youth work* risulta meno consolidata esistono, tuttavia, pratiche e istituzioni che possono essere ad esso ricondotte.

Per quanto concerne l'Italia, parlare di *youth work* significa innanzitutto guardare ad una serie di attività educativo-ricreative organizzate e gestite (in collaborazione o meno con le istituzioni) da attori prevalentemente del Terzo Settore, attivi al di fuori del contesto scolastico. Si fa riferimento<sup>141</sup>, per esempio, ai doposcuola, alle attività ludiche organizzate, ai progetti educativi informali destinati a bambini e giovani promossi, per esempio, da associazioni di volontariato, gruppi non formali (come i centri sociali), parrocchie, moschee, servizi ed enti pubblici. Queste attività, ricondotte frequentemente sotto il termine di "animazione socio-educativa", possono essere coordinate da operatori ed educatori professionisti, ma anche da volontari.

A conclusione degli approfondimenti sviluppati, si ritiene che spesso in Italia, si tende a sovrapporre questo attore dell'educazione a una figura che opera nel volontariato e si stabilisce così una semplicistica correlazione tra volontario e *youth worker*. Si ritiene che questa equivalenza sia errata, in quanto non corrisponda ai bisogni e neanche alla realtà e alla effettiva domanda di servizi educativi di qualità da parte dei giovani. Questo tipo di domanda inoltre viene espressa anche dal mondo della scuola che dovrebbe creare alleanze con le "forze" esterne al mondo dell'Istruzione, la cosiddetta

---

<sup>139</sup> Howard Williamson 2007 e Rapporteur nel 2013 per il "The Current crisis and Youth-impact and ways forward". European youth center, Strasburg. <http://youth-partnership-eu.coe.int/export/sites/default/youth>

<sup>140</sup> Chisholm, L., Kovacheva, S. & Merico, M., (eds) (2011). *European Youth Studies- Integration Research, Policies and Practices*. Innsbruck: M.A. Eys Consortium University of Innsbruck.

<sup>141</sup> Morciano, D. (2015). *Spazi per essere giovani. Una ricerca sulle politiche di youth work tra Italia e Inghilterra*. Milano: Franco Angeli; Morciano, D. (2021). *Youth Work in Europa e in Italia. Conoscere per ri-conoscere l'animazione socioeducativa*. Roma: Meltemi Editore.

“comunità educante”, che sono presenti sui territori locali/urbani. Alla resistenza culturale nel riconoscere questo ruolo educativo con i giovani ne consegue che questa figura esperta viene semplicisticamente assimilata al volontario; se la sua esperienza di *youth worker* non è riconosciuta ne consegue che potrà operare come volontario, ma questa è una distorsione e non una scelta, come invece dovrebbe essere quella di essere volontario. Si genera così una certa confusione in quanto si tende a connettere un aspetto che concerne la remunerazione dell’attività realizzata con il contenuto strutturato e metodologicamente rigoroso dell’attività medesima che è espressione di una professione che in Italia non esiste; la questione della remunerazione è funzionalmente connessa al riconoscimento e non al fatto che uno *youth worker deve* rientrare tra le figure del volontariato.

Anche questo è un elemento che esprime il mancato allineamento alle linee di indirizzo dell’Ue sul tema e sarà ripreso nel successivo capitolo III. Questa situazione di contesto che è presente in Italia, è stata riconosciuta anche dalla Agenda di Bonn che, tra le altre raccomandazioni, evidenzia quella di pervenire, anche al livello europeo, a un linguaggio e a una terminologia comune.

Alcune definizioni importanti della differenza tra educazione informale non sono sempre state prese in considerazione in Italia, seppur esistono e tra queste si rinvia all’Autore Sergio Tramma<sup>142</sup> che ha formulato una definizione chiara dell'apprendimento informale<sup>143</sup>.

Alcuni studi sullo *youth worker* suggeriscono che esso possa costituire una figura di riferimento e di supporto fondamentale per educare i giovani alla cittadinanza attiva, concependo la partecipazione come esperienza di interazione tra il ‘mondo dei giovani’ e il ‘mondo degli adulti’. Queste ricerche<sup>144</sup> sottolineano come lo *youth work* e lo *youth worker* possano aiutare i giovani a diventare cittadini attivi sostenendo la loro autonomia (libertà di scelta, auto-efficacia) e le loro capacità relazionali (dialogo, empatia, capacità di negoziazione); si entra nel campo delle scienze sociali e delle politiche educative e dell’istruzione che come già accennato richiedono un approccio integrato di policy.

In linea con questa prospettiva, altre analisi hanno suggerito che lo *youth work* favorisca la partecipazione giovanile poiché, operando a metà tra l’obiettivo del sistema socio-istituzionale di preservare se stesso e le aspirazioni dei giovani al cambiamento, sarebbe in grado di ridurre la distanza

---

<sup>142</sup> Tramma, S., (2009). *Che cosa è l’educazione informale*. Roma: Carocci.

<sup>143</sup> Vedi legge 92 del 2012 sulla riforma del mercato del lavoro, che ha definito l'apprendimento informale quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che hanno luogo nel contesto del lavoro, famiglia e tempo libero.

<sup>144</sup> Chisholm, L., Kovacheva, S. & Merico, M., (eds) (2011). *European Youth Studies- Integration Research, Policies and Practices*. Innsbruck: M.A. Eys Consortium University of Innsbruck.

tra i giovani e le istituzioni<sup>145</sup>. Nonostante queste potenzialità, anche le recenti scelte compiute dal legislatore statale pur introducendo nel sistema scolastico concetti di cittadinanza, non menzionano le linee guida della educazione alla cittadinanza dell'Ue e del Consiglio d'Europa. Ancora una volta si perde l'occasione in Italia di allinearsi alle indicazioni europee e di mettere in pratica l'integrazione tra educazione non formale ed educazione formale e l'operato delle diverse organizzazioni ed enti istituzionalmente preposti all'istruzione e alla formazione.

In conclusione, il mancato riconoscimento nazionale non si limita alla figura specifica dell'animatore socioeducativo, ma investe tutto l'ambiente dell'educazione dei giovani, delle attività educative e di quella cosiddetta "comunità educante". Questo contesto obbliga ad una riflessione che tuttavia non è possibile affrontare compiutamente in questo lavoro di dottorato in quanto riguarda più direttamente l'ambito dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro<sup>146</sup> come anche la trasparenza e la effettiva conoscenza di cosa accade a livello territoriale, spesso molto citato, ma non adeguatamente esaminato. La mancanza di trasparenza rispetto a chi fa cosa sui territori, il non riconoscere la complessità delle connessioni tra istruzione scolastica, organizzazioni ed Enti della formazione professionale, educazione curriculare ed extracurriculare, educazione non formale e consolida la separazione tra sistemi educativi che dovrebbero essere complementari e sinergici, ma che restano ancora troppo auto-referenziati in Italia<sup>147</sup>. La questione presenta indubbiamente elementi di specifica complessità in quanto la trasparenza dei titoli, dei certificati nazionali e la valorizzazione delle competenze maturate a livello individuale riguarda l'adozione da parte degli Stati di dispositivi nazionali ed europei di certificazione, ma anche di sistemi trasparenti di reti e di servizi dei sistemi formativi ed educativi; è una tematica che investe la responsabilità delle autorità statali preposte, del terzo settore, nonché degli attori specifici del mercato del lavoro e delle Regioni.

---

<sup>145</sup>Percy-Smith, J. (2006), What Works in Strategic Partnerships for Children: a Research Review. *Children & Society*, 20: 313-323. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2006.00048.x>

<sup>146</sup> Per una rivisitazione storica di quanto l'impulso delle politiche europee abbia inciso nel Sistema italiano della formazione del mercato del lavoro, si rinvia alla collana "I libri del Fondo sociale europeo" a cura dell'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori), specificatamente vedasi: "Certificazione delle competenze e life long learning. Scenari e cambiamenti in Italia e in Europa". ISFOL (2004). L'ISFOL è l'ente pubblico nazionale di ricerca vigilato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che negli anni passati è stato parte attiva di questo importante momento storico di riforme in Italia e in Europa. Le diverse ricerche e pubblicazioni dell'ISFOL sulle tematiche del mercato del lavoro sono un importante riferimento per approfondire anche l'evoluzione della normativa italiana sul tema.

<sup>147</sup> Rossi Doria, M., Ricciardi, E. & Pecorelli, M. (2019). Scuola aperta- Riflessioni e percorsi di cittadinanza attiva. Milano: Pearson; Luongo, P., Morniroli, A., & Rossi-Doria, M. (2022). *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*. Roma: Donzelli Editore.

### 2.3.3 Verso la performance delle Regioni educanti e l'indice Re.p.E

Il lavoro di dottorato sulla analisi dei comportamenti amministrativi e dei processi di politica regionale è stato infine completato da una attività valutativa basata sulla creazione di un indicatore sintetico sperimentale, creato ad hoc, che è stato elaborato con l'ambizione di voler fare un primo tentativo di pervenire alla definizione della "performance" regionale in materia di educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione attiva.

Questo indicatore, che per convenzione è stato denominato "Re.p.E" ("Regioni potenzialmente Educanti"), è stato elaborato con l'obiettivo di attribuire alle Regioni un punteggio sintetico, variabile da 0 a 3, in cui 0 vuol dire che la Regione in base alla analisi desk non esprime una potenziale performance, che è sostanzialmente disattenta ai giovani e non attua interventi strutturati in materia di educazione dei giovani sui temi in esame; 1 'livello di performance appena sufficiente', 2 'discreto livello di performance' e 3 'elevato livello di performance'.

Al fine di costruire tale indicatore sintetico sperimentale, sono stati presi in considerazione dei fattori la cui presenza è stata considerata indicativa della esistenza/assenza di un impegno regionale documentabile a sostegno della educazione dei giovani alla cittadinanza attiva e/o alla partecipazione. Si è scelto di andare un po' oltre alla sola rilevazione dell'esistenza di un impegno esplicito, ad esempio, non è stata considerata sufficiente la semplice declaratoria di principio presente nella legge regionale con la quale in alcuni casi si chiara, per esempio " la Regione sostiene la qualità della educazione dei giovani": in casi simili è stato verificato in che modo avviene questo sostegno; è stato verificato se esiste un meccanismo che assicuri questo sostegno o se ci si limita ad una declaratoria. Si è ritenuto utile arricchire la ricerca con una prima attività valutativa (non dei programmi educativi, ma dei processi assicurati a livello regionale) relativa alla qualificazione dell'azione educativa espressa da ciascuna Regione.

Per cui non ci si è limitati alla rilevazione della esistenza o meno di un generico richiamo al sostegno regionale o ad attività coerenti con il tema in esame, ma ci si è spinti a verificare, a titolo sperimentale e senza la pretesa di essere esaustivi, un indicatore che esprima una prima valutazione qualitativa della potenziale attività regionale. L'attribuzione di un punteggio più vicino a tre indica che la Regione risulta essere in grado, potenzialmente, di agire secondo un approccio strutturale e non episodico in favore di percorsi educativi dei giovani, riconoscendo l'importanza di questa azione per la società e non solo per i giovani a livello individuale. L'identificazione di un approccio strutturale deriva dalla rilevazione della previsione di azioni, sistematicamente e funzionalmente menzionate e identificate grazie alla loro presenza nella legge regionale; a tali riferimenti precisi nelle leggi se ne aggiungono altri considerati qualitativamente importanti al fine di attestare l'esistenza di una volontà

della Regione ad attivare azioni che possano essere qualificate come azioni regionali strutturali, e non episodiche. Il lavoro si è svolto su una base oggettiva, ossia sulla base di quanto previsto dalle diverse leggi regionali approvate. L'attenzione si è concentrata sulla identificazione di dodici fattori che sono stati utilizzati per la elaborazione e costruzione dell'indice sintetico sperimentale Re.p.E, e che sono i seguenti:

1. presenza di attività di ricerca sulla condizione giovanile;
2. distinzione dei ruoli tra Regione (o Provincia Autonoma) e gli enti locali (Comuni) rispetto alla politica per i giovani come, per esempio, le azioni di educazione alla cittadinanza attiva e/o alla partecipazione, la tipologia di servizi da rendere disponibili per i giovani, etc.
3. presenza di una programmazione regionale in materia di politiche giovanili;
4. sostegno regionale generale educazione alla cittadinanza e/o alla partecipazione attiva dei giovani ( ci si riferisce ad un sostegno concreto, definito come per esempio ad un sostegno di tipo economico, procedurale, finanziario o in termini di semplificazioni procedurali, attestazioni, riconoscimenti pubblici di qualità, corsie preferenziali, etc.);
5. sostegno regionale specificatamente definito in favore della partecipazione attiva dei giovani tramite azioni identificate (attività educative, finanziamento di progetti, definizione coerente del significato del servizio civile regionale, etc.)
6. sostegno regionale specifico alla cittadinanza dei giovani tramite azioni identificate (attività educative, finanziamento di progetti, promozione di consigli giovanili, etc.);
7. riconoscimento e conseguenti forme di sostegno (es. formazione professionale, alta formazione, titoli, attestazioni, inserimento dello *youth worker* nei bandi regionali etc.) al ruolo educativo degli operatori socioeducativi dei giovani/degli *youth worker*;
8. esistenza di un ufficio regionale, servizio, settore che si occupa dei giovani;
9. presenza di un Assessore regionale con delega alle politiche giovanili<sup>148</sup>;
10. presenza di uno spazio/sezione dedicato alle politiche giovanili nel sito web della Regione;
11. presenza di organismi di rappresentanza giovani (ad es. Consigli, Forum, Consulta, etc.);

---

<sup>148</sup> La rilevazione è aggiornata al 30 giugno 2022

12. altre specificità rilevanti per le finalità specifiche della performance regionale.

Nella costruzione dell'indice è stata considerata la presenza o meno dei criteri suddetti nelle leggi regionali che sono state specificatamente analizzate. Di seguito si esplicita il contributo specifico fornito dai 12 criteri nella definizione dell'indice Re.p.E.

Legenda:

Valore educante espresso in R.Edu	Numero di criteri presenti nelle leggi regionali	SIGNIFICATO VALORE
0	NESSUN CRITERIO PRESENTE	REGIONE PRIVA DI UNA POTENZIALITA' EDUCANTE
1	PRESENTI A 1 A 3 CRITERI	REGIONE "POTENZIALMENTE POCO EDUCANTE"
2	PRESENTI A 4 A 7 CRITERI	REGIONE "POTENZIALMENTE ABBASTANZA EDUCANTE"
3	PRESENTI A 8 A 12 CRITERI	REGIONE "POTENZIALMENTE MOLTO EDUCANTE"

**Tabella 2. Applicazione dell'indice Re.p.E.**

REGIONI	INDICE Re.p.E.	CRITERI PRESENTI NELLE LR
<u>Abruzzo</u>	1	5,11
<u>Basilicata</u>	1	4,11
Provincia Autonoma di BZ	3	1,2,3,4,5,6,7,8,10,11
<u>Calabria</u>	1	8,11
<u>Campania</u>	3	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11
<u>Emilia-Romagna</u>	3	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12

<u>Friuli-Venezia Giulia</u>	3	2,3,4,5,6,7,8,10,11
<u>Lazio</u>	2	2,3,5,8,10,11
<u>Liguria</u>	2	2,3,6,9,11
<u>Lombardia</u>	3	3,4,5,6,8,9,10,11
<u>Marche</u>	2	3,9,10,11
<u>Molise</u>	Non applicabile	Assenza di legge regionale
<u>Piemonte</u>	3	2,3,4,5,6,7,8,9,10,11
<u>Provincia Autonoma di TN</u>	3	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12
<u>Puglia</u>	3	2,3,4,5,6,7,8,9,10,11
<u>Sardegna</u>	2	1,2,3,5,11
<u>Sicilia</u>	2	1,2,3,4,6,11
<u>Toscana</u>	Non applicabile	Assenza di legge regionale
<u>Trentino-Alto Adige</u>	Non applicabile	Assenza di legge regionale
<u>Umbria</u>	2	2,3,6,9,10,11
<u>Val d'Aosta</u>	3	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11
<u>Veneto</u>	3	1, 2,3,4,5, 6, 7, 9,11

A seguire è stata predisposta una info-grafica che rappresenta la performance regionale che rende immediatamente evidente le specificità degli approcci regionali rispetto alla politica per i giovani e in particolare rispetto alle questioni della potenzialità educativa alla cittadinanza e alla partecipazione attiva dei giovani.

Alla gamma dei punteggi da 0 a 3 corrispondono le sfumature del colore blu, perciò, si avrà il colore blu scuro per il valore 3 con sfumature dal blu chiaro al bianco con il quale si identificano le Regioni “zero”. In base a questa rappresentazione, l’Italia viene riproposta in base al potenziale impegno regionale sulla politica giovanile con specifico riferimento in favore della educazione alla cittadinanza e alla partecipazione attiva.

I risultati di questa analisi regionale restituiscono un quadro complesso e diversificato che potrà essere utilizzato anche a supporto delle analisi sociologiche della società italiana, ma soprattutto per ulteriori approfondimenti in termini di analisi dei contenuti e dei metodi educativi civici effettivamente proposti. Risulta infatti possibile dare delle risposte, sebbene ovviamente non esaustive, alla diversità



dei comportamenti sociali della popolazione residente nelle diverse regioni, ed in particolare della popolazione giovanile in Italia.

Val la pena precisare che è molto difficile voler sintetizzare con un indicatore sintetico un fenomeno complesso come la misura della potenzialità educativa di una Regione sui temi che sono stati esaminati in particolare sulla partecipazione e sulla cittadinanza, e la proposta di misurazione non ha la pretesa di essere né unica né l'unico metodo. Sarebbe sufficiente modificare la scelta di alcuni dei 12 parametri che sono stati posti come base della costruzione dell'indicatore per ottenere risultati anche molto differenti. La complessità della misurazione della potenzialità educativa di una Regione, che comunque dipende da molti fattori aggiuntivi rispetto a quelli che è stato possibile esaminare in questo contesto, concerne anche dei fattori completamente diversi dalla sola analisi della normativa, sebbene la normativa sia anche un riflesso di una propensione culturale. Un tema diverso, e successivo alla verifica delle precondizioni, è la effettiva espressione di una capacità educante a livello territoriale; in tal caso si dovrebbe misurare tramite una analisi del riscontro sulla concretezza, ossia la verifica della effettiva applicazione corretta e contenutistica della norma adottata e che in questo lavoro non può essere presa in considerazione in quanto sarebbe un diverso lavoro di ricerca.

Con il presente lavoro si è voluto rappresentare l'intento e la direzione regionale nei riguardi della educazione dei giovani che dovrebbe essere una principale competenza statale e solo residuale o integrativa delle regioni. Il lavoro svolto evidenzia una marcata intenzionalità da parte di alcune Regioni a introdurre un sistema organizzativo mirato a questo scopo. Questo aspetto è considerato un fattore determinante: è una condizione preliminare necessaria per verificare anche le distanze tra le politiche enunciate e quelle applicate; di fatto è come se si fosse creata una prima griglia che dimostri almeno un embrione di infrastruttura immateriale a sostegno di processi educativi. Una analisi ben diversa può vertere sulla verifica della applicazione della normativa; in tal caso si tratterebbe di misurare la efficacia dell'indicatore proposto che si limita a descrivere una potenzialità, pur riconoscendo che sia difficilmente sintetizzabile in un indicatore onnicomprensivo questa misurazione.

L'ambizione di questo esercizio non è di essere esaustivi, bensì di stimolare i decisori a supportare la ricerca affinché si sviluppi maggiormente in Italia una migliore e più sistematica attenzione agli approcci valutativi delle politiche regionali che riguardano i giovani. Si ritiene infatti che tali politiche stiano diventando dei driver di comportamenti nella società e della determinazione di quei contesti favorevoli allo sviluppo del potenziale delle giovani generazioni e dimostrano anche una visione del ruolo dei giovani in una società.



**Indice Re.p.E**  
Regioni potenzialmente Educanti

Da quanto precede si evince che, con maggiore o minore sistematicità, quasi tutte le leggi regionali promuovono la partecipazione e la cittadinanza attiva dei giovani, l'autonomia dei giovani, la rappresentanza dei giovani, la creatività, l'imprenditorialità, il diritto agli spazi, il diritto alle esperienze educative, le agevolazioni culturali, la mobilità dei giovani, l'housing, la valorizzazione dei talenti, le giovani famiglie, etc.

Si riscontra una offerta di opportunità per i giovani molto diversificata tra i territori all'interno dello stesso Paese e questa diversità aggiunge diversità educative nazionali sui giovani all'interno dell'UE, ma purtroppo la diversità di opportunità per i giovani all'interno dello stesso Paese si accresce se lo sguardo viene spostato sullo scenario europeo di riferimento.

Dalla ricostruzione del quadro delle normative regionali è emerso che alcune Regioni hanno deciso di ispirare le proprie leggi richiamando non solo la Costituzione italiana, ma anche i valori dell'Ue e, in questa prospettiva, viene attribuita importanza anche al contributo che i giovani possono dare alla costruzione della identità europea<sup>149</sup>, alla cittadinanza europea, alla partecipazione attiva, alla formazione degli educatori considerata un elemento chiave per la qualità dei servizi educativi dei giovani, dei bambini e della adolescenza .

In conclusione, ci si chiede se nel nostro Paese le Regioni hanno impostato la propria politica sul riconoscimento dei valori dell'Ue e sulla importanza della politica per la gioventù in quanto tale, cosa impedisce che tale approccio non sia riscontrabile anche a livello nazionale? Cosa impedisce alle autorità centrali preposte di adottare orientamenti nazionali che siano un sostegno e un riferimento unitario nel nostro Paese rispetto alla considerazione dei giovani nella nostra società? E cosa impedisce l'avvio di un percorso di riconoscimento del campo di azione riconducibile all'ambito dello *youth work* e, soprattutto della possibilità di andare verso una politica che, come indicato nel precedente paragrafo si impegni ad assicurare livelli minimi di servizi qualitativi di natura sia ricreativa, sia educativa, specifici per la gioventù in quanto ciò serve alla società?

---

<sup>149</sup> Vedi a titolo di esempio, la Legge Regione Emilia-Romagna

## 2.4 Riflessioni e sintesi sulle principali evidenze del caso Italia

Un panorama italiano così diversificato come quello emerso dall'esame delle azioni dello Stato e di quelle delle Regioni in materia di politica giovanile conferma la debolezza o la ricchezza di una politica? L'assenza di un indirizzo nazionale chiaro sulla politica giovanile è un fattore limitativo della libera espressione dei diversi orientamenti culturali e politici in materia, o diversamente, la presenza di un indirizzo nazionale potrebbe essere di stimolo verso una direzione soprattutto per quelle realtà regionali che incontrano ancora delle difficoltà ad intervenire su questa tematica?

Se fino a qualche tempo fa la mancanza di una legge quadro marcava in modo evidente una lacuna nel contesto italiano, avendo constatato i progressi compiuti dalle Regioni ci si può chiedere se il vuoto maggiore sia da individuare nella assenza della legge quadro oppure nella assenza di una visione nazionale centrata sui giovani, che possa anche prescindere dalla legge quadro.

Si ritiene che l'attenzione non debba porsi sulla differenza tra un tipo di politica più o meno interventista, più o meno incisiva; ciò che in Italia manca è il coordinamento tra le politiche e tra i diversi livelli in cui le politiche che riguardano i giovani trovano attuazione; si lascia spazio alla voce di alcuni stakeholders esasperando così la personalizzazione di una politica già di per sé esposta al protagonismo e alla personalizzazione.

In mancanza di una regia nazionale che identifichi degli obiettivi qualitativi da raggiungere a livello di sistema Paese e verso cui tutti dovrebbero concorrere e che incoraggi, valorizzi e sostenga una sistematica e organizzata diffusione della conoscenza dei bisogni e delle aspettative dei giovani e delle azioni che li riguardano, anche l'azione di stimolo e di accelerazione pilotata dal PNRR è esposta al rischio di dispersione e non riuscirà ad innovarsi e a innovare le altre politiche interferenti.

La questione relativa alla identificazione della qualità e quantità di opportunità per i giovani espresse in termini di tipologia di servizi che dovrebbero essere loro assicurati non è un tema posto all'ordine del giorno dalla politica statale in Italia, e non lo è neanche nei recenti programmi politici elettorali<sup>150</sup>. Resta da chiederci per quale ragione un approccio analogo a quello che è entrato in vigore nel nostro ordinamento nel campo della assistenza sanitaria, ossia i famosi "LEA" (livelli di assistenza minima da assicurare in tutto il Paese a tutte le persone), non possa essere preso in considerazione anche per i giovani. Ovviamente non si tratta in questo caso di perorare un approccio assistenziale, al contrario ci si sta chiedendo quali siano le cause che ostacolano la messa in atto di un approccio politico che miri ad assicurare a tutti i giovani e su tutto il territorio nazionale, una qualità uniforme minima di

---

<sup>150</sup> Sono stati esaminati i programmi elettorali di...partiti e nessuno di essi ad oggi (25 agosto 2022) ha un programma di impostazione di una politica statale per i giovani, diversi partiti prevedono interventi sui giovani di diverso tipo.

servizi, prestazioni e opportunità, soprattutto culturali ed educative, almeno su quei temi considerati valoriali e identificativi di una cultura occidentale democratica. Una politica che mira a garantire livelli minimi di qualità di opportunità da assicurare a tutti i giovani, infatti non sembra sia ancora nell'agenda dell'Italia, malgrado la condizione giovanile che caratterizza il nostro Paese e le circostanze specifiche della grande politica espansiva di questi anni riconducibile al PNRR.

Relativamente ai livelli minimi di offerta dei servizi per i giovani, in particolare di servizi educativi e ricreativi, per accedere ad una fruizione costruttiva del tempo libero, ci si trova di fronte ad un vuoto normativo nazionale troppo evidente e troppo grave per continuare a non essere affrontato e, in questo contesto la potenzialità delle autorità locali del nostro Paese è totalmente sottovalutata dal livello del decisore nazionale. Si è constatato che in Italia esiste un articolato spaccato di interventi e di regolamentazioni specifiche sui giovani, ma disomogenee tra loro e non sempre centrate effettivamente sui giovani in quanto tali, piuttosto sulle diverse forme di risposta al disagio giovanile o sulle politiche settoriali che hanno una loro derivazione sui giovani, e recentemente sulla famiglia<sup>151</sup>.

Come accennato all'inizio di questo capitolo, la politica per i giovani sembra trovarsi in un percorso non chiaro che ha dato il sottotitolo al lavoro di dottorato. Da un lato si è riscontrata l'esistenza di numerosi interventi statali, a prevalente impostazione settoriale, che si rivolgono ai giovani e che non risultano coordinati e/o integrati tra loro. I numerosi interventi posti in essere a livello statale che riguardano i giovani e le politiche regionali che stanno emergendo nelle diverse realtà territoriali italiane non costituiscono una politica nazionale, ma una sommatoria di azioni.

Dall'altro lato si osserva che diverse Regioni stanno progressivamente legiferando o comunque intervenendo con atti programmatici sul tema e, nel procedere in questa direzione, non è raro riscontrare che tali Enti si richiamino anche alle linee di indirizzo europee dimostrando così una certa coerenza e comunque una volontà di prenderle in considerazione.

Rispetto alla politica per i giovani, sembra emergere un orientamento verso una politica a prevalente carattere regionale, piuttosto che di una politica concorrente tra Stato e Regioni; la politica sui giovani, a seconda della materia normata, si attua su scala regionale oppure locale. Al livello nazionale il vuoto strategico viene debolmente coperto con diversificate iniziative regolamentari o normative di settore o di ambito geografico di intervento. La politica per i giovani non può essere la

---

<sup>151</sup> Si citano a titolo di esempio le procedure di evidenza pubblica pubblicate a fine 2020 "Educare insieme", "Educare in Comune" e "Time to care" che indirettamente vanno anche sui giovani anche se il target è più in generale la famiglia che abbia certi requisiti.

sconnessa sommatoria di interventi promossi da ogni Ministero e da ogni Regione che hanno i giovani come target o come beneficiari.

A conclusione di questo capitolo, tenendo conto delle evidenze emerse in base al lavoro di approfondimento realizzato, si ritiene possibile individuare almeno due linee di azione prioritarie che potrebbero costituire la base da cui partire per risolvere alcune delle contraddizioni emerse valorizzando anche ciò che di positivo si sta attuando in Italia in questo ambito. Le due priorità che non dovrebbero essere trascurate sono la definizione di una visione condivisa sui giovani, sul potenziale delle giovani generazioni e sul loro ruolo nella società. Per venire a questo risultato richiede di saper guardare lontano e impostare un percorso di concertazione e di condivisione di medio periodo che inizialmente accorci anche la distanza tra i decisori e i giovani, ricostruisca relazioni fiduciarie e meccanismi strutturati di dialogo, e dall'altro lato identifichi i pilastri condivisi sui quali basare gli interventi che potranno essere attivati ai diversi livelli ma concorrenti al conseguimento di obiettivi condivisi. Si tratta perciò di proporre una strategia di crescita del Paese che faccia leva sui giovani.

Dall'altro lato si ritiene prioritario affrontare il tema dei servizi e delle attività rivolte ai giovani a livello territoriale e di cui loro hanno un reale bisogno. Agire in questa direzione darebbe corpo alla una visione strategica che si propone di affermare concretamente pari opportunità per tutti i giovani residenti in Italia. Occorre cioè cambiare il paradigma della impostazione di questa politica e porsi degli obiettivi in termini di quantità e qualità di servizi e spazi da offrire ai giovani in tutta l'Italia e agire sulla rimozione delle cause che hanno generato disegualianze di opportunità. Perseguire l'obiettivo della crescita sana dei giovani non è una *politica per la gioventù* ma è una politica per il *benessere di tutta la società*. Una politica che si basa solo sulla offerta di risorse finanziarie pubbliche per attuare degli interventi tramite politiche riparative o che attiva procedure spot di evidenza pubblica non risponde ad una domanda di servizi, spazi e attività da assicurare capillarmente lì dove i giovani crescono e vivono: un bonus per le famiglie che hanno figli adolescenti non assicura la disponibilità di servizi educativi per quei ragazzi adolescenti. Ciò non significa che il *bonus* non sia utile; è opportuno interrogarsi se questo strumento di sostegno può essere effettivamente universale in quanto risulta utile al fine fruire dei servizi educativi e culturali o se, quando ci si trova in territori che non offrono questi servizi, non costituisce un generico supporto al reddito.

Dal lavoro svolto si conclude che la questione da porre non è circoscritta alla alternativa legge quadro sì o legge quadro no, ma risulta necessario ridefinire il patrimonio culturale unificante sul quale fra leva e che ponga al centro i giovani verso cui indirizzare i pur numerosi interventi di spesa pubblica che oggi già esistono e trasformali in investimenti e non in driver di spesa.

Ovviamente, da un punto di vista organizzativo quanto precede implica il poter contare su una struttura amministrativa sufficientemente preparata per intraprendere questo percorso che non potrà essere attuato contando su una persona sola al comando; non sarà sufficiente, seppur opportuno, chiedere un Ministro delegato ai giovani o una legge affinché anche una politica condivisa e strutturata si attui: una legge non fa una politica.

Occorre che una serie di condizioni intervengano in parallelo e simultaneamente, senza questi requisiti sarà difficile costruire un processo che porti alla definizione di una visione accomunante, nella quale tutti gli stakeholders ci si dovrebbero riconoscere e che si proponga degli obiettivi da raggiungere. L'attuazione di una strategia di medio termine ovviamente richiederà perciò anche il consolidamento di una struttura organizzativa stabile e consistente sulla quale appoggiare il percorso e la sua continuità; si tratta di rivedere la consistenza del Dipartimento affinché esso sia messo in condizione di incardinare veri meccanismi di coordinamento, integrazione, monitoraggio e valutazione, studio e ricerca a supporto della attuazione di una visione politica.

Un approccio del genere che tenga conto delle linee di indirizzo europee ha già dei precedenti seppur prevalentemente solo a livello regionale; dalle evidenze regionali emerse si ritiene che in Italia ci siano esperienze qualificanti già realizzate sulle quali si potrebbe far leva per giungere alla definizione di una strategia nazionale. In tal caso si potrebbero attivare quei processi tipici dei vasi comunicanti tramite i quali ci si contamina positivamente non solo a causa della presenza di una piattaforma di visibilità o di semplificazione procedurale, ma di meccanismi strutturali di contaminazione.

Relativamente al tema degli stakeholders della politica giovanile in Italia, si ritiene che un ruolo più chiaro dovrebbe essere riconosciuto alla Agenzia Nazionale per i Giovani; questa struttura di piccole dimensioni, dotata di budget europeo vincolato e di budget nazionale discontinuo, ha specifiche potenzialità non ancora messe a sistema. L'Agenzia dispone di un proprio *knowhow* che consentirebbe, se opportunamente riconosciuta, di svolgere un ruolo pivot su alcune tematiche peculiari, tra le quali si cita il riconoscimento dello *youth work*, l'educazione non formale e informale dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione e l'approfondita conoscenza della politica europea e della Strategia europea per i giovani delle quali l'Agenzia è un attore principale.

Qualora il know-how in possesso dell'ANG fosse riconosciuto, questo organismo potrebbe svolgere un ruolo propulsore e essere cerniera tra l'indirizzo Ue e il contesto nazionale. Questa consapevolezza non sembra ancora una realtà malgrado uno degli ultimi decreti dell'attuale Ministro per i Giovani riconosca all'Agenzia un ruolo tecnico qualitativo di supporto al Dipartimento stesso per l'attuazione degli interventi statali previsti dal riparto per l'annualità 2022 del FNPG. Questo ruolo, seppur costituisce un passo in avanti sembra circoscritto solo alla capacità ed efficienza tecnica che l'ANG

può mettere in campo, per conseguire certi scopi, ma che non valorizza ancora pienamente anche alle competenze specifiche acquisite quale organismo strumentale della Commissione europea.

Infine, un'altra priorità sulla quale si ritiene opportuno porre attenzione politica e organizzativa è il raccordo e la messa a sistema delle banche dati che riguardano gli interventi rivolti ai giovani, le quali attualmente risultano non essere dialoganti tra loro e ciò impedisce la fruibilità e la valorizzazione di importanti informazioni che sarebbero una utile base a supporto delle decisioni e della definizione di una politica nazionale sui giovani. Questo elemento di riflessione pone infatti il tema della importanza della ricerca e della analisi dei dati che dovrebbe essere alla base di ogni decisione politica.



## Capitolo III- Il recepimento in Italia delle linee di indirizzo europee sulla cittadinanza e sulla partecipazione attiva dei giovani.

### 3.1 Il recepimento in Italia delle linee di indirizzo europee

Il recepimento in Italia della politica europea per i giovani e in particolare degli indirizzi europei sull'educazione e sull'esercizio della cittadinanza e della partecipazione dei giovani costituisce una declinazione tematica specifica dell'attività generale che rientra nell'ambito della cosiddetta fase discendente. Come accennato nei precedenti capitoli, la partecipazione di uno Stato Membro ai processi di definizione delle normative e delle politiche europee avviene in due fasi temporalmente e proceduralmente distinte: quella ascendente che riguarda la definizione del diritto europeo e quella discendente concerne il suo recepimento negli ordinamenti o nelle politiche nazionali; quest'ultimo è un processo richiesto per tutti gli atti che hanno un valore giuridico, sia quelli di natura obbligatoria sia quelli non giuridicamente vincolanti, ma di indirizzo.

L'attività generale di recepimento delle normative e atti di indirizzo europei, tema storico che si è posto fin dall'inizio della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, concerne soprattutto l'applicazione del diritto europeo in Italia; si tratta di una materia compiutamente disciplinata in base a leggi, procedure e prassi in continua evoluzione. Le modalità e l'evoluzione della partecipazione italiana al processo decisionale europeo nelle due fasi che riguardano la formazione del diritto europeo (fase ascendente)<sup>152</sup> e la sua applicazione in Italia (fase discendente) sono anche di numerosi dossier prodotti dai rispettivi uffici studi delle due Camere del Parlamento che partecipa a pieno titolo a questi procedimenti<sup>153</sup>.

L'appartenenza all'Ue implica di essere co-legislatore e contemporaneamente tra i principali destinatari dei Regolamenti, delle Risoluzioni, Raccomandazioni, degli atti di indirizzo, delle decisioni e degli interventi finanziari adottati dalle Istituzioni europee che gli Stati stessi concorrono ad adottare: ciò avviene in forza della modalità specifica che governa i processi decisionali dell'Ue. Essere co-legislatore/co-decisore a livello europeo, simultaneamente destinatario privilegiato delle decisioni assunte al livello europeo, nonché in fase discendente, essere autonomo legislatore nel

---

<sup>152</sup> Vedi Giuseppe Tesauro, Massimo Fragola, Politi, Mellace, Lorenzo Federico Pace e Conforti.

<sup>153</sup> La partecipazione del Senato alla formazione del diritto europeo: l'esame degli atti dell'Unione europea nella fase ascendente. Statistiche e procedure; Il Dossier è stato predisposto dal Senato, in particolare dall'Ufficio Valutazione Impatto, Documento di analisi n. 18. Il dossier è distribuito con Licenza Creative Commons, 2017; vedasi anche la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea Anno 2018. Profili di competenza delle Commissioni permanenti Doc. LXXXVII, n.2 -Dossier n 112, predisposto dal Servizio studi- Dipartimento Affari comunitari, 2019

proprio territorio nazionale sono situazioni che derivano dalla peculiarità dell'appartenenza alle istituzioni europee e si è visto che tali caratteristiche sono intrinseche al processo di integrazione europea e uniche nello scenario delle Organizzazioni internazionali. Si tratta di una condizione di sincronicità molto peculiare: gli Stati membri validano gli atti in sede europea e contemporaneamente si impegnano, in quella stessa sede, ad applicarli/attuali/recepirli nei rispettivi Paesi. Ciò che varia da Stato a Stato è la fase del recepimento e di attuazione a livello nazionale nei cui ambiti variano infatti i livelli di completezza, delle modalità di recepimento e di attuazione degli atti e delle politiche europee. Questo aspetto caratterizza il panorama europeo a maggior ragione in quegli ambiti di intervento in cui l'UE non ha una delega propria e dunque non adotta atti giuridicamente vincolanti di diretta o indiretta applicazione, ma solo iniziative di indirizzo come è il caso per la maggior parte delle iniziative nel campo della politica europea per la gioventù, come ad esempio, la Strategia europea per i giovani (2019-2027) il cui recepimento varia da Stato a Stato. La capacità di recepimento dipende infatti da molti fattori, che si possono far rientrare in almeno tre macrocategorie: da un lato la capacità/volontà politica di recepire gli indirizzi dell'Ue da parte dei singoli Stati che si caratterizzano ognuno per avere un proprio bagaglio culturale, storico e di sensibilità politica e pertanto anche gli atti europei hanno conseguenze diverse, variabili in base ai sistemi organizzativi e culturali sui quali impattano. Molto spesso accade che caratteristiche culturali rispetto al posizionamento nazionale verso l'integrazione europea e/o esigenze di competizione politica interna incidano negativamente sulla attenzione all'Europa in generale.

Dall'altro lato la correlazione con le politiche europee è anche condizionata dal potere e dalla capacità dell'Ue di monitorare nei diversi Stati membri l'effettivo recepimento dei propri atti di indirizzo, introducendo anche la propria capacità/facoltà di esercitare una "moral suasion" relativamente a chi resta indietro e/o a chi, da questi indirizzi, addirittura volontariamente, si allontana. Val la pena a tale proposito menzionare le due recenti sentenze dalla Corte europea di Giustizia<sup>154</sup> contro l'Ungheria, sostenuta dalla Polonia, e contro la Polonia sostenuta dall'Ungheria sul tema della condizionalità dei finanziamenti al rispetto dello stato di diritto e alla tutela dei valori di cui all'art 2 del Trattato; è possibile citare anche la Risoluzione del Parlamento europeo sulle violazioni del diritto dell'Ue e dei

---

<sup>154</sup> Sentenza della Corte, seduta plenaria, del 16 febbraio 2022 – Causa C-156/21 Ungheria/Parlamento e Consiglio e Causa C-157/21 Sentenza della Corte (Seduta Plenaria) del 16 febbraio 2022 — Repubblica di Polonia/Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea

diritti dei cittadini LGBTIQ adottata in risposta alle leggi in Ungheria considerate contrarie rispetto ai diritti fondamentali e ai valori promossi dall'Ue di cui all'articolo 2 del Trattato.<sup>155</sup>

L'ulteriore fattore che nell'ambito delle vicende connesse alla storia italiana dell'integrazione europea e alla sua capacità di fruire delle opportunità anche finanziarie è riconducibile alle caratteristiche peculiari dell'azione del sistema pubblico italiano. Nel prendere in considerazione il sistema organizzativo del nostro Paese, che ne condiziona la nostra affidabilità/credibilità nello scenario europeo, occorre tener conto dell'inefficienza della Pubblica amministrazione italiana che si riflette anche nell'atavico ritardo proprio nella gestione delle risorse finanziarie. La capacità di adeguamento del nostro sistema alle procedure e alle politiche europee<sup>156</sup> rappresentano una problematica annosa, tutt'ora irrisolta che riguarda il sistema Italia e la sua capacità di attivazione dell'organizzazione interna e indirettamente incide anche alla sua credibilità del Paese; con il PNRR tale questione torna di attualità. La complessità oggettiva dell'esercizio della governance di molte politiche pubbliche, la capacità e l'efficienza del sistema organizzativo generale della pubblica amministrazione italiana sono elementi che impattano sulla materia trattata da questo lavoro di dottorato. La complessità è una peculiarità della amministrazione italiana e il suo basso livello di efficienza –che si riflette anche nel campo della politica giovanile europea e nazionale- costituisce una questione aperta nei rapporti tra Ue e Italia fino al punto da essere diventata un tema/obiettivo in sé e dunque un fattore aggiuntivo di condizionalità nella concessione dei finanziamenti europei.

Gli obiettivi della maggiore efficacia della pubblica amministrazione italiana in generale e del miglioramento della capacità di attuare riforme strutturali sono infatti diventati elementi intrinseci ai programmi che ci vengono finanziati e paradossalmente in tal modo, parte dei finanziamenti per la coesione vengono persino vincolati alle riforme del sistema pubblico italiano. È da molti anni che questa problematica è stata posta sotto il faro della Commissione europea soprattutto nell'ambito della programmazione e attuazione delle politiche di coesione<sup>157</sup>. A titolo di esempio si citano i cosiddetti Piani di rafforzamento dell'amministrazione (PRA) che hanno condizionato tutta la programmazione dei fondi strutturali del periodo 2014-2020, sia per ciò che concerne i programmi a gestione regionale sia per ciò che concerne quelli a gestione statale; il PRA è attualmente ripreso

---

<sup>155</sup> Risoluzione del Parlamento europeo P9\_TA(2021)0362 dell'8 luglio 2021, pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 1.3.2022

<sup>156</sup> Citare i recuperi fatti sulle procedure di infrazione ...uno storico bagaglio che non ci fa onore

<sup>157</sup> In particolare, il primo esercizio sistematico di applicazione della condizionalità a tutto il Paese e non a singole regioni, è stato applicato con la programmazione 2014-2020. Tutta l'attuazione e la gestione dei programmi finanziati dai Fondi SIE in Italia è stata obbligatoriamente condizionata dalla approvazione di piani di efficientamento della capacità organizzativa e di spesa denominati PRA ossia piani di rafforzamento amministrativi

anche nella programmazione 2021-2027. Si è trattato di uno degli aspetti di maggiore innovazione introdotto dalla programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali europei (FSE e FESR) in Italia: congiuntamente ai Programmi Operativi è infatti diventato obbligatorio per le Regioni e i Ministeri italiani predisporre dei *Piani di Rafforzamento Amministrativi (PRA)*. Il PRA è un documento programmatico, immediatamente attuativo, nel quale sono definiti gli interventi di adeguamento amministrativo, tecnico, normativo e organizzativo che le amministrazioni responsabili della gestione e dell'attuazione dei singoli Programmi Operativi si impegnano a realizzare per assicurare l'efficiente, efficace e trasparente esecuzione dei Programmi stessi. Questo approccio è stato addirittura riproposto come se fosse una innovazione tra le condizioni più incisive per essere considerati idonei e affidabili a ricevere i finanziamenti europei previsti dal Next Generation Eu/Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>158</sup>.

Per quanto concerne i meccanismi di verifica dell'attuazione degli impegni assunti occorre precisare che gli strumenti europei di controllo e di pressione sugli Stati sono diversi a seconda che ci si collochi nell'ambito della verifica della attuazione di atti giuridicamente obbligatori e vincolanti, oppure nell'ambito di altre tipologie di atti.

Qualora gli scostamenti si verificano rispetto ad atti di indirizzo e di orientamento: l'Ue non può attivare vere e proprie misure sanzionatorie verso uno Stato membro, anche qualora quest'ultimo scegliesse di non conformarsi.

Relativamente alla materia esaminata in questa sede, l'angolatura da prendere in considerazione riguarda soprattutto l'ambito del soft power, della "moral suasion" esercitata dalle istituzioni europee quando si pronunciano su temi che non rientrano tra le politiche interamente delegate. Il potere delle istituzioni europee di ottenere il recepimento delle proprie linee di indirizzo è una materia fluida e la pressione sugli Stati in questi casi non è tale da creare una vera e propria obbligazione a conformarsi. Una ulteriore caratteristica della politica europea per i giovani rispetto al contesto italiano consiste nel fatto che essa si presenta integralmente addizionale; solo rispetto ad alcune Regioni essa si pone come politica integrativa, rafforzativa di strategie regionali e dunque sinergica. La ratio della politica europea per i giovani richiede proprio questa caratteristica, ossia di fare in modo che gli indirizzi europei provochino l'avvio di una politica che comunque sarà sempre molto caratterizzata dalle peculiarità nazionali; questa constatazione costituisce un "acquis" nel panorama europeo. La Commissione europea e il CoE, come emerge anche dalla dedicata piattaforma "youthwiki" presuppongono politiche nazionali specifiche sui giovani sulle quali dovrebbero incidere indirizzi per

---

<sup>158</sup> Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del consiglio, del 21 febbraio 2021 che istituisce tutto il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

quella parte della politica che può essere convergente. Nei casi in cui la politica nazionale sui giovani non è consolidata, la politica di indirizzo europeo a volte non riesce a funzionare da acceleratore e da innovatore in quanto non ha il tessuto organizzativo solido sul quale appoggiare. Paradossalmente, per gli ultimi Stati entrati nell'Ue come, ad esempio, il gruppo dei dieci dell'Europa Centro Orientale, a prevalente sistema politico centralizzato, è stato meno complicato avviare percorsi di allineamento alle linee di indirizzo europee sui giovani in quanto non avevano politiche nazionali sui giovani da modificare e non sono caratterizzati sistemi decisionali multilivello.

In Italia il Parlamento<sup>159</sup>, partecipa al processo decisionale europeo tramite diverse forme di interlocuzione con le Istituzioni europee, ma soprattutto sviluppa interlocuzione informativa e di raccordo con i diversi rami dell'apparato governativo e svolge la funzione di indirizzo e controllo proprio sull'operato del Governo. La responsabilità di indirizzo e controllo sull'azione di governo in materia di politiche europee, si è estesa anche alla verifica della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, che è ormai parte integrante di quasi tutte le politiche nazionali. Infatti, in base all'art 6, comma 1 della legge 234 del 2012 gli obblighi informativi del Governo sui documenti trasmessi alle Camere si estendono su atti, documenti e progetti di atti europei, ivi compresi quelli di rango non legislativo. Ciò significa che anche il Parlamento potrebbe svolgere un'azione propulsiva rispetto alle politiche giovanili; a tale riguardo, qualche iniziativa è stata assunta come ad esempio alla costituzione di un intergruppo parlamentare<sup>160</sup> che, con l'occasione del Programma NEXT Generation EU ha prodotto dei documenti indirizzati al Governo e al dibattito pubblico che è stato dedicato a formulare delle proposte per rafforzare gli interventi sui giovani e nel contesto della politica giovanile che. Tuttavia, questa tipologia di iniziativa resta abbastanza isolata e purtroppo ancora poco incisiva.

---

<sup>159</sup> Legge del 24 dicembre 2012 n. 234. Ad integrazione di quanto disposto dalla legge del 2012 sono vigenti diversi regolamenti interni alle due Camere. Si ricorda infine che il processo decisionale europeo si basa sul Trattato sul funzionamento dell'Ue, art. 294 del TFUE, entrato in vigore con il Trattato di Lisbona che ha introdotto la procedura di co-decisione.

<sup>160</sup> Si tratta dell'intergruppo parlamentare "Next Generation EU per l'Italia per l'equità intergenerazionale e le politiche giovanili", costituito nel 2021, che si è concentrato anche nella formulazione di proposte per la formazione, l'occupazione e l'emancipazione giovanile e a valorizzare i giovani come priorità del Next Generation EU. Il gruppo è stato presieduto dall'on.le Massimo Ungaro; per maggiori informazioni consulta <https://www.osservatoriorecovery.it> e [https://www.massimoungaro.eu/intergruppo\\_parlamentare\\_next\\_generation\\_italia\\_per\\_l\\_equit\\_intergenerazionale\\_e\\_le\\_politiche\\_giovanili\\_krg4vee1td50xk-0xkdx3a](https://www.massimoungaro.eu/intergruppo_parlamentare_next_generation_italia_per_l_equit_intergenerazionale_e_le_politiche_giovanili_krg4vee1td50xk-0xkdx3a)

Dell'azione di governo, come meglio illustrato nel prosieguo, ne risponde l'attività di coordinamento esercitata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e viene condotta con il supporto delle diverse strutture governative competenti per materia.

Concludendo, si può ricapitolare che la tematica in esame è sicuramente ben conosciuta dal sistema Italia al cui interno vigono norme, prassi, gruppi di lavoro formali e informali, gruppi di esperti permanenti e temporanei, comitati, riunioni e procedimenti vari che assicurano la partecipazione informata e strutturata alla definizione degli atti e il loro recepimento, sia nel caso siano atti di rango legislativo cogente, sia che si tratti di quelli di rango non cogente ma di indirizzo e di strategia.

La ricerca della coerenza tra la politica nazionale e quella europea in merito alla politica per i giovani in generale, e in particolare in merito alla educazione alla cittadinanza e alla partecipazione dei giovani, dovrebbe rientrare nell'ambito degli obiettivi delle azioni che l'amministrazione è chiamata a porre in essere nella fase discendente del processo di partecipazione all'integrazione europea.

Da un punto di vista del rapporto tra Unione europea e Italia, le diverse attività di coordinamento della partecipazione italiana al processo normativo dell'Ue delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dell'adeguamento della normativa nazionale agli obblighi derivanti da tale appartenenza, sono una precisa responsabilità del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che agisce in coordinamento con il Ministero degli Affari esteri e d'intesa con gli altri Ministeri e anche Regioni e Province autonome di volta in volta coinvolte in materia.

In Italia la Presidenza del Consiglio è il principale centro di responsabilità del coordinamento del recepimento delle normative e degli orientamenti europei e questa Autorità è anche il centro di responsabilità delle politiche di indirizzo e coordinamento delle politiche giovanili.

Tale coincidenza, se opportunamente valorizzata, potrebbe costituire un valore aggiunto in termini di riduzione della dispersione delle conoscenze e di efficienza dell'azione compulsiva della pubblica amministrazione su questo tema.

Avendo precisato che le questioni specifiche relative ai temi della cittadinanza attiva, della partecipazione e della cittadinanza europea dei giovani sono basi valoriali promosse dalle due Organizzazioni europee (UE e Consiglio di Europa) e avendo constatato che gli Stati, aderendo a tali Organismi<sup>161</sup> partecipano anche pienamente alla definizione degli atti emanati da tali Organismi, si ritiene che la connessione tra valori fondativi –giovani- cittadinanza-partecipazione attiva-identità culturale europea sia un concetto interiorizzato da parte degli Stati e non un concetto estraneo ad essi.

---

<sup>161</sup> Tramite la sottoscrizione dei Trattati e /o della Convenzione

Questo bagaglio culturale dovrebbe far già parte del famoso “acquis” nazionale e conseguentemente dovrebbe improntare lo sviluppo delle diverse politiche nazionali correlate, come per esempio quella dell’istruzione, della formazione, della cultura, dell’informazione che contribuiscono al conseguimento di tale obiettivo. Anche l’Italia, come tutti gli altri Stati, ha partecipato, condiviso e contribuito ad adottare gli atti che configurano la politica europea in favore dei giovani e anche di quelli di impulso alla cittadinanza e alla partecipazione attiva dei giovani.

Tuttavia, malgrado queste caratteristiche, questi indirizzi europei non risultano ancora pienamente assimilati, interiorizzati e recepiti a livello nazionale. Trattandosi di tematiche a legislazione concorrente e impostate sui principi di sussidiarietà e proporzionalità è evidente che, se il livello nazionale presenta qualche “vuoto”, le Regioni si possono attivare nel rispetto del limite (materie e territorio) della competenza regionale.

Il tema della partecipazione attiva non è materia esclusiva delle Istituzioni europee in quanto costituisce un pilastro della democrazia e per tale ragione non mancano in letteratura studi e analisi sulla correlazione tra partecipazione e democrazia, sulle tecniche e modelli di partecipazione, così come non mancano esempi e prassi di associazioni, Enti Locali movimenti politici e culturali, etc. che occasionalmente o sistematicamente mettono in pratica attività rivolte ai giovani che rientrano in questo contesto. Ciò che sembra sfuggire ai decisori è l’“*awareness*” del contributo di tali prassi alla costruzione di valori europei; quest’ultimo non sembra essere preso in debita considerazione.

A titolo di mero esempio,<sup>162</sup> numerosi Autori, hanno approfondito lo studio di casi pratici, oppure di modelli di partecipazione e/o di tecniche poste in essere per attivare la partecipazione dei giovani. Malgrado ciò, l’investimento in Italia sui giovani e su questi temi non è adeguato; la conseguenza di tale andamento è che meno si investe sui giovani, meno si sostiene il loro ruolo attivo, meno si contribuisce allo sviluppo generale del Paese e al contributo culturale che esso potrebbe portare alla costruzione dell’identità europea<sup>163</sup>. Due circuiti di crescita e di sviluppo culturale: il circuito nazionale interno e quello europeo che sono tra loro integrati e non distinti, non risultano essere in un processo virtuoso che si dovrebbe alimentare reciprocamente nel senso che non ci sono meccanismi atti ad assicurare una contaminazione culturale tra questi due circuiti.

Esiste una politica nazionale che attua l’indirizzo dell’Ue di creare cittadini europei agendo anche tramite le politiche giovanili nazionali? Ci sono interventi sui giovani che, congiuntamente a quelli

---

<sup>162</sup> Le pratiche partecipative nel campo delle politiche sociali, delle politiche della partecipazione a livello locale, nel campo delle politiche regionali rivolte ai giovani e anche nell’ambito di esperienze extracurricolari nel campo dell’istruzione non mancano e sono anche presenti in letteratura studi che hanno valutato, monitorato e commentato queste esperienze.

<sup>163</sup> Rosina, A. (2014). Il ruolo delle giovani generazioni: strumenti e strategie di promozione della partecipazione attiva. In Bazzanella, A. & Bozzi, C. (a cura di). *Fare politiche con i giovani*. Milano: Franco Angeli.

che riguardano la formazione e l'istruzione, sono un driver per trasmettere quei valori che sono alla base del processo di integrazione europea e che contribuiscono a costruire l'identità europea? Quale è la ratio che guida queste attività e il loro rapporto con gli indirizzi europei in Italia? Cosa è accaduto nel nostro Paese nella fase discendente, ossia nella fase della applicazione, cosa accade nella fase decisionale che concerne il poter/dover di dar seguito a questi orientamenti? Quale è l'indirizzo nazionale su partecipazione e cittadinanza dei giovani, e quali sono le scelte nazionali sulla promozione della cittadinanza attiva e della cittadinanza europea? In che modo la politica nazionale per i giovani promuove l'esercizio della cittadinanza attiva? E, i giovani italiani sono posti in condizioni di pari opportunità rispetto ai loro pari residenti in altri Stati europei? In che modo l'Italia esercita la propria capacità/volontà di conformarsi alle linee di indirizzo europee; in sintesi: in che modo l'Italia esercita la propria appartenenza all'Unione europea e al Consiglio di Europa? Come si muove il "sistema pubblico Italia" nazionale, regionale e locale per assicurare che questa dimensione civica trovi concreta realizzazione?

La maggior parte delle iniziative, soprattutto quelle promosse al livello nazionale, risulta avulsa o debolmente collocabile all'interno di percorsi di recepimento degli indirizzi europei. Gli atti esaminati infatti non si riferiscono mai alla fase discendente, non richiamano percorsi pedagogici e politiche educative raccomandate dalla Commissione europea agli Stati Membri, per non parlare della assenza di qualsiasi richiamo ai valori che sono alla base del processo di integrazione europea.

Esistono tuttavia alcune eccezioni riscontrabili soprattutto al livello regionale, e tra queste rientra la prassi della Regione Toscana, quella della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Puglia di cui si è accennato nel secondo capitolo<sup>164</sup> che, pur procedendo molto diversamente tra loro, sembrano aver centrato le connessioni tra queste politiche.

La maggior parte degli esempi in campo sembrano riconducibili, come rilevato anche da diversi autori<sup>165</sup>, al generale contributo dell'impegno verso la democrazia e perciò in ogni caso alla bontà dell'azione in sé. Si tratta tuttavia di attività che non riescono ad incidere sui percorsi educativi di sistema, non portano a quei cambiamenti nel Paese che darebbero corpo alle espressioni del tipo "i giovani motori del cambiamento sociale, o dei giovani risorse del cambiamento etc.", che rimangono

---

<sup>164</sup> Si rinvia, a titolo di esempio, all'approccio della Regione Toscana che senza legge regionale agisce comunque con una programmazione sui giovani, o al caso della Provincia Autonoma di TN che da anni è impegnata con sistematicità e con normative ad hoc sui giovani.

<sup>165</sup> Pozzobon, A., Talon, B., Baccichetto, A. & Muraro, N. (2014). Politiche giovanili e percorsi di vita: l'approccio della ricerca-azione, in Bazzanella, A. Buzzi, C. (a cura di), *Fare politiche con i giovani. Letture e strumenti*. Milano: Franco Angeli.



perciò declaratorie a valenza formale, dichiarativa, ma non sostanziate tramite processi concreti conseguenziali.

Assicurare le misure che permettono ai giovani di essere messi in condizione (consapevolezza) di diventare cittadini attivi esercitando questa condizione già nei luoghi in cui vivono, è una responsabilità della politica che ad oggi non è stata ancora pienamente assunta.

Adottare strategie, norme, forme di intervento e incentivi finanziari finalizzati ad indirizzare i comportamenti delle persone e sensibilizzarle, agendo anche tramite campagne di informazioni istituzionali su obiettivi e attivando strumenti per educare e orientare la cittadinanza verso determinati comportamenti considerati espressione di concetti valoriali<sup>166</sup> di una società richiede di entrare nel campo delle determinazioni della politica nazionale, regionale e locale.

L'analisi delle politiche pubbliche, e perciò dei provvedimenti che una autorità assume per risolvere un problema collettivo, assomiglia più ad un mestiere piuttosto che ad un settore disciplinare specifico della scienza politica. Questo mestiere richiede la conoscenza dei contesti specifici nazionali e delle sue articolazioni abilitate a decidere sul tema in esame che sono lo scheletro sul quale poggia l'azione della politica oggetto di analisi, e richiede anche la conoscenza di altre discipline politologiche interferenti quali ad esempio la sociologia, il diritto.

L'onere di alimentare questa coscienza culturale attraverso una politica educativa e culturale attiva, orientata su quei valori è una responsabilità e una scelta che ogni Stato compie in base anche alla propria cultura e può liberamente scegliere quanto e come investire in questa "scommessa" valoriale. Come vedremo nel quarto capitolo, alcune esperienze europee sono molto diverse; alcune risultano fedelissime all'indirizzo europeo, altre meno.

Il tema della cittadinanza europea e della partecipazione attiva dei giovani, presenta sicuramente delle complessità e la sua trattazione interferisce con diverse politiche che concorrono a realizzare il processo di costruzione di una identità collettiva europea. Le Istituzioni nazionali ed europee sono titolate a supportare tale processo che esse stesse hanno scelto e che si attua proprio tramite il sostegno ad una politica che investe sui giovani; la tematica in esame presenta delle rilevanti connessioni con la politica culturale di ogni Paese che non concerne solo la politica per la gioventù.

Alcuni Autori, relativamente al concetto di costruzione di una identità collettiva e perciò anche di una identità europea e/o nazionale, ovvero addirittura regionale, nel mettere in evidenza, tra l'altro, la

---

<sup>166</sup> A tale proposito si rinvia a: Baccichetto, A., Pozzobon, A., Muraro, N., & Talon, (2015). Promuovere politica giovanile tra coinvolgimento e partecipazione: il ruolo dello *youth worker*; Anzivino, M. (2015). I giovani tra impegno politico e sociale In Bazzanella, A., & Buzzi, C., (2015). *Fare politiche con i giovani*. Milano: Franco Angeli; Rosina, A., (2015). Il ruolo delle nuove generazioni: strumenti e strategie di promozione della partecipazione attiva. In Bazzanella, A., & Buzzi, C., (2015). *Fare politiche con i giovani*. Milano: Franco Angeli

distinzione tra identità collettiva e identità naturale e tra identità collettiva e identità politica, sostengono che l'identità collettiva scaturisce quale risultante, quale prodotto: è una costruzione sociale. L'identità collettiva non è il prodotto diretto di azioni, singole e individuali, intenzionali, bensì la conseguenza di una miscela di interazioni sociali intenzionali e non-intenzionali<sup>167</sup>. Diventa perciò importante creare il contesto favorevole allo sviluppo di quelle condizioni intenzionali che dovrebbero contribuire a generare la consapevolezza collettiva, e che sono complementari a tutto ciò che si muove nell'ambito del non-intenzionale e dello spontaneismo singolo e collettivo, che non basterebbe a generare il cambiamento culturale richiesto.

L' "esercizio della cittadinanza attiva", in particolare da parte dei giovani, richiede infatti, anche la messa in campo di tecniche e metodologie innovative. Si tratta di avere uno sguardo sistemico sulla complessità, analizzare e investire sia sul giovane, ma anche su coloro che si occupano di giovani. Questo sistema richiede continua linfa, innovazione permanente e capacità di attualizzazione e di aggiornamenti concettuali, metodologici ed educativi. La continuità del rapporto con i giovani si alimenta di innovazione e consente anche di innovare le politiche proprio grazie alla esperienza sul campo a causa del fatto che i giovani e i loro linguaggi evolvono molto velocemente e continuamente; per tale ragione è necessario essere sistematicamente dentro ai processi che li riguardano. Questo tema è affrontato a livello europeo da anni e ha costituito anche il focus principale di una iniziativa pilota di cooperazione molto originale denominata *European Youth work Academy*<sup>168</sup>. Si tratta di un progetto europeo originale, attenzionato dal mondo *youth work*, dei ricercatori e consente ad esperti, educatori, studiosi, ricercatori e policy maker di partecipare e di confrontarsi su diverse tematiche, in particolare proprio sulla questione relativa all'innovazione nel lavoro con i giovani, sul come la digitalizzazione -della quale si deve tener conto- impatta sui modelli educativi, sul come sia possibile essere costantemente dentro all'innovazione e con quali strumenti è possibile assicurare questo approccio nel lavoro con e per i giovani. Questa Academy consiste in una piattaforma europea che supporta l'innovazione nell'ambito dello *youth work*<sup>169</sup>; è finalizzata a

---

<sup>167</sup> Particolarmente interessanti, di attualità e di notevole completezza, sono le analisi e le tesi di Giuseppe Nevola che partendo dalle posizioni già espresse da autorevoli studiosi, tra i quali si cita, uno per tutti, Habermans, sostiene questa tesi; a tale riguardo si rinvia a Nevola, G. (2007). *Democrazia Costituzione Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*. (Collana Serendipity). Padova: Liviana.

<sup>168</sup> La European Youth Work Academy è un progetto pilota di cooperazione promosso da 12 Agenzie per i giovani del Programma TIZZ + tra le quali l'Agenzia Nazionale per i Giovani italiana; tutte le info sono reperibili nel sito web <https://www.eayw.net>

<sup>169</sup> Morciano D., Merico, M. (2017). Critical Youth Work for Youth-Driven Innovation: A Theoretical Framework. In S. Bastien & H.B. Holmarsdottir, *Youth as Architects of Social Change: Global Efforts to Advance Youth-Driven Innovation*. Londra: Cham Palgrave Macmillan, pp. 43-74.

promuovere lo sviluppo della qualità dello *youth work* e a creare una base culturale comune e condivisa nel campo dello *youth work* e sul tema delle politiche giovanili. La cooperazione che si sviluppa soprattutto on line, si caratterizza per essere supportata anche tramite degli incontri europei in presenza, cadenzati su base biennale e ad oggi a seguito dell'evento di lancio svoltosi a Kranjska Gora in Slovenia durante la Presidenza slovena dell'Ue nel 2019, il secondo incontro europeo si è svolto a fine maggio 2022 nello stesso luogo. Si tratta di una piattaforma che mira a promuovere opportunità di riflessioni, scambi di know-how, sostegno all'innovazione<sup>170</sup> e seguire i *trend* nel campo delle politiche che riguardano i giovani.

L'approccio proposto dalle istituzioni europee non è infatti una soluzione tecnicamente definita una volta per tutte e in modo stabile in quanto alla radice di tale concetto vi è la connessione strutturale alle evoluzioni della società che sono in continua e sempre più veloce evoluzione, e non in modo lineare e prevedibile; anche l'azione politica di sostegno a questa dimensione educativa deve essere costantemente aggiornata per poter parlare ai giovani. L'apparato statale, in particolare il settore dell'istruzione e quello della formazione, date le proprie caratteristiche non risponde con l'aggiornamento tempestivo dei propri interventi.

L'attenzione verso i giovani che, per definizione evolvono e cambiano velocemente e la volontà/capacità di assicurare che siano messi in condizione di esercitare la cittadinanza attiva e dunque che abbiano consapevolezza di questa opportunità/responsabilità è una delle linee di intervento strutturale delle politiche europee per i giovani. L'Agenzia Nazionale per i Giovani è uno degli organismi promotori e ideatori di questo progetto pilota e diversi decisori ed esperti italiani partecipano alle attività, ma ciò resta ancora circoscritto agli addetti ai lavori e anche gli stimoli che nascono da tali eventi non sono ancora sufficientemente incisivi, malgrado siano di attualità per le politiche giovanili, per diventare attualità anche per la politica italiana sui giovani.

Considerate le connessioni con il sistema dell'istruzione e avendo constatato che non vi sono atti di indirizzo emanati dall'Autorità nazionale responsabile per i giovani, si è ritenuto opportuno ampliare l'indagine approfondendo la connessione delle politiche nazionali per i giovani con l'istruzione; l'educazione e l'istruzione rimangono ancora due ambiti distinti in Italia. A questa tematica si connette il riconoscimento della educazione non formale e anche l'annoso tema delle competenze che alcune figure professionali, interagendo con i giovani, dovrebbero possedere per svolgere certi ruoli

---

<sup>170</sup> "Innovation in youth work", Lo studio è stato promosso nell'ambito dell'EYWA e pone al centro la questione della innovazione nell'ambito dello youth work; Autori Dragan Atanasov, Michelangelo Belletti and Federica Demicheli-[www.eayw.net](http://www.eayw.net). MOVIT, Ljubljana, December 2021- Editor: Sonja Mitter Škulj (coordinator EAYW);

e di ciò si è trattato già nel precedente capitolo. Ad integrazione della questione che riguarda il mondo dello *youth work*<sup>171</sup> che agisce soprattutto al di fuori della funzione formalmente definita dell'istruzione scolastica, considerato il contesto, l'altra grande questione trascurata in Italia concerne il ruolo educativo che potrebbe essere svolto dagli Enti locali, come peraltro accade già in Francia. Tali organismi, rispetto al tema della cittadinanza e della partecipazione, potrebbero diventare attori sistematici di importanti attività educative rivolte ai giovani e anche ai giovanissimi come già accade in molte esperienze locali<sup>172</sup> dalle quali si evince la capacità degli Enti Locali di contribuire, ad esempio, alla costruzione della autonomia giovanile, all'attivazione della partecipazione attiva giovanile, all'educazione ai processi politici democratici tra i quali la rappresentanza. Alcune regioni hanno affidato un ruolo ai rispettivi EELL proprio per ciò che concerne l'educazione alla cittadinanza e alla partecipazione, ma nei fatti a livello nazionale la tematica è ancora caratterizzata da scarsa consapevolezza e da un prevalente spontaneismo ma non da un approccio nazionale in tutta Italia. La promozione e il conseguimento della consapevolezza dell'esercizio, da parte dei giovani, della cittadinanza attiva e, per alcuni versi anche della cittadinanza europea e dunque la loro possibilità/capacità di esercitare e di esprimere questa condizione civica è solo recentemente entrata nella politica nazionale tramite gli interventi promossi dal Ministero dell'istruzione. Come si potrà evincere, ciò avviene ancora in modo imperfetto, incompleto, in un certo senso, anche sconnesso dal concetto di cittadinanza europea e dunque senza apportare quel valore aggiunto della appartenenza dell'Italia all'UE.

È sorprendente quanto il sistema dell'Istruzione sia ancora chiuso su questi aspetti fondativi dell'essere parte attiva della costruzione dell'identità europea e quanto questa consapevolezza sia ancora distante dagli ambienti vocati a contribuire alla formazione della cultura europea e perciò delle coscienze e della consapevolezza del ruolo dei giovani italiani. Malgrado la positiva scelta del legislatore di re-introdurre nelle materie scolastiche curriculari, l'obbligo dell'insegnamento della educazione civica, l'attuazione di questa scelta, come si vedrà nel prosieguo, sembra rivelarsi un'altra occasione persa

---

<sup>171</sup> Leone, S. (2021). Approcci e pratiche di youth work in Italia e nelle aree marginalizzate del Sud. Legami di continuità tra pratiche e politiche giovanili, sociali e educative. In *Sociologia* 2021, Vol 3, pp.97-100.

<sup>172</sup> Moltissimi comuni dell'Italia, prevalentemente nelle aree geografiche dell'Italia centro-settentrionale, come per esempio le Regioni Emilia Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia già praticano con una certa sistematicità le esperienze dei Consigli comunali dei ragazzi (fasce adolescenziali, spesso d'intesa con le scuole), ma in alcuni casi vi è la prassi dei consigli comunali dei bambini e ciò riguarda prevalentemente piccolissimi comuni; in altri casi sono regolarmente istituiti i consigli comunali giovani (18-34 anni o 18-25 anni ); solo in casi sporadici ciò accade anche nell'Italia del Sud. Talvolta queste prassi nascono in base alla autonoma volontà del Comune, a volte in base a dei progetti aggiudicati dai comuni o dalle associazioni o dalle scuole e a volte l'esperienza di partecipazione istituzionale è sollecitata anche dalle stesse regioni di appartenenza.

rispetto all'obiettivo di accrescere la consapevolezza del nostro essere cittadini e del nostro essere europei. Tale limitazione si manifesta anche nel limitare l'apporto culturale degli italiani/europei alla creazione dell'identità europea: si limita infatti anche la messa in circolazione quel tessuto connettivo che i giovani rappresentano come portatori del nostro bagaglio culturale alla costruzione di una identità europea che tenga anche conto della cultura italiana.

### 3.2 La partecipazione attiva dei giovani e la cittadinanza nella Strategia europea per i giovani

La partecipazione dei giovani e la cittadinanza attiva rappresentano tematiche fondamentali per costruire l'identità culturale europea unificatrice alla quale tendere; in questa prospettiva è necessario considerare che il concetto, l'esercizio e l'espressione della cittadinanza<sup>173</sup> variano da Stato a Stato in quanto molto dipende dal contesto culturale.

Come è emerso dal primo capitolo, le istituzioni europee considerano i giovani, e investono su di essi, ritenendo che questo segmento di popolazione sia uno dei principali driver della costruzione della identità europea: una realtà in divenire, ancora non consolidata e i cui valori sono espressi nell'art 2 dei Trattati.

La modalità di espressione della cittadinanza rappresenta dunque un fattore sul quale investire tramite politiche pubbliche finalizzate a far sviluppare una identità culturale: una concettualizzazione che, a titolo di esempio, trova in G. Nevola<sup>174</sup> una approfondita rappresentazione; è in questa dinamica evolutiva, per altro congenita al processo di integrazione europea, che si può collocare la connessione tra politiche pubbliche specificatamente preposte e giovani.

Dalla ricognizione delle politiche europee rivolte ai giovani di cui al primo capitolo emerge che dal 1988, perciò da 35 anni, l'Ue interviene sui giovani; dal 2002, perciò da più di 20 anni, promuove la cooperazione europea in materia di giovani e, dal 2019, esiste la terza edizione della Strategia europea pluriennale sui giovani che attualmente copre il periodo 2019-2027. Questa Strategia si concentra su tre macro-obiettivi: mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani sui quali si concentra l'azione trasversale e coordinata delle politiche per la gioventù e sancisce l'impegno comune della Commissione e degli Stati membri ad attuare tale politica nel pieno rispetto della sussidiarietà.

---

<sup>173</sup> Si rinvia al volume in cui è sviluppata la tesi della cittadinanza con diverse dimensioni da cui emerge chiaramente da difficoltà nel voler identificare e definire modelli a priori: Zincon, G., (1992). *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*. Bologna: Il Mulino.

<sup>174</sup> Nevola, G. (2007). *Democrazia Costituzione Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, op. citata

In particolare, si è visto nel primo capitolo che dal 2002 che l'Unione attua una cooperazione specifica nell'ambito della politica per i giovani basata sui principi della partecipazione attiva e della parità di accesso alle opportunità. Questo approccio è stato sviluppato anche orientando le politiche verso la creazione di un impianto che assicuri l'effettiva sinergia con le altre politiche nazionali che riguardano i giovani, in particolare quelle dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione.

Si è trattato di un percorso rivelatosi già allora difficilissimo, tutt'ora in evoluzione, che mira all'integrazione tra i sistemi nazionali di istruzione e di formazione che non sempre nascono integrati nelle singole realtà nazionali, come tutt'ora è il caso dell'Italia. È anche per tale ragione che la politica per i giovani ha una propria complessità oggettiva determinata anche dal fatto che essa impatta almeno su tre sistemi nazionali che in Italia, ma anche in molti altri Paesi, non sempre o comunque non adeguatamente, dialogano strutturalmente tra loro. La precisa identificazione dei confini di questa politica e del suo perimetro non è semplice a causa della sua natura intersettoriale e, per l'Italia, anche dell'essere una politica multilivello.

L'ambiziosa sollecitazione europea ad attuare una reale sinergia diventa più evidente nel 2014 con l'integrazione in un unico Programma dei due interventi finanziari che fino a quel momento erano distinti, autonomi e separati: quello per i giovani e quello per gli studenti<sup>175</sup> e che, da quella data in poi, convergeranno in Erasmus+. Quest'ultimo Programma, congiuntamente al Corpo europeo di Solidarietà costituiscono i principali interventi finanziari della Strategia europea per i giovani.

È opportuno considerare che da quando il Programma Erasmus è stato lanciato per la prima volta nel 1987 e fino al 2014 (perciò per un arco temporale di circa 30 anni), esso ha riguardato i giovani studenti universitari, poi studenti anche del mondo della scuola, mentre esisteva un Programma distinto, separato, che riguardava i giovani indipendentemente se studenti o meno. Intervenendo solo sulla scuola e sulla formazione universitaria, Erasmus ha impattato fortemente e mediaticamente su canali istituzionali della formazione e dell'istruzione, che sono sistemi nazionali fortemente strutturati; diversamente, il "pilastro" del programma che riguarda i giovani, non impatta su un sistema strutturato, ma su una platea di soggetti, con caratteristiche molto diverse sia tra loro, sia sul territorio nazionale, una sorta di "palestra". Questo ne fa una ricchezza culturale, ma anche una fragilità e dunque un limite, soprattutto in termini di rappresentatività di interessi, di trasparenza e di capacità di incidere sulla definizione di una politica e sulle posizioni dei policy makers.

Questo inciso è importante per focalizzare l'attenzione sugli obiettivi e sulle politiche alle quali si ricongiungono i Programmi europei per i giovani, i quali nascono come strumenti che concorrono

---

<sup>175</sup> Condizione civica, quella di essere studente, che può anche coincidere con l'essere giovane, ma, ai fini della politica giovanile in senso stretto, può anche non essere necessario

all'obiettivo della creazione dell'identità europea. Può risultare apparentemente poco significativo mettere a fuoco questa caratteristica specifica, ma è opportuno evidenziarla considerate le specificità proprie del mondo di chi opera all'interno del settore gioventù.

L'idea comunemente diffusa del Programma Erasmus + è che esso tratti solo della mobilità degli studenti e poco si conosce infatti del target specifico dei "giovani" se non da parte degli addetti ai lavori; non è a tutti noto che esso contribuisce a formare alla cittadinanza attiva e alla partecipazione dei giovani tramite processi educativi che attingono dalla scienza della educazione non formale e informale, che si collocano al di fuori dell'istruzione e della formazione, rispetto alle quali è complementare.

Questa specificità emerge in modo ancora più netto analizzando le peculiarità del Corpo europeo di Solidarietà che rappresenta uno degli interventi più diretti e incisivi dell'Ue per attuare l'obiettivo valoriale secondo il quale l'Unione europea si fonda sulla solidarietà tra i cittadini e tra gli Stati membri. L'obiettivo specifico del Corpo Europeo di Solidarietà è di dotare i giovani delle competenze necessarie ad esprimere questo modo di essere in Europa e nel mondo. È infatti a questo valore universale e comune che si ispira l'azioni dell'Ue mirata a creare l'unità di visione necessaria per far affrontare le sfide di oggi e di domani alle quali la società è confrontata e che i giovani europei devono saper affrontare dimostrando concretamente la loro solidarietà. Entrambi i Programmi sono approvati nel solco della costruzione di una identità culturale europea comune, obiettivo di lungo periodo e per il cui conseguimento sono necessari gli apporti generati da diverse politiche ed interventi, tra i quali anche le attività formative ed educative promosse tramite la mobilità europea dei giovani.

La Strategia europea non si attua solo tramite la gestione dei progetti finanziati dai due Programmi e dagli interventi a sostegno del mondo giovanile<sup>176</sup>, ma richiede anche l'attivazione degli Stati e dei diversi attori nel porre in essere le condizioni più favorevoli per realizzare i tre macro-obiettivi di cui si è accennato, che rappresentano i pilastri di questa Strategia. In questa prospettiva, ad integrazione e completamento rispetto ai due importanti strumenti finanziari sopra indicati (i due Programmi Erasmus+ e Corpo Europeo di Solidarietà), la Strategia europea si attua infatti anche tramite la

---

<sup>176</sup> I due Programmi europei per i giovani, Erasmus+ e Corpo Europeo di solidarietà, congiuntamente alle più note forme di finanziamento progettuali che si attuano tramite procedure di evidenza pubblica le quali tra le diverse attività possono prevedere anche la costruzione di reti tra giovani e/o tra coloro che si occupano di giovani sia in forma individuale che associativa prevede anche delle iniziative più mirate che riguardano esclusivamente il networking e la formazione delle persone che a diverso titolo di occupano di giovani. Si tratta di iniziative individuali che mirano a rafforzare le competenze degli *youth worker* in ambienti multiculturali. Le attività sono gestite e pubblicizzate tramite una piattaforma che SALTO gestita dalle agenzie giovani che gestiscono nei rispettivi Paesi i due Programmi. In Italia, perciò, sono gestite dall'Agenzia nazionale per i giovani.

emanazione di atti di indirizzo e di orientamento, tra i quali si annoverano le Decisioni, Risoluzioni e Raccomandazioni.

Occorre infine citare la recente adozione da parte della Commissione europea della prima Strategia che riguarda i bambini l'adolescenza, ossia la popolazione fino a 18 anni per comprendere l'approccio dell'Ue che mira a connettere le diverse fasce di età verso un obiettivo comune. La Strategia dell'UE sui diritti dei minorenni, che riguarda bambini ed adolescenti, adottata dalla Commissione europea il 24 marzo 2021<sup>177</sup>, riunisce in un quadro politico organico le iniziative in materia di diritti dei minorenni e formula specifiche raccomandazioni volte a garantire la partecipazione dei minorenni alla vita politica e democratica dell'Ue che costituisce una delle priorità della Strategia<sup>178</sup>. Non si entrerà nel merito di questa strategia se non per evidenziare l'esortazione agli Stati a predisporre le condizioni affinché si promuova in tutta l'Ue la partecipazione alla vita democratica fin dalla età dei bambini e degli adolescenti, testimoniando così la consapevolezza di una visione unitaria sul tema della partecipazione attiva: un obiettivo che si potrà attuare solo a condizione che ci si lavori fin dalla età della infanzia.

### 3.3 Assicurare l'esercizio della partecipazione attiva e della cittadinanza da parte dei giovani.

Tra le sollecitazioni europee mirate a favorire l'espressione della partecipazione e della cittadinanza attiva da parte dei giovani, pilastro ricorrente delle Raccomandazioni della Commissione europea agli

---

<sup>177</sup> Comunicazione della Commissione europea del 24 marzo 2021 dal titolo "Strategia europea sui diritti dei minori (2020-2025)", in COM (2021) 0698

<sup>178</sup> In particolare la Commissione europea invita gli Stati membri a: istituire, migliorare e fornire risorse adeguate per i meccanismi nuovi ed esistenti di partecipazione dei minorenni a livello locale, regionale e nazionale, anche attraverso lo strumento di autovalutazione della partecipazione dei minorenni del Consiglio d'Europa; · aumentare la consapevolezza e le conoscenze in merito ai diritti dei minorenni, anche dei professionisti che lavorano con e per i minorenni, attraverso campagne di sensibilizzazione e attività di formazione; · rafforzare l'istruzione in materia di cittadinanza, uguaglianza e partecipazione ai processi democratici nei programmi 06 sostenendo le istituzioni scolastiche nella prospettiva di coinvolgere gli alunni nella vita quotidiana e nel processo decisionale. In tale ambito, per promuovere e migliorare la partecipazione inclusiva e sistemica dei minorenni a livello locale, nazionale ed europeo, la Strategia prevede l'attivazione di una nuova piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minorenni, che dovrà essere istituita, in collaborazione con il Parlamento europeo e le organizzazioni per i diritti dei minorenni, con l'obiettivo di permettere ai minorenni di partecipare maggiormente al processo decisionale, e che sarà utilizzata nella fase del monitoraggio e della valutazione. Anche il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili (Child Guarantee), che integra la Strategia, attribuisce pari rilevanza alla partecipazione.



Stati, una delle esortazioni europee ricorrenti risale al 2017<sup>179</sup> e concerne l'impatto dell'animazione socioeducativa e delle organizzazioni giovanili; gli Stati membri e la Commissione si impegnano a promuovere e sostenere la disponibilità di spazi virtuali e fisici destinati all'animazione socioeducativa qualificata, considerata fondamentale per rispondere alle esigenze e agli interessi di tutti i giovani. La Risoluzione inoltre invita a Commissione europea e gli Stati membri a stanziare finanziamenti operativi sufficienti in modo che le organizzazioni giovanili e di animazione socioeducativa siano in grado di intraprendere attività di animazione socioeducativa sostenibili, accessibili, pertinenti e significative per tutti i giovani.

Come accennato nel precedente capitolo e nel precedente paragrafo, i Programmi europei per i giovani non si limitano ad intervenire direttamente sui giovani e sulle loro competenze: essi, infatti, agiscono anche sulle competenze di coloro che, a diverso titolo, si occupano della educazione non formale, dell'istruzione e della formazione dei giovani. Si tratta prevalentemente delle persone adulte che sono attive con i giovani nei diversi ambiti come ad esempio: educatori, animatori socioeducativi, coordinatori di gruppi di giovani, giovani-leader, formatori esperti sulle tematiche connesse alla dimensione europea della cittadinanza e della multiculturalità.

Con la promozione di tali interventi infatti si mira a creare ambienti condivisi di esperienze formative prevalentemente intenzionali, dunque non casuali e spontanee, ma metodologicamente strutturate per contribuire più concretamente a generare una visione comune della società, una progettualità da condividere, relazioni fiduciarie che possono anche orientare nella vita e che creano energia legante e vincolante tra le persone provenienti da Stati europei diversi, pongono in comune i valori fondativi dell'Ue.

L'attuazione di questo obiettivo presuppone l'esistenza di un sistema che concorre verso un obiettivo, di una visione, di un percorso culturale e la volontà politica di integrare l'istruzione formale con l'educazione non formale e questo risultato non lo si può ottenere senza una politica attiva di indirizzo orientata a questo e in Italia questo risultato è ancora lontano, ma un percorso sembra essere stato avviato.

Tenendo presente il quadro di riferimento sopra schematizzato, nel prosieguo si analizza cosa è accaduto in Italia nell'arco di tempo in cui le politiche europee per i giovani si sono sviluppate, cosa si sta facendo attualmente, soprattutto sui temi centrali della cittadinanza e della partecipazione sui quali sembra esser stato avviato un percorso educativo nazionale dei giovani.

---

<sup>179</sup> Risoluzione del Consiglio europeo del 2017 Risoluzione del Consiglio sul dialogo strutturato e sul futuro sviluppo del dialogo con i giovani nel contesto delle politiche relative alla cooperazione europea in materia di gioventù dopo il 2018 - Risoluzione del Consiglio (22 maggio 2017).

Verso la metà degli anni 2000, si assiste a una specie di *primavera italiana* della politica per i giovani in quanto emerge una certa intenzionalità a realizzare interventi che apparivano convergere verso le linee di indirizzo della politica europea.

La cittadinanza attiva, qualificata anche come "cittadinanza responsabile", viene attualmente promossa dalle Istituzioni europee e dal Consiglio di Europa in quanto il suo esercizio è considerato strumentale per affermare, consolidare, attualizzare i valori che hanno giustificato la nascita dell'Unione europea e, tra questi, anche il rispetto e l'attuazione dei Diritti dell'Uomo e la Solidarietà. Per creare questa consapevolezza nei giovani, le linee di indirizzo europee affermano che è necessario che le persone siano in possesso di certe competenze che consentono loro di sviluppare e di adottare comportamenti e azioni conformi all'essere cittadini europei attivi.

Da questo passaggio fondamentale si coglie nuovamente l'importanza del nesso tra educazione non formale e comportamenti che esprimono l'esercizio dell'essere cittadini<sup>180</sup> europei, e non solo del possedere la cittadinanza europea aggiuntiva a quella nazionale.

Alle cosiddette competenze chiave, che sono parte della politica educativa inquadrata nell'ambito dell'apprendimento permanente al quale tutte le persone, e di tutte le età, dovrebbero poter accedere e di cui la letteratura alla quale si rinvia per eventuali approfondimenti<sup>181</sup> è molto ricca, viene affidato un ruolo strategico e funzionale riguardo ai giovani.

Il possesso di questa diversificata tipologia di competenze richiede un percorso educativo mirato, nei contenuti e nei metodi, che deve avvenire nell'età evolutiva ed è qui che avviene la connessione funzionale tra l'educazione non formale e informale da un lato, e quella che si riceve tramite l'istruzione e la formazione dall'altro.

Si è fatto riferimento a questo ambito di intervento in quanto il riconoscimento della educazione non formale<sup>182</sup> non trova ancora una sua risposta a livello nazionale ma solo un riconoscimento diversificato a livello regionale. Merita a titolo di esempio citare l'ultima legge regionale approvata, quella del marzo 2022 della Regione Lombardia riconosce portata educativa a dei luoghi, ossia agli oratori e quelli dello sport, ma non definisce chi sono gli educatori e l'educazione non formale e che caratteristiche deve avere un consultorio o una palestra per essere educativo. Ovviamente i riferimenti dovrebbero essere anche alle metodologie del gioco e alle competenze delle persone che hanno una responsabilità in quegli spazi che sono molto importanti per la crescita dei giovani. Per conseguire

---

<sup>180</sup> Zincone, G., (1992). *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*. Bologna: Il Mulino.

<sup>181</sup> Chiosso, G., Poggi, A.M., & Vittadini, G., (a cura di) (2021). *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*. Bologna: Il Mulino.

<sup>182</sup> Leone, S. (a cura di) (2018). *I giovani delle differenze. La condizione giovanile in Campania*. Bologna: Il Mulino.

l'obiettivo educativo che richiede una intenzionalità pedagogica. Non si tratta di azioni spontanee svolte nell'ambito del tempo libero che rientrano prevalentemente nella educazione informale, non intenzionale<sup>183</sup> ma occorrono anche quelle che rientrano in un ramo specifico della scienza della educazione che persegue obiettivi identificati e per il cui conseguimento, sono richieste competenze, metodologie e strumenti: servono riconoscimento e decisioni della politica. In assenza dell'intenzionalità e della organizzazione conseguenziale, si sta nel campo della educazione informale e non in quello della educazione non formale.

Limitatamente ad alcuni ambiti del settore della formazione, la tematica ha trovato degli spazi di riconoscimento, in particolare nell'ambito della formazione specificatamente connessa alla formazione professionale in generale; ciò è avvenuto anche grazie alle diverse determinazioni connesse agli adempimenti della legge sulla riforma del mercato del lavoro, avvenuta con la importante Legge del 2012<sup>184</sup>.

Il focus sulla educazione alla cittadinanza e sulle linee guida adottate in Italia, evidenzia un percorso incostante, irregolare che sembra disgiunto da una visione unitaria di indirizzo culturale ed educativo dei giovani e non si riesce a mettere in luce quale sia la contestualizzazione delle scelte compiute e quale sia la visione strategica sui giovani in questa scommessa educativa.

Analizzando alcune tappe delle recenti disposizioni italiane, emergerà nel prosieguo, che l'appartenenza dell'Italia all'Ue è raramente richiamata in questi atti e quando ciò avviene accade con modalità distanti dal significato che viene dato dall'Ue a questa politica educativa.

Anche la funzione di coordinamento dell'autorità preposta alle politiche giovanili nazionali non risulta incidere sulle scelte effettuate che rimangono ancorate ad una visione settoriale e non intersettoriale, una visione di "comparto" e non di sistema. Questa tematica rischia di diventare una questione che si circoscrive all'ambito degli adempimenti procedurali amministrativi connessi all'obiettivo minimale della definizione di un numero di ore da dedicare ad un insegnamento scolastico, piuttosto che al conseguimento di un obiettivo educativo per il cui conseguimento i giovani sono considerati un driver di cambiamento della società.

Rispetto al tema della educazione dei giovani alla cittadinanza, l'analisi dell'azione, del framework nazionale delle politiche giovanili, del suo sistema di governance, nonché degli interventi posti in essere non ha restituito un contributo strutturato.

---

<sup>183</sup> Tramma, S., (2009). *Che cosa è l'educazione informale*. Roma: Carocci; Codello, F., (2018). *Colin Ward. L'educazione incidentale*. Milano: Elèuthera.

<sup>184</sup> L. 28/06/2012, n. 92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita. Pubblicata nella Gazz. Uff. 3 luglio 2012, n. 153, S.O. Vedi spec. art 4 della Legge 92 del 28 giugno 2012

Tuttavia, è possibile riconoscere, negli ultimi anni, vi sia un certo attivismo sulla materia della “cittadinanza” che ha portato alla adozione di alcune forme di intervento di rango nazionale, anche normativo, che riguardano proprio l’educazione alla cittadinanza e delle quali si accenna nel successivo paragrafo.

### 3.4 Le disposizioni sulla cittadinanza e sulla partecipazione attiva dei giovani

La prima norma, meglio conosciuta come la “legge sulla buona scuola”, risale al 2015<sup>185</sup> ed è riconducibile alla legislatura in cui la delega alle politiche giovanili era attribuita ad un Sottosegretario di Stato incardinato nel Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e non nella Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tale norma che, nell’ambito degli obiettivi formativi dell’istruzione obbligatoria include il tema della “cittadinanza attiva e democratica”, si propone di “realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva”.

Esaminando le parti che contengono dei riferimenti alla educazione alla cittadinanza attiva e democratica, la legge sulla buona scuola identifica ben 17 obiettivi nazionali formativi prioritari dell’istruzione obbligatoria, tra i quali include la cittadinanza attiva e democratica.

La cittadinanza attiva e democratica persegue, ai sensi della normativa richiamata, l’obiettivo dello “sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell’educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell’assunzione di responsabilità, nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri; potenziamento delle conoscenze in materia giuridica ed economico-finanziaria e di educazione all’autoimprenditorialità ”.

Per consentire un’applicazione uniforme sul territorio nazionale di tali obiettivi educativi il Ministero dell’Istruzione, dopo circa 2 anni dall’entrata in vigore della legge del 2015 e in base alla lunga attività dei *tavoli di consultazione* e confronto ha adottato le “Linee guida per educare al rispetto” che è stato considerato come uno degli obiettivi formativi tramite il quale si declina la competenza sulla cittadinanza.

L’inquadramento di tali linee guida richiama esplicitamente la cornice dell’educazione al rispetto delle differenze di cui alla legge del 2015 e ai principi dell’eguaglianza di cui all’art 3 della

---

<sup>185</sup> L. 13/07/2015, n. 107 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 15 luglio 2015, n. 162.

Costituzione italiana e tali linee guida, congiuntamente a quelle contro il cyberbullismo adottate nel 2017<sup>186</sup>, costituiscono il “Piano nazionale per l’educazione al rispetto” presentato dal MIUR a fine ottobre 2017. L’impianto regolamentare prevede ben nove tipologie di azioni e, tra queste, anche quella sulla cittadinanza attiva e democratica. Dunque, la legge del 2015, completata dalle linee guida per educare al rispetto e congiuntamente alla legge del 2017 di contrasto al cyberbullismo, potrebbe rappresentare il set di norme sulle quali si basa l’indirizzo nazionale sulla educazione alla cittadinanza attiva.

Il concetto di cittadinanza attiva, essendo per sua natura in continua evoluzione in quanto è insito nei cambiamenti della culturali della società, per essere efficace dovrebbe tener conto anche di queste evoluzioni permanenti; richiede azioni sistematiche per la sua affermazione e in particolare, trattando della popolazione giovanile, l’approccio da seguire è di porre i giovani al centro di una visione unitaria e strategica che prenda in considerazione il loro ruolo nella società in quanto loro sono anche i primi sensori e percettori dei cambiamenti sociali.

Il panorama normativo nazionale non si ferma alla educazione al rispetto, alla educazione civica nelle declinazioni di cui sopra, ma coinvolge anche la "cittadinanza digitale".

La cittadinanza digitale viene richiamata nelle Linee guida nazionali sulla “educazione al rispetto” nel paragrafo denominato “contrasto alle discriminazioni nel mondo digitale” e da questo dispositivo emerge che diventa necessario che gli studenti acquisiscano e padroneggino le competenze di “cittadinanza digitale” in quanto “le nuove generazioni vivono immerse negli spazi di virtualità offerti dalla Rete, da intendersi come un territorio di esperienza a tutti gli effetti, una dimensione che non è uno spazio contrapposto al reale, benché segnato dalle proprie specificità”.

Educazione al rispetto, educazione alla cittadinanza attiva e democratica e educazione al contrasto alle discriminazioni nel mondo digitale: si effettua in tal modo una ulteriore connessione tra norme delle quali risulta complicato identificare il filo conduttore; prevale infatti una tendenza di natura addizionale, una sommatoria di norme che si richiamano formalmente a vicenda, ma che sostanzialmente sono lontane da risultare un sistema integrato di disposizioni.

---

<sup>186</sup> La legge n. 71 del 2017 di prevenzione e contrasto del cyberbullismo e le successive Linee Guida per l’applicazione della Legge 71 del 2017. Tali provvedimenti mirano a prevenire e contrastare il fenomeno del cyberbullismo anche tramite misure di carattere educativo e formativo, finalizzate in particolare a favorire una maggior consapevolezza tra i giovani del disvalore di comportamenti persecutori.

Con questa premessa si giunge, due anni dopo, alla legge 92 del 2019 sulla "educazione civica"<sup>187</sup> al cui interno nuovamente troviamo richiami alla "cittadinanza attiva" già prevista dalla legge sulla buona scuola.

Con la norma del 2019, l'educazione civica e l'educazione alla cittadinanza vengono esplicitamente connesse tra loro e questa disposizione è stata mediaticamente definita molto innovativa. La storia ci ricorda che stiamo vivendo nel ritorno al passato. Negli anni Sessanta, con la istituzione della scuola media unificata, il docente di storia venne identificato come la persona incaricata di trasmettere principi e valori della Costituzione e al quale è richiesto si insegnare su tematiche tra loro interconnesse: la storia e l'educazione civica<sup>188</sup>.

L'importante legge del 2019 che ripristina l'obbligo della educazione civica nelle scuole di primo e secondo grado, prevede che l'educazione civica venga sviluppata trattando una serie estremamente ampia di tematiche che vanno dalla Costituzione italiana, alle Istituzioni europee fino alla formazione in materia di protezione civile: una sorta di "macedonia" che spazia dalla educazione stradale, al rafforzamento del rispetto nei confronti delle persone, degli animali e della natura, passando attraverso l'educazione alla legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona<sup>189</sup>. Nell'ambito della identificazione dei risultati da conseguire in termini di sviluppo delle competenze e degli obiettivi di apprendimento, la legge menziona anche la cittadinanza. Il richiamo alla cittadinanza sebbene sia molto importante e venga ripreso anche in altri articoli della legge, risulta alla fine solo incidentale in quanto nell'ambito dell'insegnamento trasversale della suddetta educazione civica vi rientrino tematiche educative molto diversificate tra loro.

Il legame tra cittadinanza e Costituzione, come si è accennato, risulta non solo dal titolo della legge, ma anche dal dispositivo dei diversi articoli, tra i quali l'art 4 in cui è previsto che "al fine di promuovere la cittadinanza attiva, possono essere intraprese iniziative per lo studio dei diritti e degli istituti di partecipazione a livello statale, regionale e locale"; è importante anche il richiamo al patto educativo di corresponsabilità tra Scuola e famiglia. Sulla correlazione tra scuola e famiglia, in

---

<sup>187</sup> La legge n. 92/2019 introduce, nel primo e secondo ciclo di istruzione, l'insegnamento trasversale dell'educazione civica nelle scuole di ogni ordine e grado. Il Ministero dell'Istruzione ha pubblicato il 23/06/2020 le LINEE GUIDA con decreto N. 35.

<sup>188</sup> Rossi Doria, M., Ricciardi, E. & Pecorelli, M. (2019). Scuola aperta- Riflessioni e percorsi di cittadinanza attiva. Milano: Pearson.

<sup>189</sup> Si rinvia agli artt 3 e 4 della Legge del 20 agosto 2019, n. 92 sull'Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica in (GU Serie Generale n.195 del 21-08-2019)

particolare sulla responsabilità educativa dei giovani, si tornerà nell'ambito di questo capitolo in quanto recentemente in Italia sembra aprirsi una prospettiva che potrebbe avere un riflesso importante proprio sulla educazione alla cittadinanza.

Significativo a tale riguardo è anche il riferimento al "territorio" (art 8 della legge) in quanto, per la prima volta, si trova anche un accenno a quegli organismi che stabilmente operano nel campo della cittadinanza attiva e alla possibile alleanza tra scuola e territorio che potrebbe dare attuazione anche agli obiettivi educativi da tempo sollecitati dall'Ue.

La legge del 2019 esprime una importante esortazione affinché l'insegnamento trasversale dell'educazione civica si integri con esperienze extra-scolastiche "a partire dalla costituzione di reti anche di durata pluriennale con altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del Terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella promozione della cittadinanza attiva."

Per l'individuazione dei soggetti con cui le istituzioni scolastiche possono collaborare ai fini sopraindicati, la norma fa un riferimento ai soggetti extrascolastici "impegnati nella promozione della cittadinanza attiva"<sup>190</sup>. Sorprende che non venga effettuato un richiamo a "soggetti esperti o di comprovata esperienza nel campo della cittadinanza attiva", ma è sufficiente il riferimento all'essere soggetti "impegnati nella promozione della cittadinanza attiva". Diversamente, il requisito della "comprovata e riconosciuta esperienza" è richiesto agli organismi extra scolastici che collaborano con le scuole per l'educazione nelle altre aree tematiche di cui al comma 1 dell'art 3.

La disciplina che riguarda il possesso delle competenze di cittadinanza attiva costituisce ancora un argomento divisivo e trova difficoltà; la norma infatti prevede la costituzione di un Albo delle buone pratiche di educazione civica che include tematiche relative all'educazione civica e all'educazione alla cittadinanza digitale, ma non fa riferimento alle metodologie educative: sono le metodologie e le tematiche ad avere un impatto educativo. Questa tematica sembra essere oggetto di attenzione solo da parte del mondo degli esperti e dei ricercatori, ma non ancora da parte dei decisori politici.

Se i richiami alla cittadinanza attiva iniziano a comparire nel sistema educativo dell'Istruzione obbligatoria, in parte nella legge della buona scuola del 2015, in parte nella legge del cyber bullismo e in parte nella legge del 2109 e nei loro atti regolamentari e di indirizzo attuativi, molta strada resta ancora da percorrere.

L'insegnamento obbligatorio dell'educazione civica non concerne solo la cittadinanza attiva, che rimane uno dei diversi obiettivi formativi possibili, ma ovviamente non l'unico e deve avere una

---

<sup>190</sup> Art 8 della Legge del 20 agosto 2019, n. 92 sull'Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica in (GU Serie Generale n.195 del 21-08-2019)

durata non inferiore a 33 ore da svolgersi nell'ambito del monte orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti. Si tratta di obiettivi ambiziosi, ristretti in 33 ore in un anno, durante le quali si dovranno sviluppare moltissimi insegnamenti civici che dovrebbero generare quei comportamenti civici attesi. Come accennato in questo paragrafo, si passa dallo studio della costituzione, all'Agenda 2030, alla cittadinanza digitale, agli elementi di diritto e di diritto del lavoro, e tutela ambiente, alla tutela patrimonio culturale, alla cittadinanza digitale, sviluppo sostenibile, educazione alla legalità, al contrasto alle mafie, all'educazione stradale, all'educazione alla salute, al benessere, etc.<sup>191</sup>

A titolo di mero esempio, per consentire lo sviluppo di competenze civiche di cittadinanza nel campo del volontariato europeo di cui al Corpo europeo di solidarietà, affinché se ne abbia un impatto educativo sui giovani partecipanti, si stima che occorrono circa 4-6 mesi di attività da porre in essere in base a programmi di attività settimanali di circa 30-33 ore. In tali casi, con il supporto di strumenti valutativi ad hoc è possibile misurare/valutare l'acquisizione di competenze in termini di cittadinanza attiva, responsabile, civica etc. Risulta perciò difficile comprendere che spazio abbia l'educazione alla cittadinanza rispetto alle 33 ore annuali di educazione civica e come si potrà misurare questo impatto educativo considerando che nelle 33 ore annue, sono riconducibili diversi obiettivi educativi e non solo quello alla cittadinanza e molte tematiche da insegnare e nulla è vincolante se non il requisito temporale in base al quale la materia richiede almeno 33 ore all'anno.

Dall'analisi di questi riferimenti, sicuramente non esaustiva, ma sufficiente ad avere una idea della propensione governativa che si esprime tramite le linee guida e del Legislatore che ha adottato le 3 norme sopracitate, emerge una certa proliferazione di indirizzi in tema di "educazione digitale", "esperienza digitale", "esercizio della cittadinanza digitale" ed "educazione alla cittadinanza".

Questi diversificati richiami alla parola "cittadinanza" seppur utili a sensibilizzare sul tema, non presentano una organicità e non sono sufficienti a disegnare un percorso efficace verso una direzione alla quale norme e Linee guida dovrebbero condurre per contribuire a sviluppare un piano educativo nazionale per l'esercizio della cittadinanza attiva da parte dei giovani.

Per non parlare della totale assenza ai riferimenti europei di cui si è dato conto nel capitolo 1, nonché della scarsa attenzione a quanto costituisce una prassi di successo e già consolidata in Italia in alcune regioni, tra cui Toscana, Emilia Romagna, Puglia, Provincia Autonoma di Trento che su questi temi sono da anni impegnate, per non parlare della generica omologazione al terzo settore del ruolo degli Enti Locali che vengono richiamati spesso senza alcuna distinzione di competenze, di ruoli e di responsabilità.

---

<sup>191</sup> Rossi Doria, M., Ricciardi, E. & Pecorelli, M. (2019). *Scuola aperta- Riflessioni e percorsi di cittadinanza attiva*. Milano: Pearson.



Nell'ambito delle attività educative sulla cittadinanza sono richiamate anche le "iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile" che devono essere avviate fin dalla scuola dell'infanzia e anche in due articoli specificamente riferiti alla cittadinanza: l'art. 4 "Costituzione e cittadinanza" e l'art 5 "educazione alla cittadinanza digitale". In tal caso una connessione alla strategia europea per i bambini recentemente adottata sarebbe stato comunque già un piccolo passo avanti.

Sebbene l'articolo 4 preveda di sviluppare competenze ispirate ai valori della partecipazione che potrebbe essere considerata una declinazione della cittadinanza, il concetto di "partecipazione" viene definito limitatamente all'esercizio di un diritto civico, ossia di partecipazione al voto. Infatti, per promuovere la "cittadinanza attiva" la norma prevede che "possono essere attivate iniziative per lo studio dei diritti e degli istituti di partecipazione a livello statale, regionale e locale".

Questa interpretazione della "cittadinanza attiva" e della sua relazione con quello di "partecipazione" che trova conferma anche nel lunghissimo articolo 5 della legge che riguarda la "educazione alla cittadinanza digitale" ritenuta materia obbligatoria, potrebbe anche essere un contributo all'obiettivo dell'essere/diventare cittadino europeo. È difficile pensare che da tale insegnamento impartito con modalità tradizionali sopra indicate scaturisca la consapevolezza dell'importanza dell'esercizio del voto e che si possa conseguire l'ambizioso obiettivo educativo alla partecipazione giovanile; il portato valoriale di questi concetti e il significato che le Istituzioni europee gli attribuiscono ne risulta semplificato. Dell'importanza di questa disciplina e della necessità che i giovani siano educati a questo anche dalla scuola non è una idea politica nuova in Italia e, a titolo di esempio si può ricordare che ne era già consapevole l'illuminato Ministro dell'Istruzione Aldo Moro che fu tra i primi Ministri per l'Istruzione a cogliere l'importanza alla educazione civica e del rapporto costruttivo di innovazione e di qualità che la politica avrebbe dovuto sostenere. Il Ministro infatti riteneva necessario che la politica intervenisse per creare e supportare quelle condizioni affinché tra Scuola e Vita si creino rapporti di mutua collaborazione e far sì che la Vita venga a fecondare la cultura scolastica e che la Scuola acquisti nuova virtù espansiva, aprendosi verso le forme e le strutture della vita associativa.

Per quanto concerne alcune considerazioni sul limite attuale delle scelte compiute dal legislatore su questo tema e sul suo eventuale superamento si rinvia sia al terzo capitolo sia al 5 capitolo sulle conclusioni e prospettive.

In conclusione, si è rilevato che questa legge affida al sistema educativo classico, dell'istruzione, il compito di promuovere l'insegnamento della educazione civica che rimane libero di avvalersi delle esperienze educative presenti sul territorio, ossia espresse dal mondo attivo al di fuori del sistema

dell'istruzione e che rientra nella "comunità educante". Questa espressione inizia ad emergere nel linguaggio istituzionale del mondo dell'istruzione nel contesto delle risposte che il MIUR ha dato in tempi emergenziali del COVID ma non è presa in considerazione al di fuori della straordinarietà del momento storico che fece appello alla mobilitazione di tutti gli attori.

Infine, malgrado con la legge del 2015 su "La buona scuola" il tema della cittadinanza attiva sia stato incluso tra le tematiche, è stato necessario attendere una terza norma, quella del 2019, ossia ben 4 anni dopo, per giungere all'obbligo di insegnare educazione civica nelle scuole primarie di primo e secondo grado e ritrovare nell'ambito di questa materia obbligatoria, qualificata come "insegnamento trasversale", l'insegnamento della cittadinanza attiva.

La scelta del legislatore di intervenire in tema di cittadinanza in connessione anche alla educazione civica è importante, così come si può apprezzare anche il riconoscimento della dimensione trasversale della tematica, ma sono ancora evidenti i limiti dei progressi comunque compiuti.

### 3.5 Limiti e prospettive

L'aver previsto di incidere solo sul comparto della istruzione obbligatoria e non sull'educazione intesa in senso più ampio e più completo conferma ancora una volta che si è scelto di agire solo tramite l'educazione formale; non è stato deciso di attivare un percorso parallelo, integrativo e complementare che riconosca le capacità educative, per esempio, degli *youth worker* provenienti dal mondo del terzo settore e, più in generale, della comunità educante.

La connessione tra territorio e scuola nell'educazione civica, e perciò un riconoscimento avvenuto per legge rispetto al contributo che il "soggetto territorio" può dare costituisce già un passo avanti, ma non è certamente sufficiente se la lente non viene posta proprio dentro al territorio richiamato, alla caratterizzazione degli attori presenti e alla loro capacità educativa, considerato che questo è l'obiettivo. L'obiettivo non è la costruzione di una rete e basta, ma di una rete educativa e se questa è la prospettiva, la lente va posta sulle capacità educative e non sul numero di soggetti da coinvolgere come molti bandi sembrano incoraggiare. Per cui anche la importante legge sulla buona scuola e quella sulla educazione civica nonché i provvedimenti attuativi per la cui approvazione sono stati mobilitati numero di esperti e tavoli ministeriali che avrebbero potuto essere una opportunità per fare dei passi avanti, nulla dispongono in merito alla effettiva capacità educativa complementare del "territorio"; questo accade in quanto la capacità del sistema di riconoscere queste competenze educative resta complessivamente ancora debole.

La educazione alla cittadinanza attiva è infatti vero che diventa una delle materie di insegnamento obbligatorio, ma rimane inquadrata, come altre, solo nell'ambito della educazione formale. Le linee

guida citate, piuttosto che essere di indirizzo per l'azione, sembrano corrispondere al soddisfacimento di un adempimento che formale, ma non sostanziale, di allineare il nostro sistema educativo con i trend del momento, ma gli obiettivi educativi concreti da raggiungere, i metodi, i contenuti, e le responsabilità degli organismi educanti restano affrontati ancora in modo inadeguato.

Anche che il suo target è circoscritto allo studente frequentante e l'attenzione alla educazione alla cittadinanza non è contemplata né in favore di quel segmento di popolazione giovanile che ha concluso l'obbligo scolastico, ma che non andando più a scuola non potrà studiare questa "materia", né in favore di quel segmento di giovani che sono fuori dal circuito scolastico dell'istruzione, come ad esempio i drop out e coloro che avendo compiuto 16 anni senza aver terminato l'obbligo scolastico non risultano neanche più assoggettabili a percorso dell'istruzione e dunque dispensati dalle famose 33 ore di educazione civica. Considerando che anche questi ultimi sono giovani, che sono un potenziale per la cittadinanza attiva e per la società, anch'essi possono essere/diventare cittadini attivi, cittadini responsabili, cittadini democratici, cittadini europei, resta senza risposta l'interrogativo relativo a chi debba -o possa- occuparsi di loro per "istruirli" o per educarli alla cittadinanza attiva.

Al corpo docente è inoltre affidata una responsabilità sulla educazione alla cittadinanza lasciando che il ruolo educativo delle esperienze civiche strutturate extrascolastiche (vedi art.8 delle Linee Guida), sia attivato in base ad autonome determinazioni possibili ma non obbligatorie. È infine opportuno considerare che la propensione all'esercizio della cittadinanza attiva è molto diversificato da regione a regione, da comune a comune da persona a persona; in tal modo, si apre una riflessione che riguarda le conseguenze di tale diversità. L'impatto civico che potrebbe essere generato a causa della diversità del tessuto territoriale esterno alla scuola; dovrebbe fornire una base uguale in tutta Italia e non sarebbe opportuno riscontrare variabili così importanti come quelle che derivano dalla diversa qualità degli attori presenti nei territori. Nel momento in cui si inserisce una materia obbligatoria e si prevede che debba essere insegnata anche con il ricorso agli attori esterni alla scuola, la questione relativa alla verifica delle capacità educative di questi attori educanti presenti nelle comunità esterne diventa molto importante. Una riflessione va posta anche sulla pertinenza del metodo di attivazione di questo capitale educativo che avviene, come è prassi consolidata, a seguito di procedure di evidenza pubblica promossa dalle scuole o dal Ministero o dalle Regioni per finanziare progetti che hanno la durata parallela a quella dell'anno scolastico. E' debole e non sistemico anche il supporto agli insegnanti nel miglioramento delle loro capacità didattiche ed educative, della loro abilità a sapersi porre di fronte ai giovani alunni che hanno attualmente diverse modalità di apprendimento e personalità complesse e che dovrebbero essere considerati non solo rispetto alle competenze cognitive che riescono ad acquisire e dal solo punto di vista delle performance didattiche, ma anche rispetto al piano umano e

alla complessità delle relazioni che è opportuno stimolare proprio per assicurare sani e solidi percorsi di crescita.

Quanto agli obiettivi concreti attesi dall'insegnamento della educazione civica si legge che essa sviluppi "la conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni europee per sostanziare, in particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale [...]". L'approccio che ha guidato il legislatore conferma nuovamente la storica lacuna culturale del sistema educativo italiano: cittadinanza e partecipazione appaiono come due temi accessori, l'indirizzo educativo europeo non è preso in considerazione secondo quanto raccomandato se non nei limiti di una corrispondenza formale che genericamente richiama le normative europee.

Il tema del riconoscimento del ruolo della "comunità educante" apre la strada all'altra riflessione, quella sui sistemi di qualificazione di questa capacità; i tempi in Italia non sembrano ancora maturi in quanto non è riconoscibile una visione politica ad investitrice sul patrimonio giovanile della nostra società e sul supporto sistemico alla loro crescita verso l'età adulta che richiede non solo volontà politica ma anche la competenza per intervenire sulla complessità dei sistemi educativi scolastici ed extrascolastici. L'assunzione di una responsabilità volitiva in questa direzione richiede di passare dalla conoscenza alla consapevolezza, alla volontà in libertà. Il concetto di educazione dei giovani è inteso come espressione della volontà da parte del sistema dei decisori politici di agire con la volontà di orientare i comportamenti verso società più solidali. Ciò richiede l'impostazione di un sistema dell'istruzione e dell'educazione che ponga al centro la persona, la non omologazione<sup>192</sup>; l'educazione alla cittadinanza e alla partecipazione attiva investe una sfera che eccede quella della competenza e riguarda quella dell'impegno delle persone al valore e, proprio per questa ragione, è molto difficile<sup>193</sup>. Se lo Stato non si investe su questo, la catena del valore è lasciata allo spontaneismo e, per intervenire, la chiave di svolta è il nesso con l'etica.

Il sapere non solo per quanto esso sia utile per il lavoro, funzionalizzazione dell'istruzione, ma per far crescere persone sensibili a certi valori e solide.

Ovviamente questa impostazione culturale, presuppone che le cosiddette competenze trasversali e le "character skills", non sono genetiche, ma si possono incoraggiare con l'educazione e i due

---

<sup>192</sup> Chiosso, G., Poggi, A.M., & Vittadini, G., (a cura di) (2021). *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*. Bologna: Il Mulino.

<sup>193</sup> Maccarini, M., (2021). Le character skills nel processo di socializzazione. In Chiosso, G., Poggi, A.M., & Vittadini, G., (a cura di) (2021). *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*. Bologna: Il Mulino. e G. Moro, "Cittadinanza attiva e qualità della democrazia", op. già citata

programmi dell'UE per i giovani attualmente vigenti si basano su questo approccio, in particolare proprio il Corpo Europeo di Solidarietà.

I sistemi italiani dell'istruzione e della formazione sono lontani dal riuscire a orientare e formare e restano distanti da ciò che occorre per formare e istruire i giovani alla, e per la, vita, per essere in grado di affrontare l'inserimento e i cambiamenti del mercato del lavoro e per essere orientati nelle scelte. Come emerge ormai dalle periodiche rilevazioni ufficiali sia nazionali sia europee, la debolezza e il fallimento educativo<sup>194</sup> è acclarato da tempo dai risultati statistici. Si tratta di un sistema rigido che non coordinato<sup>195</sup> con il portato educativo dell'educazione non formale e informale: una ulteriore occasione perduta di diventare più europei, più allineati su queste tematiche ad altri Paesi occidentali e rispetto alla necessità di fare sistema rispetto a sfide comuni.

Stupisce inoltre che ciò accada malgrado il contributo delle risorse europee al settore dell'istruzione: i piani nazionali educativi degli ultimi anni, e molte esigenze del mondo della scuola e delle infrastrutture scolastiche sono infatti in gran parte finanziate dal Fondo Sociale Europeo (FSE), e più recentemente anche dal Next Generation Eu. Ciò accade anche per moltissime iniziative extrascolastiche educative, soprattutto nelle Regioni del Sud, che non si potrebbero attuare senza il contributo europeo del FSE o del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Malgrado tutto questo, nell'istruzione obbligatoria non è trattata la materia che riguarda l'Unione europea e il tema "educazione alla cittadinanza attiva" rimane ancorato solo alla conoscenza di testi didattici o normativi, certamente molto importanti come la Costituzione italiana, i Trattati dell'Ue, o gli Statuti delle Regioni, ma non esaustivi.

Tutto ciò non stupisce se si considera che il riconoscimento dello "Youth work", che è uno dei pilastri della "comunità educante", rimane ancora all'interno di un campo di interesse ristretto solo agli addetti ai lavori, quando non ai soli *youth workers* medesimi, troppo spesso viene assimilato al volontariato. La galassia degli operatori giovanili, degli *youth workers*, delle reti associative per i giovani e i networks territoriali giovanili depositarie di know-how e messe a dura prova dalla battuta di arresto dovuta al Covid, potrà essere riconosciuta quale soggetto attivo nel campo dell'insegnamento dell'educazione civica, cittadinanza, partecipazione promuovendo l'integrazione dei tre settori educativi gioventù-istruzione-formazione. Questa riflessione, riporta l'attualità su una legge che ha già 10 anni e che riguarda il riconoscimento della educazione non formale (D.lgs 13 del

---

<sup>194</sup> Vedi ultimi dati INVALSI, Ultimi due rapporti EURISPES, nonché il posizionamento dell'Italia rispetto ad altri Paesi Ue

<sup>195</sup> Vedasi in particolare Tramma, S., (2009). *Che cosa è l'educazione informale*. Roma: Carocci; Codello, F., (2018). *Colin Ward. L'educazione incidentale*. Milano: Elèuthera.

16.1.2013) e, tra l'altro, stabilisce il ruolo dell'apprendimento permanente nell'ambito delle politiche pubbliche dell'istruzione e della cittadinanza attiva.

La connessione tra partecipazione attiva e cittadinanza, tra istruzione ed educazione non formale costituisce una delle linee di indirizzo europee presenti anche nella Agenda della animazione scio-educativa di cui alla Dichiarazione della Conferenza di Bonn e che l'Italia si è impegnata ad attuare e aver mancato questa opportunità fa emergere la mancata integrazione tra i sistemi.

Per essere cittadini istruiti ed attivi sarà certamente utile ed importante prevedere obbligatoriamente lo studio della Costituzione italiana e per sapere di avere anche la cittadinanza europea sarà utile anche studiare il Trattato sul funzionamento dell'Ue. Tuttavia, per diventare cittadini attivi occorre prevedere anche l'acquisizione di abilità, sensibilità e conoscenze che non sono generate dal ricorso ai soli sistemi dell'istruzione e della formazione; risulta difficile diventare cittadini europei solidali senza aver mai praticato le difficoltà, le curiosità, ma anche il valore aggiunto dell'esperienza di multiculturalità, di diversità, e/o di solidarietà e/o di partecipazione.

In conclusione, sarebbe errato affermare che in Italia non vi siano iniziative nazionali finanziarie o normative in favore dei giovani e dell'educazione dei giovani alla cittadinanza attiva, ma risulta ugualmente difficile affermare che esiste una visione strategica sui giovani considerato che la maggior parte delle iniziative adottate si caratterizzano per la sindrome del "cronachismo" piuttosto che per l'ansia di una visione lungimirante. La cultura attuale che enfatizza il "presentismo"<sup>196</sup> e mette in luce solo ciò che accade nell'oggi in modo totalmente scollegato dal futuro e dal passato, ovviamente obbliga a ripensare anche i modelli educativi che dovranno tener conto di questo *trend*, ma non farsi dominare da questo. A tale riguardo, per esempio, la Commissione europea propone nell'ambito del Programma Erasmus e Corpo europeo di Solidarietà di avvalersi il "role model education" utilizzandolo proprio per promuovere, in modo seducente ma veloce e perciò compatibile con la cultura contemporanea enfatizzata dalle tecnologie dell'informazione e in particolare dalla digitalizzazione social, esempi e modelli di riferimento da imitare rispetto ad azioni e comportamenti positivi nella società. Questa metodologia nell'ambito delle politiche europee per la gioventù è stata raccolta dall'Agenzia Nazionale per i Giovani che, a prescindere dal periodo COVID, ha realizzato dei percorsi di *role model* in tutta Italia promuovendo, anche tramite l'educazione tra peer, comportamenti positivi e inclusivi tra i giovani che raccontano la loro esperienza.

L'approccio prevalente, che si potrebbe definire "a-sistemico", emerge anche dalla analisi dei disegni di legge attualmente depositati in Parlamento (31 marzo 2022) dai quali si evince l'esistenza di una

---

<sup>196</sup> Hartog, F. (2022). *Chromos. L'Occidente alle prese con il tempo*. Torino: Einaudi.

legge per ogni materia a volte per ogni sub materia scolastica, come ad esempio una legge ad hoc per inserire nell'ambito della legge sulla educazione civica anche l'educazione finanziaria, una legge sulle competenze non cognitive approvata l'11.1.2022 alla Camera e all'esame del Senato<sup>197</sup>. Per quanto riguarda la prima proposta di legge citata, quella sulla educazione finanziaria, il proponente intende affermare la obbligatorietà nell'ambito delle 33 ore di educazione civica, della materia educazione finanziaria mentre con la proposta di legge relativa alle competenze non cognitive, con il quale si propone di effettuare una sperimentazione nelle scuole a partire dall'anno scolastico 2022-2023 finalizzata ad introdurre lo sviluppo delle competenze non cognitive nei percorsi delle istituzioni scolastiche, nei centri provinciali per l'istruzione degli adulti e anche nei centri di istruzione e di formazione professionale.

Si ritiene opportuno menzionare proprio quest'ultima proposta di legge la quale essendo particolarmente connessa con gli argomenti trattati nell'ambito di questo lavoro di dottorato consente di verificare ancora una volta quale sia il livello di attenzione del legislatore su tematiche così complesse e importanti come le competenze trasversali che in questa sede vengono inquadrare con il termine "competenze non cognitive" seguendo quel filone culturale<sup>198</sup> maggiormente ancorato all'impostazione di matrice americana che pone al centro il mercato del lavoro rispetto alla persona. Il tema delle competenze trasversali sul quale l'Unione europea con gli Stati lavorano da moltissimi anni ha una precisa nomenclatura e identifica precise tipologie e metodologie che riguardano prevalentemente la crescita di competenze personali tramite esperienze educative e riflessive atte a generare dei cambiamenti comportamentali delle persone, indipendentemente da cosa chiede nel momento storico dato il mercato. È dimostrato ovviamente che la completezza delle competenze possedute rendendo la persona più abile ad affrontare tutte le situazioni nelle quali si può trovare, la rende anche meglio predisposta per il mercato del lavoro. Ma questo sarebbe un risultato e un impatto derivato e non principale. Diversamente, l'impostazione basata sulle cosiddette "competenze non cognitive" pone al centro l'acquisizione di alcune specifiche competenze personali, alcune delle quali anche identiche alle "competenze trasversali", come ad esempio la leadership o il *problem solving*, ma che sono basate principalmente su ciò che il mercato del lavoro richiede. Spesso, per i non addetti

---

<sup>197</sup> Disegno di legge su " Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale", atto Camera n 2372 approvato il 11.1.2022 e inviato al Senato dove è attualmente all'esame come Atto Senato n 2493

<sup>198</sup> Stringher, C. & Patera, S. (2022) Learning to learn: for a reflection on soft skills in a sociocultural pedagogical perspective. In *QTimes*, Anno XIV - n. 2, pp. 192-207.

ai lavori le espressioni “competenze trasversali” e “competenze non cognitive” sono dei sinonimi e anche questo è un errore culturale.

## Capitolo IV Una finestra sull'Europa

Il lavoro di dottorato ha inoltre dedicato una attenzione alla analisi delle politiche per la gioventù poste in essere da alcuni Stati dell'Ue e questa sezione ha lo scopo di alzare lo sguardo verso altre realtà che hanno optato per intraprendere dei percorsi di avvicinamento alle linee di indirizzo dell'Ue. Tali percorsi sono stati intrapresi con diverse modalità e sfumature che sono dovute alle specificità nazionali sulle quali impattano queste linee di indirizzo. È interessante osservare che in ogni caso emerge un trend progressivamente sempre più attivo a svolgere un ruolo nel voler allineare i linguaggi e le prospettive nazionali su quelle europee. Talvolta, come nel caso della Germania o della Francia, su alcune tematiche ci si chiede se non sia l'inverso: la capacità azione di questi due Stati sul tema gioventù è tale che non si esclude che siano state le loro politiche nazionali a marcare le linee guida europee e non viceversa.

Benché le casistiche analizzate presentino tipologie di risposte molto diverse tra loro, alcune di esse sono totalmente aderenti alle linee di indirizzo europeo come ad esempio Estonia e Germania, molto personalizzate in altre realtà nazionali come ad esempio Malta che presenta forme di allineamenti molto forti soprattutto su alcuni temi specifici come l'educativa dei giovani e il ruolo degli *youth worker* oppure situazioni ancora diverse che presentano un allineamento molto chiaro ma parziale come per esempio è il caso della Francia rispetto al tema del ruolo degli Enti Locali.

La presente tesi di dottorato non è una tesi comparativa e per tale ragione i casi analizzati non sono rappresentativi di tutto il panorama presente negli Stati membri rispetto alla politica per la gioventù. Si è scelto di approfondire contesti utili a riflettere sulle possibilità di allineamento e di analizzare degli spaccati offerti dal panorama delle realtà europee attraverso le informazioni disponibili nelle piattaforme pubbliche e ove è stato possibile anche attraverso delle interviste a degli stakeholders privilegiati e molto specializzati sulle politiche per la gioventù, e sono stati analizzati anche i meccanismi propri del processo di integrazione europea e di quello che è insito nella gestione dei due Programmi europei per i giovani (Erasmus e Corpo Europeo di Solidarietà). Questo approfondimento offre molte opportunità di confronto tra Stati, tra amministrazioni, tra i diversi attori ed esperti della politica per i giovani e ciò significa che attualmente risulta più semplice rispetto al passato raccogliere



elementi di riflessione e stimoli per le autorità che decidessero di intraprendere percorsi di allineamento.

Questo confronto potrebbe infatti rappresentare uno stimolo culturale per i *decision maker* italiani ad affrontare con maggiore profondità e sistematicità la questione del rapporto tra gli indirizzi europei in materia di politica europea per la gioventù e la politica italiana che riguarda i giovani e il loro ruolo nella società, tenendo conto anche di come si stanno orientando gli altri Stati membri dell'Ue. Esistono attualmente molti strumenti e gli stessi Programmi europei per la gioventù ne mettono in campo alcuni proprio per supportare le volontà degli Stati di promuovere la propria strategia nazionale sui giovani avvalendosi anche delle esperienze già maturate in campo da altri Stati. Si tratta della cooperazione istituzionale bilaterale o multilaterale, o dell'apprendimento tra pari ed esistono diverse attività come, ad esempio, le "study visit" o altro che possono essere addirittura finanziate dai Programmi stessi per consentire alle amministrazioni nazionali di imparare dai propri pari europei o di confrontarsi con loro sulle buone prassi che possano essere di stimolo e di riferimento per avviare i rispettivi percorsi nazionali. Nel campo della gioventù questa propensione è sistematica e molto attiva tra i Paesi baltici e in generale nella regione del nord est dell'Ue risulta invece meno sistematica o a prevalente caratteristica di bilateralità quella tra i Paesi latini o in generale tra gli altri. Come emerge da quanto segue e da quanto precede, questo paragrafo conferma che è una responsabilità del sistema pubblico creare quelle condizioni a supporto della tanto evocata partecipazione e cittadinanza attiva dei giovani affinché queste espressioni non restino dei contenitori vuoti, ricchi di retorica ma poveri della effettiva portata rigeneratrice della società che, per essere tale, richiede di potersi basare su situazioni esperienziali e pratiche educative vissute in base ad approcci sistemici e non casuali.

Ancora più importante è la scarsa consapevolezza della necessità che tutti cooperino attivamente al livello europeo, ma soprattutto al livello nazionale, al conseguimento dell'obiettivo europeo di contribuire, tramite un investimento educativo sui giovani, al consolidamento e al radicamento dei valori esposti nell'articolo 2 del Trattato e perciò alla costruzione della cittadinanza europea. Alla luce delle recenti crisi globali succedutesi in pochissimo tempo e da ultimo la tragica guerra russo – ucraina, la scelta di dedicare un impegno più incisivo e condiviso nel dover rigenerare la società europea non possa essere più rinviata. In questa prospettiva diventano determinanti i comportamenti soprattutto dei giovani educati a volere una società più equa e al rispetto dei Diritti umani per ribaltare il paradigma della crescita che sta generando profonde diseguaglianze anche in Occidente.

Constatando che diversi Stati membri dell'Ue hanno intrapreso questo percorso e che anche altri che non è stato possibile esaminare in questo lavoro lo stanno già facendo, sembra opportuno che vengano

aperti novi filoni di ricerca per investigare l’impatto della “non azione” da parte di quegli Stati che non sono attivi in questo campo e che si analizzi la prospettiva delle conseguenze nel tempo, su scala non solo nazionale, ma anche europea. Sarebbe interessante comprendere se la responsabilità di continuare a non intervenire in modo appropriato sui giovani inciderà, nel tempo, sulle differenze di atteggiamenti e sensibilità proprio rispetto alla capacità di costruire solidarietà europea. Uno Stato come l’Italia, che su queste tematiche grazie alla propria storia è avvantaggiato anche dalla esperienza sul campo dovrebbe mettere a sistema le politiche giovanili; si tratta di uno Stato caratterizzato dal più ricco patrimonio mondiale culturale materiale e immateriale, che è innovatore nella produzione normativa in tanti campi tra i quali la Legge sul Servizio Civile Universale che è stata di ispirazione per la Francia nella istituzione del proprio Servizio Civile, uno Stato che ha un terzo settore storicamente radicato e attivo e che ha eccellenti buone prassi regionali e locali sui giovani e sull’adolescenza, possiede tutte le condizioni per iniziare a costruire la sua visione della società. Occorre definire una visione che dia fiducia a tutti, ma soprattutto ai giovani, senso di prospettiva e di appartenenza a quei valori comuni da coltivare e da tutelare costantemente.

Come è stato accennato fin dall’inizio, differenti significati vengono attribuiti alla politica per i giovani che non ha una definizione univoca, non solo all’interno di uno stesso Paese come è emerso dal secondo e terzo capitolo del presente lavoro di dottorato, ma anche guardando al panorama europeo caratterizzato da ulteriori diversità e culture nazionali. Questa diversità si riflette anche dal lato della concezione e dell’attuazione delle politiche giovanili. Questo contesto ha indotto le Istituzioni europee ad insistere nel sollecitare gli Stati a impegnarsi per riuscire a convergere, nel rispetto delle diversità, su quelle basi comuni e, per procedere in questa direzione, occorre avere una visione strategica.

Ove si manifestasse una volontà politica intenzionale a procedere in tal senso, un supporto importante verrebbe anche dal mondo della ricerca e dalla conoscenza del valore aggiunto che viene generato dalla cooperazione tra Stati europei in materia di politica per la gioventù.

Il CoE ha creato e gestisce alcune piattaforme informative su questo campo che mirano a mettere a disposizione i risultati delle ricerche a valenza europea e a supportare la qualità nello *youth field* e delle scelte dei decisori politici. A questo riguardo e a titolo di mero esempio, si può citare un manuale che conserva ancora la sua attualità; è un manuale on line principalmente rivolto a coloro che volessero sviluppare una strategia e attuare a livello nazionale una politica per la gioventù; in questo manuale la politica per la gioventù viene definita come: “Government’s commitment and practice

towards ensuring good living conditions and opportunities for the young population of a country”<sup>199</sup>

Dal lato del Consiglio d'Europa che è fonte di ispirazione per molti Stati "*...the purpose of youth policy is to create conditions for learning, opportunity and experience, which ensure and enable young people to develop knowledge, skills and competences. This is in order to allow young people to be actors of democracy; integrate into society; and, in particular, enable them to play an active role in both civil society and the labour market*"<sup>200</sup> .

La partnership per la gioventù tra la Commissione europea e il Consiglio of Europe lavora per affermare tali concetti e per promuovere l'idea e la pratica della politica partecipativa della gioventù e il dialogo nel settore della gioventù tra youth policy makers, ricercatori, and practitioners (youth NGOs and other *youth work* providers), noto come un “golden triangle”<sup>201</sup> e come ripreso anche in una delle più importanti Risoluzioni che conferma e supera il contenuto di quella del 2015. Già in quella del 2015 si sosteneva ”.... *a strategy implemented by public authorities to provide young people with opportunities and experiences that support their successful integration into society and enable them to be active and responsible members of society and agents of change*”<sup>202</sup>. In particolare si ritiene opportuno citare la più recente Raccomandazione del Consiglio di Europa<sup>203</sup> che tiene conto delle nuove situazioni determinatesi dal 2015 a fine 2019 che hanno indotto il CoE ad adottare la Strategia al 2030 e nella quale si legge che “[...] Considerando le sfide persistenti che i giovani devono affrontare, sia in termini di carenza di opportunità a loro rivolte, sia di aumento del rischio di precarietà, ma convinti nondimeno del loro notevole potenziale e quindi del ruolo essenziale che svolgono nel promuovere i valori fondamentali del consigli d’Europa [...] determina che il settore giovanile del Consiglio D’Europa debba porsi l’obiettivo di consentire ai giovani di tutta Europa di sostenere attivamente i valori fondamentali del Consiglio d’Europa in materia di diritti umani, democrazia e stato di diritto, difenderli [...]”. In particolare vengono anche indicate alcune priorità tematiche al 2030 e tra queste –migliorare la risposta istituzionale ai nuovi sviluppi nel campo della

---

<sup>199</sup> Youth Policy manual - How to develop a national youth strategy, Finn Yrjar Denstad, Youth Policy Manual, Pubblicazione del Consiglio d'Europa del 2009

<sup>200</sup> <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/topics>

<sup>201</sup> Lynne Chisholm, Siyka Kovacheva, Maurizio Merico, European youth studies, Integrating research, policy and practice, 2011, M.A.EYS, in <http://www.youthstudies.eu/>

<sup>202</sup> Risoluzione del CM .....2015

<sup>203</sup> Risoluzione CM/Res(2020)2 sulla Strategia del Consiglio d’Europa per il settore della gioventù 2030 adottata dal consiglio dei Ministri il 22 gennaio 2020, durante la 1365 riunione dei Delegati Ministri.

democrazia, come i cambiamenti dei modelli di partecipazione dei giovani, la digitalizzazione o la governance di internet et... e decide che le diverse priorità indicate si debbano perseguire tramite la cooperazione intergovernativa a livello paneuropeo finalizzata allo sviluppo e messa in atto delle politiche per la gioventù, sulla base delle norme del Consiglio d'Europa....”

Nel prosieguo di questo capitolo sono stati analizzati 4 Stati, Estonia, Francia, Germania e Malta ritenuti interessanti ai fini del lavoro di dottorato per le ragioni di seguito esposte.

L'Estonia è stata scelta in quanto è un piccolo Stato, all'avanguardia in Europa per il suo investimento nella educazione dei giovani. Le scelte compiute da questo Paese sono apprezzate in tutto il mondo degli addetti ai lavori nel campo delle politiche giovanili; il suo investimento nella cultura digitale di tutta la società estone la pone all'avanguardia anche su questo tema e dunque per l'Estonia il repentino passaggio che molti giovani hanno forzatamente compiuto in tempo di Covid non ha rappresentato la svolta forzata del digitale essendo questo fenomeno già dominante nel Paese. La buona prassi dell'Estonia, considerate le sue dimensioni e le sue caratteristiche la accomunano piuttosto ad una Regione italiana anziché allo Stato italiano e, anche per questa ragione, il percorso volutamente compiuto dall'Estonia potrebbe essere di stimolo proprio per questo tipo di realtà territoriali le cui dimensioni probabilmente riducono la complessità, la diversità territoriale e accrescono potenzialmente la capacità di *governance*. Questo caso potrebbe essere considerato uno stimolo per ispirare una via più strutturata e solida per mettere in campo di una politica per i giovani. In breve, l'Estonia ha l'esperienza, il know-how e una visione e può aprire al propria “cassetta degli attrezzi” tra i quali si collocano i percorsi attivati nel lungo periodo nel proprio Stato che hanno riguardato il sistema educativo e che l'hanno fatta diventare un “role model educativo” riconosciuto in tutto il mondo. A tale riguardo, “Education Estonia” è una iniziativa di cooperazione internazionale nel campo educativo promossa dal Governo estone che ha conseguito riconoscimenti europei e credibilità mondiale grazie ai risultati che anche gli indicatori PISA attestano.

È stato scelto di inserire in questa analisi la Francia per diverse ragioni tra le quali il fatto che, come l'Italia, è uno dei grandi Stati dell'UE, è tra i fondatori della Comunità europea ed è lo Stato che malgrado il suo assetto di governance centralizzata ha il più grande numero di Comuni che, come accennato, costituiscono una potenziale ossatura della democrazia locale e della educazione dei giovani alla partecipazione. La Francia, inoltre, è interessante per il suo rapporto culturale con il Consiglio d'Europa, ossia quella Organizzazione europea che, insieme alla Commissione europea, è la più incisiva incoraggiatrice delle politiche europee per la gioventù, per i Diritti dell'uomo e per la educazione dei giovani in questi ambiti.

Diversamente, la Germania è stata scelta non solo per le tre ragioni sopra indicate che accomunano Francia–Germania e Italia rispetto agli altri Stati membri, ma per altre due importanti ragioni: l'interesse nella politica per la gioventù ad approfondire il ruolo dei Laender che, per certi versi, potrebbero essere assimilati alle nostre Regioni, ma anche per il ruolo fondamentale che la Germania svolge nell'ambito della politica di cooperazione europea nel campo della gioventù. Come si potrà osservare nel prosieguo, infatti, la Germania svolge un ruolo leader in questo ambito. Molto è dovuto alla sua capacità organizzativa, nonché al ruolo di Paese grande contributore del bilancio dell'Ue che, congiuntamente al suo peso specifico economico e politico, le consente di esercitare un certo ruolo rispetto ad altri Stati.

Si è ritenuto di approfondire Malta in quanto si tratta di un piccolo Stato, paragonabile ad una nostra Regione, che è di matrice culturale anglofona e che investe molto sui giovani; ha compiuto passi veloci in pochi anni e risulta essere uno Stato molto allineato rispetto agli indirizzi europei per la gioventù e in particolare nel campo dello *youth worker* può essere considerato un riferimento da osservare per le scelte fatte e per i servizi di prossimità che sta mettendo in campo verso i giovani.

#### 4. 1 Le politiche giovanili in Estonia

L'Estonia, ex Stato appartenente alla ex Unione sovietica, è un piccolo Stato dell'Ue, esteso su 45 228 km<sup>2</sup> e la sua popolazione totale supera di poco 1.300.000 milioni di abitanti; per avere un termine di riferimento, la popolazione italiana è di poco inferiore a 59 Milioni di abitanti mentre la popolazione estone è di poco inferiore a quella residente nella Regione Marche e di poco superiore alla popolazione residente nella Regione Abruzzo con la differenza che in Estonia la situazione demografica è opposta: trend demografico in crescita come anche la popolazione giovanile.

Anche in Estonia esistono gli Enti intermedi, definiti Contee tuttavia le loro competenze non sono così incisive se le si confrontano con il ruolo delle Regioni in Italia e pertanto si può affermare che il sistema non è regionalizzato ma più vicino a quelle forme di apparato amministrativo basato soprattutto su una articolazione centralizzata che vede due attori principali: lo Stato e i Comuni. In totale in Estonia ci sono 72 Comuni.

La popolazione in età compresa tra 7 e 27 anni è pari al 23% della popolazione.

L'Estonia riconosce un tributo al suo ingresso nell'Ue e nel Consiglio di Europa e considera un valore aggiunto, per la propria cultura e per i giovani estoni, il fatto di partecipare attivamente a un percorso di cooperazione europea ed internazionale nell'ambito della politica giovanile. Questa modalità di essere dentro a questi processi rende permeabile i sistemi organizzativi estoni della politica nazionale

per i giovani a ciò che accade o che si propone al livello dell'Ue nel campo della politica per la gioventù. L'Estonia è anche molto attenta e aperta alla cooperazione nel Baltico.

Dopo un pluriennale percorso di allineamento del suo sistema paese rispetto ai principi e criteri affinché fosse autorizzato il suo ingresso nell'Ue, tra i quali si annoverano i principi dello stato di diritto e del sistema di governo basato su processi democratici di rappresentatività, l'Estonia, da meno di 20 anni, dal 2004 è entrata nell'Ue, dal 1993 nella NATO e nel Consiglio di Europa e dal 1991 all'ONU; da poco più di 30 anni, ossia dal 1991 con la fine dell'Unione sovietica, ha ritrovato la propria indipendenza. In quell'anno, rispetto all'impatto dei temi trattati in questo lavoro di dottorato ossia la cooperazione europea rispetto al tema dei giovani, si può riflettere sul fatto che il Programma Erasmus, nato nel 1987, quando l'Estonia entrò nell'UE, aveva circa 4 anni e si rivolgeva solo ai giovani studenti universitari: per l'Estonia era una élite dell'élite.

Nel suo percorso di allineamento ai criteri e alle politiche che caratterizzano il processo di integrazione europea, l'Estonia si è da sempre, ma soprattutto nell'ultimo decennio, distinta per la sua specifica attenzione su due politiche europee caratterizzate da un approccio mainstreaming sulla cui base ha impostato la propria politica nazionale: si tratta del tema della uguaglianza di genere e della politica per i giovani. Questa attenzione viene manifestata ponendo grande attenzione e traendone stimolo sia da ciò che accade nell'Ue su questi temi, ma anche al livello ONU, sia rispetto a ciò che si può realizzare nel proprio Paese su queste tematiche.

In questa cornice di riferimento, le linee di indirizzo della politica europea per i giovani sono state considerate un riferimento a cui tendere nella impostazione e nelle riforme della politica nazionale estone.

Questo Stato attrae l'attenzione dei governanti degli altri Stati, di esperti e di accademici in forza della sua impostazione della capacità di aver creato una economia della società basata sulla high-tech digitale e tutti i servizi della propria pubblica amministrazione sono digitali e accessibili sul web da parte di tutti e il 99% delle scuole, già prima del COVID erano già digitalizzate o caratterizzate dall'uso di pratiche impostate sulla digitalizzazione. Dai report sull'Estonia risulta che il suo percorso di acculturamento digitale di tutta la popolazione è stato avviato con determinazione fin dal 2000 conseguendo importanti risultati nel tempo attualmente visibili al mondo intero. Si ricorda che l'Estonia in tempo di Covid ha messo a disposizione il proprio know-how per tutti coloro che faticosamente si avvicinavano, anche con molta creatività, volontà ed improvvisazione, alla DAD.

A questo risultato il Paese è pervenuto a seguito di una politica pubblica orientata che ha lavorato sia sulla offerta di servizi sia sulle competenze digitali e sulla cultura digitale di tutto il Paese e di tutte le generazioni. Ha introdotto il sistema di voto digitale prima nelle elezioni locali del 2005 e

successivamente nel 2007 in quelle per il Parlamento nazionale lasciando l'opzione per il voto cartaceo. Il sistema di *i-voting* ha raggiunto una ampia e quasi completa diffusione nel Paese che ha persino deciso di concedere il diritto di voto al Parlamento ai sedicenni che comunque registrano ancora una bassa partecipazione e pertanto non hanno un impatto significativo sulla percentuale di votanti finale.

L'Estonia rappresenta un *role model* innovativo rispetto alla educazione digitale e ciò è un traguardo oggi conseguito in quanto il Paese ha investito da anni e sistematicamente nel campo della educazione digitale e dispone attualmente di numerosissime soluzioni che sono utili e di esempio per rendere efficiente e concreta anche la educazione a distanza che l'Estonia scelse di mettere in campo molto prima delle necessità accelerative indotte dalla Pandemia COVID-2019. In quell'anno tutte le classi erano già dotate di computers e nel 2000 che è stata la fase di avvio del Programma, il Governo mise a disposizione la formazione gratuita digitale inizialmente per il 10% della popolazione adulta e tutto il Paese era già interamente coperto dalla rete internet. Tuttavia, ciò che fece compiere il balzo in avanti è stato l'obiettivo politico di fare in modo che nel tempo tutti fossero capaci di usare internet e così il programma di acculturamento digitale iniziato nel 2000 ha portato nel 2016 il 91% della popolazione estone ad essere capace di connettersi e di utilizzare internet; nel 2014 una strategia educativa e formativa rafforzativa accelerò il conseguimento di questo obiettivo.

Per quanto concerne più specificatamente il mondo dell'istruzione nel quale il riconoscimento del contributo educativo della *informal* e *non formal learning* è già una realtà, l'obiettivo relativo all'innalzamento e alla l'adeguamento verso il digitale delle competenze ha coinvolto i due pilastri del sistema ossia le competenze degli insegnanti e quelle degli studenti. Tale approccio permise di procedere in modo simultaneo, strutturato e completo, senza scissioni temporali tra i due universi generazionali, integrando anche le tecnologie digitali nei processi di apprendimento affinché si accelerasse lo sviluppo del mondo delle competenze digitali in modo omogeneo e intergenerazionale e soprattutto affinché il corpo docente non restasse indietro. L'obiettivo della strategia nazionale della digitalizzazione di tutti i materiali del Sistema dell'istruzione fu conseguito già nel 2015 ossia quattro anni prima della Pandemia e in modo sempre più smart e accogliente. Attualmente la scuola è prevalentemente nel cloud e l'essersi impegnato avendo come obiettivo il conseguimento di un sistema più avanzato consente ai decisori estoni di poter orgogliosamente affermare che “*having a well-established startup ecosystem for educational companies in place for some years now the schools are supported to great extent with the e-services from the private sector*”<sup>204</sup> e “*educational*

---

<sup>204</sup> Intervista di Kristel Rillo, Direttore dell'Educazione Digitale presso il Ministero della Educazione e della Ricerca. See also: Digital Competence: Empowering teachers and students

*e-services have been significant for Estonian students and teachers for years and it has made organizing distance learning a lot easier”.*

Significativo è inoltre il risultato conseguito in Estonia rispetto a un altro obiettivo ritenuto un pilastro perseguito da ogni sistema nazionale dell’istruzione: il tema dell’inclusione sociale e delle prospettive che l’istruzione e l’educazione dovrebbero offrire ai giovani. In Estonia i *“results show that the level of education provided by the basic school is not dependent on the socio-economic background of a student: The PISA results suggest that Estonia’s education system is effective and ensures equity. Compared to other countries, there is a large number of students who meet a high level of academic skill despite socio-economic disadvantage”.*

Sicuramente, è possibile anche notare che l’ingresso dell’Estonia nell’Ue si è collocato in un momento storico significativo per le politiche europee per la gioventù, era l’inizio del nuovo millennio periodo in cui le politiche europee per i giovani hanno vissuto una fase di slancio, come si è visto nel primo capitolo, in quanto ha corrisposto all’era ancora caratterizzata dall’impatto mediatico del Libro Bianco sulla gioventù e in quel momento vigeva ancora il Programma Gioventù, identitario della politica per i giovani e che non era stato ancora integrato dentro Erasmus+; questo contesto culturale ha favorito quei percorsi che alcuni Stati hanno voluto intraprendere.

L’Estonia risulta essere uno Stato che ha scelto di dotarsi di una politica nazionale sui giovani che tiene conto dell’indirizzo europeo e che ha una sua connotazione sistemica sia di tipo specifico, sia di approccio mainstreaming; tale scelta ha continuità nel tempo ed è strutturata. Il collegamento tra giovani e cultura, giovani e identità culturale in Estonia è fortissimo e ha certamente pesato la storia di questo Paese tra cui la dominazione russa che ha mirato anche a distruggere le diverse identità culturali. Questa circostanza ha avuto un significato storico-culturale rilevantissimo, e ha costituito una delle questioni aperte nell’accompagnamento dell’ingresso dell’Estonia nell’UE, infatti, fu posta la condizione che fosse assicurato, in quel Paese, il rispetto delle minoranze presenti in Estonia e il tema faceva riferimento in particolare alla questione sensibile delle minoranze russe. L’UE raccomandò e impose il rispetto dello stato di diritto e del diritto delle minoranze e l’applicazione di questo principio aveva e ha un riflesso persino nella lingua in cui viene impartita l’istruzione. Ciò nonostante, il governo avviò sin da allora un programma nazionale di integrazione, riconoscendo che in Estonia emergeva un modello di due società in un unico Paese, il quale poteva diventare «pericoloso sia sul piano sociale che su quello della politica di sicurezza. Una volta raggiunto



l'obiettivo a lungo termine dell'adesione all'UE, il compito primario nel quale l'Estonia è investita è quello di creare una società coesa<sup>205</sup>.

Questa linea di indirizzo politico ha inciso sulla organizzazione della azione amministrativa nazionale e locale e trova la sua principale evidenza nella nomina di un Ministro con delega alle politiche giovanili che viene designato in ogni nuovo governo; l'Estonia riesce a conferire continuità a una politica nazionale che può certamente rivedere, riorientare la propria direzione politica, ma la cui esistenza non è messa in discussione ad ogni cambio di governo.

L'attuale (2019-2023) Ministro con delega alle politiche giovanili accorpa due deleghe ossia le politiche giovanili e le politiche a sostegno dei talenti; entrambe hanno tra loro una potenziale interferenza, ma anche una propria autonomia: sono 2 obiettivi strategici che potrebbero coincidere in una unica politica qualora la politica nazionale scegliesse di occuparsi solo dei giovani talentuosi o di costruire i giovani talenti, ma potrebbero anche essere due distinti e autonomi obiettivi strategici: il sostegno e la valorizzazione dei talenti implica una politica di ampia prospettiva e sicuramente interdisciplinare, così come interdisciplinare è la politica per la gioventù.

L'aver affidato ad un unico referente politico la responsabilità di due politiche che si possono contaminare virtuosamente tra loro è un segnale di indirizzo politico. Specularmente, nel governo italiano, a titolo di esempio, gli accostamenti sono stati: giovani, antidroga e grandi eventi (attuale Ministro), oppure giovani e pari opportunità (precedente Ministro Spadafora), oppure Giovani e Sport (Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) e anche queste sono scelte che indicano quale sia l'orientamento della politica.

In Estonia la politica nazionale si sviluppa prevalentemente su due livelli: quello nazionale e quello locale. Il livello locale che ha una propria autonomia e che è direttamente coinvolto nella politica per i giovani è quello del comune. In Estonia, ci sono 79 Comuni, dei quali 64 sono rurali e 15 urbani.

Per quanto concerne il livello nazionale, la pianificazione per lo sviluppo generale dell'Estonia è indicata in una strategia nazionale proiettata al 2035; è importante osservare che tale pianificazione nazionale recepisce al suo interno anche la pianificazione sui giovani che è stata proposta dal Ministro delegato ai giovani. La pianificazione della crescita del Paese al 2035 viene approvata da tutto il Consiglio dei Ministri. Ciò significa che le scelte della strategia di crescita pianificata per il Paese nei prossimi 15 anni si basano e tengono conto anche della pianificazione dell'investimento strategico sui giovani e che la connessione tra sviluppo del Paese e sviluppo dei giovani è voluta dalla politica

---

<sup>205</sup> J Penrose, R Mole - The SAGE handbook of political geography, Nation-states and national identity 2008

ed è resa esplicita e conosciuta. Questa scelta conferma la rilevanza trasversale della pianificazione pluriennale estone nonché la scelta di indirizzo di una politica nazionale che attribuisce una importanza a questo segmento demografico di popolazione.

In Estonia, come accennato, esiste una pianificazione nazionale che riguarda i giovani.

Le linee guida della politica nazionale per i giovani sono delineate nell'ambito di questa strategia pianificazione e di lunga visione, elaborata e approvata dopo ampio processo di consultazione dei giovani e delle organizzazioni giovanili, oltre che di altri attori che incidono sulla politica per i giovani; è stata approvata dal Governo, è resa pubblica e si caratterizza per avere obiettivi chiari, definiti e per quanto possibile anche quantificati. L'ambizione della Strategia è di riuscire a indirizzare le politiche locali rivolte ai giovani e di riuscire ad incidere anche sulle altre politiche nazionali di settore.

Particolarmente importante è la chiarezza terminologica e la piena corrispondenza con l'approccio europeo sul tema della politica giovanile.

La corrispondenza tra la politica nazionale e quella europea, il recepimento delle linee di indirizzo della politica europea sui giovani è infatti riscontrabile anche nel lessico utilizzato e nei significati attribuiti a parole che non sempre trovano esatto riscontro nelle culture dei diversi Stati, come è il caso, per l'Italia, della espressione “*youth work*”<sup>206</sup>. Al fine di evitare eventuali ambiguità rispetto agli scopi perseguiti tramite gli interventi specifici posti in essere dalle politiche promosse e attuate a livello nazionale e locale che incidono sui giovani (come ad esempio l'istruzione, la formazione e l'educazione), in particolare sull'educazione dei giovani, in Estonia è stata infatti adottata una nomenclatura /terminologia alla quale si attengono tutti gli stakeholder che trattano della materia e questa scelta fa chiarezza anche rispetto ad esigenze di politica nazionale, non solo europea.

Nell'ottica di disporre di una concettualizzazione univoca non solo al livello europeo, ma anche all'interno del sistema Paese in merito a cosa si intende con l'espressione “*youth work*” e di cosa ruota intorno a questa importante attività, l'Estonia ha adottato una definizione ufficiale in base alla quale per *youth work* si intende “*the creation of conditions to promote the diverse development of young persons which enable them to be active outside their families, formal education acquired within the adult education system, and work on the basis of their free will*”.

---

<sup>206</sup> Per un aggiornamento sullo stato dell'arte del mondo *youth work* nell'UE si rinvia allo studio realizzato dalla Commissione europea pubblicato nel 2021, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/5a8beedc-f0e1-11eb-a71c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-230290493>

La chiarezza della politica estone rivolta ai giovani trova conferma anche nella precisa definizione del target di riferimento: in Estonia, infatti, con la parola “il giovane” si intendono quelle persone che hanno una età compresa tra 7 e 26 anni. All’interno di questa fascia di età relativamente ampia, ci sono specifiche linee di azione targettizzate nella stessa Strategia.

Rispetto ad un tema così articolato e trasversale come le politiche educative rivolte ai giovani, il supporto di una nomenclatura presenta molti vantaggi e consente di allineare la direzione delle altre politiche, di rendere trasparente contributo delle specifiche politiche rispetto agli obiettivi e alle metodologie educative e ovviamente favorisce anche l’impostazione e lo sviluppo delle attività valutative, di monitoraggio e di ricerca. Grazie a questo metodo che mira a costruire un modello culturale di riferimento che senza la politica di cooperazione promossa dall’Ue sui giovani non esisterebbe, si riducono anche le zone di ombra tra interventi che agiscono sugli stessi target sebbene caratterizzate da obiettivi specifici propri.

Il riconoscimento generale dello “*youth work*” è valorizzato anche dalla identificazione dei principi che le attività educative di *youth work* devono rispettare per essere qualificate come tali: esistono infatti attività educative che seppur importanti, non rientrano nello *youth work*.

Da quanto precede emerge che lo Stato detta l’inquadramento nazionale mentre il livello di attuazione è situato sugli Enti Locali, totalmente in linea con l’approccio suggerito dalle istituzioni europee e dal Consiglio d’Europa che, come si è visto specificatamente nel primo capitolo, spingono gli Stati a riconoscere e soprattutto a valorizzare il ruolo dei Comuni. Le attività che rientrano nell’ambito della vita dei giovani avvengono al livello locale, lì dove si svolge la vita quotidiana del giovane, in qualità di studente, in qualità di fruitore del tempo libero dallo studio e dagli oneri familiari e l’organismo pubblico che svolge il ruolo di anello politico e amministrativo più vicino ai giovani è il Comune. A questo Ente viene affidato un ruolo chiave proprio nella responsabilità attuativa della politica per i giovani. La maggior parte delle risorse finanziarie destinate alle attività rivolte ai giovani provengono perciò dal bilancio proprio del Comune interessato.

Questa scelta è ufficializzata anche in una legge, la “Local Government Organisation Act”, in base alla quale gli Enti Locali hanno una responsabilità specifica nell’organizzazione delle politiche strettamente connesse alla vita locale tra le quali rientrano molte iniziative previste nel campo dello “*youth work*”. In questa logica, la organizzazione dello *youth work* in Estonia si basa soprattutto su cinque criteri:

- *youth work* is performed for the benefit of and together with young people by involving them in the decision making process;

- upon creating the conditions for the acquisition of knowledge and skills the needs and interests of young people shall be proceeded from;
- *youth work* is based on the participation and free will of young people;
- *youth work* supports the initiative of young people;
- *youth work* proceeds from the principle of equal treatment, tolerance and partnership.

Da quanto precede si evince che l'Estonia attribuisce alla politica per i giovani la responsabilità di creare le condizioni per promuovere il diverso sviluppo delle persone giovani al fine di responsabilizzarle e dotarle della capacità di agire nella società.

Dal linguaggio e dall'esame degli atti consultati, ma anche delle scelte politiche effettuate rispetto al sistema di governance delle politiche giovanili recentemente (2020) riformato in Estonia e del quale si accennerà nel prosieguo, l'educazione alla cittadinanza e alla partecipazione attiva dei giovani, restituiscono anche in questo caso, un allineamento palese e strutturale con gli orientamenti europei, malgrado le specificità che caratterizzano la cultura di un paese dell'Europa del Nord, di un Paese baltico.

Il ruolo e il significato dato alle politiche di educazione alla partecipazione e all'esercizio della cittadinanza, al ruolo delle Nuove Tecnologie dell'Informazione (NTI) applicate anche alla partecipazione giovanile, nonché delle forme innovative di partecipazione giovanile che sono molto attuali in Estonia, sono ritenute imprescindibili nell'ambito delle attività incoraggiate dal sistema pubblico che orienta lo *youth field*.

Lo “*smart youth work*”, ivi compreso lo *youth work* basato sulla utilizzazione degli sviluppi delle tecnologie, era già una priorità nell'ambito della penultima pianificazione che riguarda i giovani, lo “*youth field development plan*“ che si è concluso nel 2020. Ma questa tematica è tutt'ora altamente prioritaria e per tale ragione, la si trova confermata e rafforzata soprattutto nello “*youth field plan*” che è proiettato fino al 2035.

A titolo di esempio, l'incoraggiamento dell'Ue agli Stati a porre in essere politiche che accrescano la partecipazione politica dei giovani, anche con l'obiettivo di accrescere il numero delle persone che esprimono il voto durante le tornate elettorali per la crisi di rappresentatività (Innerarity 2008) o l'allontanamento dei giovani dalla politica (tra i tanti, Bichi 2013) e rendere più solido il concetto di rappresentatività che è uno dei pilastri della democrazia, è interpretata con ampio respiro dal sistema politico estone che non si limita alla rivendicazione del voto elettronico, ma che basa le proprie scelte sull'obiettivo dell'effettivo ampliamento della partecipazione dei giovani ai processi decisionali.

Quando si parla della espressione del voto (specificatamente voto elettronico = “e-vote” e dell'età per votare) si sta parlando di un tema che ha almeno due volti: da un lato dei giovani nella loro dimensione

di persone che possono essere elettorato attivo o passivo e, la questione dell'età incide soprattutto per ciò che concerne l'elettorato passivo (l'essere votato). Ma questo tema non può prescindere anche dalla analisi della capacità dei giovani di votare, di essere votati e di avere una propria rappresentanza politica e il tema non può essere semplificato alla sola questione anagrafica, risolvibile tramite una norma, senza introdurre quel sistema che porta alla acquisizione della effettiva capacità, non solo giuridica, di voto. È in questo dibattito che entra in gioco anche la questione dell'età idonea per votare ma che, diversamente da quanto è spesso avvenuto anche nel nostro Paese, non dovrebbe diventare la sola questione del rapporto tra giovani e politica.

Gli interventi da attuare per accrescere la partecipazione dei giovani in politica e tra questi l'"e-votazione", possono essere anche simili, ma ciò che varia sostanzialmente è la visione data all'"e-vote". Concentrarsi prevalentemente sull'ottica della età per votare e non del sistema di sostegno alla questione della crescita, della evoluzione e della maturità giovanile della quale l'espressione del loro voto costituisce solo una delle forme di espressione, potrebbe non corrispondere a una misura di politica giovanile, ma a una semplificazione politica per ricevere più consensi: molto dipende infatti dalle istanze poste a competizione elettorale.

In Italia la tematica non è posta nella logica dello *youth field*, e cioè nella prospettiva della rappresentanza delle istanze che interessano i giovani, ma soprattutto dello "svecchiamento" della politica. Entrambi questi obiettivi: rappresentanza di giovani e svecchiamento della politica sollecitano l'"aumento della partecipazione dei giovani in politica" ma hanno una propria specificità e richiedono un diverso sistema di sostegno per conseguire l'obiettivo. L'attenzione politica si è spesso posta nell'ottica individuale: si elegge il giovane del partito XY e non la persona che rappresenta le istanze di un preciso gruppo demografico socioeconomico e politico che è il "gruppo giovane" di quella comunità di riferimento.

In Italia, molto si semplifica e si parla prevalentemente della fascia di età e della votazione elettronica e del voto individuale e dell'importanza della singola persona nell'ottica della famosa campagna di comunicazione prevalsa in un certo arco di tempo con il noto slogan "uno vale uno"<sup>207</sup>. In Estonia, la votazione può essere espressa in diverse modalità, anche tramite quella elettronica.

---

<sup>207</sup> "uno vale uno" in un mondo ideale nel quale tutti hanno pari conoscenze e capacità in ogni campo questa espressione sarebbe un principio di equità e di giustizia, ma viene erroneamente considerata una espressione sinonimo di "abbiamo gli stessi diritti e gli stessi doveri". Questa affermazione demagogica in quanto non tutte le persone hanno le stesse capacità, gli stessi talenti, le stesse esperienze e la stessa cultura etc.. fu lo slogan del portavoce dei M5S iniziale con Grillo, e fino a prima della campagna elettorale del 2022 ancora si ascoltava che "Uno vale uno" non è uno slogan.... sono il nostro DNA, sono l'essenza del Movimento 5 Stelle, sono il motivo per cui abbiamo abbandonato le nostre vite e ci siamo dedicati alla politica, come un servizio civile. Uno vale uno vuol dire che non ha importanza chi viene candidato o eletto se quella persona fa parte di un gruppo, della comunità del movimento, perché l'elezione, a differenza di quanto

Da un punto di vista della governance nazionale, oltre al Ministro per i giovani e per i talenti esiste anche un Dipartimento che sostanzialmente ha funzioni analoghe al Dipartimento per le politiche giovanili che opera nel nostro Paese. Il Ministro per i giovani è ovviamente il principale referente politico e principale attore istituzionale dell'attività del dialogo tra giovani e politica.

A tale riguardo, si ricorda che il cosiddetto dialogo tra Giovani e politica è una delle linee di azione dell'Ue e viene sostenuta anche dal trio della Presidenza europea che ad ogni mandato realizza un evento di dialogo a livello europeo. Ovviamente tale impulso si riflette anche nella preparazione nazionale che differisce Stato a Stato.

In Italia come si è visto nel terzo capitolo, soprattutto questa recente legislatura, ha aperto ad un dialogo con i giovani che, come si legge nel sito e nelle diverse dichiarazioni della Ministra in carica, si attua con appuntamenti tra Ministro e giovani via piattaforme digitali durante appuntamenti sistematici, a volte su tematiche predefinite.

In Estonia, il dialogo si attua ai diversi livelli e investe non solo la massima espressione politica nazionale, ossia il Ministro per i giovani, ma anche l'apparato amministrativo; ciò avviene nella consapevolezza della importanza data alla fase attuativa e propositiva delle istanze giovanili. L'approccio estone conferisce maggiore stabilità e continuità ai procedimenti e ai metodi di dialogo tra politica e giovani e al seguito da dare a queste forme di dialogo diretto. In Estonia questa forma di interlocuzione tra giovani e massimo referente della politica per i giovani si caratterizza per l'impostazione data che consente di sviluppare il dialogo sia al livello degli interlocutori politici sia al livello degli organismi amministrativi.

Rimanendo nell'ambito del sistema di governance della politica giovanile estone, è opportuno accennare alla importante Riforma che è diventata operativa nel 2020, anno in cui è stata creata una Agenzia educativa denominata "Education and Youth Board" dove, dal 1° gennaio 2020, è stata incorporata anche l'equivalente della nostra Agenzia Nazionale per i Giovani, ossia l'Agenzia denominata "Archimede". Tale ri-organizzazione della governance è una risposta all'esigenza di razionalizzare i diversi organismi attivi nello stesso ambito, e ha avuto l'obiettivo di unire quelle strutture che a diverso titolo si occupavano dei giovani.

Su impulso del Ministro della Educazione e della Ricerca che nel 2019 ha commissionato uno studio sulle attività e sui servizi erogati dalle diverse agenzie pubbliche che attuano simili programmi e/o interventi è stato così creato l'attuale e nuovo Organismo, che incorpora le 4 precedenti organizzazioni che agivano con deboli processi di coordinamento tra loro: *Innove Foundation*,

---

avviene nei partiti, non è l'obiettivo ma un mezzo..." onorevole Matteo Montero, Deputato del M5S alla Camera dei Deputati XVIII legislatura

*Archimedes Foundation, Information Technology Foundation for Education and Estonian Youth work Centre.*

Avendo vissuto due anni di Covid 19 che hanno condizionato moltissimo l'azione di coloro che si occupano dei giovani, e in particolare della loro educazione tramite la mobilità e la cooperazione europea, è ancora presto per conoscere l'impatto sulle politiche educative, ma fin da ora è possibile ritenere che l'aver posto in un'unica organizzazione le tre Agenzie che si occupano dei 3 volet della politica europea per i giovani aiuta a vedere in modo integrato la dimensione della tematica e a favorirne anche l'attuazione in una prospettiva di coerenza rispetto alle linee guida Ue.

Nel prosieguo vengono sintetizzate alcune scelte della politica nazionale per i giovani che sono ritenute caratterizzanti rispetto alle tematiche sviluppate nell'ambito della presente tesi di dottorato e che riguardano le scelte politiche in merito alla educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione attiva che, in Estonia, come dall'Ue, viene riconosciuta un elemento fondamentale della politica giovanile.

In Estonia, fin dalla fine degli anni '90 esiste una definizione, successivamente è diventata norma, che definisce cosa si intende con il concetto di YouthWork e la sua regolamentazione in Estonia.<sup>208</sup>

Nei fatti l'Estonia riconosce l'importanza della cooperazione internazionale nel campo della politica per i giovani e ne fa un elemento della propria politica e non una opportunità occasionale ed incidentale. È la dimensione della cooperazione internazionale a svolgere un ruolo fondamentale per la politica nazionale estone in generale, non solo rispetto alla politica per i giovani. L'Estonia, considerato il suo passato ha sempre attribuito una importanza fondamentale, probabilmente una necessità, per la propria crescita in sicurezza essere membro dell'UE, dell'Onu e della NATO e di altre Organizzazioni di cooperazione europea di natura regionale, multilaterale o anche bilaterale; l'attuale tragedia della guerra Russo-Ucraina che si sta svolgendo in territori limitrofi all'Estonia

---

<sup>208</sup> *Youth work Act* è stato adottato nel 06.2010 e entrato in vigore 01.09.2010 e definisce giuridicamente l'organizzazione dello *youth work*. Con l'espressione "*Youth work*" in Estonia in senso generale si intende "as involving the social, cultural and health education of young people to promote their mental and physical development. The objective of *youth work* is to create conditions that will facilitate young people's development and enable them to be active outside their families, formal education and work, to support them in their socialisation process and to promote their development towards becoming well-coping members of society. The concept and development plan of *youth work* in Estonia are the basis for specific action plans in eight subdivisions of *youth work*, involving horizontal themes of integration and criminal prevention", tratto dal Rapporto per Paese del CoE,

[https://pip-eu.coe.int/documents/42128013/47261821/Youth\\_Work\\_Estonia.pdf/fc158da5-e030-43f2-a6c4-2d84616c014b](https://pip-eu.coe.int/documents/42128013/47261821/Youth_Work_Estonia.pdf/fc158da5-e030-43f2-a6c4-2d84616c014b)

accresce ulteriormente l'ancoraggio dell'Estonia alle Organizzazioni di cooperazione internazionale e questa sua appartenenza incide in modo molto profondo sulle politiche interne tra le quali quelle educative e basta riflettere sul fatto che nel campo dell'istruzione la materia dei diritti umani, come suggerito dall'Ue e dal Consiglio d'Europa è diventata una materia obbligatoria.

Rispetto alla politica per i giovani l'appartenenza dell'Estonia al Consiglio d'Europa costituisce un grande valore aggiunto e un forte impulso alle politiche per la gioventù. È probabile che tale orientamento sia il riflesso dell'importanza che, in generale, l'Europa dell'Est in particolare tutti i Paesi baltici, proprio tenendo conto della propria storia, conferiscono alla cooperazione tra i giovani, alla dimensione interculturale nella educazione dei giovani e alla importanza del reciproco arricchimento tramite la cooperazione sia bilaterale, sia multilaterale. Certamente il successo dei loro risultati educativi dipende anche dalla loro cultura di Paese dell'Est abituato alla pianificazione e alla capacità di semplificare la pianificazione a matrice centralizzata che negli ultimi anni sta cercando di essere maggiormente ancorata alle istanze locali e dunque lo sforzo è verso il conseguimento da parte della popolazione di quella capacità di esprimere le istanze locali.

Avendo riscontrato che l'Estonia riconosce importanza a una politica nazionale di educazione alla cittadinanza e alla partecipazione attiva dei giovani, è opportuno analizzare in che modo tale processo è assicurato e come avviene l'integrazione tra educazione formale ed educazione non formale, come si incontrano e come vanno anche nella direzione della integrazione. Per supportare in questa direzione è stata importante la riforma della governance delle politiche giovanili.

A dimostrazione del costante impegno alla attualizzazione delle norme riguardano i giovani e anche la costante revisione dello *Youth work Act* che è stato rivisto nel 2010 e che è in continua evoluzione nel senso che tutte le volte che occorre viene aggiornato. Tale Act è impostato in modo flessibile e il suo costante aggiornamento riflette le esigenze che emergono a seguito delle attività di valutazione e di monitoraggio che accompagnano l'attuazione del piano pluriennale e a seguito dell'evoluzione della società, delle esigenze dei giovani e degli stakeholder di questa politica, e in generale, del sistema nel suo complesso di attori che costituiscono questa politica.

La partecipazione giovanile è attuata in modo concreto e sistematico. È effettuata tramite meccanismi di consultazione dei giovani organizzati e la loro autoorganizzazione è metodologicamente supportata. Le consultazioni individuali dei giovani accadono tramite i sondaggi o tramite altre forme, mentre il coinvolgimento in termini di partecipazione si svolge in base a consultazioni nella definizione degli atti e delle politiche dei giovani; quest'ultimi vengono consultati come portatori di interesse in quasi tutti i provvedimenti.



Il coinvolgimento delle organizzazioni che rappresentano i giovani nella definizione e/o nelle esigenze di emendamenti alle leggi sui giovani o nella definizione e adozione della strategia globale di sviluppo dell'Estonia 2021-2035 si è realizzato in base alle norme e a prassi sistematiche e strutturate. In definitiva, il coinvolgimento dei giovani sembra essersi progressivamente affermato nello sviluppo delle politiche nazionali e gradualmente è stato accettato e riconosciuto come espressione di un "fatto culturale": si può affermare che sia cresciuta nella società la consapevolezza che il coinvolgimento dei giovani rappresenta un valore aggiunto per la collettività. Degno di nota è che l'Estonia dichiara che il coinvolgimento dei giovani nelle decisioni da adottare (*"the youth participation in decision-making"*)<sup>209</sup> *has two main outcomes: quality of the decision and development of active citizenship*)<sup>209</sup> persegue due obiettivi: la qualità delle decisioni assunte e lo sviluppo della cittadinanza attiva.

Infine, merita osservare che l'Estonia riconosce un ruolo strategico al monitoraggio e alla ricerca a supporto dello sviluppo e della qualità della politica per i giovani: *"The development of youth policy measures and services must be based on monitoring the situation of young people and analysing their needs. Decisions must be based on the best, most relevant and contemporary knowledge. Youth services must be subject to consistent collection of information, their implementation must be monitored and outcomes must be evaluated. Comprehensive and reliable knowledge must form the basis of decision-making on all levels and in all areas of the youth sector."*

### **Riflessioni conclusive: cosa ci insegna l'Estonia ?**

Provando a sintetizzare i principali elementi di interesse rilevabili dall'analisi condotta sul caso estone evidenzia quanto segue:

- 1) disporre di un impianto di governance e di politica nazionale stabile e coerente con gli indirizzi europei è possibile, ma è una scelta politica;
- 2) la governance è stabile; esiste Ministro con delega a "Giovani e politiche del talento" (esiste un Dipartimento simile all'organizzazione italiana) ed esiste una Agenzia;
- 3) in Estonia dal 1999 esiste YW "Concept" adottato nel 2001; esiste ed è particolarmente importante una legge sullo *youth work*;

---

<sup>209</sup> "youth participation is guaranteed by the main documents in the *youth field*, also the awareness and efforts have been increasing in other sectors. As positive example, in the process of developing the national overarching national strategy, Estonia 2035", led by the Government Office of the Republic of Estonia, participation of youth was given specific attention to.

- 4) chiarezza di policy in base ai target di età; giovani sono coloro che sono compresi tra 7 e 26 anni. Ma all'interno ci sono azioni targettizzate
- 5) l'integrazione della politica per le giovani generazioni nella strategia di sviluppo del Paese è un risultato culturale importante e si può conseguire se esiste una visione della società e del ruolo dei giovani nella società;
- 6) alla data dell'ingresso dell'Estonia in Ue è molto probabile che la politica europea per la gioventù fosse considerata una politica totalmente addizionale, ossia una politica nuova che non aveva riferimenti nella politica nazionale. Il tema della integrazione tra politica europea e politica nazionale non si era posto in quanto quella europea ha costituito una nuova politica. Attualmente questo non si può dire in quanto in Estonia ha declinato una propria politica nazionale per e sui giovani e agendo in questa direzione ha tenuto conto degli orientamenti europei. La declinazione della partecipazione attiva dei giovani avviene in Estonia tramite processi educativi strutturati. Oggi la politica europea per la gioventù è parte della politica nazionale sui giovani;
- 7) la rilevanza che l'Estonia attribuisce ai giovani emerge anche dal fatto che il Piano strategico pluriennale sui giovani è approvato dal Governo, non solo dal Ministro competente;
- 8) la correlazione tra partecipazione dei giovani, abilità alla partecipazione, educazione alla partecipazione e cittadinanza attiva è molto chiara : *“Young people must have the ability to make choices, show initiative and create solutions regarding important challenges by receiving enough information, support and feedback. Young people must also have their say in the planning, design, implementation and evaluation of services intended for them. This is one way to empower young people in their development into active and caring citizens”*;
- 9) il coinvolgimento dei giovani sembra essere stato un “fatto culturale”: anche la società si è abituata e lo ha accettato. Il coinvolgimento dei giovani c'è stato anche nella definizione e adozione della strategia globale di sviluppo dell'Estonia 2021-2035;
- 10) il riconoscimento delle responsabilità verso i giovani da parte delle Istituzioni locali è una attività riconosciuta e importante;
- 11) la partecipazione giovanile è attuata in modo concreto e sistematico. E' effettuata tramite meccanismi di consultazione dei giovani organizzati. Le consultazioni individuali dei giovani accadono tramite i sondaggi, o altre forme ma il coinvolgimento in termini di partecipazione si svolge tramite attive consultazioni e coinvolgimento nella definizione degli atti e delle politiche dei giovani vengono consultati come portatori di interesse in quasi tutti i provvedimenti;

- 12) il riconoscimento dello *youth work* e in generale dello *youth field* è una realtà acquisita;
- 13) l'integrazione tra educazione non formale e informale e i percorsi dell'istruzione è molto importante: non c'è conflittualità tra i due ambiti e vi è un approccio di reciproco riconoscimento;
- 14) chiarezza con la nomenclatura e con la regolamentazione; in Estonia avendo adottato un atto che costituisce un framework si è fatta chiarezza nella terminologia che anche in quel Paese non ha avuto immediata comprensione a causa del mancato riconoscimento dello *youth worker*. Per questa ragione, lo *Youth work Act* del 2010 è importante in quanto, dopo lunghi dibattiti, si è pervenuti alla chiarezza dei significati di cosa si intende con questa espressione non autoctona, ma importata; quali sono gli obiettivi delle attività di *youth work*, a quale ambito si riferiscono (ossia all'ambito delle attività educative), a chi sono indirizzate le attività di *youth work* e come viene regolato: tutti questi aspetti sono stati chiariti rispetto al contesto culturale estone;
- 15) si pratica in modo sistematico e strutturale il coinvolgimento delle organizzazioni che rappresentano i giovani per definire e/o emendare le leggi sui giovani;
- 16) importanza che l'Est conferisce alla cooperazione nello *youth field* e il tributo che dichiara di riconoscere al suo essere nell'UE e nel Cons d'Europa: *Estonia's best practices in turn inspire international cooperation in the youth sector and support a mutually enriching dialogue and intercultural learning. International cooperation in the youth sector is based on the Estonian membership of the European Union, Council of Europe and on other international cooperation platforms, including bilateral and multilateral cooperation agreements;*
- 17) il ruolo strategico del monitoraggio e della ricerca: *"The development of youth policy measures and services must be based on monitoring the situation of young people and analysing their needs. Decisions must be based on the best, most relevant and contemporary knowledge. Youth services must be subject to consistent collection of information, their implementation must be monitored and outcomes must be evaluated. Comprehensive and reliable knowledge must form the basis of decision-making on all levels and in all areas of the youth sector"*;
- 18) riorganizzazione di chi si occupa di politiche giovanili: in 2019, il Ministro della Educazione e della Ricerca ha commissionato uno studio sulle Agenzie formative ed educative poste sotto l'egida di tale Ministero, ivi compresa l'analisi dei servizi offerti nell'obiettivo di identificare delle soluzioni e proposte per riorganizzare i servizi e le funzioni. Considerato che vi erano numerosi organismi che agivano su stessi temi e su target simili senza che vi fosse un reale

coordinamento e una governance nel conseguimento di obiettivi formative ed educativi, si decise di attuare una profonda riforma basata su un approccio di fusione all'interno di una unica ("merged into one") grande Agenzia nella quale convergessero le altre, senza comprometterne le singole specificità e servizi erogati ossia : Innove Foundation, Archimedes Foundation, Information Technology Foundation for Education and Estonian *Youth work Centre*;

- 19) molto chiara in Estonia la correlazione tra partecipazione fusione all'interno di una unica dei giovani, abilità alla partecipazione, educazione alla partecipazione e cittadinanza attiva : *"Young people must have the ability to make choices, show initiative and create solutions regarding important challenges by receiving enough information, support and feedback. Young people must also have their say in the planning, design, implementation and evaluation of services intended for them. This is one way to empower young people in their development into active and caring citizens"*;
- 20) degno di nota è che l'Estonia dichiara che il coinvolgimento dei giovani nelle decisioni da adottare porta a due importanti risultati : accresce la qualità delle decisioni assunte e lo sviluppo della cittadinanza attiva.

## 4.2. Le politiche giovanili in Francia

La Francia è uno degli Stati più grandi dell'Ue, infatti, la sua popolazione è di 67,2 Milioni di abitanti compresi i DOM e arriva a 67,9 comprendendo anche la popolazione delle collettività d'Oltremare e la Nuova Caledonia; in termini di popolazione, dopo la Germania, è lo Stato più grande dell'Ue.

Per quanto concerne la sua struttura statale, presenta alcune similitudini rispetto all'Italia tra le quali, per ciò che riguarda il tema trattato nel presente lavoro di dottorato, sicuramente una attenzione specifica va riservata al ruolo dei Comuni.

Lo Stato francese è articolato in 18 Regioni autonome delle quali 13 appartengono alla Francia metropolitana (di cui una sulla Corsica, che ha uno statuto speciale) e 5 sono Regioni d'Oltremare<sup>210</sup>; le Regioni sono articolate in 101 Dipartimenti (compresi i 5 Dipartimenti d'oltremare) e il nucleo fondamentale dell'articolazione statale è costituito da 34.955 Comuni<sup>211</sup>, spesso di piccolissime dimensioni. La Francia ha il maggior numero di Comuni rispetto a tutti gli altri Stati dell'Unione europea, pari al 37% circa dei Comuni nell'Ue.

Lo Stato francese si caratterizza per la propria lunga tradizione e impostazione organizzativa di Stato centralizzato che negli anni ha visto due grandi riforme indirizzate verso una articolazione statale progressivamente regionalizzata: la prima è stata la riforma degli anni 1982-83 che ha creato le regioni autonome e che negli anni successivi è stata perfezionata anche tramite altre decisioni verso un maggiore decentramento. La seconda riforma costituzionale importante su questo tema è la legge del 2015<sup>212</sup> che ha inciso in modo profondo sulla struttura statale della Francia modificando il numero delle Regioni e distribuendo diversamente le competenze degli Enti di autogoverno francesi e questa nuova organizzazione statale ha un riflesso anche sulle politiche per i giovani.

L'articolazione costituzionale francese si basa sulle "collettività territoriali della Repubblica" che oltre alle Autorità centrali prevede comuni- dipartimenti- regioni-collettività a statuto particolare e collettività d'Oltremare; le regioni, i dipartimenti e comuni corrispondono amministrativamente alle nostre regioni-province e comuni, indipendentemente dalla diversità tra Italia e Francia delle competenze attribuite. Come in Italia la situazione socioeconomica, culturale reddituale etc. presenta grandissime diversità nel Paese che si riflettono sui giovani.

---

<sup>210</sup> Il numero delle Regioni che in Francia sono state costituite nel 1982, è stato ridotto con la legge n 29 del 16 gennaio 2015 che ha assestato il numero delle regioni nella Francia metropolitana portandolo da 22 a 13.

<sup>211</sup> Eurostat ; Les collectivités locales en chiffres 2017, Direction Générale des Collectivités Locales, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>

<sup>212</sup> Legge del 2015 sulla Nuova Organizzazione Territoriale della Repubblica (NOTRe)

Questi 3 livelli dell'amministrazione territoriale hanno autonomia politica, giuridica e finanziaria e i Comuni sono il livello maggiormente espressivo dell'autonomia locale; i Comuni sono responsabili di attività come l'istruzione primaria e dei servizi di prossimità e delle azioni sociali (ad esempio, organizzazione di alloggi sociali, asili nido, alloggi protetti, ecc.) o di protezione dell'ordine pubblico (polizia locale) e, come in Italia, essi sono gli Enti pubblici più vicini ai cittadini.

Anche la Francia, come l'Italia, non è stata adottata una legge quadro sui giovani ma ciò non ha impedito alla Francia di avviare delle riforme soprattutto negli ultimi anni che consentano di intervenire in modo omogeneo sul Paese anche in tema di politica giovanile. Sono state infatti adottate delle linee di indirizzo ed altri atti, anche di rango normativo, che riguardano alcuni temi specifici, come ad esempio la partecipazione dei giovani e in particolare l'educazione dei giovani alla partecipazione attiva secondo modalità specifiche di seguito analizzate.

Anche in Francia, come in Italia, gli interventi che impattano sui giovani provengono da diverse fonti e si caratterizzano da una certa frammentazione alla quale lo Stato ha tentato di dare risposta tramite la riforma avviata nel triennio 2018-2021 che ha riguardato l'organizzazione statale in generale e che ha tenuto conto di alcune esigenze di razionalizzazione della politica per i giovani. La politica francese per i giovani è stata infatti oggetto di una rivisitazione che ha inciso su quei fattori che la rendevano scarsamente incisiva. Nella prospettiva di rendere l'azione pubblica nazionale e locale più mirata sono stati posti in essere interventi verso tre direzioni di razionalizzazione finalizzati soprattutto a ridurre la frammentazione, ridurre la distanza tra le attività che si realizzano a livello locale e quelle che si sviluppano a livello nazionale attuando un progressivo decentramento e migliorare la valorizzazione della trasversalità della politica per i giovani mirando a incidere sull'approccio prevalentemente settoriale che è stato dominante fino al recente passato al fine di trasformarlo in approccio trasversale.

Quest'ultimo fattore è un obiettivo molto ambizioso il cui conseguimento necessita tempi più lunghi in quanto richiede di intervenire profondamente sui processi decisionali e attuativi che agiscono sui sistemi organizzativi e dunque sull'azione pubblica posta in essere da diversi stakeholder che intervengono sui giovani secondo approcci settoriali. L'attuazione di questo obiettivo richiede la messa in campo di meccanismi strutturali in grado di incidere sul sistema organizzativo della azione pubblica a supporto della sua trasversalità e non della settorialità e richiede perciò procedimenti innovativi che nella predisposizione e nella attuazione degli interventi previsti assicurino la specificità tematica e la circolarità delle informazioni tra le diverse politiche settoriali.

A titolo di esempio, può essere citata la Circolare del 2019<sup>213</sup> che rappresenta uno step per la riorganizzazione dei servizi locali e regionali che iniziano a diventare più regolati e più strutturati grazie alla riforma che ha avviato il decentramento dei Dipartimenti ministeriali.

La riforma ha creato i Dipartimenti regionali responsabili della economia, politica del lavoro, occupazione e solidarietà (DRETS), che integrano la dimensione della inclusione sociale che era precedentemente in capo ad altri Dipartimenti: Dipartimenti regionali responsabili per giovani, sport e coesione sociale (DSRJSCS) e Dipartimenti regionali responsabili per competenze per l'occupabilità, impresa, competitività, lavoro ed occupazione (DIRECCTE). La responsabilità principale del DRETS è l'implementazione dei servizi pubblici di inserimento, le politiche di inclusione sociale e lavorativa e le politiche di risposta all'emergenza abitativa. Anche tra i temi trasversali in materia di giovani c'è la priorità dell'inclusione sociale e questa priorità trova nel DRETS un interlocutore statale finalizzato ad attuare l'inclusione in tutte le politiche in Francia. Si configura perciò un approccio di possibile sinergia tra la politica di inclusione specifica per i giovani e la politica nazionale in questo campo.

Questa riforma che inizialmente sembrava evidenziasse una maggiore consapevolezza da parte dei decisori politici in merito alla specificità della politica per i giovani e un loro impegno verso un trend di una sua valorizzazione non sembra trovare pieno riscontro nelle scelte di indirizzo politico di vertice degli ultimi due governi, del 2017 e del 2022. In entrambi i casi, infatti, nella composizione dei due governi la delega alla gioventù è stata attribuita al Ministro per l'educazione nazionale e non ad un Ministro ad hoc come avvenne in passato abbinando per esempio giovani e sport.

In Francia, l'Autorità nazionale delegata a promuovere e sviluppare la politica nazionale per i giovani è il Ministro delegato alle politiche per la gioventù; in alternativa al Ministro delegato alla educazione nazionale che equivale al nostro Ministro per l'Istruzione: nel penultimo governo la delega è stata attribuita al Ministro Jean-Michel-Blanquer (2017-2022) e attualmente al Ministro Pap Ndiaye (2022-in corso)<sup>214</sup>. Si tratta di una delega che era costantemente attribuita negli anni 2000 ad un Ministro ad hoc.

Sebbene l'approccio attuale dimostri stabilità e contribuisca a favorire la promozione e l'approvazione di scelte che comunque si caratterizzano per essere di medio lungo termine, l'attuale

---

<sup>213</sup> Circolare del 2019 by the Prime Minister (12 June 2019).

<sup>214</sup> In base alle deleghe attribuite, non risulta emergere una specifica attenzione ad approcci innovativi sul tema della politica per la gioventù e non si legge alcun riferimento alla coerenza con la politica europea per la gioventù., Décret n° 2022-833 du 1er juin 2022 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, JORF n°0127 du 2 juin 2022

delega non sembra improntata ad approcci particolarmente innovativi nel campo della politica per i giovani che risulta fortemente dominata da quella per l'istruzione e sembra perdere le sue sfaccettature e specificità.

La stabilità sembra assicurata dal mandato politico ai Ministri delegati i quali dispongono di due linee di intervento relativamente stabili: il Servizio civile universale che è considerato il principale strumento di impegno civico per i giovani e l'associazionismo. Nell'atto di delega infatti si legge che al Ministro Ndjaye è richiesto *“le Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse .....élabore et met en œuvre la politique en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative. A ce titre, il veille notamment au développement de l'engagement civique et, pour le compte de l'Etat, à l'efficacité de l'action conduite par l'agence du service civique. Il prépare, en lien avec les autres ministres intéressés, la mise en œuvre du service national universel.... »*. La delega gioventù nel 2017 al precedente Ministro, Jean-Michel Blanquer, non viene apprezzata dal mondo della politica per i giovani e tra i commenti si legge la preoccupazione rispetto a questa scelta che *« ...le ministère chapeautera notamment le développement de l'engagement civique et l'action conduite par l'agence du service civique. Une occultation totale de la jeunesse aurait été quasi inédite, puisque cela ne s'était produit qu'en 1988, durant les quelques semaines du premier gouvernement Rocard. Ce choix de rattacher la jeunesse à l'éducation nationale a néanmoins rarement eu lieu par le passé, puisqu'elle était plus traditionnellement rattachée aux sports — hormis entre 2002 et 2004, lorsque Luc Ferry occupait la Rue de Grenelle... »*. Questa scelta ha creato una delusione nel mondo di coloro che operano nel campo della politica per i giovani che hanno nuovamente assistito, dopo diversi anni, all'inabissarsi della politica per la gioventù all'interno della grande politica dell'Istruzione<sup>215</sup>.

Tenendo presente questo contesto e indirizzo politico di riferimento, è opportuno evidenziare alcuni elementi molto positivi rispetto ai temi trattati e che riguarda la propensione culturale francese che si caratterizza per aver sempre attribuito una importanza specifica alla educazione alla cittadinanza e alla partecipazione attiva al punto da delegare la politica per la Cittadinanza inizialmente a un Segretario di Stato, successivamente un Sottosegretario di Stato, infine a un Ministro.

---

<sup>215</sup> « Pêche, jeunesse, immigration, famille... Les nouveaux périmètres des ministères dévoilés « Le Monde 25 maggio 2017 “... La jeunesse dépend désormais du ministère de l'éducation nationale. S'il n'est que onzième dans l'ordre du protocole, c'est bien un ministère de l'éducation nationale aux larges attributions que va piloter Jean-Michel Blanquer. Parmi les responsabilités du nouveau ministre figure, outre l'école (enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire), la politique en matière d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. Le flou, dénoncé par des organisations de jeunesse, qui persistait depuis la nomination du gouvernement, le 17 mai, sur la question du portefeuille de la jeunesse a été levé : l'éducation nationale récupère la « politique en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative ».



In Francia la politica educativa sull'educazione civica dei giovani viene esplicitamente ancorata alla politica francese del Servizio civile come è emerso anche dalla audizione al Senato della attuale Segretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio, ma nella data dell'audizione Ministra, la Signora M. Schiappa. Tuttavia, l'impegno educativo dei giovani non si esaurisce nel Servizio Civile che lascerebbe fuori tutti coloro che non vi partecipano e che non costituisce l'unica forma educativa verso l'impegno civico. Questa linea di azione congiuntamente all'obbligo di impartire nell'ambito della politica dell'istruzione la materia della "educazione civica e morale alla partecipazione attiva" costituiscono i pilastri in Francia della educazione dei giovani alla partecipazione attiva e alla acquisizione delle necessarie competenze. Questo risultato si consegue sia tramite competenze didattiche ordinarie, sia tramite esperienze partecipative da maturare soprattutto a livello locale che sono previste anche dalla normativa 2017.

Per quanto concerne il massimo livello dei decisori politici attuali, nel governo iniziato nel 2022<sup>216</sup> anche il Ministro dell'Interno e d'Oltremare, Gérald Darmanin, viene chiamato in causa in quanto, nell'ambito delle politiche di indirizzo a lui delegate, per ciò che concerne i giovani, gli vengono delegate le competenze connesse alle attribuzioni delle amministrazioni territoriali dello Stato e, in questo contesto, il Ministro dell'Interno può disporre della "Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative". Nell'ambito delle figure di supporto all'esercizio delle proprie responsabilità è coadiuvato anche da una Segretaria di Stato presso il Ministro dell'interno alla quale è attribuita la delega alla cittadinanza: Sonia Backès, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, chargée de la Citoyenneté. Nell'esercizio di questa competenza si dovrà rapportare con la Segretaria di Stato presso il Primo Ministro Marlène Schiappa<sup>217</sup>. *"En lien avec le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, elle définit et met en œuvre la politique en faveur du développement de la vie associative. Elle travaille, en lien avec les ministres compétents, à l'animation des réseaux associatifs"*. Marlène Schiappa, mentre era Ministro del precedente governo, che comunque è in continuità con l'attuale, è stata audita in Senato a inizio del 2022 proprio sulle

---

<sup>216</sup> L'attuale Governo è in carica dal giugno 2022, il primo Ministro è Élisabeth Borne ed è da notare che in questo governo oltre al Ministro con delega ai giovani, è stato nominato il Sottosegretario della Presidenza che ha le deleghe alla economia sociale e solidarietà e vita associativa e anche un Ministro che ha la delega alla Cittadinanza. Con il precedente Governo, Sonia Backès è stata delegata, in qualità di Secrétaire d'État alla Cittadinanza;

<sup>217</sup> Per ciò che concerne i giovani, la Segretaria di Stato alla Presidenza, M. Schiappa, opera in coordinamento con il Ministro della educazione nazionale e della gioventù e definisce e attua la politica in favore dello sviluppo della vita associativa e lavora per l'animazione delle reti associative in coordinamento con altri ministri. Marlène Schiappa, ex segretaria di Stato per le Pari opportunità, successivamente Ministra della Cittadinanza con il precedente Governo e riconfermata nell'attuale governo essendo stata nominata segretaria di stato per la Vita associativa e l'Economia sociale e solidale.

azioni in favore dei giovani rispetto all'obiettivo della educazione alla cittadinanza.<sup>218</sup> Dalla lettura del testo della sua audizione si evince l'orientamento francese sul tema, la sua complessità e si conferma che, proprio in relazione al bagaglio culturale di ogni Stato, questa tematica resta un argomento molto divisivo e dunque complesso. In conclusione, sulle caratteristiche della governance e dell'indirizzo nazionale in materia di educazione alla cittadinanza, in Francia per quanto concerne l'indirizzo nazionale intervengono almeno tre autorità: Ministro con delega ai giovani e all'educazione nazionale, il Ministro dell'Interno e il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da quanto precede e tenendo conto della storia francese e dei fatti di radicalizzazione presenti in questo Paese, si constata che in Francia il concetto di educazione alla cittadinanza sul quale torneremo, è particolarmente sensibile ed è preso in considerazione nelle sue diverse declinazioni ossia educative, diritti individuali, attribuzione dello status di cittadino francese a persone straniere. In questo spaccato, la educazione alla cittadinanza riceve input da diverse angolature politiche e si presenta come un tema divisivo. Tuttavia, grazie all'importanza riconosciuta alla connessione tra cittadinanza e partecipazione attiva dei giovani, la Francia esprime un indirizzo politico omogeneo valido in tutto il Paese che riguarda il tema della educazione alla partecipazione attiva e alle competenze civiche.

Per quanto concerne l'esercizio della governance della politica per la gioventù francese i principali attori sono di seguito indicati:

- Dipartimento Giovani, Educazione Non-Formal e Organizzazione del Volontariato ha la principale responsabilità e le più specifiche competenze nel campo della attuazione delle politiche giovanili in termini di capacità di governance e di capacità attuative; il suddetto Dipartimento assicura la continuità amministrativa e costituisce il riferimento per attuare l'indirizzo politica nazionale sui giovani. Come in Italia, è stato già accennato che in Francia la politica per la gioventù è decisa e attuata non solo a livello nazionale, ma fa perno su tre articolazioni statali che hanno competenze diverse rispetto all'Italia: il livello regionale che agisce tramite i Dipartimenti e anche il livello delle autorità locali tramite le municipalità.

---

<sup>218</sup> Audizione della Ministra alla Cittadinanza del precedente governo (2017-2022) e attualmente SottoSegretario alla Presidenza, M. Schiappa al Senato del Parlamento francese, svoltasi il 2 février 2022, che è stata promossa da un intergruppo "Mission d'information culture citoyenne" di 21 senatori che hanno voluto indagare sul tema specifico della « éducation à la citoyenneté, plus particulièrement dans le cadre scolaire, mais aussi lors de la Journée défense citoyenneté ». Il testo integrale dell'audizione è reperibile nel sito istituzionale <https://www.vie-publique.fr/discours/284749-marlene-schiappa-02022022-jeune>

Questa struttura è stata confermata dalla riforma di cui si è accennato, ma l'azione di questi tre attori è stata oggetto di una razionalizzazione;

- il Dipartimento per studi e ricerche nell'ambito della politica giovanile (the “unit within the DJEPVA) conferma l'importanza che la Francia riconosce alla ricerca e agli studi sulla politica giovanile i cui risultati sono considerati necessari per supportare qualitativamente la governance e le decisioni politiche in materia di giovani. Questa struttura amministrativa, così come è suggerito dagli Organismi europei, conferisce continuità e sistematicità all'approccio alla ricerca abbandonando la stagione della produzione scomposta e occasionale di studi e ricerche di ogni tipo che ancora proliferano in Italia. Questo ufficio provvede anche a fornire informazione pubblica e a divulgare i risultati delle ricerche e i dati oggettivi che emergono dagli studi realizzati. Il Dipartimento dispone di un budget che gli consente di avviare ricerche anche di propria iniziativa sulla condizione giovanile e, nell'ambito dei diversi studi avviati, ha recentemente analizzato l'impegno partecipativo dei giovani durante il tempo del COVID.
- si ritiene opportuno inserire anche i Comuni nell'ambito degli attori della governance delle politiche giovanili in quanto in Francia ai Comuni sono riconosciute capacità istituzionali precisamente identificate nel campo della educazione civica dei giovani, e anche dei bambini, con particolare riferimento alla acquisizione delle competenze civiche derivanti dall'esercizio della partecipazione attiva soprattutto negli organismi rappresentativi, come ad esempio i consigli comunali. Diversamente dall'Italia in cui tale attività avviene sicuramente nella pratica<sup>219</sup>, ma dove il riconoscimento di un ruolo specifico educativo non viene distinto da quello genericamente attribuito al terzo settore. Infatti, in Italia, il ruolo educativo dei Comuni e delle associazioni risulta essere sostanzialmente omologato. In Francia, in quanto autorità più vicine ai cittadini, le municipalità hanno una responsabilità chiaramente identificata e definita da diverse fonti normative e da atti di indirizzo sul tema delle competenze civiche di partecipazione;

---

<sup>219</sup> come si è visto nei precedenti capitoli i Comuni oltre ad agire i proprio impulso, molto spesso i Comuni si attivano grazie a sollecitazioni regionali o statali tramite avvisi pubblici

- Il Consiglio di Orientamento delle politiche per la Gioventù (COJ), che corrisponde al Consiglio Nazionale della gioventù italiano, esiste dal 2016<sup>220</sup> e, analogamente a quanto accade in Italia, ha competenze facoltative in termini di capacità di proposta e di consultazione. Il COJ ha una responsabilità specifica relativamente alla presentazione obbligatoria del proprio Rapporto annuale e ha un ruolo specifico nel campo della attività che rientra nella definizione di dialogo strutturale europeo e di dialogo con i decisori politici. Si tratta di un organismo che svolge un ruolo non vincolante nel contesto del framework della governance delle politiche giovanili e la sua capacità di incidere sulle politiche giovanili ad oggi non sembra ancora dimostrabile.

Nell'ambito del sistema di governance della politica per la gioventù il COJ è fortemente connesso all'obiettivo della rappresentatività dei giovani, e anche a quello educativo nel campo della partecipazione e della cittadinanza attiva dei giovani.

Il COJ è incardinato presso il Presidente del governo e, in base all'atto costitutivo, ha tre missioni principali:

- potere consultivo: può essere consultato in fase di predisposizione delle leggi o dei regolamenti relative ai giovani e può esaminare anche qualsiasi materia di interesse generale connessa con la politica per la gioventù;
- può inviare al governo proposte per migliorare il contest della condizione giovanile;
- ha l'onere di relazionare al Governo tramite la predisposizione di un Rapporto annuale di attività.

Il Consiglio si compone di 79 Membri inclusi gli organismi rappresentativi dei giovani e delle organizzazioni che si occupano dei giovani tra le quali rientrano i rappresentanti del network nazionale "Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes"<sup>221</sup> (ANACEJ).

Sebbene il dialogo politico costituisca una delle differenti forme di partecipazione giovanile definita, strutturata e prevista anche a livello europeo si osserva che fino a prima della legge del 2017 tale forma di partecipazione statale era debole e prevalentemente formale. La situazione in Francia si presenta diversamente spostando lo sguardo al livello territoriale locale; la Francia vanta infatti una

---

<sup>220</sup> Si tratta di un organismo rappresentativo, creato in base al Decreto n. 2016-1377 del 12 Ottobre 2016.

<sup>221</sup> L' "Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes" (ANACEJ) è stata costituita nel 1991 ed è una rete nazionale di diversi attori : eletti, professionisti nel campo delle politiche giovanili e giovani impegnati il cui obiettivo statutario è di promuovere la partecipazione dei bambini e dei giovani alle decisioni pubbliche e di supportare le collettività territoriali in questo approccio. Attualmente 2022, rappresentano 542 collettività territoriali e 16 movimenti giovanili e del mondo della educazione popolare, in <https://www.anacej.fr/>

lunga tradizione culturale di sostegno alla messa in pratica di esperienze educative di partecipazione giovanile, e sempre più diffuse anche di partecipazione dei bambini, che si svolgono a livello municipale. Questo bagaglio culturale è incoraggiato e supportato anche su altri livelli territoriali come nelle Regioni e nei Dipartimenti (Province), ma ciò che si attua a livello locale è più diffuso praticato con maggiore sistematicità. Esistono diversi strumenti, informazioni, meccanismi, procedure e opportunità che supportano l'attuazione di queste esperienze partecipative a livello locale.

L'obiettivo di incidere in modo omogeneo in tutto il Paese, per tutti gli studenti offrendo a tutti l'opportunità di acquisire competenze civiche in tema di cittadinanza e partecipazione attiva trova una concreta attuazione nell'aver inserito nel 2019 questo obiettivo di apprendimento nell'ambito della materia denominata "educazione civica e morale" che mira a creare nei giovani la consapevolezza della cittadinanza attiva<sup>222</sup>. Questo obiettivo è sostenuto non solo dagli attori delle politiche pubbliche ufficiali che operano nel campo dell'istruzione e dell'educazione, ma anche dal mondo della educazione non formale e dagli Enti locali stessi.

Si tratta di una materia obbligatoria inserita nei programmi scolastici predisposti dal Ministero della educazione nazionale che viene impartita fino alla conclusione delle scuole secondarie. Al fine di acquisire competenze morali civiche in tema di cittadinanza e partecipazione attiva, gli studenti ricevono due tipologie di supporto importanti: da un lato la tematica è parte integrante delle materie scolastiche tradizionali e dall'altro hanno l'opportunità di mettere in pratica diverse tipologie di esperienze nel campo della partecipazione grazie al rapporto funzionale educativo riconosciuto con i Comuni e il meccanismo della creazione dei consigli comunali dei giovani (Youth Council) che è diffusissimo in Francia.

La stretta relazione tra ruolo e responsabilità dell'autorità locale da un lato e giovani attivi nella partecipazione alla vita democratica trova una connessione armoniosa e positiva molto evidente.

Da quanto precede si può affermare che uno dei pilastri della politica francese nel campo della educazione civica mirata a far acquisire competenze ai giovani di tutto il Paese sulla cittadinanza e sulla partecipazione attiva è un pilastro strategico della politica giovanile nazionale e contemporaneamente la creazione delle condizioni per incoraggiare cittadinanza e partecipazione attiva dei giovani diventa un obiettivo nazionale. In questa connessione tra la politica giovanile e quella nazionale, si riscontra anche una forte coerenza, sebbene non vengano menzionati negli atti

---

<sup>222</sup> EMC - éducation morale et civique, da un punto di vista curriculare, questa materia è stata definita tramite Decreti ministeriali rif. Orders of 17-1-2019 in Bulletin Officiel spécial - Official special newsletter n° 1 del 22 gennaio 2019 e del 19-7-2019, in Official special newsletters n° 8 del 25 July 2019.

normativi francesi, con gli orientamenti del Consiglio d'Europa, in particolare proprio dai percorsi educativi proposti nella Carta europea della partecipazione che sono basati sul ruolo degli enti regionali e locali e con quanto sollecitato dalle linee di indirizzo dell'Ue in materia di politica per i giovani.

Come accennato, la possibilità di acquisire competenze tramite esperienze di partecipazione giovanile presso le istituzioni locali è una pratica molto diffusa in Francia fin dagli anni 1970, e ovviamente essendo rimessa solo allo spontaneismo, analogamente a quanto accade in Italia si ha un panorama molto diversificato, creativo e disomogeneo, discontinuo e caratterizzato da diversi livelli e qualità dell'informazione nel Paese. Questa spinta ad aprirsi nasce proprio dalle stesse autorità locali che hanno promosso la partecipazione giovanile nelle istituzioni che rappresentano la democrazia locale. I giovani sono consultati su diversi temi e non solo su quelli di stretta pertinenza; le consultazioni avvengono in vari modi a volte secondo modalità molto strutturate come ad esempio tramite la costituzione e l'attivazione dei consigli comunali composti da giovani su qualsiasi tema come per esempio le spese scolastiche, i trasporti e la mobilità locale, i servizi culturali del tempo libero, esigenze della vita quotidiana, l'ambiente ed altro. Per facilitare e supportare la attuazione ovunque di queste esperienze educative nel 2013 l'ANACEJ, l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes ha previsto delle guide e testi metodologici e molto utili relativi alla operatività dei consigli composti da giovani.<sup>223</sup>

Oltre al 2013 la seconda data importante in questo contesto è il 2017 anno in cui è stata adottata la Legge su "uguaglianza e cittadinanza"<sup>224</sup> finalizzata a creare una cultura favorevole all'impegno in termini di "engagement" lungo tutto l'arco della vita. Non potendo citare tutti gli articoli, se ne evidenziano solo alcuni dai quali emerge il consolidamento di alcune prassi già presenti in Paese, ma soprattutto si afferma la volontà di rendere più sistematiche e stabili le esperienze rivolte alla affermazione della cittadinanza e della partecipazione attiva di tutti ma soprattutto dell'attenzione rivolta alle giovani generazioni. In particolare, all'art 54 si norma proprio il dialogo strutturato tra giovani e rappresentanti della società civile e le autorità politiche, ma tutti i primi 69 articoli rientrano nel sottotitolo "Emancipazione dei giovani, cittadinanza e partecipazione" già solo dal titolo si esprime una volontà politica evidente, che costituisce una sfida per la società. L'importanza della partecipazione civica è tale che la Francia ritiene che sia un valore per la propria società, che debba

---

<sup>223</sup> Such as Our Agreement 2 (Notre Accord 2). That text was adopted on 26 June 2013, and it reaffirms the value and significance of participation by children and young people, especially as a tool for "education in citizenship aimed at improving the local authority as a whole".

<sup>224</sup> No. 2017-86 of 27 January 2017 finalizzata a creare una cultura di "culture of lifelong commitment"

essere facilitata e supportata dal sistema pubblico; non distingue tra generazioni e dunque le azioni pubbliche di sostegno alla partecipazione civica sono indirizzate a tutta la società, a tutte persone indipendentemente dalla fascia di età. Lo Stato è perciò impegnato affinché il risultato di accrescere la partecipazione civica riguardi tutte le persone e devono essere introdotti strumenti di educazione alla partecipazione lungo tutto l'arco della vita, indipendentemente dalla età. Questo concetto emerge dalla Legge del 2017 nella quale tuttavia un accento specifico viene riservato in particolare ai giovani. Malgrado l'assenza di una legge quadro sui giovani, il caso francese dimostra che è possibile orientare i comportamenti educativi delle persone: in Francia lo si è fatto agendo sul riconoscimento ufficiale del ruolo e delle responsabilità attribuiti per esempio a organismi ed Enti che appartengono ai diversi livelli delle articolazioni statali e della pubblica amministrazione, come per esempio ai Comuni. Risulta che in Francia queste esperienze vengano sollecitate proprio al livello degli enti locali e dei consigli comunali seguendo la Carta Europe della Partecipazione che ha una forte matrice culturale francese. Questo approccio educativo è molto praticato in tutta la Francia e a beneficio di tutti gli studenti trova un grande supporto da parte degli Enti Locali che sono incoraggiati a favorire queste pratiche .

Ci si può chiedere quanto di francese sia dentro alla Carta europea della partecipazione dei giovani e quanto di europeo sia nella Carta.

Un'altra connessione tra partecipazione e cittadinanza recentemente emersa con evidenza, anche come impatto COVID e che costituisce già tema da attenzione è la necessaria distinzione, ma anche la connessione, tra la cittadinanza digitale e la partecipazione digitale. In Francia sono stati promossi diversi studi e molte ricerche da parte della pubblica amministrazione in particolare da parte del Ministero per l'educazione nazionale e dell'INJEP - National Institute for Youth and Non-Formal Education sulla partecipazione digitale e sull'utilizzazione delle nuove tecnologie digitali da parte dei giovani e sulla connessione tra questo tema e la "cittadinanza digitale". Si tratta di due temi sostanzialmente diversi che spesso vengono sovrapposti, semplificati e omologati.

In conclusione si può affermare che per ciò che concerne la partecipazione attiva dei giovani e la connessa questione della cittadinanza, in FR l'azione viene messa in campo con una certa sistematicità soprattutto a livello di "vita delle città" e anche in generale al livello locale. Ancora debole, in uno Stato a forte impronta centralizzata, è la capacità di far emergere istanze dal livello locale a quello nazionale e la politica giovanile sembra essere improntata piuttosto secondo un approccio bottom up e a matrice statale piuttosto che effettivamente regionalizzata. Ci si chiede infatti in che modo le istanze dei giovani riescano ad emergere livello nazionale ed essere recepite dalla politica nazionale.

Ciò che invece sembra essere un importante bagaglio culturale che nel tempo trova anche sostegno normativo è la educazione alla partecipazione attiva dei giovani e dei bambini grazie ad un ruolo responsabile e attivo anche da parte degli Enti Locali. La legge del 2019 conferma questa tendenza e valorizza l'esperienza passata traducendola in legge.

### **Riflessioni conclusive: Cosa ci insegna la Francia?**

1. Anche la Francia, come l'Italia, non si è dotata di una legge quadro sui giovani e non vi è una strategia nazionale pluriennale sui giovani come l'Ue suggerisce. Tuttavia, in Francia sono state adottate due tipologie di provvedimenti di rango normativo che incidono sulle politiche giovanili. Relativamente ai due interventi strutturali adottati uno ha carattere generale e uno tematico, si tratta della grande riforma adottata con diversi atti nel periodo 2019-2021 che è in corso di attuazione e la normativa sulla educazione alla partecipazione attiva del 2017. Con la prima si è mirato a razionalizzare, ridurre l'impatto della frammentazione dei centri decisionali della politica giovanile e decentrare, con l'intervento tematico è stato riconosciuto un ruolo fondamentale degli Enti locali in particolare dei Comuni nella educazione alla partecipazione attiva soprattutto dei giovani; la recente riforma mira al superamento della frammentazione, della sovrapposizione e della debolezza in materia di *youth field*;

2. in generale, nella politica per la gioventù francese analogamente a quanto avviene in Italia, non vi sono riferimenti espliciti ad atti europei o alla Strategia europea per la gioventù negli atti nazionali ad eccezione del tema precisamente richiamato del dialogo tra i giovani e la politica, ossia l'ex dialogo strutturato. Nel menzionare questa forma di partecipazione giovanile, ci si richiama al Consiglio dei Ministri Europeo al quale il dialogo strutturato europeo è strettamente connesso. Questo è promosso dal Consiglio dei Ministri e in ogni caso trattandosi di una attività obbligatoria durante il triennio della Presidenza dell'Ue anche la Francia non avrebbe potuto trascurare di ricorrere ad una nomenclatura più riconoscibile anche da parte di altri Stati, considerato che il Dialogo europeo con i giovani è proprio una attività della presidenza di turno dell'Ue che la Francia ha assunto dal 2022;

3. in termini di competenze: capacità di governance e capacità attuative della politica per la gioventù, la struttura amministrativa nazionale di riferimento, come in Italia, è un Dipartimento che è denominato Dipartimento per la gioventù, Non formal –Education – e Organizzazione del Volontariato; analogamente all'Italia, la politica per i giovani è decisa e attuata non solo a livello nazionale ma anche a livello territoriale ossia regionale e locale. Questo contesto multilivello presenta un rischio di "frammentazione" in entrambi gli Stati. Tuttavia, in Francia, la politica per i giovani è



stata oggetto di una importante rivisitazione che ha mirato a razionalizzare questa dinamica e a ridurre il rischio della sua frammentazione;

4. la politica per i giovani si basa su tre priorità: giovani- inclusione- lotta contro le diseguaglianze. Relativamente alle tre priorità la Francia ha razionalizzato integrando la priorità della politica giovanile relativa alla inclusione nella priorità nazionale dell'inclusione. Diversamente dall'Italia le priorità vengono selezionate e circoscritte a poche tematiche. Questo approccio di convergenza/integrazione tra priorità nazionale e priorità politiche giovanili ha dato alle politiche giovanili una maggiore visibilità rispetto al passato e una maggiore efficacia;

5. analogamente all'Italia che definisce la propria politica nazionale per i giovani come una politica che ha carattere trasversale e integrato, anche in Francia questa politica presenta le medesime caratteristiche. Ciò che differenzia i due Paesi riguarda il fatto che affinché la politica per i giovani in Francia si attui rispettando e valorizzando la propria trasversalità e integrazione la riforma ha ridefinito l'organizzazione della propria azione amministrativa adottando strumenti a sostegno della trasversalità e dell'integrazione con altre politiche e ha creato le condizioni all'interno del proprio sistema organizzativo statale. In questa prospettiva è stato creato un nuovo Dipartimento che ha la responsabilità principale di assicurare la politica nazionale per l'inclusione sociale e ha costituito i Dipartimenti regionali responsabili per l'economia, il lavoro, l'occupazione e la solidarietà (DRETS) i quali hanno competenze trasversali;

6. analogamente all'Italia che attribuisce un ruolo importante agli Enti Locali, in particolare ai Comuni, anche la Francia considera queste articolazioni statali fondamentali per supportare le politiche statali, regionali e locali orientate alla democrazia e alla partecipazione dei cittadini. Entrambi i Paesi si caratterizzano per avere un numero molto rilevante di Enti Locali. Ciò che differenzia i due Paesi riguarda il fatto che la Francia ha innovato adottando disposizioni che riconoscono ufficialmente il ruolo dei Comuni in quanto la riforma oltre alla trasversalità mira anche a attuare una forma di decentramento che ha interessato anche la politica in esame. Inoltre, nel 2013 ANACEJ, Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes ha previsto delle guide e testi relativi alla operatività dei consigli giovani<sup>225</sup> che confermano i valori e il significato della partecipazione dei bambini e dei giovani proprio in quanto strumento di educazione alla cittadinanza e di miglioramento del funzionamento generale delle autorità locali. (rif legge del 2017).

Questo decentramento, diversamente da quanto è avvenuto in Italia dove le strutture sulle quali il decentramento si attua sono le Regioni e i Comuni, in Fr il decentramento vede due soggetti

---

<sup>225</sup> ANACEJ Our Agreement 2 (Notre Accord 2) text was adopted on 26 June 2013

principali: i Comuni e la struttura decentrata dei Dipartimenti esistenti, ossia il Dipartimento DRETS e dunque non un trasferimento di competenze a degli Enti ma una territorializzazione dei Dipartimenti si tratta di un modo attraverso il quale le strutture centrali si avvicinano al territorio. Si tratta perciò di una forma di attivazione del territorio basata su un approccio che comunque tiene conto e consolida l'impostazione centralizzata generale della governance in Francia; importante è anche la legge sulla educazione alla cittadinanza;

7. il legame culturale tra la Francia e il Consiglio d'Europa, che analogamente all'Italia è uno dei Paesi fondatori, non dipende solo dal fatto che la sede del CoE è Strasburgo, ma anche dalle connessioni culturali su alcune tematiche, tra le quali rientrano i valori espressi nella Carta Europea della Partecipazione dei giovani alla vita regionale e locale. Questa Carta, diversamente da quanto avviene in Italia, ha un proprio riconoscimento nazionale e se ne incoraggi l'attuazione in tutto il Paese. In Italia la medesima Carta viene lasciata allo spontaneismo delle volontà dei singoli Enti;

8. il Dipartimento per studi e ricerche nell'ambito della politica giovanile, il DJEPVA, dimostra l'importanza che la Francia riconosce alla ricerca come supporto alla qualità della politica giovanile e alle decisioni politiche mentre in Italia questo approccio è ancora discontinuo e improvvisato. La legge francese del 2017 ha normato anche il dialogo strutturato, ossia la forma di dialogo tra giovani e rappresentanti della società civile e il mondo dei decisori politici;

9. La politica di educazione degli adolescenti e dei giovani alla partecipazione e alla cittadinanza attiva è praticata in Francia dal 1970 grazie alla consuetudine delle autorità locali di promuovono la partecipazione giovanile tramite consiglio giovani. Sicuramente ciò ha implicato molta diversità e spontaneismo, tuttavia esistono due leggi importanti una del 2017<sup>226</sup> è importante per esempio I primi 69 articoli rientrano in questo sottotitolo "emancipazione dei giovani, cittadinanza e partecipazione" molto evocativo".

Particolarmente importante ai fini della questione partecipazione e cittadinanza è la correlazione tra partecipazione e cittadinanza: si educano alla cittadinanza dei bambini e dei giovani tramite la loro partecipazione ai consigli al livello locale; questi sono considerati strumenti di miglioramento dell'autorità locale nel suo complesso e non solo rispetto alle specifiche esigenze dei giovani.

---

<sup>226</sup> La legge n 86 del 27.1.2017 relativa "à l'égalité et à la citoyenneté". Il I Titolo concerne l'Emancipazione dei giovani, a cittadinanza e la partecipazione" e al Capitolo I "Encourager l'engagement républicain de tous les citoyens et les citoyennes pour faire vivre la fraternité.

Dal 2019<sup>227</sup> nel contest della riorganizzazione dei servizi locali e regionali è stato compiuto uno step interessante anche a sostegno dei consigli sono stati oggetto di una razionalizzazione metodologica e in coerenza anche con la autonomia degli EELL che emergeva grazie al contesto del progressive decentramento in atto.

10. L'obiettivo del miglioramento delle competenze civiche è diventato un obiettivo core della politica giovanile e della educazione non formale (*popular non-formal and formal education*), come anche quello di accrescere la partecipazione dei giovani. La partecipazione dei giovani viene supportata dalla acquisizione delle competenze di partecipazione che vengono obbligatoriamente impartite dai programmi dell'istruzione nei quali dal 2019, è diventata obbligatoria l'educazione "morale e civica"<sup>228</sup>. Si nota il parallelismo con l'Italia che in quel periodo re-introdusse l'educazione civica, ma il Sistema organizzativo e di coordinamento francese è stato strutturato in modo più completo;

### 4.3 Le politiche giovanili a Malta

#### 4.3.1. Il contesto della youth policy a Malta

Lo stato di Malta, analogamente all'Estonia, è entrato nell'Ue dal 2004 e dal 1965 è membro del Consiglio di Europa; è stata parte del Commonwealth e ha una matrice culturale anglosassone con forte propensione internazionale e alla cooperazione.

Questa caratteristica storica si è riflessa anche nella propensione verso la politica per i giovani.

Nello stato maltese non vi è una normativa quadro sulla politica per i giovani, ma analogamente a quanto avviene in molti altri Stati, tra i quali anche l'Italia, si interviene sui giovani tramite politiche settoriali che impattano su tutta la popolazione e che, tra i loro target, hanno anche la popolazione giovane (nb: analogia con Italia).

Anche in questo Stato, analogamente ad altri tra i quali l'Italia, non vi è una definizione giuridica univoca sui giovani; nell'ambito degli interventi nazionali che tra gli altri, hanno anche il target "giovani", l'essere giovane viene identificato di volta in volta con espressioni leggermente variabili tra loro in base alla normativa di settore e la fascia di età può variare (frequentemente è giovane il minore di 18 anni, o la popolazione compresa tra 17-24 anni, 13-30 anni, o altro).

---

<sup>227</sup> Circolare adottata dal il 12 giugno 2019 dal Primo Ministro

<sup>228</sup> EMC (éducation morale et civique), Ordinanza del 17-1-2019 pubblicato in Bulletin Officiel spécial - Official special newsletter n° 1 of 22 January 2019 and of 19-7-2019 pubblicato in BO spécial Official special newsletters n° 8 of 25 luglio 2019.

Sebbene a Malta non vi sia una norma quadro sui giovani, esiste da anni una politica per i giovani e anche una interessante e molto specifica normativa che riguarda lo *youth work* in generale. Questa normativa rappresenta una specificità unica nell'UE e dimostra inoltre in che modo gli orientamenti europei possono trovare attuazione in ogni contesto culturale, e nel rispetto di specificità nazionali e culturali anche molto diverse tra loro.

La politica per la gioventù si caratterizza per essere una politica centralizzata; si tratta di una politica stabile, autonoma, concepita e coordinata al livello delle autorità centrali, che si attua capillarmente e localmente su tutto il territorio nazionale seguendo lo stesso metodo e interviene nella duplice direzione: all'interno delle scuole e negli spazi pubblici riservati ai giovani.

In coerenza con gli orientamenti europei, la normativa che riconosce lo *youth work* in generale disciplina anche il riconoscimento professionale dello *youth worker*.

Si tratta di una esperienza relativamente recente che merita essere monitorata dal mondo della ricerca anche per la sua originalità rispetto alla modalità di recepimento delle linee di indirizzo dell'Ue su questo tema che è un pilastro della politica europea per i giovani.

#### 4.3.2. La governance della politica per i giovani

La governance nazionale della politica per i giovani ruota prevalentemente intorno a tre riferimenti nazionali di seguito indicati:

a) il Segretario Parlamentare, che equivale al nostro Sotto Segretario, il quale viene stabilmente delegato alle politiche per i giovani dal 1990.

Analogamente a quanto avviene in Italia, anche a Malta la presenza di un Ministro per la gioventù non è una scelta politica costante e solitamente la delega alle politiche giovanili viene abbinata ad altre politiche non sempre le stesse.

La stabilità della politica per i giovani a Malta è assicurata dalla delega ad un Sottosegretario. Nel 1993 si ebbe a Malta il primo Ministro per la gioventù che, forte di questa designazione, adottò il primo documento sulla politica nazionale giovanile maltese.

L'importanza di questo documento è riconducibile non solo all'attenzione sul valore dei giovani, ma anche sull'importanza delle persone che lavorano con e per i giovani (e tra questi, ovviamente gli *youth worker*). Questo documento politico, sebbene non fosse ancora un documento di pianificazione come gli altri che nel tempo lo hanno seguito, ha messo in evidenza l'importanza della dimensione giovanile nelle altre politiche settoriali come ad ampio raggio, l'informazione, l'educazione, l'occupazione, la cultura, la famiglia, l'ambiente etc.... ed è considerato per i maltesi una pietra miliare della politica giovanile in quanto fissa alcuni punti fermi sulla cui base si sono sviluppati i passi

successivi. A titolo di esempio è in questo contesto che è stata raccomandata la creazione del Consiglio Nazionale dei Giovani, ed è a partire da quel momento che la politica giovanile è stata presa in considerazione nella sua completezza non solo guardando ai giovani, ma anche a coloro che lavorano con e per i giovani e alla dimensione interdisciplinare di questa politica.

b) L'Agencija Žgħażaġħ, costituita nel 2010 (Teuma, 2014; Legal Notice 522/2010) rappresenta il braccio operativo del Sottosegretario. Malta presenta una unicità nel panorama europeo rispetto agli *youth worker* in quanto tale Agenzia, che ha il compito di attuare la politica per i giovani, ha la responsabilità della programmazione, del coordinamento e della attuazione della educazione non formale dei giovani tramite l'attivazione degli *youth worker*.

La operatività dell'Agencija è iniziata nel 2011 e da quella data sono state adottate procedure e modalità organizzative in costante evoluzione con le esigenze del mondo giovanile. Come si potrà riscontrare, questo organismo ha un'importante responsabilità operativa e assicura la promozione e le esperienze educative praticate nell'educativa dei giovani tramite l'educazione non formale e informale. La sede di questa Agenzia che è ubicata a Santa Venera, ha un ruolo molto importante anche identitario della politica giovanile in quanto oltre ad ospitare tutti i servizi e lo staff che lavora in questo organismo, rappresenta anche la sede dello "youth vilalge" che è uno spazio fisico che offre spazi, facilitazioni, servizi, e supporto di ogni tipo ai giovani, alle organizzazioni di volontariato, e in quella sede vengono spesso organizzati eventi con e per i giovani. Questa valenza operativa e molto identitaria della politica per i giovani si è perfezionata già dal 2015.

E' importante considerare che l'anno 2015 può essere considerato un anno di svolta per la politica giovanile maltese in quanto ha coinciso con l'approvazione e il lancio della prima vera e propria strategia pluriennale per i giovani maltesi "Toward 2020- A shared vision for the future of young people" (2015-2020). A partire da quella data l'Agencija ha messo in campo una propria capacità di attuazione significativa che ha consentito di pervenire, come si vedrà nel prosieguo, alla approvazione della attuale strategia 2021-2030 che basandosi sui successi del percorso intrapreso, si presenta attualmente più complessa, più strutturata, e più completa. Il percorso realizzato si è caratterizzato per aver registrato tappe evolutive crescenti che sono partite da una serie di interventi mirati a mettere in campo azioni di rafforzamento (empowerment) dei giovani e che questa volontà politica si è manifestata anche con azioni preliminari come, ad esempio, la pubblicazione nel 2012 dei risultati di una attività strutturata di ascolto dei giovani centrata sulla percezione dei giovani di se stessi. La stabilità e la continuità nell'investimento politico sui giovani si evince anche dal fatto che tale

indagine è stata recentemente aggiornata e i risultati sono stati la base per la definizione della nuova strategia.

Questo è stato un punto di partenza concreto delle scelte strategiche successive.

L'Agenzia, per quanto precede, è la struttura pubblica nazionale di riferimento per l'attuazione della politica giovanile a Malta.

c) il Consiglio Nazionale per i giovani (Kunsill Nazzjonali taż-Żgħażaġh KNŻ), che esiste dal 1993, anno in cui è stato creato il primo documento di politica giovanile nazionale. Il Consiglio giovani non è costituito in base ad una legge specifica, ma in base ad una raccomandazione politica. Si tratta di una associazione non governativa creata per rappresentare gli interessi dei giovani attraverso i propri membri che sono le associazioni giovanili.

L'evoluzione della politica giovanile maltese oltre che dal sistema originale di governance pubblica sopra illustrato è riconducibile anche altri elementi che sebbene non siano veri e propri organismi istituzionali, sono fattori di riferimento stabile di una politica. In particolare, è sono da citare due importanti attori del sistema della politica giovanile maltese: l'Institute of Youth Studies che fu istituito da uno dei Ministri per i giovani che ha avuto la delega anche alle Arti e all'Università.

Negli anni (Programme within the Department of Educational Studies, successivamente Department of Youth and Community Studies) il suddetto Dipartimento è diventato parte della Facoltà "for Social Wellbeing" e l'importanza di questo Dipartimento universitario, oltre per l'area di studio della quale è responsabile, consiste nel fatto che è titolare del ciclo degli studi universitari, per abilitare alla professione dello *youth worker* in Malta. (Teuma, 2014)

Il secondo organismo che incide sul rafforzamento della politica per i giovani maltese è l'associazione nazionale degli *youth worker* che fu creata nel 1998 ed è denominata MAI (Maltese Association of Youth workers (MAY)).

In terms of governance of the national youth policy, the Ministry for Inclusion and Quality of Life and the Parliamentary Secretary for Sports, Recreation and Voluntary Organisations have the overarching responsibility for the coordination and the implementation of the National Youth Policy

#### 4.3.2 L'attuazione della politica per la gioventù

Particolarmente interessante è la scelta maltese di integrare in modo strutturale l'educazione non formale nelle scuole; tale scelta si basa su un reciproco riconoscimento delle rispettive specificità educative. Infatti, in base allo " *Youth work Profession Act – Capitolo 533 delle Legge di Malta*", lo

*Youth work* è una professione educativa formalmente riconosciuta: "... *Youth work* Malta is a non-formal learning activity aimed at the personal, social and political development of young people. *Youth workers* engage with young people within their communities, including the voluntary sector and support them in realising their potential and address life's challenges critically and creatively to bring about social change. *Youth work* takes into account all strands of diversity and focuses on all young people between 13 to 30 years of age"

L'evoluzione dello *youth work* a Malta avviene grazie anche ad altri due fattori organizzativi strutturali che rappresentano degli anelli del sistema educativo dei giovani e della politica giovanile: da un lato l'Agenzia di cui sopra che, oltre ad essere un perno della governance istituzionale, rappresenta per lo *youth work* stabilità e prospettiva rispetto all'esercizio di questa attività professionale, e dall'altro lato l'esistenza di un organismo di riferimento che è anche una garanzia per la qualità della formazione ossia lo *Youth work* Profession Board. Tale entità, creata in base alla legge *Youth work* Act Chapter 533 of the Laws of Malta ha il compito di disciplinare professionalmente lo *youth worker*.

La formazione abilitante all'attività di *youth worker* è di rango universitario e può essere acquisita sia nell'ambito del diploma di laurea triennale, sia nell'ambito della laurea quinquennale (laurea magistrale), oltre che tramite master post-universitari di primo livello. Si tratta di titoli obbligatori per essere qualificati *youth worker*, distinti in base al livello di specializzazione, e necessari per poter esercitare la professione educativa dentro le scuole, riconosciuta sul territorio nazionale.

Le attività educative poste in essere tramite l'educazione non formale costituiscono perciò parte integrante del percorso formativo ed educativo degli studenti maltesi; tale metodologia formativa ed educativa viene erogata lungo tutto l'arco della scuola dell'obbligo e anche nell'ambito del biennio di completamento delle scuole secondarie.

L'approccio seguito è reso possibile in quanto alla base vi è la scelta politica del chiaro riconoscimento del valore e delle specificità tecniche e metodologiche dell'apprendimento non formale, ben identificato, che viene riconosciuto dal sistema della educazione/istruzione formale.

Secondo la legge sull'istruzione, per "apprendimento non formale" si intende l'apprendimento incorporato in un'attività pianificata organizzata al di fuori del sistema educativo formale, la cui attività non è esplicitamente concepita come apprendimento, ma che contiene un'importante componente di apprendimento. A Malta esiste un processo di convalida dell'apprendimento non formale e informale che è stabilito dalla legge sull'istruzione. Il procedimento per la convalida del processo di apprendimento informale e non formale è in capo alla Commissione nazionale per

l'istruzione superiore e superiore (NCFHE). Il processo generale di convalida dell'apprendimento informale e non formale (VINFL) consiste in:

- identificazione attraverso il dialogo di particolari esperienze di un individuo;
- documentazione per rendere visibili le esperienze dell'individuo;
- valutazione formale di queste esperienze; e
- certificazione dei risultati della valutazione che può portare a una qualifica parziale o totale.

NCFHE ha lavorato in collaborazione con diversi settori nello sviluppo di standard occupazionali e il sistema prevede anche lo sviluppo delle competenze professionali del personale coinvolto nel processo di convalida in tutti i settori pertinenti e dunque anche degli *youth worker*.

Come precedentemente accennato, è particolarmente interessante la gestione e il coordinamento dell'attività degli *youth worker* che è una gestione pubblica centralizzata e istituzionalizzata che trova concreta espressione sia all'interno dei percorsi scolastici dei giovani studenti, sia negli spazi frequentati dai giovani nel loro tempo libero. Come si vedrà in seguito, è proprio a loro che viene assegnato il compito della educazione dei giovani studenti alla partecipazione attiva e alla cittadinanza.

Gli *youth worker* sono dei dipendenti dell'Agenzia, ve ne sono circa 140 e loro vengono reclutati, gestiti e coordinati al fine di consentire lo svolgimento della loro azione educativa sul territorio nazionale. Questa azione si svolge in due ambiti: quello strutturato del mondo dell'istruzione scolastica e quello esterno all'ambito della educazione formale ossia negli spazi anche aperti che vengono messi a disposizione dei giovani. È infatti una iniziativa recente quella di aver iniziato a mettere a disposizione gli animatori socio-educativi dei giovani anche in alcuni luoghi che i giovani frequentano liberamente, senza vincoli e aperti a tutti, come ad esempio gli "skate area" dove i ragazzi si incontrano per praticare lo skate anche in orari serali e nei fine settimana; anche in quegli spazi ci sono delle turnazioni di *youth worker* affinché liberamente i giovani possano dialogare con loro.

Un altro ramo specialistico di attività dello *youth workers* maltese sta emergendo recentemente e riguarda colui che opera in ambiti in cui è evidente la esigenza di inclusione sociale dei giovani e dunque dove il target non è il giovane indistintamente, ma quei ragazzi che hanno maggiori difficoltà sociali. Parallelamente, anche le competenze dello *youth worker* che si rivolge a questo target di giovani si specializzano in questa direzione e sta così emergendo la figura del *social youth worker*. Si tratta perciò di un profilo professionale orientato all'inclusione e dunque di un ramo di attività specifico nell'ambito dello *youth work* e anche in questo caso si può riscontrare la completa coerenza con la Strategia dell'inclusione dell'Unione europea che richiede la messa in campo di politiche e di professionalità preparate ad affrontare questa sfida.



### 4.3.3 La strategia nazionale per i giovani

Malta si è dotata di una Strategia pluriennale per i giovani, pianificata in base ad un approccio simile a quello della Strategia europea per i giovani che si è evoluta negli anni; si è recentemente conclusa la strategia 2015-2020 “Towards 2020: A shared vision for the future of young people” che ha rappresentato una pianificazione che sebbene includesse il punto di vista sui giovani di altri Ministri, non poteva ancora essere considerata una vera e propria strategia integrata ed interdisciplinare.

La pianificazione 2015-2020 si è inoltre basata su un sistema di rilevazione dati importante e proveniente da diverse aree tematiche, prevalentemente da politiche settoriali che, nell'ambito del loro target di popolazione avevano anche i giovani (lavoro, digital divide, occupazione, educazione, ambiente, diritti etc.).

In questo periodo la delega alla politica giovanile era attribuita al Ministro dell'inclusione e della qualità della vita che, pur trattandosi di politiche a chiara vocazione trasversale, non aveva ancora conseguito una vera e propria pianificazione integrata con le altre politiche, e dunque il coinvolgimento strutturato ed interdisciplinare degli altri ministeri settoriali è venuto a maturazione con la predisposizione della attuale programmazione (2021-2030).

Anche la procedura di predisposizione e di validazione della attuale Strategia giovani ha avuto un percorso di concertazione e di elaborazione strategica più strutturato e più articolato e che si è basato su una ampia consultazione dei diversi soggetti consultati che fu guidata dal Comitato Ministeriale messo in campo nel 2021 e un ruolo fondamentale è stato assicurato dalla Agenzia Zgahzagh. Il suo ruolo è stato di assicurare l'approccio mainstreaming da attivare tramite un sistema of ‘Youth Proofing’ che rafforzasse l'assetto legislativo e formulasse politiche ed interventi nazionali, e gli interessi dei giovani emergano e siano presi in considerazione.

La strategia in vigore è infatti nata in base ad una visione più rigorosa della complessità del mondo giovanile ed è stata impostata su un approccio effettivamente interdisciplinare scaturito anche dai risultati della esperienza della precedente programmazione, da una lunga e complessa azione di concertazione e di analisi dei dati e dei risultati delle ricerche sui giovani. È stata approvata nel 2021 e copre il periodo 2021-2030 ed esprime la visione del governo sui giovani.

Diversamente dalle precedenti pianificazioni, quella attuale relativa ai giovani è parte integrante della pianificazione dello sviluppo del Paese per il prossimo decennio.

Il piano giovani maltese si articola in dieci Piani di azione e 2 linee strategiche principali:

- supportare e incoraggiare i giovani nel far emergere e affermare le loro aspirazioni potenzialità e aspirazioni, orientandoli e supportandoli nei loro bisogni e preoccupazioni;

- supportare i giovani nell'essere cittadini attivi e responsabili e pienamente partecipativi e contributivi alla vita sociale, culturale, politica ed economica nazionale, europea e in generale poter essere parte delle sfide globali

Nel 2021 il Ministro dell'educazione e del lavoro ha lanciato la consultazione pubblica in vista della adozione finale della nuova pianificazione 2021-2030 che è stata adottata e presentata dal sottosegretario a sport, ricreazione e organizzazioni del volontariato e dalla Ministra del lavoro e dell'inclusione sociale.

#### 4.3.4 L'importanza della ricerca

Negli anni è emersa una crescente esigenza di disporre di dati ed informazioni di rilevanza scientifica, basata su rilevazioni più sistematiche e più centrate sull'universo giovanile. Tale esigenza ha portato ad un maggiore investimento in attività di ricerca, valutazione, analisi dei risultati che hanno reso più solida la base della pianificazione attualmente vigente.

Ovviamente il vantaggio di poter disporre di questi dati di interesse pubblico è stato positivo anche per il mondo dei professionisti che svolgono attività con e per i giovani e ne ha beneficiato tutto lo *youth work* maltese.

Tra i principali organismi coinvolti nel percorso di ampliamento della conoscenza scientifica del mondo giovanile inteso in senso lato, oltre all'Università ha concorso anche l'Aġenzija Żgħażaġh che ha svolto un ruolo importante nel miglioramento delle attività di raccolta e analisi dei dati, nonché delle attività di monitoraggio e di valutazione sul campo. Nell'ambito delle ricerche commissionate all'Agenzia, dal 2017 è emersa l'esigenza di indagare scientificamente sulle nuove forme di partecipazione attiva dei giovani e questa attività di studio ha fornito un contributo importante anche alla evoluzione delle diverse forme di dialogo strutturato.

#### 4.4 Le politiche giovanili in Germania

La Germania è lo Stato membro più popoloso dell'Ue con i suoi 83,2 Milioni di abitanti, è una Repubblica federale e è lo Stato che contribuisce maggiormente al bilancio dell'Ue le cui entrate sono ancora prevalentemente, anche se non esclusivamente, determinate dal PIL di ogni Stato.

Da un punto di vista della struttura statale, la Germania presenta delle similitudini rispetto all'Italia soprattutto per ciò che concerne il ruolo delle Regioni, dei Comuni e le sue diversità interne. Le competenze politiche generali sono ripartite tra lo Stato federale e i 16 Stati federati ognuno dei quali ha la propria Costituzione; si tratta di Stati che hanno una rilevante autonomia per quanto riguarda la propria organizzazione interna e la propria capacità di azione e la potestà legislativa e regolamentare. Rispetto ai 16 Stati, 3 sono Città-Stato: Brema, Berlino e Amburgo.

La politica per i giovani in Germania ha una lunga e consolidata tradizione soprattutto sui temi specifici trattati dal presente lavoro di dottorato: la cittadinanza, la partecipazione attiva dei giovani e l'educazione dei giovani su questi temi.

Le correlazioni tra le linee di indirizzo dell'Ue e del Consiglio d'Europa sono molto evidenti al punto da chiedersi quanto delle linee di indirizzo dell'Ue siano il riflesso della politica tedesca e quante caratteristiche della politica tedesca dipendano dal recepimento degli indirizzi europei. Come emergerà dal prosieguo, la coerenza tra la politica nazionale tedesca per i giovani e la Strategia europea per la gioventù risulta particolarmente evidente<sup>229</sup>, senza che tale corrispondenza metta in ombra le specificità culturali proprie della Germania.

Prima di entrare nello specifico della politica tedesca per la gioventù e del suo rapporto di coerenza rispetto agli indirizzi dell'Ue, vengono sintetizzati alcuni punti chiave ai quali è stata dedicata una specifica attenzione: riconoscimento della educazione non formale e dello *youth work*; struttura decisionale multilivello e principio di sussidiarietà; visione della politica per la gioventù in Germania; evoluzione della politica per la gioventù facendo specifico riferimento ai due temi trattati nel lavoro di dottorato. Queste tematiche verranno ulteriormente riprese e approfondite nel prosieguo di questo paragrafo, soprattutto per quanto concerne il sistema di governance e il rapporto della politica tedesca per la gioventù rispetto agli indirizzi europei su questo tema.

---

<sup>229</sup> Nell'ambito della esperienza professionale maturata negli anni nel campo della cooperazione europea su questo tema si commenta spesso questa circostanza che ci fa commentare, tra addetti ai lavori, che la politica europea per la gioventù sia a trazione tedesca. Si ritiene che questa forte contaminazione culturale e questo interesse politico tedesco, molto necessario anche alla stessa Germania, sia stata in alcuni anni bui delle politiche europee una garanzia di continuità non scontata.

In Germania il mondo dello *youth work* è riconosciuto così come anche la figura professionale dello *youth worker*; ciò ha consentito di consolidare l'obiettivo nazionale ed europeo di affermare un rapporto tra educazione non formale e istruzione che sia più equilibrato e migliore proprio per i giovani: un rapporto di complementarietà e di integrazione tra educazione formale ed educazione non formale che, malgrado la distinzione chiara degli obiettivi educativi e delle metodologie di apprendimento messe in campo, progredisca costantemente a vantaggio dei giovani.

L'impostazione educativa tedesca sui temi della educazione dei giovani alla partecipazione attiva e della cittadinanza occupa un posto di rilievo nell'agenda del Ministro per la gioventù e si basa sull'attribuzione della responsabilità principale alla scuola e, per tale ragione, la necessità del coordinamento tra più Ministri si impone.

Per conseguire gli obiettivi educativi che, come verrà esplicitato nel prosieguo, comprendono l'acquisizione da parte degli alunni di diverse competenze civiche, la scuola nel pianificare i propri insegnamenti attiva sia la metodologia classica del mondo dell'istruzione basata sulla educazione formale secondo programmi didattici curriculari che prevedono obiettivi educativi precisamente misurabili, ma contemporaneamente riconosce un ruolo importante all'educazione non formale e informale che proviene dall'ambiente del mondo extrascolastico.

Come in Italia anche in Germania la scuola è organizzata sulla base della educazione (che in Italia chiamiamo istruzione) formale che prevede di preparare gli studenti (giovani e adulti) al conseguimento di insegnamenti riconosciuti e attestati tramite titoli e certificazioni finali. Diversamente, il mondo educativo dello *youth work* è organizzato sulla base della creazione di contesti ed attività educative che perseguono l'obiettivo di generare nei giovani lo sviluppo di competenze personali, soggettive di tipo civico e politico che scaturiscono dalla loro partecipazione diretta e attiva a esperienze condivise.

Tenendo conto dei noti principi sui quali si basa l'educazione non formale che avviene su base volontaria, non prevede l'obbligatorietà ma l'apertura a contesti e circostanze diverse e multiculturali e che si basa sulla co-decisione delle attività, e questo approccio è spesso genericamente identificato come "altro" rispetto alla educazione formale.

Si tratta di due mondi educativi che convergono sullo stesso target: i giovani, ma che hanno obiettivi educativi che incidono su diversi aspetti della stessa persona e per tale ragione, integrandosi, rendono più completi i percorsi educativi e di preparazione alla vita adulta. Anche in Germania questi due mondi diversi incontrano delle difficoltà nel cooperare tra loro, ma ciò che in questa sede interessa evidenziare è che nel contesto tedesco diversamente da quello italiano, poiché ciò non accade spontaneamente la normativa prevede e sollecita questa cooperazione.

In questa prospettiva sono state adottate procedure e strumenti per facilitare il conseguimento di questo risultato. Da un lato il mondo dello *youth work* viene sostenuto e rafforzato tramite interventi di politica pubblica di diversa natura, come ad esempio tramite il supporto formativo degli *youth worker*, tramite attività informative e di visibilità che sostengono il riconoscimento di questo mondo, tramite il networking nazionale, europeo ed internazionale degli *youth worker* e dall'altro sono stati creati strumenti e interventi per facilitare l'integrazione tra i due approcci educativi. A questo proposito, è importante accennare anche ai recenti sviluppi dello *youth worker* che è pensato per tutti i giovani, ma che sempre di più si sta rivelando un eccellente strumento per intervenire sui ragazzi e sui giovani disagiati. Questa tendenza sta emergendo in modo sempre più evidente in quanto anche il disagio giovanile si sta manifestando sotto nuove forme di espressione che richiedono non solo interventi di sostegno e di prevenzione rivolti ai giovani, ma anche interventi a garanzia del conseguimento degli obiettivi educativi. Quest'ultimo aspetto della tematica richiede un orientamento e una rivisitazione delle competenze specifiche degli *youth worker* stessi. Sta così emergendo una linea di specializzazione formativa che riguarda il "social *youth worker*"; con questa espressione si fa riferimento a quegli operatori che sono formati e /o specializzati per dialogare con i ragazzi a rischio di esclusione sociale o con problemi di inclusione.

Le scuole in generale, per assicurare gli obiettivi educativi derivanti dall'acquisizione delle competenze civiche vengono sollecitate ad aprirsi, a creare degli spazi più idonei allo sviluppo della dimensione sociale dei processi educativi e ciò avviene anche in base ad intese e accordi mirati tra i programmi basati sugli apprendimenti curriculari e gli apprendimenti basati su "moduli" non curriculari.

Questa premessa è importante in quanto gli indirizzi europei che sono parte del campo di indagine della tesi di dottorato e in particolare proprio l'educazione dei giovani alla cittadinanza attiva e alla partecipazione presuppongono questo riconoscimento e questa integrazione.

Relativamente alla politica per la gioventù e al ruolo dei Landern, delle Città e dei Comuni la Germania presenta interessanti similitudini con l'Italia, infatti anche all'interno di questo Paese si riscontra una rilevante diversità soprattutto per quanto concerne le pratiche locali o le priorità tematiche che sono definite in base alle specifiche condizioni dei giovani, dei contesti economici-sociali e culturali dei singoli Landern. La numerosità degli attori coinvolti nella definizione e attuazione della politica per i giovani, la diversità delle condizioni socioeconomiche e culturali all'interno del Paese ne fanno una politica altamente complessa in termini di contenuti, di attuazione e di regia della governance, la quale si basa soprattutto sul principio di sussidiarietà come anche in Italia.

Anche in Germania come in Italia la definizione di “giovane” non è univoca e non è precisamente definita e i singoli Landern hanno la libertà di definire nel proprio territorio l’universo specifico della popolazione giovanile.

Per quanto concerne la responsabilità dell’indirizzo politico nazionale, il Ministro per i giovani è regolarmente nominato nei diversi governi e la delega viene attribuita congiuntamente alla responsabilità per le politiche della Famiglia, degli Anziani, delle Donne (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ). Questo approccio costituisce una caratteristica nella politica tedesca, conferisce stabilità e continuità nella promozione di politiche di lungo termine anche sui giovani. Nel tempo il peso specifico e l’identità della politica per la gioventù, sono evolute. Questa impostazione evidenzia che la linea di indirizzo delle politiche della gioventù tedesche considera i giovani come parte di una politica più ampia, unitaria, che guarda ai giovani, ma anche alle diverse componenti e responsabilità che ruotano intorno a loro.

A livello dei 16 governi federali la delega alla gioventù è stabilmente attribuita, ma con maggiore libertà rispetto agli accostamenti ad altre deleghe tematiche; spesso la gioventù viene abbinata alla delega alle politiche sociali o alla politica dell’istruzione; si hanno perciò dei casi in cui le responsabilità di indirizzo sulla gioventù viene accompagnate a quelle per infanzia, anziani e famiglia su un unico Ministro in analogia con quanto avviene a livello di Governo federale, ma si hanno molti casi in cui la delega unitaria a livello nazionale viene scomposta su più Ministri nei singoli Stati federali. Attualmente, a titolo di esempio nel Governo presieduto dal 2021 dal Cancelliere Olaf Scholz, la Ministra del governo federale delegata ai giovani è la Signora Lisa Paus e per citare solo alcuni esempi di deleghe degli Stati federali, a Berlino si ha la Senatrice Astrid-Sabine Busse con deleghe per l’istruzione, la gioventù e la famiglia, Bremen si ha politiche sociali, gioventù, integrazione e sport, mentre nella Renania Settentrionale Westfalia la Ministra Josefine Paul è delegata a infanzia, gioventù, famiglia, uguaglianza, fuga e integrazione e nel Saarland la delega comprende sanità, donne e famiglia ed è attribuita a Jens Spahn. Questo scenario è simile a quello italiano per ciò che concerne l’autonomia organizzativa delle Regioni ma risulta diversamente applicato in quanto la variabilità nell’attribuzione delle deleghe, soprattutto a livello nazionale, è davvero molto ampia.

In Germania, analogamente a quanto accade anche in Italia, la definizione e l’attuazione della politica per la gioventù avviene ai diversi livelli delle articolazioni statali e le responsabilità di indirizzo e normative sono distribuite tra il livello nazionale e quello dei Landern, ma questa similitudine è più apparente che sostanziale. Significative differenze tra i due Paesi emergono quando si analizza la applicazione dei principi dell’autonomia e della sussidiarietà in quanto in Germania le competenze

sono definite e ripartite più chiaramente e in modo stabile nel tempo e non vi sono sovrapposizioni in fase attuativa e gestionale. Il livello nazionale è responsabile delle iniziative politiche di supporto ai giovani (in realtà del welfare dei bambini e dei giovani) in tutti i casi in cui si entra nel campo di interventi/azioni di rilevanza extra-regionale e nei casi in cui gli interventi non possano essere promossi e supportati a livello del singolo Stato federale: solo in questi casi entra in campo la responsabilità sovra-regionale che necessita di un coordinamento e di una visione sovra-regionale. Per cui, in Germania i Landern hanno la responsabilità della politica per la gioventù potenzialmente su tutti gli ambiti tematici e, in base al principio della sussidiarietà verticale, il governo nazionale è abilitato ad intervenire solo su quei temi o quelle tipologie di intervento che non possono essere realizzate su scala regionale.

Questa chiarezza nella ripartizione delle competenze e nella identificazione delle responsabilità costituisce una semplificazione sostanziale rispetto alla complessità oggettiva del sistema.

Conseguentemente, gli Stati federali approvano la loro pianificazione nel campo della politica per la gioventù mentre ai comuni e alle città spetta la principale responsabilità attuativa; in ogni caso i comuni e le città, nell'ambito delle risorse finanziarie proprie, possono intervenire in autonomia, per quanto concerne il livello territoriale di loro competenza. Ciò implica che in Germania esistono 16 piani di azione di politica per la gioventù e le priorità sono sostanzialmente diverse; in molti piani di azione l'obiettivo dell'autonomia e dell'indipendenza dei giovani è prioritario, in altri l'inclusione dei giovani è la priorità o altri temi. La diversità si riscontra non solo nelle scelte tematiche<sup>230</sup>, ma anche nell'offerta di opportunità e di servizi per i giovani nei singoli territori. In Germania, come in Italia, non risulta esserci un indirizzo nazionale che richieda la messa in campo di specifici servizi minimi uguali per tutti.

Diversamente, il tema della educazione formale e non formale dei giovani si basa sulle linee di indirizzo nazionali di cui si accenna nel prosieguo.

La Germania a partire dal 2016-2017 ha promosso alcune iniziative di tipo top down che hanno inciso sul rafforzamento e sulla crescita della consapevolezza della importanza della politica per la gioventù. In particolare, sono stati messi in campo degli interventi volti a rafforzare la dimensione partecipativa

---

<sup>230</sup> Un esempio è la città di Berlino che nel luglio del 2019 decise di supportare e promuovere l'educazione dei giovani alla partecipazione e alla democrazia (Gesetz zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen). Questa decisione che mira a rafforzare la democrazia e la partecipazione dei giovani evidenzia e rafforza la relazione tra adolescenti e giovani da un lato e il ruolo dello *youth work* dall'altro. Un altro esempio è la Sassonia che, nel 2016 adotta i comitati degli adolescenti e dei giovani (Landesjugendhilfeausschuss Sachsens) basati sul concetto di una politica autonoma per i giovani da costruire intorno a tematiche specifiche della politica regionale giovanile come ad es: diversità, famiglia, transizioni, tempi e spazi, mondi reali e virtuali, cambiamenti demografici etc.

dei giovani alle politiche e ad analizzare l'impatto normativo delle politiche sui giovani migliorando l'affermazione dell'approccio trasversale della politica per la gioventù.

Metodologicamente e finanziariamente la promozione della partecipazione dei giovani alle politiche in generale e la analisi dell'impatto giovani sono state sostenute adottando degli strumenti organizzativi di sistema di tipo strutturale. Questi interventi inizialmente di tipo progettuale e successivamente stabilizzati si caratterizzano per un approccio prevalentemente di tipo top down in quanto nascono in base ad iniziative di impulso politico del Ministro della gioventù e sono stati sviluppati e messi a disposizione anche dei governi federali; attualmente sono parte integrante della Strategia nazionale per i giovani.

Soluzioni di questo genere costituiscono elementi innovativi di rafforzamento strutturale di una politica caratterizzata per la sua diversità territoriale e frammentazione degli interventi e che richiede una visione.

Il presente paragrafo prosegue con l'analisi della governance, con l'esposizione di alcune soluzioni che la Germania ha adottato per rafforzare la politica per la gioventù e con l'analisi della modalità tedesca di esercitare la propria partecipazione ai processi decisionali europei sulla politica per la gioventù. Si ritiene che l'approccio tedesco fornisca interessanti stimoli di riflessione in generale, ma soprattutto rispetto al caso Italia.

A livello di governo centrale dal 2019 è stata adottata una nuova Strategia condivisa per i giovani, non ancorata ad un arco temporale rigido; essa prevede nove campi d'azione e riguarda il futuro, il dialogo generazionale e l'immagine dei giovani, la partecipazione, l'impegno e la democrazia, la città e la campagna, l'alloggio e la cultura. Si tratta di diversità e partecipazione, di istruzione, lavoro e libertà, mobilità e digitale e ultimo, ma non meno importante, dell'ambiente, della salute dell'Europa e del mondo. In coerenza con quanto previsto dalla Strategia europea per i giovani, quella tedesca mira a sostenere l'autonomia e l'indipendenza dei giovani, ma soprattutto ad affermare la trasversalità della politica per la gioventù e la partecipazione dei giovani. In questa prospettiva su iniziativa del Ministro per la Gioventù è stato avviato un processo di coordinamento interministeriale basato sulla creazione di gruppi di lavoro interdisciplinari partendo dalle specificità dei singoli ambiti di intervento settoriali<sup>231</sup>, ma con l'intento di creare la dimensione trasversale della politica per i giovani e di superare l'approccio settoriale.

L'autonomia degli Stati federati si riflette anche in ciò che riguarda il recepimento degli indirizzi europei sul tema gioventù e, infatti, la politica per la gioventù degli Stati federali non costituisce una

---

<sup>231</sup> I gruppi di lavoro riguardano diversi temi come, ad esempio, la partecipazione e la diversità, le aree rurali e gli spazi urbani, la mobilità, l'ambiente, la salute, la sicurezza, l'Europa e il mondo ed altri temi.



forma di attuazione del recepimento nazionale degli indirizzi europei, ma si rapporta direttamente agli indirizzi europei; l'attuazione della Strategia europea per la gioventù avviene infatti soprattutto a livello degli Stati federali che la recepiscono volontariamente. Tutte le iniziative e le attività che la Strategia europea per i giovani chiede agli Stati di attuare, ove la tematica rientri nelle competenze degli Stati federali, quest'ultimi hanno la facoltà e la libertà di recepirla senza alcun intervento di intermediazione da parte del governo federale che, anche in questo ambito, interviene solo quando la materia non è gestibile a livello di singolo Stato.

In termini di governance, l'organismo istituzionale di raccordo più importante è la Conferenza dei Ministri per la Gioventù e la Famiglia (Jugend- und Familienministerkonferenz, JFMK) che consente ai Ministri e ai Senatori dei 16 Stati federali delegati alle politiche per la Gioventù di cooperare e di confrontarsi costantemente tra loro sulle più importanti questioni che riguardano i giovani. La presidenza di questo organismo viene assicurata a rotazione, ogni anno, da uno dei 16 Stati. Dal 1° gennaio 2022, a chiusura della Presidenza affidata allo Stato bavarese (alla signora Carolina Trautner), la presidenza della Conferenza dei Ministri (JFMK) delle politiche dell'infanzia, della gioventù e della famiglia è affidata allo Stato di Berlino con la Ministra Astrid Sabine Busse, Senatore per l'Istruzione, la Gioventù e la Famiglia. Nella Conferenza i Länder sono rappresentati da due Ministri o Senatori malgrado ogni Landern abbia un solo voto nell'ambito dei processi decisionali. Questo organismo fornisce anche expertise, supporto tecnico e consulenza su questioni importanti della politica dell'infanzia, della gioventù e della famiglia e si riunisce in plenaria e in sede costante durante l'anno tramite commissioni e gruppi di lavoro. Tra i diversi temi all'ordine del giorno in questo anno, a titolo di esempio, è stata inserita l'animazione socioeducativa. Questa scelta risponde anche agli orientamenti europei, in particolare a quanto è previsto nelle conclusioni della Conferenza europea svoltasi sotto la Presidenza dell'Ue tedesca a dicembre 2020 che ha adottato l'Agenda di Bonn il cui obiettivo è il rafforzamento delle politiche per la gioventù nei singoli Stati attraverso il miglioramento dell'animazione socioeducativa e del suo rapporto con l'istruzione e con le altre politiche, tra le quali quella culturale.

La JFMK presenta delle analogie con la Conferenza delle Regioni in Italia sebbene quest'ultima sia fortemente orientata alla interlocuzione con lo Stato e dunque alla concertazione sulle politiche concorrenti o che impattano comunque sulle Regioni. La Conferenza delle Regioni in Italia non preveda una "Commissione gioventù" e perciò le politiche per i giovani vengono trattate all'interno della Commissione delle politiche sociali e la politica per i giovani non ha una propria visibilità neanche nella denominazioni della Commissione che non è intitolata "Giovani e politiche sociali", ma semplicemente "politiche sociali".

Per quanto concerne l'ambito educativo affidato allo *youth work* che in Germania è riconosciuto, i principali attori sono: IJAB - International Youth Service of the Federal Republic of Germany (Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V.) and JUGEND für Europa e l'Agenzia nazionale per l'attuazione dei due Programmi ERASMUS+ e Corpo Europeo di Solidarietà<sup>232</sup>.

Nel 2015 lo IJAB<sup>233</sup> ha promosso la rete delle youth policy internazionali<sup>234</sup> per lo scambio di know-how e per supportare la cooperazione internazionale nel campo delle politiche per la gioventù. La propensione della Germania alla cooperazione bilaterale e multilaterale e con gli organismi internazionali ed europei è molto intensa e si riflette costruttivamente anche nelle decisioni della politica per la gioventù. Questo servizio pubblico svolge il monitoraggio per osservare gli sviluppi delle politiche per la gioventù in Europa e nel mondo; l'attività di monitoraggio e studio costituisce oggetto di restituzione pubblica e di stimolo per il rafforzamento e il miglioramento delle politiche per la gioventù in Germania e in generale nel mondo. Lo IJAB predispone anche opportunità di incontri bilaterali europei ed internazionali sulle politiche per la gioventù, promuove e supporta le attività di cooperazione europea ed internazionale in questo campo, anche per ciò che concerne i rapporti con l'Ue e con le altre Organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa e l'ONU. La modalità di partecipazione della Germania agli assetti decisionali europei ed internazionali, aspetto che riguarda tutte le politiche e perciò anche quella per la gioventù, costituisce un fattore di forza e di efficacia dell'azione pubblica tedesca e anche per tale ragione, la sua azione ha un impatto molto incisivo sulle politiche europee per i giovani. Ciò avviene non solo a causa delle caratteristiche proprie della Germania che è un grande Paese e il più grande contributore del bilancio europeo e anche della politica per la gioventù, ma anche per il proprio modo di stare dentro ai processi decisionali europei. La Germania agisce infatti ricercando una forte coerenza tra politica interna e quella europea e mirando all'efficacia del proprio essere parte dell'Ue e co-decisore degli interventi europei.

---

<sup>232</sup> Si tratta della Agenzia che corrisponde alla nostra Agenzia Nazionale per i Giovani, sebbene quella tedesca presenti una sostanziale differenza in termini di consistenza numerica dello staff e dunque della sua capacità operativa

<sup>233</sup> Lo IJAB è il servizio specifico all'interno del Ministero della Gioventù-Famiglia-Anziani e donne che si occupa della cooperazione internazionale nell'ambito della politica per la gioventù.

<https://ijab.de/en/topics/youth-policy>

<sup>234</sup> Questo network è denominato "International Youth Policy Dialogue" ed è finalizzato a creare una ambiente che faciliti il confronto sui diversi temi della politica giovanile a livello internazionale. Come si accenna nel prosieguo, la propensione alla cooperazione e al dialogo internazionale della Germania sui temi della politica giovanile è molto alta.

Quando la Ministra tedesca e le persone che appartengono ai diversi livelli dell'amministrazione statale partecipano alle riunioni decisionali del Consiglio dei Ministri dell'Ue, ai gruppi di lavoro e ai Comitati in materia di politica per la gioventù si propongono di portare nelle politiche europee gli interessi e le priorità tedesche.

Da questa spinta, tenendo conto della capacità organizzativa del sistema amministrativo e politico della Germania e delle sfide culturali e sociali che esistono in questo Paese risulta che la politica europea per la gioventù sia fortemente influenzata dalle priorità che la Germania porta in Europa. Un esempio concreto è la tematica prioritaria della politica tedesca relativa all'integrazione dei rifugiati; questa priorità della politica nazionale qualche anno fa si è riflessa in modo incisivo anche nei luoghi decisionali europei e infatti nella politica europea per i giovani fu inserita questa priorità molto ancorata all'input della Germania<sup>235</sup> in quel periodo.

L'efficienza tedesca è emersa anche in tempo di COVID, per esempio con la propria capacità di gestire la Presidenza dell'Ue (giugno-dicembre 2020) che nella agenda aveva anche la politica per la gioventù. La presidenza tedesca è stata un vero successo, in particolare proprio in tema di politiche per la Gioventù ed è stata così incisiva da avere un impatto negli anni successivi; si può affermare che attualmente, ossia quasi 3 anni dopo, a livello di cooperazione europea e nei singoli stati si sta lavorando su quella scia per attuare ciò che è stato impostato in quel periodo. La Germania aveva sostenuto diverse aree tematiche che erano nella propria agenda nazionale del Ministero federale della gioventù e che hanno inciso sulla agenda europea della politica di cooperazione per la gioventù.

Relativamente alla educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione, tenendo conto dell'assetto costituzionale e organizzativo sopra indicato, anche in questo campo si evincono sensibilità diverse a seconda della cultura dominante nei singoli Stati federali, ma nel tempo sono stati adottati degli indirizzi nazionali che supportano il conseguimento di obiettivi comuni nel rispetto delle specificità dei Singoli Stati. In alcuni casi esiste una regolamentazione giuridica della partecipazione dei giovani riflessa nei piani d'azione per la gioventù dei singoli Stati federali che trova dei riferimenti anche negli atti costitutivi degli Stati federali stessi o dei Comuni e delle Città, mentre in altri nella pianificazione degli Stati prevale una linea maggiormente volontaristica e non di obbligatorietà e i piani, nel sollecitare la partecipazione dei giovani a livello locale, prevedono raccomandazioni, orientamenti, linee di indirizzo. Come accade anche in Italia, il livello di

---

<sup>235</sup> Ovviamente, con la crisi Ucraina, questa problematica è diventata più attuale e anche più comune in Europa, ma fino a qualche anno fa la problematica della inclusione dei giovani rifugiati politici non si presentava con la medesima priorità nazionale in Europa.

partecipazione attiva e di coinvolgimento dei giovani nei territori nei processi decisionali e nei consigli comunali varia sensibilmente da Stato a Stato<sup>236</sup>.

La legge tedesca attribuisce agli Stati federali le competenze su scuola ed educazione (istruzione)<sup>237</sup> e di conseguenza la politica educativa è decisa dai singoli Stati sia per ciò che concerne i programmi dell'istruzione, della educazione e il sistema organizzativo scolastico, sia per quanto riguarda le competenze del corpo docente. Anche in questo caso, la competenza dello Stato centrale consiste nel normare ciò che afferisce gli aspetti sovraregionali come, per esempio, il riconoscimento dei titoli di studio, delle qualifiche, delle certificazioni che sono decise nell'ambito della Conferenza permanente dei Ministri dell'Istruzione e degli Affari Culturali e che devono essere coerenti anche con i sistemi europei e internazionali.

Sebbene la politica per la gioventù, quella dell'istruzione e dell'educazione siano in capo agli Stati federali si rileva che la consapevolezza dell'importanza della educazione informale e non formale dei giovani e dello *youth work* che rappresenta un veicolo sostanziale in questo ambito, costituisce un patrimonio comune in tutta la Germania. Risulta infatti chiaramente riconosciuta e distinta la politica relativa alla educazione/istruzione formale da quella che riguarda la educazione non-formale e informale che viene promossa ovunque in Germania soprattutto tramite i canali dello *youth work* complementari a quelli a supporto della educazione formale. Questa distinzione è chiara nella cultura e nella politica educativa della Germania e il sistema dell'animazione socioeducativa è supportato strutturalmente nel Paese e a tal fine è stata infatti creata una Agenzia<sup>238</sup> il cui scopo è lo sviluppo della educazione civica; l'Agenzia eroga servizi educativi pubblici basati sulla educazione non formale. Considerata la struttura organizzativa tedesca, esistono anche le Agenzie educative a livello dei singoli Stati federati che sono autonome anche se si raccordano con quella federale.

Nei programmi scolastici le attività che rientrano nella educazione non formale sono integrate nei programmi scolastici dimostrando anche in questo caso, un allineamento rispetto all'indirizzo europeo

---

<sup>236</sup> e.g. section 41a of the municipal code of Baden-Württemberg (Gemeindeordnung Baden-Württemberg), young people should be involved (e.g. section 36 of the municipal constitution act of Lower Saxony (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz) and young people must be involved (e.g. section 47f of the municipal code of Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung Schleswig-Holstein) (> Section 5 Participation). ....".

<sup>237</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG) says that the 16 Länder largely have sole legislative competence for schools and education.

<sup>238</sup> L'Agenzia per l'educazione civica, denominata "Bundeszentrale für politische Bildung, BPB" si indirizza a tutte le generazioni, ma rispetto ai giovani e alla educazione alla partecipazione dei giovani nel campo dell'istruzione costituisce un punto di riferimento permanente. L'Agenzia collabora con entità statali, regionali, con i media, con i decisori politici ed è specializzata per l'educazione alla democrazia e ai processi partecipativi. E' stata creata nel 1952.

che invita gli Stati a rendere complementari tra loro i metodi educativi che agiscono sulle competenze trasversali dei giovani e sulle competenze civiche.

Da circa un decennio il tema della partecipazione dei giovani anche a livello nazionale e non solo degli Stati federali è considerato importante ed è presente nell'agenda dei Ministri delegati; dal 2013 infatti il Ministro delegato al lavoro e alle politiche sociali<sup>239</sup> ha coordinato la predisposizione di un Rapporto sulla partecipazione giovanile predisposto con il supporto di esperti che viene pubblicato durante ogni legislatura e costituisce un importante contributo alla conoscenza e al miglioramento dell'approccio partecipativo dei giovani alle politiche anche nazionali.

Nella strategia nazionale per la gioventù il concetto di partecipazione ha acquisito una importanza crescente negli ultimi anni; sicuramente e paradossalmente la Pandemia ha accelerato la presa di coscienza da parte dei decisori politici rispetto alla inadeguatezza degli strumenti tradizionali di partecipazione. Il Ministro competente ha avviato una profonda attualizzazione degli strumenti e dei metodi per attivare più sistematicamente e con modalità più smart il coinvolgimento dei giovani nelle decisioni che li riguardano e a rafforzare la declinazione della partecipazione verso quella politica. In questa prospettiva, oltre al dibattito sull'età per accedere alle votazioni politiche, sono stati impostati alcuni interventi di lungo termine con lo scopo di rafforzare la politica per la gioventù come, ad esempio, la Jugend-check<sup>240</sup> e la piattaforma digitale per la partecipazione giovanile ed altre iniziative.

Il mondo dei giovani spesso stigmatizzati dai media quale gruppo generazionale responsabile della divulgazione del virus a causa dei loro comportamenti ha contribuito ad accrescere il loro allontanamento dalla politica. La Ministra per la gioventù<sup>241</sup> ha avviato un percorso di dibattito impostato sul metodo del dialogo strutturato che ha portato all'attualità il tema della revisione della normativa dell'età per la partecipazione la voto. Ma anche questa impostazione semplifica la concettualizzazione della partecipazione giovanile, che non si esaurisce solo nella partecipazione alla politica o al voto.

Lo strumento politico di natura strutturale molto innovativo e importante che la Germania ha messo a punto riguarda l'analisi dell'impatto legislativo sui giovani, la "Jugend-Check", precedentemente

---

<sup>239</sup> Report on Participation (Teilhabebericht) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS.

<sup>240</sup> La Youth-Check è uno strumento che consente l'analisi dell'impatto della legislazione federale sui giovani in età compresa tra i 12 e 27 anni. Il Centro "Youth Center Check-Competence" (ComYC) ha curato la realizzazione della analisi "Youth check" che è stato creato durante il precedente governo (2017-2021). <https://www.jugend-check.de/english>

<sup>241</sup> Nel 2020 la Ministra Franziska Giffey, Ministra per la Famiglia, Anziani, Donne e Giovani propose di abbassare a 16 anni l'età per l'esercizio del voto alle elezioni del Parlamento nazionale (Bundestagswahlen).

menzionato. Questa analisi viene effettuata soprattutto ex-ante sulle proposte legislative, ma anche per modificare le norme e le politiche vigenti. Per realizzare questa tipologia analisi è stato predisposto uno strumento standardizzato applicabile a tutte le proposte normative. Su iniziativa del Ministro per la Gioventù è stato attivato un processo partecipativo di condivisione con il mondo delle associazioni giovanili, della società civile, degli esperti, dei ricercatori e degli stakeholder nonché dell'Istituto di ricerca della Pubblica amministrazione che ha consentito di creare consenso su questo strumento e di giungere alla sua adozione e applicazione molto utile al mondo giovanile e ai decision maker. Nell'ambito dei Paesi membri dell'OCSE, a parte la Germania, risulta che solo altri tre Paesi dichiarano di aver avviato procedimenti di analisi dell'impatto legislativo sui giovani: la Francia, l'Austria e la Nuova Zelanda.

Grazie a questo metodo, si conferisce qualità e trasparenza al processo legislativo che raramente è neutro sui giovani e contemporaneamente, si rafforza la consapevolezza da parte dei diversi attori politici dell'importanza di conoscere e di riconoscere i bisogni, gli interessi e ciò che è importante per le giovani generazioni. Nel periodo 2017-2021 questa analisi ha interessato 500 proposte di legge e sono stati pubblicati 100 "youth check". La fine di massimizzare la fruizione della conoscenza dei risultati di queste analisi è stata riservata una attenzione specifica alla comunicazione affinché il contenuto dei check possa essere comprensibile e accessibile a tutti e non solo agli esperti. La pubblicazione dei check avviene sul web in forma semplificata e nell'ambito di rapporti periodici.

Questa analisi "youth-check" è entrata nei procedimenti normativi e riguarda una attività di tipo valutativo, supportata da metodologie standardizzata ed è affidata ad esperti; non si attua tramite metodo partecipativo e non lo sostituisce; serve a informare scientemente i decision-makers e a far crescere la consapevolezza dell'importanza degli interessi dei giovani anche nell'ambito di norme che non riguardano esclusivamente i giovani. Si tratta di un vero supporto alla politica per la gioventù e alla sensibilizzazione dei decisori politici.

Un importante progetto innovativo, lanciato nel 2016 ma che è diventato un intervento permanente, riguarda la partecipazione digitale attivata dal Ministro per la gioventù e la famiglia; si tratta di una piattaforma digitale per la partecipazione dei giovani, identificato come " jugend.beteiligen.jetzt"<sup>242</sup> tutt'ora in uso e costantemente migliorata.

Iniziative nazionali di questo tipo hanno creato le condizioni e ambienti favorevoli per sistematizzare i processi di consultazione giovanile tramite appuntamenti definiti nell'arco dell'anno su tematiche concordate tramite forme di dialogo strutturato tra il mondo giovanile e i rappresentanti politici.

---

<sup>242</sup>Al fine di favorire la partecipazione dei giovani è stata creata una piattaforma digitale nel 2016 facilmente attivabile e messa a disposizione <https://www.bildungserver.de/innovationsportal/innovationsportal.html>

Questo metodo che si basa su strumenti accessibili, su una agenda concordata di appuntamenti<sup>243</sup>, su incontri successivi di analisi e confronto dei progressi realizzati supera i limiti dell'approccio del dialogo spot e occasionale, molto presente in Italia e che non è supportato da meccanismi di implementazione che richiedono la prosecuzione del dialogo con i livelli gestionali della amministrazione.

Sviluppare la consapevolezza dell'importanza della democrazia e della politica è una parte integrante dei programmi dell'istruzione scolastica in Germania e l'educazione alla cittadinanza è una materia obbligatoria, presente in tutte le scuole a partire dal 9° grado in poi. Il numero di ore dedicato alle singole materie varia da Stato a Stato, ma lo Stato federale ha investito molto nel sollecitare il tempo pieno nelle scuole e questo approccio, indirettamente ha favorito nell'interesse dei giovani la cooperazione tra due mondi educativi<sup>244</sup>, così come la normativa tedesca prevede.

La Conferenza permanente dei Ministri dell'Educazione e della Cultura ha condiviso la definizione della scuola a tempo pieno e che costituisce una linea di indirizzo da seguire la scuola a tempo pieno si caratterizza per la propria offerta formativa che deve avere attività pianificate per almeno sette ore al giorno per tre giorni alla settimana e la scuola deve assicurare le attività extracurricolari allineate con gli insegnamenti curriculari.

Come precedentemente accennato la definizione specifica dei contenuti è competenza degli Stati federali che hanno proprie normative e regolamenti che disciplinano gli insegnamenti ivi compresa l'educazione alla cittadinanza e per tale ragione esistono grandi diversità tra i 16 Länder anche nella terminologia utilizzata per definire l'educazione civica, come ad esempio si trova l'insegnamento della politica, delle scienze sociali, degli studi sociali, della sociologia, delle scienze politiche, delle competenze sociali e civiche, ed altro. Gli indirizzi politici sulla educazione alla cittadinanza e alla partecipazione dei giovani vengono definiti tramite delle Risoluzioni adottate dalla

---

<sup>243</sup> Alcuni appuntamenti importanti annuali, ancorati anche alla Strategia nazionale per la gioventù, sono :

- Conferenza federale della gioventù 2022 (Bundesjugendkonferenz), settembre 2022,
- Giornate nazionali della politica per la gioventù (JugendPolitikTage) sperimentate nel 2021 ; con questa iniziativa anche i giovani contribuiscono a plasmare la politica federale e infatti grazie alle Giornate della politica giovanile 2017 e 2019 hanno dato origine alla Strategia per la gioventù del governo federale.

L'importanza di questi appuntamenti consiste non solo nella giornata/evento in sé, ma soprattutto nel processo organizzativo e nelle attività che la precedono e in quelle che seguono.

<sup>244</sup> Such cooperation is mainly based on Section 81 (1) no. 1 of Book 8 of the Social Code (Sozialgesetzbuch Achten Buch, SGB VIII). It requires schools and *youth work* organisations to work together in the interests of young people.

Conferenza permanente dei Ministri federali dei Leandern delegati alla Educazione e alla Cultura<sup>245</sup> che poi vengono declinate nei singoli Leandern e delle quali, a titolo di esempio, se ne citano solo alcune:

- rafforzare l'educazione della democrazia (Stärkung der Demokratieerziehung)<sup>246</sup> nella quale si afferma che le scuole e gli Istituti di educazione dei giovani hanno la principale responsabilità nella educazione alla democrazia e che la democrazia e le azioni democratiche possono e devono essere apprese;
- introdurre la educazione alla democrazia nei programmi scolastici<sup>247</sup>
- già nel 2009 e successivamente aggiornata nel 2018<sup>248</sup> è stata adottata la raccomandazione per accelerare l'insegnamento della digitalizzazione quale driver per l'inclusione sociale e per la partecipazione nella quale si afferma che la scuola è l'ambiente prioritario in cui la democrazia, la cittadinanza, la partecipazione e i Diritti dell'Uomo si studiano e si praticano;
- educare gli studenti alla interculturalità tramite l'educazione democratica e la cultura della discussione: le competenze interculturali vengono considerate necessarie per acquisire interculturalità che è ritenuta parte integrante della democrazia; a tal fine una Risoluzione di fine 2013<sup>249</sup> ha indicato dei target e delle linee guida generali per supportare questo apprendimento;
- alfabetizzazione mediatica e l'insegnamento della cultura dei media è considerata funzionale ad accrescere le competenze degli studenti necessarie per rafforzare la loro partecipazione civica e culturale nella società; in questa prospettiva una Risoluzione del 2012<sup>250</sup> ha indicato linee guida per insegnare l'alfabetizzazione mediatica;
- diversi e gravissimi episodi terroristici e/o di radicalizzazione colpiscono la Francia e la Germania, tra i quali l'attentato nel 2015 alla sede del giornale satirico Charlie Hebdo a Parigi, hanno indotto a orientare l'educazione dei giovani a prevenire e contrastare gli estremismi. Nel 2016 è stata adottata la Strategia per far emergere proposte per prevenire gli estremismi

---

<sup>245</sup> Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

<sup>246</sup> Marzo 2009, Strengthening Democracy Education (Stärkung der Demokratieerziehung, page 2.

<sup>247</sup> Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule, Risolution della Conferenza permanente (Kultusministerkonferenz, KMK) del 6.3.2009 e aggiornata all'11 October 2018.

<sup>248</sup> the KMK redrafted its 2009 recommendation and adopted the new version on 11 October 2018.

<sup>249</sup> Intercultural education at school (Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule) version dated 5 December 2013

<sup>250</sup> Media Education in Schools (Medienbildung in der Schule) of 8 March 2012.



e per la promozione della democrazia<sup>251</sup> tramite l'educazione civica, l'educazione interculturale e la democrazia, nonché l'impegno nella società civile. Sotto l'egida del Ministro dell'Interno che ha competenze in merito alla educazione alla cittadinanza e d'intesa con il Ministro per i giovani, è stato finanziato inoltre un programma di interventi educativi per connettere la partecipazione e l'inclusione sociale tramite il supporto ai club regionali, alle associazioni e agli educatori.

Tutti gli atti di indirizzo sopra indicati solo a titolo di esempio si basano sul concetto che l'educazione dei giovani alla democrazia deve essere più che il semplice insegnamento delle strutture organizzative politiche o delle istituzioni e del modo in cui esse operano. I giovani devono essere in grado di pensare secondo i valori democratici e devono sperimentare in prima persona la messa in pratica degli apprendimenti relativi ai processi democratici che variano enormemente in base alle metodologie, ai target group, ai contesti, alle situazioni, alle età, alle culture ed altre specificità. La connessione tra studio e messa in pratica è costantemente richiamata e supportata soprattutto sulle tematiche civiche. Da un punto di vista normativo, il testo di principale è il Codice Sociale, in particolare il libro n 8 che riguarda anche l'inquadramento dello *youth work* in sé e il rispetto del rapporto tra educazione extracurricolare e curricolare. La legge si pone l'obiettivo di assicurare che programmi di *youth work* siano accessibili e praticati da tutti i giovani<sup>252</sup> e sono finalizzati a rafforzare i giovani nel renderli capaci di prendere delle iniziative, nel motivarli alla assunzione di consapevolezza e di responsabilità rispetto al loro contributo nella società e all'importanza del loro impegno civico.

In Germania, fin dal 1965 viene predisposto un Rapporto sull'infanzia e sui giovani che ad ogni legislatura viene presentato dal Governo al Parlamento e la sua importanza è crescente<sup>253</sup>; l'ultimo è stato pubblicato nel 2021. L'attenzione ai risultati del Rapporto sull'infanzia e la gioventù supera l'adempimento prescritto dalla norma in quanto le raccomandazioni e i risultati contenuti nel Rapporto rappresentano importanti opportunità per orientare le decisioni politiche e per dibattiti in

---

<sup>251</sup> Strategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung è stata adottata dal Governo federale adottata nel 2016; questa Strategia comprende anche un programma di interventi, riproposto annualmente e promosso dal Ministro dell'Interno, Bundesministerium des Inneren, BMI, per accrescere la partecipazione al fine di conseguire l'inclusione sociale "Social cohesion through participation" (Zusammenhalt durch Teilhabe), dal 2010.

<sup>252</sup> Section 11 of Book 8 of the Social Code – Children and Youth Services (Sozialgesetzbuch Aches Buch – Kinder- und Jugendhilfe, SGB VIII)

<sup>253</sup> Il Rapporto è predisposto in base al Libro 84 del Codice sociale (SGB VIII): Benessere dei bambini e dei giovani da una commissione indipendente di esperti indipendenti composta che opera sotto l'egida del Ministero federale per gli affari familiari, gli anziani, le donne e la gioventù (BMFSFJ); in <https://dorsch.hogrefe.com/stichwort/kinder-und-jugendbericht>

politica, nei media e nel pubblico professionale; ciò fa crescere l'impegno e la consapevolezza nella società verso i giovani. L'ultimo Rapporto, pubblicato a fine 2020<sup>254</sup>, è stato dedicato all'approfondimento della "Promozione dell'educazione democratica nell'infanzia e nell'adolescenza" descrive le crescenti sfide per la democrazia e l'educazione civica e fornisce una ampia panoramica degli spazi sociali in cui i giovani sperimentano l'educazione politica. In base alle ricerche realizzate sui giovani fino a 27 anni, il Rapporto evidenzia l'importanza del loro orientamento verso i valori democratici e lo sviluppo del giudizio critico da conseguire tramite l'obiettivo prioritario dell'educazione politica e tra le Raccomandazioni è sollecitato l'impegno della politica verso l'educazione politica orientata alla democrazia e ai diritti umani che viene considerata un necessità per il benessere della società e non solo dei giovani. La redazione del Rapporto è coordinata dall'Istituto tedesco della gioventù (DJI)<sup>255</sup>.

Ad integrazione di quanto precede e avviandosi verso la conclusione di questo paragrafo, si citano gli altri sei principali organismi della governance delle politiche per la gioventù in Germania:

- l'anello giovanile statale (Deutscher Bundesjugendring)<sup>256</sup> è una associazione delle associazioni giovanili impegnate nello *youth work*. Lo scopo principale di questo organismo che opera a livello statale è di mettere in rete le associazioni e fare in modo che le buone idee possano circolare e essere sperimentate anche in altre associazioni e che ci si supporti reciprocamente anche per esercitare una più incisiva azione di lobby sulle istituzioni. Questa associazione è una forma di sviluppo attivo del mondo *youth work*, risponde anche alla propria domanda di essere meglio riconosciuti e infatti svolge una importante funzione di lobbying per i giovani nei confronti del pubblico, dell'amministrazione e della politica. L'anello giovanile mira anche a definire e assicurare i principi generali e le linee guida per l'animazione socioeducativa. Oltre il 50% degli anelli regionali ha aderito all'Anello federale e questa associazione è importante non solo per gli interessi del mondo *youth work* espressi tramite le associazioni ma anche rispetto alla partecipazione giovanile;

---

<sup>254</sup> <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/162232/27ac76c3f5ca10b0e914700ee54060b2/16-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>

<sup>255</sup> Il DJI, è uno dei più grandi istituti di ricerca sulle scienze sociali in Europa il quale da oltre 60 anni studia le condizioni di vita dei bambini, dei giovani e delle famiglie. Fu creato a nel 1963 ed è gestito da un'associazione senza scopo di lucro alla quale aderiscono politici, esperti, accademici, associazioni e istituzioni di assistenza all'infanzia, alla gioventù e alla famiglia.

<sup>256</sup> <https://www.dbjr.de/ueber-uns>

- la Commissione parlamentare per Famiglia, bambini, giovani, anziani e donne del Parlamento tedesco che svolge una funzione da “cane da guardia per gli interessi dei bambini”, indirizza e monitora l’attività del governo su queste politiche e perciò anche sui giovani;
- IJAB – Servizio Internazionale Giovani della Repubblica tedesca (Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V.) del quale si è già accennato e che, nell’ottica di promuovere reciproci apprendimenti, rappresenta un valido strumento per scambiare e condividere le informazioni sulle politiche ed esperienze sui giovani diffuse in altri Paesi;
- Gioventù per l’Europa, Germany’s National Agency for the ERASMUS+ Youth in Action programme and the European Solidarity Corps;
- il gruppo di lavoro interministeriale sui giovani (IMA Jugend) che è responsabile dell’attuazione della Strategia per la gioventù; è stato creato nel 2018 ed è stato promosso e coordinato dal Ministro per la gioventù; vi partecipano i rappresentanti dei ministeri federali che si incontrano regolarmente in sottogruppi tematici corrispondenti alle priorità della Strategia nazionale del 2019;
- oltre all’importante Istituto di ricerca (DJI) di cui si è già accennato la Germania si è dotata anche di how youth policy is informed by research on youth issues. Furthermore, it provides information on cross-border cooperation in the *youth field* and topics currently being discussed in the field of youth policy.

## Cosa ci insegna la Germania?

1. La delega alla gioventù ad un Ministro è stabile ed è sistematicamente attribuita;
2. malgrado l'articolazione statale abbia delle similitudini rispetto all'Italia (16 stati federali in Germania e 21 Regioni in Italia) la situazione risulta essere molto diversa: in Germania la chiarezza della divisione delle competenze tra lo Stato e gli Stati federali è più chiara e ciò agevola e semplifica la messa in campo delle politiche;
3. l'attuazione del principio di sussidiarietà nei rapporti tra Stato centrale e Stati federali (Regioni nel caso Italia) e anche tra azione pubblica e azione privata (terzo settore) che esiste nei due Stati è più chiara in Germania e riduce la complessità della definizione e attuazione della politica per i giovani;
4. dal 2019 esiste una nuova Strategia nazionale per i giovani per la cui attuazione sono stati costituiti dei gruppi di lavoro interministeriali;
5. “The development of the federal government's Youth Strategy (> Section 1.3 National youth strategy) served to strengthen the idea of establishing a cross-sectoral youth policy coordinated by BMFSFJ;
6. connessione con la Strategia UE emerge anche dalla strategia nazionale per la Gioventù;
7. l'importanza della ricerca e l'ancoraggio della politica della gioventù alle ricerche sulle principali issues che riguardano i giovani;
8. i “giovani” sono coloro che attraversano una difficile fase della vita: il passaggio dalla età della infanzia a quella dell'adulto. Manca una definizione univoca in merito alla fascia di età che si ritiene sia la persona “giovane”, ma se ne fornisce una descrizione che è condivisa;
9. Trend interessante: la distinzione tra *youth work* in generale e *social youth work*
10. dibattito in atto, anche se non con odg: per ciò che riguarda i giovani deve esistere una politica autonoma o una politica di raccordo interistituzionale? La discussione è di attualità; lo sviluppo del concetto di una politica per la gioventù indipendente marks a shift in German youth policy from department-centric to cross-sectoral policy. This also means giving them the best possible chances of overcoming the challenges they face. The federal government's Youth Strategy is based on the concept of the Independent Youth Policy. Independent Youth Policy puts the interests and needs of young people at the centre of all cross-sectoral activities relating to youth policy. It sees youth as a separate stage of life characterised by three core challenges that young people face: The acquisition of life skills (Qualifizierung), finding their own position in the world (Selbstpositionierung), and empowering them to take responsibility for themselves (Verselbstständigung). At federal (Bund) level, responsibilities are thus spread

horizontally across the different departments according to their area of activity. Despite this, the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ) oversees all youth policy and is the federal government contact for youth policy matters. Perciò' in Germania è come se i Länder fossero più orientati verso una politica autonoma per i giovani e perciò che impronta tutte le altre. Al livello Centrale di Bundes, il Ministero/Dipartimento della famiglia/giovani etc.. si sta orientando verso un approccio cross settoriale ossia di supervisione di tutte le politiche per ciò che riguardano i giovani anche se la responsabilità diretta è in capo al singolo Ministro settoriale.

11. un punto di forza per l'integrazione della educazione non formale nelle scuole consiste nel fatto che in Germania la politica dell'Istruzione e quella della gioventù sono entrambe in capo ai Länder;
12. In Germania c'è consapevolezza della distinzione tra educazione formale e non formale;
13. rilevante spazio in favore della partecipazione politica and civica. La strategia nazionale è ampia e prevede le politiche educative e formative, ivi comprese anche quelle che assicurano la formazione dei docenti.
14. la Bundeszentrale für politische Bildung, bpb;
15. ruolo interessante della Commissione parlamentare "watchdog for children's interests";
16. esplicito impegno della Germania nel campo della cooperazione internazionale ed europea in generale, ma specificatamente in tema di Youth policy, non solo al livello di Bundes, ma anche di Länder e di Città e di Comunità locali;
17. Grande coerenza tra partecipazione ai processi decisionali europei e politiche nazionali.

## Capitolo 5: Conclusioni e prospettive

### 5.1 Un nuovo framework della politica per la gioventù

Questo lavoro di dottorato, prevalentemente finalizzato a indagare le caratteristiche della politica italiana per la gioventù e il suo allineamento rispetto agli orientamenti europei su questo tema si è sviluppato esaminando anche le caratteristiche delle attività attuate in Italia in materia di politica per la gioventù.

La spinta in questa direzione si è giustificata soprattutto tenendo conto delle principali tematiche presenti nel dibattito nazionale che, da più di un decennio e con diversi livelli di attenzione e di ricchezza di contenuti, riguardano soprattutto due argomenti tra loro connessi: la legge quadro nazionale sulle politiche giovanili che affermi e supporti la sua caratteristica di politica trasversale e la questione del riconoscimento delle attività educative che riguardano i giovani. Si tratta di dare un ruolo anche a quelle capacità educative che rientrano nell'ambito del prisma che a livello europeo ed internazionale è conosciuto come “*youth work*”, espressione che ancora oggi non incontra una univoca e precisa corrispondenza nel contesto italiano.

Le istituzioni europee insistono nel sollecitare gli Stati a riconoscere l'importanza di quelle attività che rientrano nell'ambito dello “*youth work*”. Queste attività sono generalmente attuate extra muros, al di fuori (fisicamente e metodologicamente fuori dalla scuola o almeno fuori dalla aula) della scuola e concorrono alla acquisizione di competenze che i giovani dovrebbero possedere per affrontare con maggiore solidità l'evoluzione e le sfide della vita non solo lavorativa, ma anche personale. Possono essere svolte in modo integrato come suggerisce l'Ue rispetto ai programmi scolastici, o aggiuntivi ad essi, ma l'importanza è che i giovani abbiano questi input educativi considerati non in più e perciò non utili o non necessari, ma aggiuntivi in quanto da aggiungere e possibilmente da integrare in quanto servono a facilitare una educazione completa.

Si è ritenuto opportuno riprendere il tema dello “*youth work*” anche in questo paragrafo conclusivo in quanto la questione rientra tra le tematiche che in Italia incontrano ancora delle difficoltà ad essere conosciute, ri-conosciute e disciplinate. Questa assenza di regolamentazione ha un impatto nella società giovanile in quanto riduce le opportunità di mettere in correlazione il mondo dell'istruzione con quello dell'educazione. L'assenza del riconoscimento, e perciò di politiche ad hoc intenzionali sollecitate dall'Ue, riduce la disponibilità di situazioni strutturate in cui può avvenire la trasmissione ai giovani delle cosiddette competenze trasversali che spesso vengono impropriamente definite competenze non cognitive (impartite fuori scuola e da attori diversi da quelli del mondo della scuola) per distinguerle da quelle cognitive (impartite dalla scuola e dentro l'ambiente scolastico). E' ormai acclarato che la scuola in autonomia e da sola non può assumere questa responsabilità.

Le sollecitazioni europee ad adottare politiche ad hoc mirino a superare la dialettica tra l'eventualità e la necessità della virtuosa interferenza tra i due sistemi di apprendimento in quanto si completano tra loro e incidono sulla completezza della formazione dei giovani e sul loro passaggio all'essere adulti.

A conclusione del lavoro di dottorato si può confermare la presenza di un disallineamento nazionale rispetto agli indirizzi europei, ma simultaneamente si deve rilevare la presenza di percorsi regionali autonomi che invece tengono conto degli indirizzi europei; l'allineamento agli indirizzi europei da parte delle regioni è migliore rispetto a quanto accade a livello delle politiche sviluppate a livello delle Autorità centrali.

L'aver identificato un disallineamento non significa che in Italia i giovani non siano dei target di normative statali settoriali o tematiche che li riguardano, al contrario, lo sono; ciò che presenta delle lacune è la definizione di una strategia e di una visione politica nazionale sui giovani. Questa debolezza si riflette anche nelle scelte compiute in merito agli indirizzi nazionali sull'istruzione /educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione attiva.

Non è stato infatti possibile individuare una connessione strutturata tra i diversi interventi nazionali che hanno come target i giovani e l'educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione; si tratta perciò di interventi eventualmente validi in sé, ma che non fanno sistema ma sono attività promosse in modo progettuale, non ancorate ad una visione: per tale ragione non possono essere considerati interventi attuativi di una strategia.

In Germania, a titolo di esempio, come accade anche in Estonia, l'educazione alla cittadinanza viene impartita con l'obiettivo di insegnare il significato e l'idea della libertà, della democrazia creando le basi per formare i cittadini attivi e capaci di impegno sociale, di esprimere una responsabilità politica e di assumere le proprie responsabilità, i propri diritti e i propri doveri nella società. Lo sviluppo della consapevolezza della democrazia e il significato della politica sono parti integranti dei programmi scolastici in quanto sono obiettivi educativi in Germania.

L'importanza di queste metodologie educative e la consapevolezza della necessità di assicurare che esse abbiano costantemente la possibilità di crescere qualitativamente è diventata una realtà in molti Paesi europei come nei quattro esaminati nel precedente capitolo. Qualità e innovazione nei metodi e aggiornamento professionale delle persone che assicurano queste metodologie sono obiettivi delle politiche pubbliche nei diversi Stati a supporto dei giovani.

L'interesse a voler approfondire quali siano le cause che impediscono all'Italia di mettere in campo una politica nazionale sui giovani che tenga conto delle linee di indirizzo europee ha trovato delle risposte nell'ambito del presente lavoro di dottorato. Si tratta di una incapacità a dar seguito ad una

politica co-definita, anche se sicuramente non cogente, ma concertata e che per altro rientra nella *soft law* e non nell'obbligatorietà.

In base a quanto emerso dal secondo capitolo, il metodo di lavoro delle istituzioni europee su questa tematica si basa su una forma di coordinamento aperto che si caratterizza per la messa a disposizione di così tante conoscenze e contenuti oltre che sulla prassi di creare dei network europei di diversa natura e di diversi livelli (tematici, gestionali e politici) che alimentano gli scambi delle conoscenze tra Stati. Si ritiene che questo approccio dovrebbe rafforzare nei decisori politici la volontà di intraprendere percorsi virtuosi imitativi o di stimolo ad agire in questa direzione. Incontri sistematici sulle politiche giovanili esistono infatti non solo al livello dei massimi decisori politici, ossia dei Ministri della gioventù, ma anche al livello del management dei Dipartimenti coinvolti, del network europeo delle Agenzie nazionali per i giovani delegate alla gestione di programmi europei a livello nazionale (la gestione decentrata) e anche al livello degli apparati organizzativi dei diversi dipartimenti coinvolti (dipartimento politiche giovanili, ministero del lavoro, ministero dell'Istruzione) e degli esperti. Questa piattaforma informale offre anche la possibilità di confrontarsi e anche di esercitare una lobby verso la Commissione europea sia per concorrere a definire l'indirizzo europeo, ma anche per trovare quel sostegno necessario a migliorare anche le politiche nazionali giovanili. Tutto questo costituisce un ricchissimo e ampio bagaglio di conoscenze e competenze, prassi europee messe a disposizione che potrebbero accompagnare anche l'Italia ad intraprendere un percorso di miglioramento delle proprie politiche sui giovani.

Alla domanda sul perché tutto ciò non accade anche in Italia, a conclusione di questo lavoro si è indotti ad affermare che la risposta sia più semplice del previsto, ossia manca la volontà politica ad intervenire su temi per i quali la rappresentanza delle istanze non emerge, quando emerge è mediata da corpi intermedi che non necessariamente conoscono le aspettative e i bisogni dei giovani sui quali non vi è una attenzione sistematica e infine che, trattandosi di un tema sostanzialmente divisivo, viene semplicemente evitato. Il sistema di governance è instabile e discontinuo e questo certamente non aiuta, ma è parte del problema.

In Italia le scelte politiche non sono adeguate su questo tema; è forse un problema di natura culturale e di sottovalutazione del rischio che si porta con sé per la società e non solo per la generazione specificatamente interessata; la questione esaminata infatti, non è solo lo scarso allineamento rispetto agli orientamenti europei, ma è l'assenza di una visione nazionale sui giovani che foss'anche alternativa o diversa da quella europea.

Sono state analizzate le caratteristiche della politica nazionale per i giovani, i suoi processi decisionali e le caratteristiche degli interventi posti in essere dall'Autorità nazionale. Il risultato del lavoro



evidenzia due tipologie di risposte: da un lato emerge un disallineamento tra gli indirizzi europei e il loro recepimento in Italia, ad eccezione, come evidenziato, di qualche prassi a livello regionale e dall'altro lato, risulta che l'azione introdotta dai vertici nazionali responsabili dei giovani assomiglia molto a quella posta in essere a livello regionale, ma sviluppata su scala nazionale. L'azione di governo, piuttosto che fornire linee guida, indirizzi politici di coordinamento, attività centralizzate di valutazione e valorizzazione dei risultati di interventi e pratiche, sembra orientarsi a mettere in campo interventi come se fosse una ventiduesima grande regione italiana. Si assiste in tal modo alla proliferazione di interventi diffusi su scala nazionale, basati su pesanti procedure di evidenza pubblica per il cui coordinamento e gestione sono richieste competenze, responsabilità ed oneri le capacità operative di un Dipartimento incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha e la cui missione dovrebbe essere diversa.

Quale è il ruolo del Ministro con delega alle politiche giovanili? Quale politica, quale intervento lo identifica? Esiste una politica nazionale per i giovani in Italia?

Le politiche educative di sostegno alla partecipazione attiva dei giovani e all'esercizio della cittadinanza hanno una valenza generale poiché sono le radici delle democrazie occidentali che a loro volta sono la base dei sistemi di rappresentanza. Tuttavia, nell'ambito del rapporto specifico tra Italia e Ue tali concetti assumono una ulteriore importanza in quanto interferiscono nel framework che riguarda l'appartenenza dell'Italia all'Ue. Per tale ragione il lavoro di dottorato dovrebbe proseguire su un altro campo di indagine ossia sullo studio dei fattori che concorrono a determinare la costruzione della identità europea.

Sconfinando dalla visione tradizionale della politica europea per la gioventù si entra così nell'ambito della politica culturale e del ruolo che i decisori politici affidano ai giovani, alla visione che di loro ha la politica dominante e alle conseguenti scelte sulla loro formazione e alla loro educazione. Fa parte, dunque, della visione che in un certo momento storico in un Paese si ha di una società e delle sue prospettive evolutive.

Il lavoro di dottorato ha restituito molte risposte alle diverse domande iniziali e simultaneamente ne ha sollecitate altre che potrebbero essere l'oggetto di ulteriori sviluppi della ricerca.

Si ritiene opportuno, a titolo di esempio, segnalare alcune piste di riflessione che oltre ad affinare sempre una tematica che è in continua evoluzione, metterebbero a disposizione dei *decision maker* dei contributi proprio in un momento particolare del nostro Paese in cui diventa indispensabile il ripensamento per migliorare le nostre politiche.

A titolo di mero esempio, sembra molto interessante ricercare quale sia il contributo che l'educazione dei giovani alla cittadinanza e alla partecipazione attiva apporta alla creazione della identità europea in permanente evoluzione.

Si potrebbe inoltre indagare anche sulla esistenza di una vera e propria autonomia della politica europea per la gioventù: sarebbe infatti interessante approfondire quale è il suo ruolo, forse strumentale, alla costruzione della identità europea. A tale riguardo si potrebbe addirittura ripensare alla sua collocazione che è stata data per presupposta, in quanto perfettamente riconducibile alla nomenclatura europea.

Ma l'analisi dei documenti e dei processi ha ampliato l'ambito della riflessione e ci si interroga se non sia più appropriato pensare a una ricollocazione –rispetto alla politica nazionale italiana sui giovani- della politica europea per la gioventù il cui paradigma non corrisponderebbe a quello delle sole politiche nazionali per la gioventù: l'analisi del recepimento degli indirizzi europei in materia di gioventù non si dovrebbe sviluppare solo in relazione al parallelismo delle due politiche, ma in base ad un framework sostanzialmente diverso. In particolare, la ricerca ha insinuato un nuovo dubbio che riguarda il requisito della autonomia della politica europea per la gioventù; se quest'ultimo venisse messo sotto una lente diversa, occorrerebbe incardinare questa politica nel contesto delle politiche culturali di un Paese. Il raffronto e la domanda da porsi non sarebbero più sulle modalità di recepimento delle politiche europee per la gioventù al livello nazionale ma sarebbe necessario raffrontare i due approcci culturali identitari: cosa si intende per identità europea e che ruolo hanno le politiche nazionali sui giovani per definirla, per costruirla.

A conclusione del lavoro di dottorato prende forma la propensione a ritenere che la ratio della politica europea per la gioventù sia da collocare nella sua funzionalità rispetto ad altre politiche. La natura di questa politica europea, seppur nei limiti entro i quali si può esprimere, ha portato infatti a chiedersi se si tratta di una politica autonoma o di una politica che si potrebbe qualificare come "servente". In generale, tutte le politiche che hanno forti caratteristiche di interdisciplinarietà e di intersettorialità, si connettono con modalità più o meno incisive ad altre politiche, ma in questo caso non è emersa solo la caratteristica di essere una politica intersettoriale nonché interdisciplinare, ma anche di essere una politica "servente, contributiva" ad altre politiche: è come se la sua ragion d'essere non sia in se stessa, ma in quanto contributiva di altre politiche, come fosse un fondamentale affluente di un grande fiume, o come se fosse parte della foce un grande fiume che porta la sua acqua ad un oceano, quello della identità europea.

La questione posta, estremizzandone le due polarità, potrebbe essere la seguente: la politica europea per la gioventù non trova corrispondenza nelle declinazioni italiane di “politiche” per la gioventù. Non esistono politiche europee per la gioventù, ma linee di indirizzo dell’Ue sui giovani che si limitano a promuovere la cooperazione tra Stati in quanto l’essenza dell’Ue è creare una unione più stretta tra i popoli europei e la cooperazione serve al conseguimento di questo risultato. Perciò l’obiettivo finale della politica europea per la gioventù non è quello di creare giovani autonomi e formati e basta, ma questo costituisce solo un obiettivo specifico e non quello generale. Quello generale, ricentrando come proposto la prospettiva di analisi, sarebbe la costruzione di una società europea caratterizzata da quei valori fondativi che hanno giustificato la nascita dell’allora Comunità europea oggi Ue e l’accento, perciò, è la costruzione della identità europea, di una società che trova la sua definizione e strutturazione grazie all’investimento sulla gioventù.

lo si raggiunge tramite la cooperazione. Conseguentemente, l’attività con specifico riferimento a quella sui giovani, è strumentale al conseguimento di obiettivi fondativi dell’Ue stessa, e non è un obiettivo in sé. Se ciò fosse vero, sarebbe possibile affermare che la promozione della cooperazione in materia di politica della gioventù concorre alla costruzione di una Unione più stretta tra i popoli europei e a definire quella identità europea che non ha ancora un suo riconoscimento. Congiuntamente a questo interrogativo occorre chiedersi se l’Italia perseverasse in una ondivaga politica per la gioventù, quale sarebbe il suo contributo alla promozione della cooperazione europea in materia di gioventù e alla promozione di quelle esperienze educative che servono, e che sono funzionali, a creare dei cittadini europei interpreti dei valori presenti nei Trattati? E da qui si potrebbe sviluppare una ulteriore ricerca di dottorato che partirebbe dalle conclusioni alle quali si è attualmente pervenuti e che approfondisca le nuove questioni aperte.

## 5.2 Sintesi delle principali proposte emergenti: spunti di riflessione conclusivi

Al fine di rendere più evidenti i principali spunti di riflessione si riporta di seguito una sintetica schematizzazione delle proposte emerse dal lavoro di dottorato che riguardano sia il campo dei processi decisionali relativi alle politiche giovanili in Italia, sia alcuni possibili sviluppi nel campo della ricerca. Le principali evidenze sono di seguito esposte in punti:

- 1) È opportuno un profondo ripensamento e una attualizzazione del concetto di *politica per la gioventù* nel nostro Paese; questa esigenza emerge non solo dalla analisi della azione delle autorità centrali dalla quale sono emersi limiti e anacronismo, ma anche a seguito di quanto è emerso dalla analisi dell’azione delle Regioni. Alcune Autorità regionali e Province

Autonome sono più attente, più innovative e più strategiche rispetto alle autorità nazionali in merito alle politiche per i giovani. La situazione nel Paese è troppo diversificata e presenta ineguaglianze di opportunità per adolescenti e giovani;

- 2) E' opportuno che il ripensamento della politica per la gioventù tenga conto della capacità specifica del nostro Paese di partecipare al processo di integrazione europea, del ruolo che in questa direzione hanno le culture dei singoli Stati e in questo framework va collocato anche il ruolo dei giovani e tutte le politiche a sostegno della educazione alla cittadinanza e alla partecipazione. E' indispensabile un migliore e più efficace allineamento delle politiche nazionali alle linee di indirizzo dell'Ue e del Consiglio d'Europa e l'Educazione ai diritti umani nonché l'educazione civica sono da rendere concrete e obbligatorie in tutti i programmi della Istruzione e Formazione;
- 3) E' opportuno un cambio di paradigma del concetto di politiche per la gioventù: il loro ancoraggio va orientato sui valori della società; in particolare è indispensabile perseguire l'obiettivo della correlazione ed interazione tra le politiche per la gioventù e il processo culturale di rafforzamento della identità europea. Questo approccio aiuterebbe inoltre a definire e con maggiore efficacia l'ambito di intervento della politica nazionale per la gioventù. Considerato il contesto italiano della articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, una migliore definizione degli obiettivi della politica nazionale per la gioventù contribuirebbe anche a precisare gli ambiti più specifici di intervento delle politiche regionali per i giovani. Serve una visione e una Strategia di medio lungo periodo;
- 4) Rafforzare, a livello nazionale, il collegamento tra politiche culturali e politiche per i giovani, sia in riferimento al contesto nazionale sia europeo;
- 5) La Strategia Paese sui giovani dovrebbe assicurare a tutti i giovani uguali opportunità di accesso alla crescita culturale ed educativa, prendendo anche in esame la possibilità di attivare politiche differenziate in base alle diversità territoriali, ma convergenti verso gli stessi obiettivi in tutto il Paese;
- 6) Le politiche per i giovani non possono essere ancorate solo alle politiche riparative (inclusione e occupazione) e perciò in base a target, ma devono essere politiche universali, ossia dirette

all'universo dei giovani. L'azione politiche che persegue obiettivi di questa natura non può avere come target solo i giovani ma occorre intervenire sui sistemi governati anche dagli adulti;

- 7) Relativamente alle politiche per l'istruzione e a quelle educative, è necessaria la loro integrazione; il riconoscimento dell'educazione non formale e delle professionalità coinvolte in questo ambito di attività non è più procrastinabile: una politica che declini, in base alle specificità del contesto italiano il mondo dello *youth work* è necessaria;
- 8) Per quanto concerne la sfera della educazione civica e delle responsabilità generali educative degli adolescenti e dei giovani è necessario approfondire la conoscenza del contributo che può provenire dagli attori pubblici e privati del territorio. Occorre accrescere la consapevolezza della responsabilità educativa da parte di tutti gli attori di un determinato territorio: responsabilità e ruolo che non può più essere affidato esclusivamente alla scuola;
- 9) Il mondo dell'Università e della ricerca potrebbe contribuire alla conoscenza dell'azione educativa specifica che deriva dalle buone pratiche del terzo Settore e degli Enti locali che esistono nel territorio italiano, ma che non sono analizzate a livello strategico e non riescono ad innovare le politiche nazionali;
- 10) In relazione al mondo della ricerca nel campo delle scienze sociali e della comunicazione, manca in Italia l'analisi sistematica dell'azione delle autorità centrali e di quelle poste in essere dalle Regioni la società non conosce il peso dei finanziamenti europei riservati a queste politiche e queste politiche in Italia sono priva di accountability e di conseguenza sono politiche sfuggenti;
- 11) Meno burocrazia, più valorizzazione, più contenuti e metodi: a titolo di esempio occorre superare l'approccio dei bandi per le attività extrascolastiche educative; sembra più efficace, su certi temi, procedere tramite accordi tra i diversi attori che operano sui territori: il tempo e le risorse umane da mobilitare per soddisfare il peso specifico degli adempimenti formali e burocratici per rispondere ai bandi e per gestire un progetto approvato non sta portando valore aggiunto al contenuto della progettualità che perde di specificità e rischia di far sfumare il significato intrinseco di un progetto educativo;

- 12) La formazione continua e il miglioramento delle capacità educative del corpo docente e di tutte le figure che svolgono ruoli direttamente o indirettamente educativi (insegnanti, professori, coach, mister, tutor etc...) rivolti ai giovani sono una responsabilità del sistema pubblico che deve dedicare a questo obiettivo una attenzione prioritaria;
- 13) Considerato il contesto costituzionale e culturale italiano, nonché il valore aggiunto che può scaturire dalla educazione dei giovani alla partecipazione anche a livello locale, sarebbe opportuno trattare queste tematiche fin dalla adolescenza e con il pieno coinvolgimento degli Enti Locali che su questo obiettivo devono assumere delle responsabilità;
- 14) Per quanto concerne l'indirizzo politico in materia di gioventù è opportuno ridefinire il ruolo e la missione politica in chiave più strategica del Ministro per la Gioventù;
- 15) Si ritiene utile ed opportuno definire una Strategia di crescita del Paese, basata tra le altre priorità del Paese, su una Strategia sui giovani: queste Strategie dovranno essere interferenti con i valori dell'Ue e con il processo di costruzione della identità europea ossia della effettiva *cittadinanza* europea;
- 16) Si ritiene che i tempi per sviluppare l'analisi della misurazione delle performance regionali in materia di gioventù siano maturi e in questo ambito la Ricerca potrebbe dare un grande contributo di conoscenza;
- 17) Il rapporto tra le linee di indirizzo europee in materia di gioventù e i processi nazionali ascendente e discendente dovrebbe essere aggiornato, più efficiente, più responsabilizzato e meglio integrato con le altre politiche nazionali e regionali;
- 18) La strategia di comunicazione nazionale sulle politiche giovanili è inesistente, come anche la visibilità degli interventi;
- 19) La interazione dell'azione pubblica in favore dei giovani attuata da enti pubblico quali l'Agenzia Nazionale per i Giovani e il Servizio Civile Nazionale e Regionale non possono

continuare ad esistere in modo separato tra loro e anche disgiunto dalle altre politiche che maggiormente incidono sui giovani;

- 20) La società cresce se investe sul potenziale e se lo fa in modo inclusivo. A tale riguardo esistono esperienze e pratiche di successo in tutta Italia e da quelle si può ripartire per dare fiducia e per impostare il cambiamento. La ricerca deve investire nella conoscenza dei fattori che determinano dei trend positivi e la politica deve tener conto di questo nella sua azione. Attualmente il mondo dei decisori politici è disgiunto dal contributo che può venire dal mondo della ricerca e quest'ultimo è discontinuo.

### 5.3 La crescita del Paese e dell'identità europea richiede un nuovo approccio culturale sulla gioventù: serve una Strategia Paese.

I risultati dell'indagine svolta portano a constatare che, soprattutto negli ultimi dieci anni, piuttosto che un percorso di corrispondenza e allineamento tra politica nazionale e politica europea rivolta ai giovani si stia definendo un allineamento, a volte esplicito a volte implicito, delle politiche regionali rispetto agli orientamenti europei. Il “sistema Paese” potrebbe risultare congruente rispetto agli indirizzi europei, ma questa affermazione nasconde la verità: non esiste un sistema Paese di politica per la gioventù, ma esistono diverse politiche per la gioventù autonome che non fanno un sistema politico né tra loro, né come Paese, ma fanno una sommatoria di politiche regionali.

I contenuti delle singole leggi regionali dimostrano che nel Paese lo scenario è molto diversificato e ne è stata fornita una sintetica ricognizione nel terzo capitolo. In assenza di una politica di indirizzo e coordinamento, l'Italia si caratterizza con una propria vivacità territoriale che introduce opportunità per i giovani diverse tra loro, soprattutto da un punto di vista qualitativo, quantitativo e che alimenta le disuguaglianze.

Questa situazione dimostra che le giovani generazioni non sono considerate come un unicum di una società, indipendentemente dalla fortuna o sfortuna di nascere e vivere in specifici territori dello stesso Paese. Per comprendere la gravità della situazione, si può riflettere sulla Legge di Bilancio 2018 che ha previsto una disposizione particolarmente interessante rispetto ai temi trattati, ma della quale non si trova seguito nei vari documenti adottati da chi si occupa della politica giovanile.

La disposizione del 2017 ha sollecitato l'ISTAT a definire i parametri e gli indicatori per misurare le zone di intervento nel Paese da considerare prioritarie nel campo del contrasto alla povertà educativa minorile. L'ISTAT ha definito un indicatore molto importante che evidenzia e geolocalizza nel Paese la povertà educativa sulla cui base i decisori politici potrebbero impostare una rinnovata politica educativa. Ciò che maggiormente interessa rilevare in questa sede è che questo indicatore,

denominato Indice di Povertà Educativa (IPE), si basa su alcuni parametri e uno di essi è la misurazione della partecipazione attiva dei giovani in età compresa tra 15 e 29 anni.

Continuando a finanziare copiosamente (sia con PNRR, sia con risorse nazionali, per il tramite o dell'Agenzia per la coesione territoriale, oppure per il tramite della Fondazione per il Sud che agisce, in questo ambito, tramite l'impresa sociale "Con i bambini") gli enti del terzo settore impegnati per contrastare la povertà educativa sembra giunto il momento di procedere ad una verifica della qualità delle attività realizzate. Come noto la cultura della valutazione non vede l'Italia in primo piano, in quanto questa attività rimane spesso circoscritta agli aspetti finanziari e agli adempimenti di natura procedurale e non risulta essere orientata sull'impatto reale degli interventi finanziati. Compiere un passo verso questa direzione significherebbe spostare l'attenzione dal versante degli adempimenti a quello della qualità degli interventi e perciò dell'impatto educativo sulle persone, per esempio in termini di riduzione dell'IPE. Entrare in questo ambito significherebbe sviluppare la valutazione della qualità delle attività, ivi compresa la qualità professionale delle persone che agiscono come educatori e dunque si aprirebbe nuovamente a quel tema tanto sensibile già trattato del riconoscimento anche in Italia del mondo ancora invisibile dello *youth work*.

Si definisce un indicatore che identifica la povertà educativa dei giovani; si stanziavano significative risorse pubbliche per contrastarla, si promuovono dei bandi per far attuare al terzo settore l'intervento educativo, ma non esiste una regolamentazione che consentirebbe di identificare quali organismi effettivamente attuano interventi educativi che consentono di abbassare l'IPE. In assenza del riconoscimento della educazione non formale che il terzo settore mette in campo per educare i giovani alla partecipazione attiva, il vero impatto dell'intervento, che pur verrà valutato almeno dagli enti finanziatori, non risulta chiaramente misurabile, non ci sono linee guida, parametri qualitativi. Come noto, a livello europeo ed internazionale si tende a definire degli standard e non è questa la sede per affrontare la questione della opportunità o meno di un approccio per standard che forse mal si coniuga con le specificità dei risultati educativi, ma continuare a non trattare il tema costituisce un errore e non fornisce la giustificazione dell'uso della spesa pubblica.

La fotografia scattata in base al lavoro di dottorato ha portato anche ad indagare sulle possibili cause di tale "corto circuito" tra il mancato allineamento alle politiche europee e la messa in campo di azioni nazionali eventualmente utile in sé, ma poco rilevanti ai fini della definizione di una politica nazionale per la gioventù. Questo lavoro si conclude con un *escursus* su queste cause, nell'auspicio che ciò contribuisca almeno alla riduzione della complessità nella piena convinzione che su molti fattori ci sono le caratteristiche per farlo ed esiste un livello così elevato di conoscenza che è possibile



intervenire per trasformare le politiche in obiettivi da conseguire e non più in adempimenti da rincorrere.

Tra le cause possibili di tale situazione se ne possono annoverare diverse che meriterebbero ulteriori approfondimenti, ma in questo capitolo riservato alle conclusioni e alle prospettive, si è ritenuto doveroso guardare alle prospettive di miglioramento tramite il superamento delle cause delle criticità nei processi della politica per i giovani.

Si sintetizzano nel prosieguo verso la conclusione alcune delle cause emerse durante lo sviluppo di questa tesi di dottorato senza avere la pretesa di essere esaustivi, ma di esprimere soprattutto un risultato in termini di razionalizzazione e sintesi dal quale poter ripartire.

Si può così citare la discontinuità del vertice politico delegato ai giovani. In nessuno dei Paesi analizzati è riscontrabile una discontinuità analoga a quella che si è registrata in Italia nella nomina di un Ministro per i giovani; come anche la creatività negli abbinamenti delle deleghe ai Ministri per i giovani ci fa interrogare sulla visione dei giovani in capo ai decisori politici. Questa criticità è facilmente risolvibile, non occorrono riforme, è sufficiente avere una volontà politica di andare verso una meta.

Un altro fattore di criticità nazionale è riconducibile alla complessità oggettiva del sistema multilivello presente nel nostro Paese; ma anche il peso di questa causa potrebbe essere alleggerito se si guardasse al sistema tedesco, anch'esso strutturato su un approccio multilivello, ma nel cui ambito i ruoli sono definiti e le dinamiche si sviluppano in base a regole chiare per tutti. Un gruppo di studio potrebbe facilmente fornire un contributo in questa direzione.

Potrebbe essere chiamata in causa la rigidità del sistema del mondo dell'istruzione che non risulta permeabile alle sollecitazioni che derivano dall'esterno del proprio settore; una spinta innovativa per una istruzione dei giovani che tenga conto anche dell'obiettivo educativo e che nasca dall'interno dello stesso sistema che maggiormente ha a che fare con i giovani, ossia la scuola, sembra una utopia. È per questo che la scuola, il territorio e le famiglie sono chiamati a svolgere, insieme, un ruolo centrale, una alleanza educativa. Perché non affidare alla scuola un compito di coordinamento della missione educativa, non solo dell'istruzione, proprio su una nuova mission che potrebbe essere proprio la costruzione dell'identità culturale europea? Questa potrebbe essere la nostra educazione civica attualizzata.

Ciò che oggi manca in Italia, è una visione organica nazionale di questo obiettivo educativo, la sua declinazione in un sistema di riferimento di risultati comuni da conseguire e di ancoraggio valoriale, nonché al fatto che al loro conseguimento i diversi attori educativi sono chiamati a risponderne tutti

insieme e che nessuno può farcela da solo. Per quanto tempo ancora la missione educativa della scuola dovrà rimanere così antica e così intoccabile?

L'indirizzo nazionale che non dovrebbe dedicarsi ad approvare norme e linee guida spesso tardive e inapplicabili, tutte separate tra loro senza organicità; si dovrebbe orientare il lavoro di indirizzo sulle modalità di verifica dei risultati e degli obiettivi educativi che dovrebbero convergere sul riscontro comportamentale delle persone. Per cui ovviamente l'analisi che è stata sviluppata si inserisce totalmente nella questione del rapporto tra competenze che derivano dal sistema dell'istruzione e quelle trasversali, due sistemi ancora troppo separati e sbilanciati tra loro.

Anche i testi normativi attuali analizzati nel capitolo 3 sulla educazione civica sembrano arroccati sulla ancestrale concezione della scuola come trasmissione delle competenze e non di obiettivi educativi che risultano ben enunciati dagli organismi europei e attualmente anche da quelli internazionali. Basterà infatti ricordare il vincolo sottoscritto anche dall'Italia a conseguire l'obiettivo educativo della "cittadinanza globale" di cui all'Agenda 2030 adottata dalle Nazioni unite nel 2015 ed entrata in vigore già dal 1° gennaio 2016 e che, tra l'altro, costituisce anche parte integrante sia della strategia europea per i giovani 2019-2027 sia del PNRR. L'Obiettivo 4, punto 7 al quale si rinvia, obbliga il sistema educativo nazionale a conseguire quell'obiettivo. Costituisce questa una prospettiva importante sulla quale poter lavorare al fine di superare certi particolarismi che hanno portato ad uno "spezzatino" della educazione civica e a delle sottospecie della "educazione alla cittadinanza".

Come si evince dal quarto capitolo, quasi tutti hanno intrapreso percorsi di riforma per rispondere a queste sollecitazioni che, oltre all'Ue, le impone la domanda di modernizzazione alla quale i sistemi educativi nazionali dovrebbero comunque rispondere; anche in questo caso, "l'inazione" nazionale e la proliferazione di sconnesse iniziative e norme, disegni di legge e grandi tavoli di lavoro che durano anni per definire delle linee guida non si giustificano più.

Infine, avrà certamente un peso la dimensione intersettoriale e interdisciplinare che caratterizza una vera politica per i giovani: è una questione complessa non risolvibile con superficiali semplificazioni; si tratta di una questione culturale che può essere affrontata se in un Paese emerge la volontà di mettere al centro la questione giovanile, intesa a tutto tondo. Siamo in una situazione in cui probabilmente prevale l'esigenza porre al centro delle decisioni l'autoconservazione dei sistemi organizzativi esistenti, piuttosto che le risposte alle esigenze delle persone giovani e perciò di tutta la società. Questo frazionamento delle politiche nazionali è dovuto anche alla tipologia di deleghe nazionali attribuite allo stesso Ministro che risultano più simili a delle spartizioni a tavolino piuttosto che espressione di politiche coerenti tra loro, in assenza di una visione strategica e alle quali non

segue alcun meccanismo strutturale. La conseguenza è che le politiche non possono evolvere verso l'integrazione e l'interdisciplinarietà ma vengono spezzettate e attuate con interventi attuativi che restano settoriali, discontinui e più o meno fantasiosi.

In conclusione, si ritiene che una delle altre cause spesso evocate come causa principale dei problemi non sia l'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, ma la debolezza delle politiche nazionali, la loro frammentazione e la visione focalizzata sul presente e non sulla prospettiva. La politica italiana manca di visione rispetto alla questione giovanile, alla questione della educativa e alla strettissima correlazione tra politiche a sostegno della famiglia e della genitorialità e le politiche che riguardano i giovani. Ma non si può disconoscere che in Italia la volontà politica di dare maggiore organicità ad alcune politiche come quella per i giovani trovi qualche riscontro in alcune realtà territoriali e regionali meritevoli di essere da tutti attenzionate.

Insomma molte cause concorrono nel dare una spiegazione alla condizione nella quale ci troviamo in Italia, ma la spiegazione non può essere sufficiente a giustificare il perseverare della inadeguatezza non solo in termini di qualità del sistema normativo, ma soprattutto di contenuti delle scelte politiche che spesso abdicano in favore di forme di compensazione dei disagi come per esempio emanazione della raffica di "bonus" che non equivale alla garanzia della fruibilità di un servizio se questo non esiste su quel territorio o se è qualitativamente inadeguato.

I dubbi emersi investono sia il livello nazionale sia quello regionale, ma si presentano con delle diversità. L'analisi regionale ha messo in evidenza che esistono alcune realtà come, ad esempio, la Provincia autonoma di Trento, la Puglia, la Toscana, l'Emilia-Romagna, la Lombardia, il Piemonte e, per alcuni versi, anche la Campania e altre, che hanno fatto significativi percorsi di sviluppo nelle rispettive politiche giovanili, anche prendendo in considerazione quanto l'Ue indica. Particolarmente degna di nota è la legge regionale dell'Emilia-Romagna, a titolo di esempio, che ha legiferato in modo strutturale guardando alla persona dalla prima infanzia al suo passaggio verso il diventare adulto. La completezza della norma emiliana merita attenzione anche rispetto all'attenzione dedicata alle responsabilità della Regione, quale ente di indirizzo e programmazione e quella degli Enti Locali chiamati a diagnosticare i bisogni e assicurare i servizi educativi affinché, su tutto il territorio regionale vi sia pari opportunità di accesso. In questo contesto la Regione non si limita ad enunciazioni di principio, ma predispose strumenti di tecnica di governo atti a tener conto della dimensione integrata e interdisciplinare della politica giovanile; infatti, la programmazione e l'attuazione di questa politica vengono assicurate tramite specifici meccanismi che mettono in pratica la volontà di incidere sulla integrazione delle politiche settoriali. La visione lungimirante della Regione Emilia-Romagna risale già al 2008 (legge modificativa di una precedente, la LR del 1999),

ossia a circa 15 anni fa: per la velocità dei cambiamenti della società quasi 3 generazioni emiliane hanno già beneficiato di questo framework normativo che si distingue sostanzialmente da quello di altre normative regionali per la sua completezza e per il senso di prospettiva dell'approccio scelto.

Per rimanere nei contesti regionali, si può rinviare anche alla legge del FVG che dimostra la volontà regionale di svolgere un ruolo attivo nell'educazione dei giovani alla cittadinanza attiva e che riconosce anche l'importanza da dare alla costruzione della cittadinanza europea. Dunque, emerge una forte connessione dell'obiettivo educativo sulla cittadinanza da conseguire tramite l'istruzione: passo che la legge nazionale non è ancora riuscita a compiere.

Ma se si ritiene che l'educazione alla cittadinanza dei giovani sia un obiettivo nazionale per quale ragione lo Stato lascia crescere il progettificio del terzo settore finanziando progettini a bando, della durata di un anno scolastico, senza un prima e senza un dopo e senza pre-qualificazioni di coloro che dovrebbero educare alla cittadinanza attiva.

Si può citare la scuola di Cittadinanza prevista dalla Legge regionale in Campania, o la Legge 6 del Piemonte che prevede lo *youth worker*, o la legge della Regione autonoma del TAA e le due leggi delle PA TN e BZ che disciplinano la condizione giovanile nell'ambito di una organica legge che riguarda anche la famiglia etc.; in altre parole, se a livello regionale non mancano esempi di concretezza e di slancio, lo Stato cosa fa?

Tale scenario, se da un lato mette in luce una attenzione politica positiva sui giovani, almeno in alcune aree del Paese, dall'altro lato evidenzia le distanze tra le regioni stesse di un Paese.

Questo scenario incide sull'ampliamento delle impari opportunità per i giovani nel Paese. Si ritiene che non riflettere su questo, e dunque neanche su una azione politica che sia finalizzata almeno a rimuovere questi ostacoli, rischi di ampliare i divari, accresca le disparità sia tra giovani dello stesso Paese, sia tra i giovani dei diversi Paesi europei, sia tra le generazioni. Non si sostiene la crescita del potenziale giovanile di un Paese nella sua interezza. Ci si chiede se si ha consapevolezza o meno di questo scenario che sembra aggravare le tendenze già presenti in Italia, anche rispetto ad altre politiche in particolare proprio quelle di natura socioculturale, come l'istruzione, la formazione, l'alta formazione etc.

L'approccio pur virtuoso di qualche regione nell'ambito dello "youth work" non riesce ad allinearsi integralmente con gli indirizzi europei in quanto, comunque, in assenza di normativa di competenza esclusiva delle autorità nazionali sui principi generali anche l'eventuale intervento virtuoso regionale non si estende oltre al raggio di azione del proprio territorio.

La spinta regionale che sta emergendo, congiuntamente a quella proveniente dal PNRR, potrebbe far sì che anche l'Italia intraprenda un proprio percorso di impegno verso i giovani evitando che tutta la

questione giovanile si esaurisca sull'unica, seppur importantissima tragedia della disoccupazione giovanile e dei NEET: la punta dell'iceberg di un sistema che non funziona fin dalla fase dell'istruzione e che comunque non può costituire l'unica lente per guardare ai giovani.

Lo sguardo su qualche realtà europea, ne sono state analizzate una decina e approfondite quattro le cui risultanze sono esposte nel quarto capitolo, ha evidenziato che sia un grande Paese sia uno piccolo, sia uno tra i Paesi fondatori, sia una "new entry", tutti stanno compiendo dei passi verso un avvicinamento agli indirizzi europei. Stati delle dimensioni paragonabili ad una nostra Regione, come per esempio l'Estonia o Malta, o all'Italia come la Francia o la Germania, hanno investito sulle politiche giovanili in modo evidente. Degna di ammirazione è la sistematicità con la quale alcuni Stati, in particolare l'Estonia e Malta, hanno intrapreso un percorso di riconoscimento nelle politiche giovanili, della educazione non formale e informale e l'Estonia ha anche interiorizzato queste linee di indirizzo europee nella propria Strategia per i giovani che, a sua volta, è addirittura parte integrante della strategia di crescita del Paese, ivi compresi i diritti dell'Uomo.

Nel quadro dell'UE così diversificato, è normale che il recepimento di determinati indirizzi politici avvenga con approcci diversi da Stato a Stato; se questo aspetto, da un lato rappresenta un elemento caratterizzante del contesto europeo e ne fa anche la sua ricchezza e unicità, dall'altro lato ne evidenzia i limiti non giustificabili in quanto la "disattenzione" da parte degli Stati verso gli indirizzi europei resta in silenzio e che neanche la "moral suasion" viene attivata.

Ci si chiede quanto tempo ancora in Italia i due sistemi educativi dovranno restare distanti e quanto alto deve essere questo prezzo che continua ad essere pagato proprio dai giovani che vivono e crescono in Italia.

In conclusione, l'analisi dell'allineamento dell'Italia alle politiche europee per i giovani, chiama in causa la questione più ampia e più generale dell'analisi delle modalità del sistema Italia di partecipazione al processo europeo di integrazione, che porta con sé ovviamente anche la costruzione dell'identità europea. Ci si chiede infatti se e in che modo l'Italia stia investendo nella costruzione di quell'identità europea in cammino e in che modo l'Italia considera che in questa prospettiva i giovani possano essere un veicolo di trasmissione dei valori e gli attori della costruzione del futuro.

La responsabilità di un Paese culturalmente ricco del suo portato culturale, e che è un Paese fondatore dell'Ue, non dovrebbe abdicare al ruolo di imprimere, proprio in una Europa che è in cerca di identità, l'impronta culturale che rispecchi anche il portato del "sentiment" di quella complessa "sponda Sud" dell'Europa che bilancerebbe delle tendenze ad una globalizzazione culturale che sembra spostare sempre più il proprio baricentro verso una Europa che guarda al Centro-Est e verso il Nord-Est e che si dimentica del Mediterraneo e della ricchezza della sua cultura identitaria.

Volendo alzare proiettare le politiche europee e nazionali per la gioventù sull'attualità, ci si può chiedere quale ruolo possono svolgere le politiche per la gioventù in un momento storico in cui delle grandi e imprevedibili crisi hanno attraversato questo tempo, e tutte le generazioni, colpendo primariamente proprio i giovani. Riflettere sul fatto che la storia dell'integrazione europea ci ha insegnato che proprio dalle grandi crisi potrebbero scaturire dei cambiamenti e dei passi in avanti e le politiche per la gioventù potrebbero svolgere un ruolo strumentale anche nella prospettiva del rilancio anche dell'integrazione europea.

A conclusione della ricerca di dottorato e alla luce dei grandi eventi stravolgenti degli ultimi anni, sembra non rinviabile il dover ripensare a un vero investimento sulle giovani generazioni in generale, ma soprattutto sui temi trattati dalla tesi di dottorato che sono dei driver per il rafforzamento dell'identità nazionale e di quella europea, nonché di quei valori della democrazia nelle società europee.

## ALLEGATO 1

### INTERVISTE INTEGRALI

1. INTERVISTA all'on. Le Vincenzo Spadafora 263
2. INTERVISTA alla dr.ssa Maria Cristina Pisani che è la Presidente del Consiglio Nazionale Giovani 272
3. INTERVISTA alla dr.ssa Lucia Abbinante, Capo dell'Agenzia Nazionale per i Giovani, Direttore generale 284
4. INTERVISTA al dr. Federico Samaden, Dirigente Istituto Alberghiero di Levico Terme e Presidente della Fondazione Demarchi (Provincia Autonoma di Trento) 284
5. INTERVISTA al dr. Tiziano Salvaterra, già Assessore politiche giovanili della Provincia Autonoma di Trento 296

#### 1. INTERVISTA all'on. Le Vincenzo Spadafora

“I giovani potranno avere visioni se oggi chi li guarda sa ancora sognare.

Questa affermazione credo possa tradurre bene il mio servizio ai giovani, da Sottosegretario prima e da Ministro dei Giovani, poi. Ho sempre creduto, infatti, che alle istituzioni, ad una comunità che educa, sia riservato il carisma di fare sogni e ai giovani quello di avere visioni.

Capire il futuro e costruirlo insieme a loro è una missione necessaria. È nostro dovere impegnarci affinché i nostri ragazzi siano pronti a competere con i coetanei di ogni parte del mondo. Il futuro dei giovani italiani, infatti, è un percorso da costruire tutti insieme.

Sì, i nostri giovani sono capaci di scoprire e costruire un futuro; sono giovani con un progetto di vita da scrivere ogni giorno con la matita e con la gomma, in ascolto della realtà che vivono e pronti a mettersi in gioco. Sono queste le migliaia di giovani che ho avuto la gioia di incontrare, conoscere, e accompagnare in questi anni, e mi ha sempre incuriosito chiedere quali fossero i loro sogni, sempre diversi, sempre straordinari. Oggi, purtroppo, molti ragazzi sognano ciò che dovrebbe essere semplicemente un loro diritto.

Ho provato anche io, con loro e per loro, ad “avere un sogno”, un sogno reale e concreto da consegnare a ciascuno e da portare avanti con responsabilità. In tutta la mia esperienza credo di aver custodito e spero di aver affidato un sogno alle tante ragazze e ragazzi, un sogno da costruire insieme, hic et nunc, attraverso l’assunzione di scelte consapevoli, la progettazione di percorsi possibili, la valorizzazione di opportunità per tutti.

Un sogno che è diventato una visione, una prospettiva di senso verso la quale orientare tutto il mio servizio, un orizzonte che ha guidato ogni passo e decisione della mia esperienza di governo.

Mi ha accompagnato e sostenuto in questo cammino durato poco più di due anni, sicuramente pochi, la consapevolezza che i giovani sono chiamati a compiere continuamente scelte che orientano la loro esistenza; che esprimono il desiderio di essere ascoltati, riconosciuti, accompagnati.

Ho potuto anche sperimentare come molte volte la loro voce, i loro desideri, i loro progetti non siano ritenuti interessanti e utili in ambito sociale, scolastico, professionale, e che in vari contesti manchino adulti disponibili e capaci di ascoltare, istituzioni pronte a farsi carico delle loro attese e a tradurli in progetti all’altezza dei loro desideri.

È risaputo che la giovinezza, più di ogni altra stagione della vita, è un tempo che non dura per sempre, all’infinito; termina per fare spazio all’età adulta. Tale passaggio comporta però un cammino di maturazione e di crescita, che non sempre è facilitato dall’ambiente in cui i giovani vivono. Il prolungamento indefinito dell’adolescenza e il rimando delle decisioni, la paura del definitivo e la mancanza di certezza, accompagnano purtroppo sempre più questa fase della vita.

Ho sempre creduto che la giovinezza sia però un tempo particolarmente importante: è l’età delle scelte fondanti ed è proprio in questo che è racchiuso il suo fascino e il suo compito più grande. I giovani in questo tempo prendono decisioni in ambito personale, professionale, sociale e politico che danno alla loro esistenza una configurazione determinante.

È in questa fase della vita che si ha bisogno di un orientamento che aiuti e illumini le scelte di vita. È in questo percorso che anche le istituzioni non possono fare un passo indietro, che anche la Politica, con la P maiuscola, è chiamata ad offrire risposte concrete alle tante domande di senso.

Mi sono interessato alle politiche giovanili sin da quanto avevo sedici anni, e, quando ho avuto la possibilità di dedicarmi da membro del Governo, mi ha sostenuto una certezza forte: non siamo noi gli adulti a riconoscere ai piccoli, ai giovani, dei “diritti”, a concedere loro dei “privilegi”, ma sono loro che, per la loro natura e condizione, hanno bisogno di luoghi, occasioni, opportunità, senza le quali il loro cammino di riscoperta e costruzione di sé potrebbe essere minato, ostacolato, indebolito. È da questa consapevolezza che nasce il credere che i giovani possono essere protagonisti attivi dello spazio e del tempo che vivono. Considerazione che non deve essere una “gentile concessione” degli



adulti, ma una condizione da costruire insieme quotidianamente, a volte anche con fatica, seguendo il loro sviluppo e i loro bisogni. Protagonisti, quindi, non significa “soli, unici”, né “attori”, ma, insito nel concetto di protagonismo, c’è quello di dialogo, di azione, di proposta, di ascolto reciproco, di accoglienza, di autonomia, di educazione, di accompagnamento, tutti concetti che richiedono una relazione educativa matura e carica soprattutto di affetto e stima veri e sinceri.

Credo che oggi la scommessa di un reale protagonismo si misuri nell’essere innanzitutto uno strumento di promozione della dignità della persona, via preferenziale per qualsiasi percorso di crescita, tramite per la costruzione di un’originalità da mettere al servizio della comunità, del Paese, dell’Europa.

Si tratta quindi un protagonismo che si pone in ascolto rispettoso del pensiero dei giovani, ne valorizza l’originalità considerandoli cittadini dell’oggi e non del domani. È un protagonismo che fa gustare la ricchezza dell’intergenerazionalità e fa sperimentare loro quelle prospettive di bene che si aprono lungo la direttrice del patto fra le generazioni, oggi sempre più di frontiera.

Tutta la mia esperienza pregressa mi ha sempre portato a occuparmi soprattutto di giovani e di diritti delle fasce più deboli. Pertanto, quando mi è stata data l’occasione, ho deciso di continuare a occuparmi dei miei temi: i giovani, infatti, sono sempre stati il mio primo pensiero.

Alcune iniziative a misura di giovani

Guidato da queste consapevolezze, insieme al mio team di collaboratori, abbiamo provato a mettere in campo iniziative di attivazione giovanile. Mi piace, in questa sede, citarne alcune a titolo semplificativo perché esprimono e traducono in esperienza la visione su indicata.

Un primo appuntamento organizzato il 30 marzo 2019, in collaborazione con l’Agenzia Nazionale per i Giovani, è stato l’evento “Oggi Protagonisti”, un viaggio tra suggestioni, monologhi, ispirazioni e confronto con realtà già attive sui territori. Nella storica cornice dello Studio 10 di Cinecittà, 600 ragazze e ragazzi, provenienti da tutta Italia, hanno avuto l’opportunità di confrontarsi con le istituzioni centrali e sviluppare attività di networking. Sono stati presentati, per la prima volta, in un framework unitario tutte le opportunità per i giovani, europee e nazionali: i programmi Erasmus plus: Gioventù, Corpo Europeo di Solidarietà e i bandi nazionali Fermenti e Ang inRadio. All’iniziativa ha partecipato l’allora Vicepremier e Ministro del Lavoro e Sviluppo Economico Luigi Di Maio. Un’iniziativa che ha offerto ai ragazzi una panoramica delle tante esperienze di impegno giovanili osservate dalle angolature più varie, come l’Associazione il Circo di Iqbal, con il suo fondatore Giovanni Savino che da anni coinvolge e appassiona centinaia di adolescenti della periferia nord di Napoli, attraverso metodologie didattiche innovative con le arti circensi; l’esposizione del gruppo dell’ex Teatro dell’Orologio di Roma, con il suo fondatore Fabio Morgan che hanno dato vita a

esperimenti di rigenerazione urbana; e ancora un l'Open Mic, un'area con un palco libero dove a rotazione decine di ragazzi si sono alternati per promuovere la propria esperienza associativa.

Un'importante e unica iniziativa è stato #OggiProtagonistiTour, un viaggio in 10 città d'Italia a bordo di un truck di 18 metri, promosso dall'Agenzia Nazionale per i Giovani, nell'ambito delle attività di Transnational Cooperational Activity (Erasmus Plus) e dal Dipartimento delle Pari Opportunità e dal Dipartimento delle politiche giovanili e del servizio civile universale per avvicinare le giovani generazioni alle istituzioni. Un progetto innovativo realizzato con l'obiettivo di promuovere esempi e modelli positivi per i giovani. Sono stati, infatti, coinvolti circa 2160 giovani, raccontate oltre 500 storie, interessato oltre 300 organizzazioni giovanili sul territorio e raggiunte oltre 600 mila persone, attraverso le dirette delle 10 piazze social. Il tour, partito da Roma da Piazza Colonna, dinanzi Palazzo Chigi alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte, ha attraversato le città di Torino, Milano, Padova, Cattolica, Macerata, l'Aquila, Napoli, Taranto, Catanzaro e Palermo per incontrare giovani under 35 e discutere delle tematiche legate al mondo giovanile, dalle pari opportunità, ai modelli positivi. L'iniziativa ha utilizzato gli strumenti più vicini ai giovani per raccontare storie di modelli positivi e illustrare le tante opportunità messe in campo dal Governo e dall'Europa: dal servizio civile all'Erasmus plus, passando per il Corpo Europeo di Solidarietà e dal bando Fermenti.

Lo scopo è stato quello di generare connessioni virtuose tra giovani, istituzioni e stakeholder su temi come il futuro, l'istruzione, le dipendenze, l'innovazione, lo spopolamento. Un'alternanza di interviste radiofoniche, agorà con i giovani in piazza, momenti di confronto con gli ospiti e interventi artistici. I protagonisti, i modelli positivi erano i ragazzi del territorio che finalmente diventavano protagonisti e promotori di messaggi di ispirazione per i loro coetanei.

Singolari sono stati anche il processo di consultazione "Quale Futuro" e la campagna "Più di Prima". In collaborazione con l'Agenzia Nazionale per i giovani, si è organizzato il 13 giugno 2020 l'evento "Quale Futuro", una maratona web di 10 ore che ha visto 400 giovani confrontarsi sul ribaltamento dei modelli e dei paradigmi in seguito all'avvento dell'inedita pandemia. Un'iniziativa che ha visto la presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, e durante la quale si è lanciato lo spot, andato in onda sulle reti RAI per 15 giorni, che ha rimesso al centro i giovani e la condizione da loro vissuta durante il tempo del lockdown. Con queste parole del concept, abbiamo voluto esprimere il desiderio di ripartenza dei giovani, la scelta di voler contribuire a portare il di più nei contesti e ambienti di vita in termini di originalità e creatività, ad essere giovani capaci di fare la differenza.

“Per due mesi abbiamo messo in pausa i nostri progetti, ma non le nostre passioni e i nostri affetti. E adesso che stiamo tornando lentamente alla normalità ci accorgiamo che non basta tornare a fare quello che facevamo prima, ma dobbiamo fare tutti qualcosa di più.

Ed è quello che vogliamo che facciano i giovani: pensare che torneremo a viaggiare, amare, fare progetti, e lo faremo più di prima.

Un “più” che non è da intendere in senso quantitativo, ma qualitativo. Viaggiare più di prima non vorrà dire spostarsi di più o prendere più aerei, ma scoprire di più. Amare più di prima non vorrà dire passare più tempo insieme, ma capirsi di più. Un “più” che viene simboleggiato con un semplice gesto delle mani, su cui ognuno potrà scrivere il proprio messaggio, il proprio impegno a migliorare.” Costante è stato inoltre l’ascolto delle nuove generazioni. Con l’Istituto Ipsos abbiamo realizzato un’indagine dal titolo “La condizione giovanile in Italia”, coinvolgendo under e over 35, i cui primi risultati sono stati annunciati il 10 luglio 2020 in occasione della presentazione della Relazione al Parlamento dell’Agenzia Nazionale per i Giovani, dinanzi al Presidente della Camera, On. Roberto Fico.

Il sondaggio è stato somministrato a un campione casuale rappresentativo dei cittadini dai 14 ai 35 anni, residenti sul territorio nazionale, secondo genere, età, livello di scolarità, condizione lavorativa, area geografica di residenza e ampiezza del centro di residenza. Sono state realizzate 1.200 interviste (su un totale di 2.554 contatti), mediante sistema CAWI, tra il 2 e il 5 luglio 2020.

Un’altra interessante iniziativa di partecipazione e inclusione è stata l’istituzione del progetto Ang inRadio, il primo network radiofonico digitale istituzionali under 30. Il percorso della nuova digital radio, promosso dall’Agenzia Nazionale per i Giovani, è partito da una storia “artigianale”, dalla riattivazione di una stanza insonorizzata, all’interno degli uffici dell’Ang, munita di strumentazione tecnica radiofonica completamente funzionante. Ad oggi il network conta 100 presidi locali presenti in 40 province e 18 regioni. Tale progetto – che ha l’obiettivo di promuovere l’utilizzo di strumenti digitali, valorizzare modelli positivi, amplificare le iniziative dell’Agenzia legate alle politiche giovanili, informare e ascoltare i giovani – coinvolge 1743 ragazzi (904 Maschi – 839 Femmine) che si dividono in 1030 di età compresa tra i 18/25, mentre 713 nella fascia 25/30.

Importante è stata anche la Campagna “Paese Prossimo: le nuove generazioni all’ordine del giorno.” Nel contesto del Piano per la Ripresa e la Resilienza del Paese (PNRR) “Next generation Italia”, su impulso del Gabinetto del Ministero per le Politiche Giovanili e lo Sport e del Dipartimento per le politiche giovanili ed il servizio civile universale, è stata promossa un’attività di sviluppo di una campagna di comunicazione dedicata in particolar modo alle nuove generazioni. L’attività ha previsto un aggiornamento della campagna di comunicazione #piudiprima, promossa durante la prima ondata

della pandemia. Le azioni sono state orientate a stimolare il pubblico giovanile, ponendo inoltre una forte attenzione alla progettazione di format innovativi per stimolare il dibattito del target-obiettivo attorno ai temi rilevanti previsti dal piano, come quelli della transizione green e digital.

Ulteriori strumenti istituzionali attivati volti a favorire la partecipazione giovanile, sono stati la piattaforma Giovani2030 e la Carta Nazionale Giovani nati con lo scopo di informare puntualmente i giovani - in un unico contenitore - rispetto alle opportunità generate dal PNRR e favorire una semplificazione all'accesso ad esse.

Numerose sono state le proposte di metodo elaborate in merito al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dall'introduzione di un sistema di analisi permanente della condizione giovanile in Italia; all'avvio di valutazioni di impatto delle misure rispetto alle presenti e future giovani generazioni; dall'istituzione un processo di informazione, comunicazione e dialogo strutturato con i giovani sui temi previsti dal PNRR e su tutte le opportunità previste; alla promozione di un percorso di definizione dell'intervento legislativo in materia di giovani coinvolgendo i giovani stakeholders e le Istituzioni.

#### Considerazioni conclusive

La panoramica delle iniziative realizzate permette di conoscere ancora meglio i giovani incontrati, di apprezzare la loro originalità e soprattutto di trarre alcune puntualizzazioni importanti che rappresentano una base sulla quale poter costruire un progetto di politiche a misura di giovani.

Le giovani generazioni sono portatrici di un approccio alla realtà con tratti specifici, che ci chiedono di essere accolte e rispettate nella loro originalità. Tra gli aspetti caratteristici più evidenti della cultura dei giovani è possibile individuare la preferenza accordata all'immagine rispetto ad altri linguaggi comunicativi, l'importanza di sensazioni ed emozioni come via di approccio alla realtà e la priorità della concretezza e dell'operatività rispetto all'analisi teorica.

In questo scenario, grande importanza rivestono i rapporti di amicizia e l'appartenenza a gruppi di coetanei, coltivati anche grazie ai social media. I giovani sono anche portatori di una spontanea apertura nei confronti della diversità, che li rende attenti alle tematiche della pace, dell'inclusione e del dialogo tra culture e religioni. Numerose esperienze testimoniano che i giovani sanno essere pionieri di incontro e dialogo interculturale e interreligioso, nella prospettiva della convivenza pacifica, dato quanto meno attuale oggi in considerazione della guerra in Ucraina.

Anche se in forma differente rispetto alle generazioni passate, l'impegno sociale è un tratto specifico dei giovani d'oggi. I giovani sono molto più di altri disponibili a impegnarsi in iniziative di

volontariato, cittadinanza attiva e solidarietà sociale, da accompagnare e incoraggiare per far emergere i talenti, le competenze e la creatività, incentivando l'assunzione di responsabilità da parte loro. L'impegno sociale e il contatto diretto con la diversità restano una occasione fondamentale di scoperta che alcune volte può approdare anche a scelte importanti di vita.

Forte e diffusa risulta tra i giovani la sensibilità ai temi ecologici e della sostenibilità. Significativa appare anche la scelta di impegnarsi in campo politico per la costruzione del bene comune, che non sempre è sostenuta da opportunità di formazione e spazi di discernimento.

Da non sottovalutare è anche l'importanza che i giovani danno all'espressione artistica in tutte le sue forme: sono molti i giovani, infatti, che usano in questo campo i talenti ricevuti, promovendo la bellezza, la verità e la bontà, crescendo umanamente e professionalmente. In questo ambito, del tutto peculiare è l'importanza della musica, che rappresenta un vero e proprio ambiente in cui i giovani sono costantemente immersi, come una cultura e un linguaggio capace di suscitare loro emozioni e di plasmare la loro identità. Altrettanto significativo è il rilievo che tra i giovani assume la pratica sportiva, di cui non si deve sottovalutare le potenzialità in chiave educativa e formative.

Infine, web e social network sono una piazza in cui i giovani trascorrono molto tempo e si incontrano facilmente. Questi luoghi costituiscono una straordinaria opportunità di dialogo, incontro e scambio tra loro, oltre che di accesso all'informazione e alla conoscenza. Inoltre, il mondo digitale può rappresentare sempre più un contesto di partecipazione sociopolitica e di cittadinanza attiva, e può facilitare la circolazione di formazione e informazione. Soprattutto in questo particolare momento storico web e social network rappresentano ormai un luogo irrinunciabile per raggiungere e coinvolgere i giovani, anche in iniziative e attività utili alla loro crescita.

È curioso notare come i giovani rispondono, in totale autonomia, coscienza e consapevolezza, alle cosiddette Raccomandazioni e Strategie europee in tema di diritti, inclusione, partecipazione e gioventù.

In questa sede vorrei ricordare la Strategia Europa 2020, con cui l'Unione, già nel 2010, si impegnava a trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Una trasformazione, però, che non poteva prescindere dal coinvolgere e interessare tutti i giovani europei.

Infatti, uno degli obiettivi fissati dalla Commissione, era proprio "Youth on the move", ovvero migliorare la situazione occupazionale dei giovani e rendere più competitivi e attrattivi gli istituti europei di insegnamento, e la formazione in generale, combinando eccellenza ed equità, mediante la promozione della mobilità di studenti e tirocinanti.

La realizzazione di tutti gli obiettivi della Strategia, però, comporta la mobilitazione di tutte le politiche e di tutti gli strumenti finanziari dell'UE.

Più recente è, invece, la Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo personale dei giovani, accrescendone le competenze e promuovendone l'autonomia, affinché diventino attori di cambiamenti positivi nelle proprie comunità e protagonisti della solidarietà. La Strategia dell'UE per la gioventù 2019-2027 comprende un Allegato denominato "Obiettivi per la gioventù europea" (EU Youth Goals); tali obiettivi sono il risultato del VI Ciclo di Dialogo Strutturato europeo con i giovani, i decisori, i ricercatori e altri soggetti interessati. L'obiettivo di questo Ciclo è stato quello di raccogliere le idee e le voci dei giovani contribuendo insieme alla creazione della Strategia.

Gli Obiettivi per la gioventù europea presentano la visione di un'Europa che consente ai giovani di sfruttare pienamente il proprio potenziale, individuano gli ambiti intersettoriali che hanno un impatto sulla vita dei giovani ed indicano le sfide che devono essere affrontate. Gli Youth Goals sono stati elaborati, dunque, nell'ambito del VI Ciclo di Dialogo Strutturato nel corso della EU Youth Conference tenutasi a Sofia ad aprile 2018: un evento di 3 giorni ospitato dalla Presidenza bulgara del Consiglio dell'UE, al quale hanno partecipato 250 giovani provenienti tutta Europa. Gli Obiettivi per la gioventù europea sono articolati in 11 aree tematiche, trattano argomenti e questioni relative alla gioventù europea e sono connessi ai 17 Sustainable Development Goals, creati dalle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile globale e validi per il periodo 2015-2030: spazio e partecipazione per tutti; parità di genere; informazione e dialogo costruttivo; sostegno ai giovani delle aree rurali; società inclusive; salute mentale e benessere; organizzazioni giovanili e programmi europei; formazione di qualità; lavori di qualità per tutti; avvicinare l'UE ai giovani; Europa verde sostenibile. Alla luce delle considerazioni emerse e delle necessità di immaginare una nuova dimensione in cui le politiche giovanili si pongano a servizio di tutte le istituzioni, essendo l'attenzione ai giovani una peculiarità trasversale, ritengo sia sempre più necessario oggi partire innanzitutto da un'analisi che tenga insieme più punti di vista e precisamente con un approccio esistenziale, capace di comprendere ciò che rende i giovani felici e pronti a compiere scelte coraggiose; con un approccio intelligente, che li aiuti a procedere nel cammino della vita a piccoli passi, con la capacità di leggere in profondità gli eventi della loro storia; con un approccio di contesto, che guardi ai giovani lì dove sono e con le persone che li accompagnano; con un approccio condiviso, che nasce dall'accoglienza reciproca e dalla certezza che l'altro è sempre portatore di novità e di unicità; con un approccio integrale che guarda alla persona nelle globalità delle dimensioni che caratterizzano l'esistenza; con un approccio

positivo, capace di leggere la realtà nella verità sapendo scorgerne i segni del buono, del bello e del possibile.

Credo profondamente che i giovani, soprattutto in questo particolare momento storico, possano fare la differenza proprio a partire dalla ricchezza del loro vissuto e per la loro capacità di “guardare oltre”. Oggi è necessario continuare a creare e rilanciare opportunità, luoghi e strumenti capaci di mettere al centro i giovani, per accompagnarli in un percorso di crescita responsabile e con l’obiettivo di suscitare sempre più in loro l’interesse per il bene comune e per la costruzione di comunità capaci di dare risposte attente alle tante domande di senso. L’impegno delle istituzioni può rappresentare un punto di riferimento per sostenere e orientare il cammino delle giovani generazioni.

La politica è una cosa bella, anche se oggi è difficile spiegarlo, soprattutto ai giovani. Non è facile intercettare e convincere i giovani, eppure ci siamo riusciti una volta e sono convinto che potremmo ancora farcela. Purtroppo, lo scenario delle politiche giovanili in Italia, rappresentando un settore di politiche pubbliche meno storico rispetto ad altri settori, si presenta ancora oggi come totalmente frammentario e disomogeneo sia nel merito che nel metodo delle azioni strutturate a vari livelli a favore dei giovani.

Definire cosa siano le politiche giovanili non può prescindere da una riflessione legata innanzitutto alla concezione del "giovane" e della "gioventù" ma anche, di conseguenza, dalla definizione di quali siano gli ambiti di competenza delle suddette politiche.

Storicamente il tema giovanile è stato affrontato, a seconda dei momenti, secondo tre principali declinazioni: devianza, occupazione/disoccupazione, istruzione. È per questo motivo che, prima ancora di considerare le politiche giovanili come un settore autonomo, esse sono state nel tempo associate alle politiche per il lavoro, agli affari sociali o all’istruzione.

È necessario avere oggi anche un approccio olistico al concetto di gioventù e di giovane, inteso come portatore di bisogni, interessi, visioni e progetti da svilupparsi secondo la definizione di politiche trasversali e interconnesse in grado di generare azioni e interventi aventi un impatto "generazionale e generativo", ovvero mettendo in campo strumenti e opportunità in grado di consentire al giovane, nella totalità della condizione di individuo e cittadino, di costruire un percorso di transizione alla vita adulta.

Emerge quindi il carattere totalmente trasversale e intersettoriale delle politiche giovanili che, pertanto, nel modello gestionale a livello Ministeriale si concretizzano nell’opportunità di operare azioni di indirizzo strategico e di coordinamento verticale e orizzontale delle politiche messe in campo dai vari attori dei settori specifici.

Per politiche giovanili dobbiamo quindi sempre più intendere l'insieme delle azioni nell'ambito delle politiche dell'istruzione, formazione, trasporti, economia, lavoro, ambiente, salute e benessere, cultura, digitalizzazione (ecc.) che presentano specifiche misure e impatti nella vita dei giovani.

In conclusione, che Italia stiamo costruendo per i nostri giovani e quale identità avrà il nostro Paese in futuro? È un dibattito che sembriamo aver dimenticato per far posto alle piccole polemiche quotidiane. Tuttavia, sappiamo che i cambiamenti sono già in corso e sono necessari. È il percorso, come dicevo all'inizio, da costruire per i nostri giovani.

È il percorso che sia come Sottosegretario alle Politiche giovanili e alle Pari Opportunità che come Ministro anche dello Sport ho cominciato a progettare.

## 2. INTERVISTA alla dr.ssa Maria Cristina Pisani, la Presidente del Consiglio Nazionale Giovani

1. Quale tipo di politica nazionale per i giovani in relazione alle specificità italiane e tenendo conto anche degli indirizzi europei?

Durante la pandemia molti giovani hanno rivisto i propri progetti di vita, alcuni hanno smesso di studiare o hanno perso il lavoro, moltissimi si trovano in una situazione di sofferenza fisica o mentale. Ma andiamo per punti. L'Italia rimane una delle peggiori economie avanzate riguardo la disoccupazione giovanile con un tasso in continua crescita e quasi due volte più incidente per un giovane under35 rispetto alla popolazione totale. Soffriamo tristi primati tra i Paesi europei come la quota di Neet, oggi un esercito che conta quasi tre milioni di giovani, e come l'abbandono scolastico, che ha colpito nel 2021 il 12,7% dei ragazzi italiani. Ma si fa avanti anche la dimensione implicita della dispersione scolastica, ovvero giovani che pur terminando il percorso scolastico, non hanno le competenze minime necessarie per esprimere il loro potenziale acquisito, non riuscendo a proseguire gli studi o a intraprendere un percorso professionale. Secondo gli ultimi dati Invalsi del 2022, si stima che la dispersione scolastica totale a livello nazionale, implicita ed esplicita, superi il 20%. A ciò, si aggiunge un quadro demografico del nostro Paese contraddistinto da un nuovo minimo storico di nascite dall'Unità d'Italia, che in 20 anni conta 4 milioni di giovani in meno. Questo non fa che rafforzare la convinzione che la crisi pandemica abbia amplificato gli effetti del malessere demografico strutturale che da decenni spinge sempre più i giovani a ritardare le tappe della transizione verso la piena emancipazione, a causa delle difficoltà che incontrano nella realizzazione dei loro progetti. Lontana è infatti l'aspettativa di molti giovani di uscire dal nucleo familiare prima



dei 30 anni. E anche la proprietà della casa è sempre più fuori portata per i giovani, limitando la loro capacità di assicurarsi un alloggio, una famiglia e costruire un risparmio. Difatti, stando ai dati Bankitalia, la ricchezza per le famiglie under 35 ha subito un tragico tracollo pari a un calo di più di sette volte rispetto al livello di ricchezza del 2006, prima della crisi finanziaria.

L'Italia è inoltre all'ultimo posto nella classifica delle competenze tra i paesi dell'Area europea, in particolare per l'attivazione delle competenze e per l'integrazione di queste nel mercato del lavoro. L'orientamento professionale degli studenti è spesso insufficiente a garantire informazioni adeguate ai giovani sulla gamma di opportunità di istruzione e formazione disponibili. Le qualifiche professionali rimangono spesso sottovalutate, nonostante la loro importanza nel fornire le competenze tecniche e professionali, che sono necessarie nel mercato del lavoro, specialmente se declinate a vocazione locale. È necessario partire da questo contesto per comprendere che non solo si tratta di una situazione di emergenza generazionale odierna ma anche di una crisi di futuro personale e professionale per molti giovani in cui emergono ombre ma anche opportunità.

Le indicazioni per una politica nazionale per i giovani non possono che partire dal punto caldo della transizione tra il mondo della formazione e il lavoro, elemento chiave e delicato per la sostenibilità sociale del Paese. Questo perché il successo dell'impegno dei giovani nel mercato del lavoro e nella società è cruciale, non solo per il loro benessere personale e per le loro prospettive economiche, ma anche per la crescita economica generale, la coesione sociale e la tenuta stessa dell'intero Paese.

Anche se le istituzioni educative si stanno impegnando per soddisfare le competenze richieste dai datori di lavoro, non possono essere lasciate sole a contrastare il continuo mutamento del mercato del lavoro. Questo esige un ragionamento lungimirante e visione d'insieme sistematizzata. La continua trasformazione tecnologica richiede cambiamenti costanti dei fattori di competitività, compresa la ricerca di nuovi talenti e le attività di *reskilling* e *upskilling*, che possono essere raggiunti solo con un inattuato ritardo. Un certo grado di mismatch è dunque inevitabile; tuttavia, livelli di mismatch persistenti sono il sintomo di un mercato del lavoro debole, poco resiliente alle opportunità concesse dalla rivoluzione digitale e subottimale per il disallineamento non solo quantitativo ma anche qualitativo dell'istruzione dei lavoratori a quella richiesta dal loro impiego. Anche l'OCSE ha sottolineato quanto sia importante garantire a tutti le giuste competenze per un mondo sempre più globalizzato e digitale, essenziale per plasmare un mercato del lavoro inclusivo e stimolare l'innovazione, la produttività e la crescita. La Commissione Europea, nella sua settima Relazione sulla coesione economica sociale e territoriale, individua fattori chiave declinati sulla competitività, a livello regionale, quali il grado di diffusione dell'istruzione terziaria, l'imprenditorialità, l'innovazione, le infrastrutture di trasporto e le reti digitali.

Per questo è necessario comprendere e partire dal fabbisogno industriale territoriale, un'operazione centrale per implementare programmi formativi, di tirocinio e di apprendistato in grado di contrastare il mismatch persistente tra domanda e offerta.

I processi di digitalizzazione stanno, infatti, rapidamente trasformando il mondo del lavoro attraverso l'introduzione di nuove competenze e di nuove forme di impiego, condizione che rende in parte superata la tradizionale classificazione delle professioni. In questa trasformazione, oltre un terzo dei lavoratori rischia di perdere il lavoro e un decimo dovrà comunque svolgere nuove mansioni. Secondo le stime, i settori su cui l'impatto dell'automazione sarà più intenso saranno quelli in cui c'è un maggiore impiego del lavoro fisico, e dunque in cui spesso è presente forza lavoro giovanile, come la manifattura e il settore delle costruzioni. Dall'altro lato la transizione ecologica apre nuove strade e amplia filiere produttive di beni e servizi ancora poco sfruttate nel nostro paese (si pensi all'economia circolare per esempio).

L'ANPAL traccia uno scenario importante e chiaro. Si stima che per il periodo 2021-2025 il fabbisogno delle imprese e della Pubblica amministrazione per figure professionali con competenze green sarà pari al 63% dell'intero fabbisogno del quinquennio. Per cui investire in queste competenze e nella riqualificazione e nell'aggiornamento delle competenze odierne saranno fattori fondamentali per sostenere le transizioni verde e digitale e rafforzare il potenziale di innovazione e di crescita. Per questo è importante mutuare fino in fondo quanto si prevede nell'Agenda ONU 2030 e nello European Green Deal: ovvero la promozione delle conoscenze e delle skills necessarie per promuovere la sostenibilità ambientale e la lotta al cambiamento climatico. Uno spiraglio di luce in questo contesto è che le imprese giovanili under 35 che hanno investito in green economy sono il 47%, il doppio delle altre imprese (23%). Ma è necessario un orientamento e un supporto maggiore alle start-up e alle venture capital attive nella transizione ecologica.

Il fare impresa inoltre è direttamente associato a un'altra criticità: la difficoltà dei giovani di creare un'impresa non deriva soltanto dai costi di fondazione più elevati dell'Ue e dall'ingente peso della tassazione, ma anche dalla carenza di formazione a scuola e nelle università in termini di imprenditorialità e infine dalla difficoltà a raccogliere capitale di rischio. Per questo è necessario un orientamento e supporto alle imprese, a cui aggiungo anche "l'accesso" perché, ad esempio, Startup è un termine che viene solitamente associato ai giovani, ma a guida prevalentemente giovane è solo 1 startup ogni sei (solo il 18,5%) mediando le quote di possesso e le cariche amministrative detenute. Se poi si guarda alle generiche "startup" la prevalenza scende al 15%. Risulta, in generale, pertanto necessario un processo di scoperta imprenditoriale che rifiuti l'idea del pianificatore onnisciente che possa decidere top down, ma che è condivisa, in maniera dinamica e continuativa. Per questo, come

Consiglio Nazionale dei Giovani, avevamo proposto di svolgere questo processo nelle sedi di consultazione della Strategia di specializzazione intelligente S3, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente dotati di conoscenza imprenditoriale (imprese, università, enti di ricerca e pubblica amministrazione regionale – che è anche facilitatore di questi processi). La proposta nasceva in questo ambito perché proprio attraverso l'S3 vengono messi a disposizione i fondi europei, quali il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo, oggi Plus (FSE+), nei Programmi operativi nazionali e regionali per finanziare le esigenze di ricerca innovazione e lavoro, individuate insieme agli stakeholder nazionali e locali.

È difatti in atto una competizione tra territori, a partire dal livello regionale, per attrarre le giovani risorse più promettenti, fenomeno che se trova impreparato il tessuto economico e sociale locale tenderà ancora di più a generare un aumento del fenomeno della fuga di cervelli.

La proposta risponde anche alla volontà, testimoniata anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in cui si segnala la necessità di favorire la complementarità tra le riforme, il potenziamento delle politiche attive e l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva. Per limitare fenomeni persistenti di mismatch risulta dunque urgente collegare i processi del sistema produttivo e di scoperta imprenditoriale alla formazione, per rilanciare il rapporto della formazione tecnica e professionale - dapprima a livello nazionale - per adeguare l'offerta formativa alla duplice transizione verde e digitale, e – abbandonando anche lo stereotipo del modello imprenditoriale nazionale - per individuare programmi formativi aderenti al modello imprenditoriale locale.

Occorre inoltre approfondire i canali d'ingresso dei percorsi formativi professionalizzanti definiti, nel contesto internazionale, con l'acronimo VET - *Vocational Education and Training*. Rientrano in questo programma tutti quei percorsi formativi che hanno la capacità di orientare la formazione specifica dello studente al mercato del lavoro, terminando con titoli certificati. In Italia si tratta di un sistema frammentato sia a livello secondario che terziario, in quanto presente sia nell'istruzione tecnica e professionale, sia nella formazione professionale regionale, superiore e in apprendistato.

Su questi punti il Consiglio Nazionale dei Giovani ha condotto una specifica ricerca per comprendere, attraverso un approccio previsivo e proattivo, il metodo da adottare per accompagnare le giovani risorse verso i nuovi bacini di impiego nel 2025. La progressione in termini occupazionali di alcuni comparti negli ultimi anni e la loro resilienza all'evento pandemico, nonché la potenziale dinamicità alla duplice transizione ecologica e digitale, permetterebbe di identificare sin da ora i futuri bacini di impiego.

In questo, pratiche di *skill foresight* (declinate con gli obiettivi del PNRR) presenti in molti paesi europei, ma non in Italia, sarebbero davvero funzionali per un Paese condizionato da un

decentramento amministrativo in materia di lavoro e con una situazione occupazionale critica, specialmente per i giovani. Questo permetterebbe di individuare già da oggi le future competenze, così da orientare anche i datori di lavoro a svolgere formazioni continue mirate.

La transizione università lavoro vede centrale anche il tema delle lauree abilitanti e dei tirocini.

L'Italia è uno degli ultimi paesi europei per ritardo accumulato tra l'ottenimento di un titolo di istruzione terziario e l'entrata nel lavoro, con un tempo di attesa medio di 9,8 mesi rispetto ad una media europea di 5,1. Seppur la Riforma 1.6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha disposto con la legge n.163 del 2021 la Riforma delle lauree abilitanti, ci sono molte facoltà che non sono state incluse nel Piano di Riforma. La legge non trova applicazione né per gli avvocati né per categorie professionali come i commercialisti, gli ingegneri e i notai, a titolo di esempio. Tuttavia, è noto, che un praticante forense in Italia diventi avvocato non prima dei 30 anni (a 5 anni di distanza rispetto agli altri Paesi europei), pregiudicando inoltre la sua emancipazione personale, oltre che la costruzione di una ricchezza e le possibilità di vivere una vita autonoma o di costruire un proprio nucleo familiare. Non si tratta dunque solo ed esclusivamente di una competizione mancata con gli altri paesi europei - che in base al diritto di stabilimento possono entrare nel percorso forense italiano in netto anticipo rispetto ai nostri giovani – ma di una penalizzazione degli aspiranti avvocati districati in esaminazioni anacronistiche. È necessaria, pertanto, una Riforma per riorganizzare l'offerta formativa - anche mediante l'istituzione di semestri professionalizzanti o tramite il coinvolgimento sinergico di enti pubblici e privati, così da prevedere l'inserimento tra le lauree abilitanti dei percorsi universitari ora esclusi dalla legge.

Per quanto riguarda i tirocini è centrale riconoscere quando la formazione dignitosa viene meno. Lo sono difatti i tirocini, in particolare quelli ripetuti, che vengono utilizzati al posto di regolari rapporti di lavoro. Lo sono i tirocini scadenti, in particolare quelli con scarsi contenuti di apprendimento, che non determinano aumenti di produttività significativi, né lanciano segnali positivi. Ma lo sono anche i tirocini non retribuiti, che rischiano di limitare le opportunità di carriera di coloro che provengono da ambienti svantaggiati e possono comportare dei costi sociali.

In ultimo, una questione che mi sta molto a cuore poiché provengo dall'associazionismo e interloquisco quotidianamente con associazioni giovanili del Consiglio, è la questione della certificazione delle competenze, che rappresenta un ulteriore incentivo all'aumento della qualità della formazione.

L'individuazione di standard per definire una competenza e di standard minimi per potere erogare tali competenze consentirà l'innalzamento dei livelli di qualità formativa. Se si parla di competenze non possiamo prescindere dall'inclusione delle competenze non formali. Queste competenze sono

indispensabili per la costruzione di una società forte, coesa e inclusiva oltre che per l'acquisizione di competenze personali che ampliano la profondità e la resilienza individuale, in particolare nei suoi aspetti relazionali e comportamentali. Su quest'ultimo punto è importante segnalare la pubblicazione delle Linee guida per l'interoperatività del sistema nazionale di certificazione delle competenze, per le quali è necessario definire: un quadro di regole per l'identificazione degli standard minimi del servizio di individuazione e validazione delle competenze e del servizio di certificazione delle stesse; i criteri per l'implementazione del repertorio nazionale e per il suo aggiornamento periodico; le competenze chiave hard e soft che ciascun percorso propone di offrire; una progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale unica informativa.

Infine, occorre domandarsi se è giusto parlare di una prospettiva per NEET, utilizzando un termine ombrello per definire una strategia di contrasto a loro mirata, ma che racchiude sia i giovani disoccupati in cerca di lavoro, che ragazzi e ragazze inattive per varie motivazioni. Credo che sia necessario prospettare misure più specifiche ai vari gruppi sociali che concorrono sotto l'etichetta di NEET. Quando i NEET sono giovani disoccupati alla ricerca di un lavoro, il mercato del lavoro e il processo educativo dovrebbero essere le principali aree di concentrazione; al contrario, per gli inattivi, altri elementi sociali, oltre al processo educativo, giocano un ruolo fondamentale. Tra questi ultimi, si evidenzia che, nella fascia tra i 30 e i 34 anni, il 53% è costituito da giovani donne inattive (Istat, 2020). I motivi sono da ricondursi a fattori specifici su cui intervenire miratamente. Si tratta in particolare di condizioni socioeconomico-culturali e familiari più fragili, o dovute: alla difficoltà di reinserimento dopo la maternità; ai costi legati ai servizi per l'infanzia; all'assistenza a un familiare con disabilità fisica; al background migratorio.

Nella classifica del 2022 del Global Gender Gap Index, l'Italia si colloca al 63esimo posto su 146 Paesi monitorati, dopo Uganda e Zambia. A pesare in particolare sull'indice sono i dati sulla "Partecipazione e sull'accesso alle opportunità economiche", ovvero il tasso di partecipazione alla forza lavoro, il reddito da lavoro, la quota di donne in posizioni da alto funzionario e dirigente, e, infine, la quota di operatori professionali e tecnici.

Sono ancora molte, le giovani donne che devono scegliere tra la famiglia e la carriera per una oggettiva difficoltà nella conciliazione vita-lavoro, che divengono veri e propri ostacoli per realizzarsi professionalmente in quanto l'approvvigionamento alimentare e il ruolo di cura dei bambini, della casa e di altri membri della famiglia è ancora considerato come mansione meramente femminile. Un caso esemplare è il congedo di paternità che, anche se è stato aumentato da 7 a 10 giorni nella scorsa Legge di Bilancio, è ancora lontano da essere un reale strumento per il rafforzamento della parità di genere.

In ultimo, alcuni NEET finiscono gradualmente di rinunciare a forme partecipative di vita comunitaria. Tra loro sono presenti ragazze e ragazzi che vivono situazioni di forte disagio psicologico (peggiorato dalla pandemia), come ansia sociale e difficoltà adattiva, e che tendono sempre più a isolarsi fisicamente come reazione alle pressioni di realizzazione, di confronto e competizione, alla conseguente ansia da prestazione e da giudizio che ne deriva. Sono situazioni che diventano sempre più croniche con il tempo, poiché più si è in uno stato di isolamento, più si perdono competenze relazionali, più si ha paura di relazionare, più diventa difficile uscire dalla gabbia di solitudine.

Molte sono ancora le sfide da superare, molte sono anche le opportunità da cogliere, ma come Consiglio Nazionale dei Giovani abbiamo già raccomandazioni pronte per le istituzioni che sono state raccolte nelle “Linee Programmatiche 2023-2025” e che ci accompagneranno per i prossimi tre anni. L’ambizione è che tutti gli interventi dedicati ai giovani siano inseriti in una Legge quadro sulle politiche giovanili, come un intervento organico e sistematico diretto a fronteggiare l’emergenza generazionale e a ridurre questa forbice che mina la solidarietà intergenerazionale.

2. Legge nazionale sì, legge nazionale no; indirizzo politico nazionale trasversale o approccio settoriale e gestionale?

Se guardiamo alle politiche giovanili molto spesso mancano di specificità, una specificità che deve essere presente per fronteggiare le sfide in cui si trovano quotidianamente ragazze e ragazzi. Non possiamo pensare unicamente alle politiche giovanili come a una variante delle politiche sociali ma soprattutto, come detto precedentemente, serve dare una forte centralità e creare un significativo investimento per i giovani.

Occorre innanzitutto dare seguito ad un Piano nazionale per la piena e dignitosa occupazione giovanile, che tenga conto delle vulnerabilità particolari di giovani donne del Mezzogiorno. Una visione più ampia e multilivello per razionalizzare e sistematizzare le misure a impatto generazionale, per promuovere un approccio integrato alla strategia per i giovani e all’elaborazione di politiche giovanili, come richiesto dal target 8.b dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, tramite la stesura di un Patto per l’occupazione giovanile.

Patto che peraltro, come ha richiesto l’ILO nella sua 340<sup>a</sup> Sessione dovrebbe essere composto da cinque aree sintetizzabili in misure per l’impiego e politiche economiche, occupabilità (e capacità educative), specifiche politiche per il mercato del lavoro, imprenditorialità (promozione dell’imprenditorialità e della creazione di posti di lavoro produttivi per i giovani) e diritti sul lavoro

(disposizioni su come i giovani entrano nella forza lavoro e sulle loro condizioni di impiego, come l'età minima di ammissione al lavoro, la paga, l'orario di lavoro, il lavoro notturno e gli esami medici, la sicurezza e la salute sul lavoro e l'ispezione del lavoro). In questo ragionamento non si può prescindere dall'allacciare il Patto a delle politiche industriali.

Solamente garantendo che gli investimenti previsti siano in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, attraverso proposte condivise che possano essere facilmente implementate dal legislatore al livello nazionale e a livello locale, che si potrà raggiungere l'importante target 8.6 orientato alla riduzione sostanziale del numero di NEET.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, a valere sul NextGeneration EU, ci ricorda dell'enorme responsabilità che abbiamo nei confronti delle giovani generazioni presenti e future. Ma la questione della responsabilità per le presenti e future generazioni non è solo un mero principio che vige e dovrebbe ispirare l'intero Piano.

Lo scorso 22 gennaio 2021 la Commissione Europea ha definito delle Linee Guida create per essere messe a disposizione degli Stati Membri al fine di consentire una stesura coerente e sistemica dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Linee Guida che sono rientrate nel Regolamento europeo 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio. Le Linee Guida sottolineavano in particolare un sistema di articolazione dei Piani per Pilastri tematici, perché coerenti per le tipologie di policy. Tuttavia, nel nostro PNRR manca all'appello un pilastro fondamentale, formulato dettagliatamente nelle Linee Guida: accanto, infatti, alla transizione verde, alla trasformazione digitale, alla crescita sostenibile e inclusiva, alla coesione sociale e territoriale e alla salute, viene richiesta la creazione di uno specifico Pilastro in favore delle "politiche per i giovani e per le nuove generazioni". Questo pilastro, così come definito dalla Commissione, non è unicamente volto a intervenire sui temi dell'istruzione e dell'educazione, ma vuole promuovere una visione integrata delle politiche per i giovani, razionalizzando investimenti e nuove opportunità di accesso alla formazione, alle competenze, al lavoro, alla salute, alla famiglia, fino alla questione abitativa.

Il Consiglio Nazionale dei Giovani ha dunque esortato a gran voce il Governo:

- (1) per sistematizzare le progettualità per le giovani generazioni e attuare il Pilastro Giovani numero 6 del Regolamento,
- (2) di aumentarne lo stanziamento, inizialmente - nella prima bozza PNRR - pari al 2%, sulle risorse complessive del Piano per le misure dirette,
- (3) di prevedere un meccanismo di controllo, monitoraggio e valutazione generazionale.

Sappiamo che i giovani sono oggi una delle priorità orizzontali del PNRR. Ma il timore che si aveva a livello europeo, e che abbiamo avuto a livello nazionale, è che non ci fosse un intervento strutturato per i giovani all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La Francia, ad esempio, ha creato un Pilastro per i Giovani, che è anche facile da comunicare, perché la disorganicità degli interventi determina anche una difficoltà nel comunicare ai giovani e alle giovani gli interventi di cui sono protagonisti.

Nonostante una certa nebulosità sulle misure e sugli oneri degli interventi diretti alle giovani generazioni, nebulosità che abbiamo contrastato tramite numerosi studi sul tema, siamo però anche certi che oltre allo stanziamento economico, le misure dovranno comportare necessariamente risultati efficaci. E ciò è possibile solo attraverso un costante monitoraggio e una valutazione delle riforme e degli investimenti. È infatti necessario progettare strumenti di pubblica amministrazione per i responsabili politici, volti a integrare il principio della giustizia intergenerazionale, come sappiamo è un principio entrato anche nella nostra Costituzione, nella definizione delle regole e nelle decisioni di spesa pubblica.

È proprio al fine di integrare il principio della giustizia intergenerazionale nella definizione delle regole e nelle decisioni di spesa, che il Consiglio Nazionale dei Giovani è entrato a far parte del "Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche" (COVIGE) in cui risulta quanto più urgente promuovere e assicurare un coordinamento e una coerenza delle politiche, unendo gli sforzi per mettere a sistema le misure per i giovani e per costruire solidamente e ambiziosamente un Pilastro di equità intergenerazionale. Politiche e interventi che possano essere monitorati e valutati al fine di incoraggiare lo sviluppo di nuove misure per i giovani e influenzare positivamente la politica e la pianificazione locale.

Il COVIGE ha quest'anno rilasciato le Linee guida per la valutazione di impatto generazionale, varate dal Ministero per le Politiche Giovanili e approvate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il punto è oggi l'integrazione effettiva delle linee guida. Il lavoro del COVIGE mette quindi finalmente l'Italia al passo con altri importanti partner europei.

Le esperienze dei Paesi europei difatti ci mostrano come le valutazioni ex-ante e di impatto generazionale sulle politiche pubbliche abbiano incoraggiato la costruzione di nuovi Piani d'Azione e lo sviluppo di nuove misure per i giovani. Abbiamo esempi di questo in Austria, dove dal 2013 è in vigore un sistema di valutazione di impatto orientato ai risultati denominato "Youth Check". Una legge secondo cui tutte le nuove proposte legislative e regolamentari sono valutate per le potenziali conseguenze che potrebbero avere sui bambini e sui giovani under30 e dopo un periodo di tempo viene effettuata una verifica tra i risultati attesi e i conseguenti effetti di medio periodo. O ancora,



possiamo citare il rapporto sulle azioni intraprese a favore dei giovani prodotto annualmente in Spagna dall'Istituto della Gioventù, sulla cui base vengono stabilite nuove misure per i diversi Ministeri. Altrettanto interessante è l'Osservatorio Permanente della Gioventù in Portogallo che lavora di concerto con il governo per monitorare le politiche pubbliche in ambito giovanile. Questo è uno strumento che facilita la partecipazione attiva, aumenta la fiducia dei giovani e il coinvolgimento delle organizzazioni giovanili nel processo legislativo.

### 3. La relazione tra educazione dei giovani alla partecipazione attiva e alla cittadinanza e il loro contributo ad una società più coesa e alla costruzione dell'identità europea

Le questioni prima rilevate dell'attuale urgenza generazionale hanno continuato a non trovare risposta. La prima causa quantificabile di questi dati è il disinvestimento sulle leve tradizionali della crescita socioeconomica delle giovani generazioni: istruzione, formazione e lavoro. Questo fenomeno riporta una spesa pubblica per l'istruzione in percentuale sul PIL del 3,9%, su una media UE del 4,7%, e una spesa pubblica per la ricerca sul PIL dell'1,53% su una media UE del 2,32%.

Dunque, è una generazione che percepisce che anche l'investimento economico, oltre che politico, è scarso. Per questo, le ragioni degli ostacoli alla partecipazione giovanile non possono essere fatte ricadere puntando il dito sui giovani e sulla presunta mancanza di interesse giovanile per il bene comune. Sono molto meno discusse e riconosciute le carenze sistemiche dell'assetto democratico e delle istituzioni nel promuovere l'impegno dei giovani nella vita pubblica e nell'esprimere le preoccupazioni e gli interessi dei giovani a tutti i livelli di governo.

Difatti, i giovani sono molto legati al tema della solidarietà, un pilastro fondamentale a livello europeo. Nonostante ciò, l'Italia fatica ad avere una legge per il riconoscimento della professione degli animatori socioeducativi, sebbene proprio questa professione, svolta da molti giovani, sia stata determinante nel periodo di emergenza pandemica.

Inoltre, un punto centrale è proprio il sostegno e il riconoscimento delle competenze non formali, acquisite con l'associazionismo e con il volontariato, riconosciute come essenziali nel contrasto alla povertà educativa. Difatti molti studi dimostrano come l'accesso dei giovani a queste attività, compreso l'accesso culturale e sportivo, crei un ambiente di inserimento socio-cognitivo stimolante, aumentando il loro coinvolgimento nella comunità e nel processo di promozione della cittadinanza attiva.

È vero che la povertà educativa si traduce in primo luogo nella privazione delle competenze cognitive, ovvero quelle competenze fondamentali per uno sviluppo formale professionale; ma si traduce anche nel mancato sviluppo delle capacità cosiddette "non-cognitive" quali la motivazione, l'autostima, la

comunicazione, la cooperazione, l'empatia, la visione, ovvero la spinta ad avere aspirazioni e sogni, che sono altrettanto fondamentali per lo sviluppo, il progresso, il benessere individuale e collettivo e il piacere della partecipazione. Queste capacità interne intellettive ed emotive permettono non solo di cogliere le opportunità sociali ed economiche, ma anche di metterci in condizione di realizzare e esercitare la nostra libertà sostanziale di essere, di fare, di esserci e fare insieme.

La crisi odierna di senso profonda individuale e collettiva ha generato una domanda inesausta di senso non solo nel lavoro, nella produzione e nel consumo, ma ancor più nella qualità della relazione umana. Oggi più che mai, dunque, la sfera educativa è chiamata attivamente a ripensare un'idea di sviluppo umano e di società in grado di formulare un nuovo paradigma, capace di cogliere la complessità, la multidimensionalità e la dignità di ogni essere umano.

In senso più ampio, la questione si incardina nell'educazione ai diritti umani. Questa racchiude in sé la costruzione di programmi educativi e attività sul pilastro fondamentale della promozione della pari dignità umana, della partecipazione attiva, dell'apprendimento interculturale, dell'educazione allo sviluppo sostenibile, della tutela, della protezione ed empowerment delle minoranze e di coloro che sono in una condizione di marginalità. In questo senso, il ruolo dei giovani, delle organizzazioni giovanili e delle politiche giovanili nella promozione dell'educazione non formale e informale è chiaramente precisato nelle priorità delle politiche giovanili del Consiglio d'Europa. Una di queste priorità è appunto sintetizzata nell'azione "Diritti Umani e Democrazia", incoraggiando la promozione di attività educative per la partecipazione attiva dei giovani, poiché stimola l'inclusione anche nei processi e nelle strutture democratiche.

Come disse Irina Bokova, già direttrice generale dell'UNESCO, l'educazione e la formazione è un "acceleratore di sviluppo e una forza per la pace".

Su tali punti il Consiglio Nazionale dei Giovani è da sempre impegnato, poiché siamo convinti che non possa esserci un reale cambiamento se non si permetterà alle giovani generazioni di non essere un "soggetto passivo" ma parte attiva nei processi democratici e decisionali, fornendo dunque maggiori opportunità di sviluppo delle capacità per gli educatori e rafforzando il coinvolgimento dei giovani nelle azioni, a partire dal livello locale.

Per queste conseguenze, la povertà educativa va vista come un campanello di allarme non solo individuale ma collettivo e strettamente sociale.

La azione del CNG: il suo consolidamento è una sfida per tutta la nostra società non solo per i giovani

Vorrei riportare un dato che trovo molto significativo. Nel corso dell'8° ciclo del Dialogo UE, un dialogo tra i giovani, le organizzazioni giovanili e i responsabili politici, è stato rilevato che solo due

giovani su dieci ritengono di avere spazi civici a sufficienza. Mentre, tra le proposte emerse, i giovani chiedono la tutela degli spazi civici, promuovendo spazi sia fisici che digitali affinché tutti possano partecipare attivamente ai processi decisionali pubblici.

Il Consiglio Nazionale dei Giovani nasce in primo luogo come una piattaforma di dialogo con le tante organizzazioni giovanili che lo compongono. Ed è proprio attraverso questo legame che trova la sua forza come organo consultivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con lo scopo di dare la possibilità a tanti giovani di far sentire la propria voce e di partecipare ai processi di ripresa e resilienza, nell'Anno europeo dei giovani, il CNG ha lavorato nelle Conferenze sul Futuro dell'Europa e sul Dialogo dell'UE con i giovani in cui sono stati stimolati processi di consultazione trasparente attraverso dibattiti locali e nazionali, momenti di confronto organizzati in collaborazione con le istituzioni, gli enti locali e la società civile.

In particolare, il Consiglio Nazionale dei Giovani, con l'obiettivo di condurre indagini e ricerche, ha siglato accordi con importanti università, centri di ricerca e fondazioni italiane, avvalendosi, altresì, della collaborazione di professori universitari, ricercatori, professionisti esperti che, a titolo personale, hanno supportato il lavoro dell'organizzazione, fornendo un servizio di reperimento dati, di elaborazione di studi e rapporti sulla condizione giovanile, utili a definire le politiche per i giovani.

Queste stesse iniziative offrono supporto al dibattito in seno alle associazioni del Consiglio per riflettere su dati concreti del Paese reale e offrire Raccomandazioni alle istituzioni in base alle diverse specificità e sensibilità che ciascuna associazione esprime quotidianamente nel proprio ambito.

Attività di ricerca, di approfondimento e di dibattito, dalle associazioni giovanili ai tavoli dei responsabili pubblici, su temi come le nuove professioni nel mercato del lavoro, sulla povertà educativa, sulla internazionalizzazione, sulla ricerca scientifica e sulla digitalizzazione, sul benessere mentale, relazionale e fisico, sulle opportunità del turismo e dell'industria creativa e culturale, sui principali temi del bilancio generazionale, sul monitoraggio dei provvedimenti legislativi impattanti sulle giovani generazioni, sul nuovo universo di senso individuale post-pandemico, sulle pari opportunità, sullo sviluppo sostenibile, sul presente e sul futuro dell'Europa, sulle sfide di cooperazione europea e internazionale.

Questo è quello che il Consiglio Nazionale dei Giovani fa sin dalla sua nascita, questo è quello che ci accompagnerà, attraverso uno specifico Piano di intervento da ora al 2025 con le nuove "Linee Programmatiche" create a tante mani quante sono le organizzazioni che ci compongono.

### 3. INTERVISTA alla dr.ssa Lucia Abbinante, Capo dell’Agenzia Nazionale per i Giovani, Direttore generale

1. *Dr.ssa Abbinante, lei è stata la prima donna a dirigere l’Agenzia Nazionale per i giovani e anche la più giovane Direttrice nella storia dell’Agenzia. Questi due elementi, essere donna ed essere giovane, di per sé costituiscono una innovazione per una Agenzia che non tutti già conoscono e che comunque deve essere sempre dentro ai processi innovativi che interessano i giovani, ma che è anche un ente pubblico e come tale incontra difficoltà a stare al passo con i tempi. Quale è stato il suo segreto per affrontare queste sfide (ruolo innovativo e essere uno stakeholder)?*

L’Agenzia Nazionale per i Giovani che ho l’onore di dirigere è un ente governativo, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Commissione Europea, istituito dal Parlamento italiano in attuazione della Decisione 1719/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio d’Europa.

L’Agenzia ha il compito di promuovere la cittadinanza attiva dei giovani e, in particolare, la cittadinanza europea, la solidarietà e la tolleranza tra i giovani nella prospettiva di rafforzare la coesione sociale. La sua azione ha un approccio molto inclusivo e favorisce la conoscenza, la comprensione e l’integrazione culturale tra i giovani di Paesi diversi. Tra le altre finalità, l’Ang attua azioni di cooperazione nel settore della gioventù a livello locale, nazionale ed europeo; gestisce in Italia i Programmi europei Erasmus+ e Corpo Europeo di Solidarietà e le iniziative di concerto con il Governo con risorse nazionali del fondo Politiche Giovanili; offre ai ragazzi dai 13 ai 30 anni opportunità e occasioni in tema di mobilità, formazione, educazione, volontariato e scambio.

La mia nomina esprime la scelta di riconoscere conoscenza e competenza, professionalità e carisma come requisiti importanti per ricoprire impegni di responsabilità e di servizio alla comunità.

Dopo due anni di servizio, sono onorata dell’incarico che ricopro perché mi offre la possibilità di continuare a offrire tutto quello che sono, che ho e che conosco per dare il mio contributo nella costruzione di una società sempre più plurale ed equa.

Credo, infatti, che essere presi in considerazione per quanto si è e per quanto si possiede rappresenti un passo fondamentale nel processo decisionale che porti a comprendere che la diversità è l’unica chiave per lo sviluppo.

Senza dubbio il mio percorso professionale è fortemente espressione di una storia che comincia in un quartiere della periferia di Bari, dove ho imparato davvero cosa significhi impegnarsi e dedicarsi agli altri promuovendo percorsi di attivazione, di maturazione della coscienza civica, di lotta alla mafia sociale. Ho compreso il senso profondo dell’abitare le periferie urbane ed esistenziali, stando accanto ai giovani e incoraggiandoli alla partecipazione. Ora il mio impegno prosegue in Ang, continuando a promuovere l’attivazione giovanile, attraverso i programmi europei che l’ente gestisce.

Fin da giovanissima, infatti, l'attenzione verso i più piccoli, anche e soprattutto quelli con minori opportunità, ha caratterizzato il mio impegno sul territorio locale, attraverso il mio pieno coinvolgimento con realtà che si occupano di servizio sociale ed educativo.

Oggi quella che sono è senza dubbio il frutto di un percorso responsabile e consapevole verso l'altro, soprattutto verso gli ultimi e chi vive ai margini della società. Oggi sono qui a ricoprire un ruolo istituzionale che mi vede ancora una volta mettere la mia vita a servizio dei giovani, attraverso le numerose opportunità che l'Ang offre alle nuove generazioni. Sono sempre più convinta che l'ascolto, la partecipazione, la progettualità rappresentino il mio impegno per costruire un Paese dove i giovani sono i protagonisti del cambiamento e costruttori di un futuro inclusivo.

Da Direttrice Generale dell'Ang continuerò a spendermi perché i ragazzi e le ragazze possano sentirsi rappresentati nelle alte istituzioni e coinvolti nei processi decisionali delle Politiche Giovanili. Sono loro che oggi ci insegnano l'arte della resilienza, a saper leggere con creatività il quotidiano e a ripensare i paradigmi delle sfide inedite e ad affrontarle con nuova consapevolezza.

*2. La sfida di accrescere la partecipazione dei giovani e la loro cittadinanza attiva sono quei comportamenti che vengono sempre evocati dalla politica e da chi si occupa dei giovani. Cosa pensa dei giovani e cosa si può fare per accrescere la loro partecipazione?*

Consapevole del percorso vissuto in questi 15 anni e della grande esperienza maturata a servizio di tanti giovani italiani ed europei, l'Agenzia Nazionale per i Giovani ha perseguito l'impegno nell'accogliere la Programmazione Europea 2021-2027 e nel riscoprire una rinnovata presenza dell'ente nella vita dei giovani e un nuovo ruolo nelle politiche di attivazione, per offrire proposte sempre più avvincenti e vicine ai desideri e ai sogni dei giovani del nostro Paese.

Oggi parlare di giovani e con i giovani, non può che partire dalla considerazione che giovani sono una generazione connessa, attiva, responsabile; desiderano crescere con figure di riferimento autorevoli.

I giovani non vogliono essere solo ascoltati ma essere parte attiva nei processi decisionali, nei percorsi di costruzione di un Paese sempre più inclusivo e paritario, scoprendo ogni giorno competenze e abilità, passioni e professionalità da mettere a servizio delle loro comunità.

Infatti, l'orizzonte di senso al quale l'Ang intende guardare è innanzitutto accompagnare i giovani a orientarsi tra diverse opportunità di crescita e a spendersi in progetti che li vedano protagonisti attivi di un possibile cambiamento dei territori che abitano, nella certezza sempre più forte che oggi sia necessario promuovere incontri ispirazionali e che favoriscano l'interazione e il confronto; oltre che

contribuire a formare nei giovani una coscienza e una identità orientata dai valori e dai principi su cui è nata l'Unione Europea.

Dedico, inoltre, il mio impegno a implementare e a rafforzare i network dell'Ang e a favorire la nascita di nuove reti e community.

In questi anni, l'Agenzia ha consolidato l'esperienza con gli Europeers, giovani ambasciatori della mobilità europea; si è adoperata per rafforzare le competenze digitali dei giovani tramite la predisposizione di idonei strumenti di aggregazione e socializzazione e la valorizzazione del network Ang inRadio, che rappresenta ormai una best practice come rete di relazioni e di progettualità; ha lanciato il progetto GenC: Generazione Changemaker, un'iniziativa volta a promuovere la partecipazione giovanile costituendo una comunità di giovani dai 13 ai 25 anni che siano attori del cambiamento (changemaker), ispiratori di altri giovani, a loro volta accompagnati in questa esperienza da Mentor di età compresa tra i 25 ed i 35 anni. Gen C oggi può contare su un network di 100 giovani e un ampio partenariato di oltre 50 organizzazioni.

3. *Nel panorama nazionale l'Agenzia rappresenta un attore delle politiche giovanili che spinge verso propulsore di Europa nel campo della politica giovanile. Dal suo punto di vista, e in base alla esperienza potrebbe dire se a suo avviso l'Italia si conforma gli indirizzi europei per i giovani? O cosa manca ?*

I Programmi Europei, gestiti dall'Agenzia Nazionale per i Giovani, rappresentano la traduzione concreta delle Strategie dell'Unione Europea. Grazie alla guida dei Governi nel ruolo di Autorità Nazionali e il lavoro delle singole Agenzie, infatti, le politiche europee in favore dei giovani vengono implementate sui territori nazionali.

La Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027, rappresenta il quadro di riferimento dal quale discendono i programmi Erasmus+ e Copro Europeo di Solidarietà. Punta ad affrontare le sfide esistenti e future su cui si sono confrontati i giovani di tutta Europa. L'obiettivo della Strategia è quello di favorire lo sviluppo personale dei giovani, accrescere le loro competenze, promuovere l'autonomia, affinché diventino attori di cambiamenti positivi nelle proprie comunità e protagonisti della solidarietà.

Per i prossimi anni la Strategia intende migliorare le decisioni strategiche per quanto riguarda gli effetti che queste ultime hanno sui giovani in tutti i settori, in particolare l'occupazione, l'istruzione, la salute e l'inclusione sociale.

Per realizzare questi obiettivi la Commissione europea offre una serie di strumenti in forma di programmi e progetti che offrono opportunità facilmente accessibili e consentono ai giovani di

esprimere il proprio impegno a beneficio delle comunità, acquisendo al contempo esperienze, abilità e competenze necessarie al loro sviluppo personale, sociale e professionale.

La Strategia europea, inoltre, definisce tre linee di indirizzo che rappresentano tre importanti temi sui quali ciascuno Stato membro si impegna a tradurre in attenzioni e percorsi, strategie e azioni:

- il riconoscimento della figura dello Youth worker;
- la partecipazione e la cittadinanza attiva;
- i diritti umani e l'approccio inclusivo, con particolare attenzione ai giovani con minori opportunità.

Per quanto concerne il tema del riconoscimento si richiede che ci sia un maggiore impegno da parte delle competenti Autorità a riconoscere le competenze trasversali che costituiscono i risultati di apprendimento delle attività promosse dalla politica europea per la Gioventù.

Inoltre, le attività di mobilità europea sono tutte concepite nel contesto della promozione dell'apprendimento non formale e informale e si basano sulla partecipazione attiva dei giovani. Si tratta di attività che avvengono al di fuori dei programmi di istruzione e formazione formale, prevedono un approccio partecipativo, l'adesione è su base volontaria ed è strettamente collegato alle necessità e agli interessi dei giovani. L'apprendimento informale avviene attraverso iniziative giovanili, confronti e discussioni tra gruppi di pari, attività informali. Questo metodo potrebbe essere maggiormente valorizzato dalle scuole proprio nell'ambito delle loro responsabilità educative che per altro sono sempre più chiamate ad assicurare anche l'educazione degli studenti nel campo della educazione civica e della educazione all'Europa e ai Diritti dell'Uomo.

#### 4. *Quali le attuali sfide?*

L'Agenzia Nazionale per i Giovani è stata designata quale ente attuatore in Italia del capitolo Sport a livello decentrato. L'obiettivo generale di questa azione è consentire al personale delle organizzazioni sportive, principalmente negli sport di base, di migliorare le proprie competenze e acquisirne nuove attraverso la mobilità per l'apprendimento, trascorrendo un periodo di tempo all'estero.

Con una dotazione finanziaria di 856.240 euro per l'anno 2023, l'Ang, infatti, potrà finanziare progetti di mobilità per lo staff e i coach di organizzazioni principalmente operanti a livello di base. Sicuramente questa novità rappresenta una sfida da accogliere, valorizzare e promuovere anche in considerazione del valore educativo che riveste lo sport nei percorsi di crescita delle ragazze e dei ragazzi, valore riconosciuto e presente anche nella nostra Carta costituzionale.

Credo inoltre che oggi sia fondamentale e importante avviare una riflessione generale sulla narrazione ormai superata dei e sui giovani, che vanno messi nelle condizioni di esprimere le loro idee e desideri, progetti e scelte, e abbiamo bisogno di adulti capaci di accompagnare, sostenere e incoraggiare le nuove generazioni, valorizzando l'intergenerazionalità, come valore unico e oggi indispensabile nella creazione di comunità mature e audaci.

5. *Qualora lei fosse nominata Ministro per i Giovani, potrebbe indicare i macro titoli di alcune priorità in un mandato di legislatura?*

Ne indico tre:

1. *Riconoscimento della figura dello youth worker*

Fin dagli anni '80, i programmi di politica giovanile dell'Unione Europea hanno contribuito a formare una nuova generazione di animatori socioeducativi maggiormente ancorati alle politiche e al dibattito Europeo sullo youth work e hanno finanziato in modo continuativo progetti volti al riconoscimento e allo sviluppo delle competenze di youth worker. Attraverso iniziative e partenariati strategici costituiti nell'ambito del network delle Agenzie Nazionali del settore Youth, alcuni dei quali promossi dall'Agenzia Nazionale per i giovani, gli "youth workers" italiani hanno avuto la possibilità di partecipare a molte attività formative e contribuire allo sviluppo e all'applicazione di metodologie e modalità innovative nel lavoro con i giovani.

Negli ultimi anni stanno nascendo in Italia reti informali e associazioni tra operatori che iniziano a riconoscersi 'youth worker' in sintonia con le politiche e il dibattito Europeo sullo youth work. Le iniziative di cui gli YW si fanno promotori attraverso progetti di comunità si inseriscono proprio negli ambiti richiamati come prioritari dalle Raccomandazioni 2019: quello della popolazione a rischio povertà o di esclusione sociale, l'accessibilità ai servizi sociali, all'assistenza a domicilio o presso le comunità, l'abbandono scolastico e la povertà educativa, la prevenzione dei rischi naturali, la diversità di genere, la transizione verde e digitale.

Il riconoscimento del ruolo dello youth work come leva determinante nel lavoro di contrasto dell'esclusione sociale, di rafforzamento della coesione territoriale e sociale e come leva per la formazione delle competenze per lo sviluppo della persona è centrale nelle politiche europee e, in questo contesto, l'animatore socio-educativo per i giovani, come viene definito lo youth worker in italiano, è considerato dall'Unione europea tra le nuove figure professionali più importanti da incentivare e sostenere in tutti gli Stati membri.



A dicembre 2020, sotto la Presidenza congiunta della Germania dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, circa 1000 partecipanti si sono ritrovati, online, per il 3° Convegno europeo dell'animazione socioeducativa ovvero Youth Work. Una unica convergenza politica ha dato impulso a questo appuntamento europeo che si è concluso con l'approvazione della Dichiarazione che favorisce la nascita di una importante Agenda sulla politica giovanile, nota come l'"Agenda di Bonn". Il Convegno è stato il punto di partenza dell'agenda per la cui attuazione tutti gli stakeholders interessati compartecipano, in base alle rispettive competenze al processo pluriennale di Bonn. L'Italia ha partecipato con la sua delegazione composta dall'Agenzia Nazionale per i Giovani e dal Dipartimento per le Politiche Giovanili e Servizio civile universale nel ruolo di capi-delegazione insieme ad animatori socio-educativi, ricercatori, formatori, organizzazioni del settore, decisori politici regionali e locali. L'obiettivo della "Dichiarazione finale" ha uno scopo molto ambizioso e di medio periodo che impegna tutti a rafforzare l'Agenda europea sull'animazione socioeducativa, rispettando al contempo il quadro politico, e descrivendo passi, azioni e misure future da intraprendere nel corso del processo di Bonn. La dichiarazione finale è il risultato di un processo condiviso che ha recepito anche le istanze dei partecipanti e che mira a valorizzare e far riconoscere, in tutta Europa, il ruolo e il valore della "comunità di pratica degli animatori socioeducativi" e a rafforzare l'impegno politico per lo sviluppo e l'innovazione dell'offerta di animazione socioeducativa in tutta Europa e sarà un valido contributo anche in ottica di progettazione presente e futura nel panorama dei Programmi europei Erasmus+ e Corpo Europeo di Solidarietà. L'Agenzia sarà impegnata a implementare l'Agenda di Bonn attraverso la collaborazione attiva con tutti gli stakeholders, affinché nei prossimi anni ci si possa confrontare sui successi conseguiti in favore del consolidamento della politica giovanile. Per fare questo, vi è un'esigenza di continuità nel formalizzare una comunità di pratiche composta dalle rappresentanze del settore e orientata a definire i punti più importanti dell'Agenda di Bonn, che dovranno successivamente trovare necessaria implementazione nell'ordinamento dei singoli Stati membri.

## 2. *Strategia Nazionale per la gioventù*

È urgente oltre che necessario pensare una Strategia nazionale per la gioventù coerente con quella europea. Una strategia nazionale per i giovani contribuirebbe, infatti, ad affermare il carattere totalmente trasversale e intersettoriale delle politiche giovanili. Tale approccio garantirebbe l'opportunità di incidere sulle politiche dell'istruzione, formazione, trasporti, economia, lavoro, ambiente, salute e benessere, cultura, digitalizzazione in maniera organica, completa e totalizzante.

### 3. *Agenzia presidio delle Politiche giovanili nazionali ed internazionali*

Tutte le politiche europee, e in particolare quelle rivolte ai giovani, sarebbero maggiormente valorizzate se fossimo più efficienti nella nostra capacità di influenzare, con le nostre esperienze e i nostri approcci culturali, il processo e i contenuti di queste stesse politiche. Le attività di cooperazione richiedono, infatti, un approccio a medio e lungo termine. Occorre rafforzare il lavoro d'insieme e la prospettiva del Sud nel quadro delle politiche giovanili a livello europeo, soprattutto per quel che riguarda l'inclusione giovanile, le politiche di attivazione dei giovani nelle aree rurali e i modelli di contrasto al fenomeno dei NEET implementati nei contesti che per affinità culturale e sociale possono rappresentare un punto di partenza per la cooperazione.

Radicati sull'esperienza internazionale e proiettati verso nuovi orizzonti programmatici, credo sia importante che, dopo 15 anni dall'istituzione dell'Agenzia, come ente che gestisce in Italia i Programmi europei, sia importante oggi che l'Ang diventi sempre più un presidio per la costruzione di politiche pubbliche efficaci, concrete e reali a servizio dei giovani.

### 4. INTERVISTA al dr. Federico Samaden, Dirigente Istituto Alberghiero di Levico Terme e Presidente della Fondazione Demarchi (Provincia Autonoma di Trento)

1. Gentile Presidente, ringraziandola per la cortese disponibilità che ha manifestato nel dedicare il suo tempo a questa intervista, le pongo la prima domanda precisando la ragione per la quale ho pensato di approfondire il suo punto di vista. L'organismo da lei presieduto si occupa della realizzazione di studi e ricerche nel campo del sociale e della innovazione sociale e lei ha la fortuna di vivere in un territorio che è rinomato in Italia per la sua capacità di attuare una buona governance delle politiche. La Provincia Autonoma che promuove concertazione territoriale e locale si avvale di voi non solo per le ricerche, ma che per fasi supportare nella concertazione con il territorio. Malgrado nel vostro statuto la priorità non sia la politica per la gioventù, mi interesserebbe capire come vi rapportate, nel vostro operato, con l'universo giovanile, nel presupposto che l'innovazione sociale, che è il vostro "core" non può esistere senza l'attivazione delle giovani generazioni?

Effettivamente è vero, la Fondazione che presiedo è un ente strumentale no profit della Provincia Autonoma di Trento, nata nel 2013 dalla evoluzione del precedente Istituto Regionale di Studi e Ricerca Sociale che ora ha per mission statutaria quella di offrire dei servizi costruiti in ottica di innovazione sociale a cittadini/e, professionisti/e, privato sociale, istituzioni e organizzazioni.

Storicamente opera nell'ambito della formazione e dell'educazione degli adulti. Negli ultimi anni i suoi interventi riguardano anche la programmazione e valutazione di politiche sociali, la progettazione e valutazione di soluzioni per l'innovazione dei servizi e del welfare, il riconoscimento e sviluppo delle competenze e le attività di promozione culturale.

Le aree in cui la Fondazione è attiva sono quindi: welfare, comunità e cittadinanza; ricerca e valutazione; riconoscimento e sviluppo delle competenze; educazione degli adulti.

Tagliando perciò trasversalmente tutte le generazioni, noi siamo degli attori e anche degli osservatori privilegiati per lavorare in modo efficace sui territori e nella concertazione orizzontale. È su questo che negli ultime temi ci stiamo concentrando ed è su questo che vedo importanti connessioni con le politiche che interessano i giovani. Inoltre, l'approccio verso i giovani va contestualizzato, nel senso che qui si opera in un territorio in cui la spesa pubblica è sotto controllo ed è ben gestita; l'apparato gestionale della Provincia è forte e ben organizzato. Il Trentino inoltre è un piccolo territorio che tuttavia ha sempre investito nello spirito di comunità e del rapporto identitario tra il territorio e la popolazione trentina; gran parte del bilancio provinciale è investito nel welfare e in politiche di sostegno a giovani, donne, lavoratori e nuclei familiari, per garantire a tutti i fondamentali servizi sociali e per riconoscere diritti e opportunità anche a categorie spesso svantaggiate. Per cui, anche la questione giovanile, è affrontata con competenza e approccio di medio lungo termine.

Nella Provincia è recentemente intervenuto un cambiamento organizzativo che si caratterizza per aver collocato la politica giovanile sotto l'egida dell'indirizzo politico della cultura. Questa scelta essendo recente non ha ancora dei risultati ma costituisce sicuramente una innovazione di approccio che sembra riconoscere alle giovani generazioni un ruolo più pervasivo nella società e li fa uscire da un ambito in cui a volte vengono loro "ghettizzati".

Storicamente i giovani erano inquadrati nelle competenze dalla Presidenza della Provincia poi la competenza è stata trasferita nell'ambito delle politiche per l'Istruzione, successivamente della famiglia e perciò la Fondazione per la famiglia è stato fino a questo anno, l'Ente che ha coordinato e sostenuto gli interventi nel campo dei giovani.

In questo contesto, attraverso l'Agenzia della famiglia e dal 2022 attraverso la Fondazione Demarchi, sono stati introdotti due diversi strumenti di pianificazione che sono articolati in "Piano Giovani d'Ambito (PGA)" e "Piano Giovani di Zona". Nella prima tipologia rientra la pianificazione che viene costruita tramite l'apertura di tavoli di dialogo e concertazione da cui emerge l'impegno progettuale dedicato a particolari ambiti della vita della comunità trentina che coinvolgono i giovani di età compresa tra i 18 e i 39 anni e che attiva diversi organismi della vita socio economica presenti sul

territorio: associazioni universitarie, giovani professionisti e associazioni giovanili di categoria: cooperatori, artigiani, albergatori, industriali, settore terziario....

Il Piano Giovani di Zona (PGZ) si caratterizza per essere una pianificazione spontanea su iniziativa delle autonomie locali appartenenti ad un territorio omogeneo per cultura, tradizione e struttura geografica, interessati ad attivare progetti con e per i giovani di età compresa tra gli 11 e i 29 anni e a sensibilizzare la comunità verso un atteggiamento positivo e propositivo nei confronti dei giovani. A queste due forme di pianificazione che vengono attivate ogni anno e che hanno dei referenti tecnici operativi formati dalla nostra Fondazione si aggiungono anche i progetti specifici sono azioni promosse dall'Ufficio Incarico speciale per le Politiche giovanili della Provincia, realizzate dallo stesso o affidate all'esterno tramite incarichi a soggetti esterni (ad esempio associazioni). Per cui in Trentino ad eccezione di questa forma di intervento che nasce su iniziativa degli uffici della Provincia non vi è un piano giovani provinciale, ma ci sono diversi piani giovani e piani locali che nascono in base a delle iniziative e sollecitazioni provenienti dai giovani, ma che non riguardano i giovani in modo isolato ma le esigenze dei giovani nella comunità. Anche da questo metodo di lavoro emerge chiaramente che l'approccio della Provincia non è di considerare autonome e isolate le politiche giovanili ma di integrarle nella vita di comunità. Il benessere della comunità è l'obiettivo centrale della Provincia di Trento e delle politiche poste in essere.

Per quanto precede si comprende che il metodo scelto è un metodo che tiene conto e valorizza ciò che emerge a livello locale e che non si propone di gestire interventi direttamente. In questo percorso di sollecitazione dei diversi soggetti del territorio, emerge con maggiore chiarezza anche il ruolo dei Sindaci e l'importanza del loro coinvolgimento attivo nel senso che molte scelte che riguardano il benessere della comunità locale dipendono da scelte e iniziativa di competenza dell'ente locale che spesso non veniva coinvolto o essendo sovraccarico di lavoro magari non sempre ha potuto partecipare a tutti questi incontri di concertazione. Nel tempo risulta che il suo coinvolgimento sia necessario.

2. Considera importante il ruolo della ricerca nel campo della innovazione sociale e delle politiche che riguardano i giovani?

A partire dall'identificazione e dall'analisi di alcuni bisogni sociali emergenti di natura individuale, professionale o territoriale la Fondazione sviluppa, sperimenta e implementa soluzioni innovative attraverso processi di ricerca, progettazione e formazione.

Noi siamo una Fondazione che basa le proprie attività sulla ricerca e sulla ricerca-azione e riteniamo che la ricerca sia necessaria in quanto ci aiuta a leggere i fenomeni sociali e dentro ai quali operiamo

con il giusto distacco; consente di mettere a fuoco ciò che emerge e di orientare al meglio le priorità della politica. Nel nostro campo di lavoro, qualora fosse disgiunta dalla azione e dalla attività concreta sarebbe meno utile allo scopo. Ritengo perciò che la migliore forma per rendere utile la ricerca è che si inneschi un circolo continuo tra analisi dei dati, dei comportamenti, delle tendenze e di ciò che viene attuato nelle comunità locali, per cui anche le attività di monitoraggio e di valutazione dei nostri Piani diventano la base dalla quale partire per i nuovi interventi. La ricerca si alimenta così anche in corso d'opera tramite le attività insite nei piani e nella attuazione dei piani di cui abbiamo parlato prima.

3. Infine, vorrei conoscere meglio come vi rapportate rispetto alle linee di indirizzo dell'Ue nel campo della politica per la gioventù. Considerato che operate in un territorio che gode di una rilevante autonomia costituzionale non avete necessità di attendere che le Autorità centrali vi indichino linee di indirizzo rispetto a certi temi, ma siete "abilitati" a recepirli in piena autonomia. Costituiscono per voi un riferimento?

La Fondazione aderisce all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, impegnandosi con delle attività concrete rivolte al raggiungimento di obiettivi specifici. Gli Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile sono anche parte della Strategia Europea per la gioventù e tra questi obiettivi ve ne sono alcuni verso i quali i giovani sono molto sensibili, come per esempio, l'Istruzione di qualità, la lotta contro la povertà e contro i cambiamenti climatici, il contrasto alle disuguaglianze e le città sostenibili. Queste tematiche che sono universali, e calate sui territori significa lavorare sulle persone, sui loro interessi in renderli attori della costruzione del loro benessere. Tutti gli studi sulla propensione dei giovani alla partecipazione ci dicono che loro chiedono un coinvolgimento per le cause giuste: esempio ambiente, coesione sociale, giustizia etc. e la nostra missione è di calare questi obiettivi sui territori.

Ciò che per noi è fondamentale è la costruzione e la tenuta della comunità locale nonché il suo rapporto con il territorio; questo costituisce l'asse delle politiche che la Provincia ci chiede di portare avanti nella consapevolezza che in Trentino da sempre si lavora tenendo presente l'approccio culturale identitario.

Venendo ai giovani, in questa prospettiva emerge che il nostro metodo di affrontare i giovani è di non pensare ad insegnare loro la partecipazione con dei progetti di partecipazione; la partecipazione noi pensiamo che loro la apprendano mettendola direttamente in pratica e per tale ragione puntiamo meno sulla verticalizzazione delle politiche e maggiormente sulla trasversalità. Cerchiamo di creare la migliori condizioni affinché si sviluppi dialogo intergenerazionale e non specializzazione della partecipazione che dovrebbe avvenire in ogni caso nel creare le proposte di Piano.

Per questa ragione il nostro modo di fare politica per i giovani potrebbe apparire, secondo gli schemi classici delle politiche giovanili identificate come tali, come una specie di politica indiretta per i giovani in quanto non nasce con il bollino di “politica giovanile”, ma come politica di welfare di comunità nella quale il ruolo dei giovani è fondamentale. È fondamentale anche perché l’obiettivo valoriale che guida il nostro operato è di mettere al centro la persona, ma non la persona in senso individuale, bensì inserita in una comunità che deve interessarsi non solo dei singoli individui ma anche di chi viene dopo noi, nonché di chi ci stava prima di noi. La ricucitura della comunità in questa prospettiva crea relazioni reali e crea comunità e noi stiamo agendo dando protagonismo all’iniziativa dei giovani e basandoci sulla prospettiva dei bisogni e delle capacità dei giovani.

Questo approccio si basa sulla consapevolezza che si è interrotto il processo di continuità e di evoluzione intergenerazionale anche a causa delle modifiche della organizzazione del lavoro e della produzione, ma questo legame deve esser ricreato alla luce di nuovi paradigmi e non dei vecchi paradigmi. In base ai vecchi paradigmi si continua a parlare di “spazi” ai giovani, ma nella realtà accade che questi spazi che i giovani chiedono non vengono a loro lasciati dagli adulti. Si spendono molte energie e risorse nel parlare di giovani e nel creare progetti per i giovani, ma poi si prende coscienza che intorno a loro si realizza ciò che a loro meno serve. Se si condivide questo tipo di riflessioni, diventa semplice e conseguenziale condividere che se si vuole lavorare con e per i giovani non si devono fare politiche giovanili, ma si deve lavorare sugli adulti e in modo trasversale sulle cellule della società nella quale si vive: sul terzo settore, sulle realtà che operano a finalità pubblica, sugli imprenditori locali, sulle famiglie, sul volontariato, sulle parrocchie, in breve su tutti gli attori locali.

4. Considerato che dalle ricerche più innovative nel campo della educazione e della pedagogia, dicono che per lavorare ben con i giovani, far emergere la loro partecipazione attiva e consentire che esprimano diritto di cittadinanza occorre lavorare anche sugli adulti. La sua Fondazione nel campo degli adulti e della formazione ha una esperienza specifica. Può dire qualcosa a questo riguardo?

Il cambio di paradigma che ho provato a esporre ci indirizza verso la messa in campo di un metodo di lavoro che risponda maggiormente agli interessi di tutti e non solo di alcune categorie di soggetti. Se a mero titolo di esempio osserviamo il modo della scuola che per definizione dovrebbe essere quello che maggiormente interpreta e risponde agli interessi del mondo giovanile, possiamo tutti riscontrare che invece è prevalentemente guidato sulla base degli interessi del mondo degli adulti a partire dalla organizzazione di alcune attività che sono determinate da orari decisi in base alle esigenze degli adulti.

Perciò cosa resta da fare ora, come muoversi? In Trentino come ho spiegato si tende a guardare avanti a consolidare. Noi, sui giovani non partiamo da zero; ma occorre comprendere come rafforzare una nuova infrastruttura della società, della comunità locale e del mondo produttivo che sia forte e che sia sana.

In Trentino, grazie al lavoro che è stato compiuto tramite i tavoli di lavoro sui piani, tramite i piani locali, tramite le precedenti politiche per la famiglia esistono già dei presidi e su questi dobbiamo puntare per fortificarli e fare in modo che crescano sani.

Affinché la crescita dei giovani sia sana, occorre che cresca la capacità educante del territorio nel quale si vive. Se questo è l'approccio, grazie al supporto delle attività di ricerca stiamo sperimentando degli strumenti che ci servono a mettere meglio in luce le priorità sulle quali lavorare, le lacune che esistono e le fragilità sulle quali la comunità deve intervenire accettando che la politica faccia delle scelte per andare ad intervenire lì dove serve.

In questa prospettiva abbiamo creato un indicatore sintetico che qualifica i territori rispetto alla loro capacità educante. Si tratta di una griglia che si articola intorno a circa 12 indicatori dai quali emerge una specie di fotografia del territorio. Da questa fotografia si evince con maggiore chiarezza su quali aree intervenire e in questo modo è emersa anche l'importanza del coinvolgimento del Sindaco che magari opera in buona fede lasciando che dei temi specifici se ne occupino i singoli Assessori.

Il nostro lavoro diventa perciò un valido strumento per l'agire del sindaco, per le sue decisioni e per rendersi conto delle aree da migliorare e nelle quali investire in termini di risorse di modalità di lavoro, sapendo che comunque noi agiamo in territori che forse a causa della loro dimensione e del numero di abitanti, sono relativamente piccoli. Essendo piccoli si può lavorare su una logica di comunità e di sviluppo della comunità locale supportata da una capacità di governare. Probabilmente allargando la scala la capacità di governo richiederebbe anche altri strumenti e processi. Lo scopo dell'indicatore è anche di dare una direzione ai più giovani, di accompagnarli verso i loro percorsi di libertà. Cambiando la prospettiva, la domanda da porsi non sarà più cosa serve a me per stare bene, ma il soggetto che deve stare bene è il territorio, la comunità e perciò la domanda sarà "cosa serve al benessere di quel territorio? in quale parte siamo fragili? Cosa manca per stare bene insieme?"

Proseguendo in questa direzione anche gli strumenti a livello locale cambiano: non sarà più il comune a finanziare i progetti tramite un bando che si rivela essere uno strumento errato. L'onere del Comune, della Fondazione, dell'Ente pubblico che deve pensare al benessere della sua comunità diventa quello di far emergere e idee utili al progresso e al benessere di quella comunità e supportare, anche finanziariamente quelle che risultano più utili, le migliori. Per esempio, stiamo sperimentando un metodo che prevede l'emersione di 5 migliori idee che noi poi accompagniamo tramite project

manager preparati che si attivano per trasformare queste idee in progetti veri e propri e poi a realizzarli. In questo modo accade inoltre che si valorizza ciò che le persone sanno fare e si mette a capitale della comunità la persona nella sua completezza e non solo per lo status che in quel momento di vita gli viene attribuito; nel caso dei giovani ad esempio, questo significa che verranno visti non solo perché sono “studenti” o “NEET” e perciò la domanda più spontanea sarebbe cosa manca per farlo andare bene a scuola, per studiare o per trovare lavoro, ma perché sono anche musicisti, ciclisti, artigiani, animalisti, scalatori, meccanici, chef etc....

Cambiando l’atteggiamento e agendo in questa direzione, tutti siamo indotti anche a cambiare il modo di lavorare e ci porta ad attivarci secondo i principi della economia circolare e della economia della conoscenza, ma soprattutto della circolazione della conoscenza della quale tutti beneficiano. Questo per noi è innovazione sociale.

In conclusione, noi pensiamo che pensare al benessere e alla crescita in libertà dei giovani all’interno delle politiche giovanili sia oggi uno schema superato e rappresenta un metodo che ne limita le possibilità di sviluppo e di crescita. Se la nostra percezione è corretta, aver collocato il servizio “giovani” all’interno della struttura organizzativa che si occupa dei giovani, sarebbe una scelta coerente e all’avanguardia in quanto rappresenta un approccio culturale alla questione e questo presuppone una diversa considerazione della comunità intera.

## 5. INTERVISTA al dr. Tiziano Salvaterra, già Assessore politiche giovanili della Provincia Autonoma di Trento

1. Considerato che la Provincia Autonoma di Trento, si distingue nel panorama italiano per il suo impegno in materia di politiche per i giovani e che lei è stato il primo Assessore alla Provincia con delega ai giovani può esporre la visione della provincia di Trento su questo tema?

La Provincia di Trento ha iniziato a lavorare in materia politiche giovanili quando sono entrato in Giunta a fare l’Assessore tecnico alle politiche giovanili. Congiuntamente ai giovani mi era stata affidata la delega alle politiche per l’istruzione e la formazione professionale.

La politica per l’istruzione è stata sempre una politica trainante nel campo dei giovani e tuttavia e fino a quel momento tutto era visto in modo omologante intorno alla scuola e non all’universo giovanile. Perciò i giovani erano gli studenti e la politica per i giovani coincideva con la politica per l’istruzione.

La mia esperienza era stata fino ad allora nel mondo dell’associazionismo, in particolare prima nel mondo cattolico e poi nel campo delle cooperative giovanili. Portavo con me l’esperienza della organizzazione del tempo libero, delle attività culturali, della relazione giovani e territorio nel



supporto al giovane nella costruzione del suo progetto di vita. La responsabilità politica fin dall'inizio ha evidenziato che questo mondo non aveva voce nei riflessi delle politiche della Provincia.

2. Lei fu innovatore in questo campo e le chiedo di spiegare come è avvenuto che in Provincia Autonoma le politiche giovanili iniziassero ad avere una vita propria e un loro diritto di cittadinanza, ad esistere fino al punto da adottare una legge a metà degli anni 2000?

Quando sono diventato Assessore era il tempo della Riforma della scuola che su mia proposta fu approvata dal Consiglio Provinciale e il nuovo ordinamento del "Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino" metteva già l'accento sulla funzione educativa del sistema scolastico oltre che sulla funzione istruzione. La Provincia di Trento gode di una autonomia costituzionale che ha permesso di sviluppare nel tempo un sistema scolastico all'avanguardia; la riforma ha cercato di mettere insieme educazione e istruzione. La riforma del sistema dell'istruzione ebbe un effetto trainante sulle questioni giovanili in quanto anche tutto il tempo dedicato al negoziato e alle consultazioni territoriali fece emergere la presenza e il ruolo di alcuni attori territoriali che comunque si occupavano dei giovani senza avere le giuste interlocuzioni politiche e un sostegno da parte del sistema pubblico se non in termini di sostegno alle attività sociali o culturali, ma generazionalmente indistinte.

Occorre inoltre riflettere sul fatto che tale riforma, concretizzatasi con la legge n° 5 del 7 agosto 2006, per quanto innovativa e trainante per il mondo giovanile, si portava con sé i processi educativi, ma non li valorizzava a sufficienza... era come se fossero assorbiti dentro al mondo della scuola era come se la riforma non potesse basarsi compiutamente sul pilastro civico che sottostà al mondo educativo che per altro in Trentino vanta di una lunga tradizione. È infatti ben nota la storia del volontariato trentino, nel campo religioso, culturale, sportivo, degli alpini, dell'associazionismo dedicato alla valorizzazione e scoperta del territorio, della protezione civile. Tutto questo mondo non era ben valorizzato con questa legge.

Avendo queste percezioni e la posizione adatta in quanto primo Assessore alle politiche giovanili, malgrado non tutti fossero fiduciosi, decidemmo di avviare una iniziativa pilota, di test per esplorare cosa si muovesse sul territorio della Provincia di Trento e decidemmo di promuovere una piccola azione, circa € 500.000 per sostenere le iniziative locali, portate avanti dal mondo dell'associazionismo giovanile, certi che ci sarebbe stata una risposta, ma non così dirompente come invece accadde. Abbiamo pubblicato un bando per sostenere iniziative di natura soprattutto culturale e ricreativa portate avanti con e per i giovani. La risposta fu inaspettatamente molto alta e questo ci incoraggiò a proseguire e ci dette un rilevante carico di lavoro. Questa iniziativa permise una migliore

conoscenza di cosa si muoveva sul territorio, dove erano collocate le associazioni, quali attività portavano avanti e che valore educativo potevano avere.

3) A tale proposito, nel suo territorio, la distinzione tra educazione non formale e informale da un lato e il modo della istruzione e formazione a voi era già chiaro o ne avete preso coscienza grazie alle linee di indirizzo dell'UE?

Il mondo dell'educazione non formale in Trentino ha le sue radici lontane. L'associazionismo culturale e musicale, ricreativo, sportivo, ambientale, e ricreativo, era molto radicato nelle comunità locali l'ente pubblico sia provinciale che locale hanno sempre sostenuto le attività di socio-animazione rivolte ai giovani.

Il Libro Bianco di Delors "Nell'educazione un tesoro" è stato la nostra ispirazione; i giovani non sono mai stati visti solo come target da curare, da proteggere, ma soprattutto come generazione da valorizzare e da inserire nella vita delle comunità locali. Il *trend* e le condizioni attuali sono molto diversi. Rispetto alla domanda va detto che noi eravamo già di fatto europei in quanto il nostro associazionismo praticava già, e non necessariamente con le risorse di programmi europei, attività di scambio e di frequentazione dei luoghi europei e dei luoghi simbolo dell'Unione Europea come le sedi di Bruxelles della Commissione Europea e del Parlamento europeo. Grazie anche alla presenza di un ufficio della provincia a Bruxelles avevamo relazioni che rendevano facile far viaggiare e far parlare già europeo ai nostri ragazzi, e ciò ci ha molto aiutato a far uscire i nostri ragazzi, ma anche molti insegnanti, educatori, group leader che si sono formati attraverso l'esperienza anche uscendo dal loro ambiente quotidiano e hanno così frequentato ambienti culturali diversi e si sono create molte relazioni e collegamenti stabili tra ragazzi e con il mondo adulto coinvolto.

Anche la storia delle nostre relazioni con il mondo delle comunità trentine all'estero, in Germania, Belgio, Francia, Inghilterra, ma anche in Romania erano costantemente visitate dal nostro associazionismo rivolto ai giovani tramite attività ricreative-ludiche ma anche culturali ed educative. Con questo desidero evidenziare che la Provincia di Trento godendo di una grande autonomia, non aveva ai bisogni di aspettare le linee guida nazionali o che ci fosse un Programma europeo per fare gli scambi: noi li abbiamo messi in campo tenendo conto della collocazione mittel europea del Trentino facendola vivere di fatto ai nostri ragazzi. Le nuove generazioni sono vitali per i nostri territori e anche in loro vi era un forte attaccamento culturale e identitario alla nostra terra, alle nostre valli. È su questi aspetti che noi abbiamo iniziato a pensare alla Legge giovani.

4. Per quanto lei sta spiegando vi erano delle condizioni favorevoli, come ad esempio: eravate già di fatto europei, culturalmente solidi, agevolato da una propensione e una logistica adeguata per confrontarvi con il resto del mondo europeo, era stata approvata la Riforma della scuola che aveva

mobilitato grandi esperti a supporto delle scelte compiute, era uscito il Libro Bianco Delors che è stato un faro per rafforzare un impegno sul mondo giovanile e infine il successo dell'iniziativa pilota....così avete deciso di azzardare anche la legge giovani?

Sì, in quel momento c'è stato un contesto favorevole ad intervenire dopo la Riforma scuola anche sui giovani. Considerato il successo della iniziativa pilota che rese evidenti tante piccole realtà sparse nel nostro territorio, emerse l'esigenza di razionalizzare l'associazionismo, sostenerlo ove possibile, indirizzarlo se necessario affinché l'associazionismo giovanile fosse incoraggiato e tutti i mondi vitali presenti sul territorio prestassero attenzione a questo segmento di popolazione.

Forti della esperienza della riforma della scuola e del suo successo, abbiamo mobilitato il comitato che ci avevano supportato in quella occasione per costruire una legge giovani. Una legge quadro, con pochi articoli attiva ancora oggi di programmazione ed indicazione dei principi guida che devono avere gli interventi pubblici verso il mondo giovanile e l'associazionismo che ad essi si rivolge.

La legge è ancorata al ruolo delle comunità locali; i Comuni sono chiamati costruire per ambiti geografici omogenei i piani giovani locali coinvolgendo l'associazionismo locale. Questo approccio dura da quindici anni e nel tempo è diventato un modello ormai consolidato di coordinamento delle attività rivolte ai giovani all'interno del territorio di riferimento.

Successivamente, la Provincia ha promosso anche una altra dimensione della pianificazione, quella settoriale che si articola in "piani di ambito". Questa pianificazione ha una matrice trasversale e attiva tematicamente il mondo giovanile.

Come, ad esempio il mondo dei giovani professionisti diventa così protagonista mettendosi in movimento giovani che hanno interessi professionali comuni: ingegneri, architetti, avvocati, futuri commercialisti si incontrano per ragionare sul loro futuro e sul ruolo che le professioni recitano nella vita di una comunità. Questa forma di aggregazione tematica, che non ha nulla a che fare con i piani di ambito che esistono nelle altre Regioni in forza della politica socio-sanitaria, ha consentito di far emergere nel tempo, propensioni e capacità giovanili di esprimersi fare proposte, di saper tutelare e rappresentare interessi e di aver acquisito capacità e competenze che lasciano supporre che questi giovani, dai 25 ai 35 anni, saranno l'espressione di una classe dirigente ben preparata a gestire il nostro sistema economico-produttivo—politico trentino.

Il trend demografico, le emigrazioni e l'abbandono delle aree interne, delle nostre valli, un sistema formativo che punta alle opportunità individuali la digitalizzazione della vita dei giovani non favoriscono la partecipazione alla comunità. Questi fattori stanno incidendo profondamente sulla vitalità dell'associazionismo tradizionale che fa fatica a coinvolgere le nuove generazioni limitando

le opportunità di innovazione, di ricambio generazionale e minando la stessa sopravvivenza facendo venir meno una leva strategia per la crescita e il progresso del territorio.

Attualmente, a titolo di esempio, per coinvolgere i giovani occorre fare una grande pubblicità, promuovere delle iniziative di comunicazione e incoraggiarli. Ce ne sono pochi e la propensione ad attivarsi è bassa. Le pressioni esterne su di loro sono molteplici e tutte verso il sostegno di performance individuali e non di comunità e di condivisione; il capitale sociale è a rischio e le imprese che ci sono assorbono i ragazzi fin dalla giovane età limitando in tal modo loro percorsi esperienziali di vita e di evoluzione personale.

5. Quali sono le principali caratteristiche di questa legge e può indicare se questa normativa ha un ancoraggio alle linee di indirizzo europee sulla gioventù?

La legge muove dalla convinzione che un giovane da solo non riesce a valorizzare al meglio le proprie capacità ed a cogliere le opportunità che il territorio propone. Ha bisogno di una comunità, delle istituzioni di adulti che si interessano a loro; dall'altra la comunità in tutte le sue articolazioni istituzionali, produttive, associative, non ha futuro senza la partecipazione attiva e responsabile delle nuove generazioni.

Sul versante organizzativo la legge assegna alla provincia il compito di guida dell'azione verso le nuove generazione, della macroprogrammazione, ai territori locali spetta il compito di calare valori ed obiettivi nelle comunità locali mentre ai mondi vitali viene assegnato il ruolo di gestori di attività e di soggetti che si impegnano a favorire la partecipazione giovanile. Tutto questo in sinergia con tutte le componenti della vita sociale ed in primis del sistema educativo e formativo locale.

6. Considerato il vissuto di questa normativa lei ha qualche rimpianto, qualcosa che avrebbe voluto fare diversamente?

Questa legge è stata innovativa e ha tutt'ora una sua validità.

Forse i punti sui quali si sarebbe potuto fare di più sono così riassumibili:

- una maggiore attenzione alle attività di ricerca, studio, e valutazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti
- spingere di più sul fatto che le politiche giovanili hanno bisogno di adulti consapevoli e non solo di giovani. Spesso vi è la tentazione del "giovanilismo" cioè che i giovani ce la fanno da soli, e che pertanto le politiche giovanili devono indirizzarsi solo verso di loro. Le evidenze ci dicono che non è così, anzi l'opposto, che un giovane difficilmente da solo riesce a realizzare i propri sogni; ha

bisogno di adulti, di una comunità che sta dalla sua parte, che lo animi e lo supporti, accompagnandolo senza invadere la sfera di libertà, ma anche evitando di lasciarlo da solo.

- la terza riflessione riguarda il finanziamento di questa legge. Molte sono le forze che sminuiscono il tema e quindi si oppongono a far crescere il budget a disposizione. Dall'altra occorre dire che non sempre i territori ed i mondi vitali spendono le risorse in maniera sobria ed oculata dando fiato a chi non crede che i giovani vadano ascoltati aiutati sopportati.

Sarebbe bello che il budget per le politiche giovanili fosse legato ad un parametro ma dobbiamo essere realisti; nelle condizioni attuali questo è improbabile data la precarietà delle risorse complessive del bilancio provinciale.

Occorre anche dire che la dotazione che nel corso del tempo il bilancio provinciale ha riservato alle politiche giovanili è sempre stato adeguato alle richieste ed alle capacità di spesa.

7. Dalla sua ricca esperienza di territorio, di comunità e di politica quali insegnamenti vorrebbe consegnare in un rapporto tra peer, per esempio alle altre Regioni italiane in tema di politica giovanile? Quale messaggio di indirizzo darebbe a un governo che nasce per mettere un po' di ordine e per dare una impronta alle politiche giovanili nazionali che in Italia risultano un grande assente dai programmi politici di tutti i governi? Considera per esempio importante la questione antica della legge quadro sì o legge quadro no? e del riconoscimento dello Youth worker a livello nazionale?

Allo stato attuale se si vuole attivare un percorso di politiche giovanili adeguato al paese è necessaria una legge quadro nazionale che dia gli indirizzi, le linee guida, il metodo da adottare nello sviluppo delle politiche giovanili regionali, che stimoli i territori ad attivarsi tenendo conto delle specificità locali ma anche degli obiettivi generali.

Ad oggi vi è una situazione molto, forse troppo, articolata dove le politiche giovanili regionali si muovono in maniera disordinata a più livelli

a) sul piano delle definizioni del tema (tanti modi diversi di interpretare il termine politiche giovanili)

b) a livello normativo come regioni che si sono dotate di una propria legge mentre altre hanno preferito attivare una programmazione legata a qualche altro ambito (la scuola in particolare oppure la cultura)

c) nelle risorse messe in atto: alcune regioni non sono riuscite a spendere nemmeno la quota ricevuta dallo stato mentre altre hanno riservato proprie risorse al comparto

d) nel modo di rapportarsi con le comunità locali sia verso le istituzioni comunali che verso il mondo dell'associazionismo

Se si hanno veramente a cuore le nuove generazioni è necessario cambiare passo individuando un modello coerente

- in grado di dare unità di intenti a livello nazionale
- sulla linea individuata a livello europeo
- che si in grado di valorizzare le specificità regionali
- e di stimolo ad un approccio proattivo da parte delle istituzioni locali
- la valorizzazione dell'associazionismo presente a livello di microaree

Nella convinzione che al centro vi è un giovane da valorizzare nei suoi desideri e una comunità che deve aiutarlo ad inserirsi in maniera attiva e responsabile e che le attività sono uno strumento in questa direzione e non il fine delle politiche giovanili.

## BIBLIOGRAFIA

- Adam, R. & Tizzano, A. (2014). *Manuale di diritto dell'unione europea*. Torino: Giappichelli.
- Ariés, P. (1960). *L'infant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Parigi: Le Seuil. Tr. It. Bari: Laterza.
- Assmann, J., (1997). *La memoria culturale. Scrittura, ricordo e identità politica nelle grandi civiltà antiche*. Torino: Biblioteca Einaudi.
- Baccichetto A., Pozzobon A., Muraro N., Talon B. (2015), “Promuovere politiche giovanili fra coinvolgimento e partecipazione: il ruolo dello youth worker” in Balzanella A., Buzzi C. “Fare politiche con i giovani”, Franco Angeli (Milano) 2015
- Anzivino, M. (2015). “I giovani tra impegno politico e sociale” in Bazzanella, A., & Buzzi, C., *Fare politiche con i giovani*. Milano: Franco Angeli.
- Barbujani, G. (2008). *Europei senza se e senza ma*. Milano: Bompiani.
- Beauvais, C. et al. (2001). *A Literature Review on Youth and Citizenship*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Bettini, M. (2011). *Contro le radici. Tradizione, identità, memoria*. Bologna: il Mulino.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du Jugement*. Paris : Minut. Tr. It. Bologna: Il Mulino.
- Campagnoli, G. (2010). Storia e sviluppo delle politiche giovanili in Italia. In *RicercaAzione* (n° 2). Trento: Erickson.
- Caramiello L., Parente A., *La gioventù del silenzio. Droga e stili di vita fra gli studenti*, Tullio Pironti Editore, Napoli, 2007.
- Caramiello, L. (2012). *Frontiere culturali. Nuovi percorsi di sociologia e comunicazione*. Napoli: Guida Editore.
- Caruso, M.G. & Cerbara, L. (2020). *I dati ufficiali sulla povertà e sulla povertà educativa*. Aggiornamento 2019 Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali. IRPPS Working papers n. 119/2020.
- Cavalli, A. & Galland, O. (a cura di) (1993). *L'allongement de la jeunesse*. Arles : Actes sud.
- Cavalli, A., Martinelli, A. (2015). *La società europea*, Bologna: Il Mulino.
- CENSIS, *56° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, Milano: Franco Angeli, 2022
- Chiosso, G., Poggi, A.M., & Vittadini, G., (a cura di) (2021). *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*. Bologna: Il Mulino.
- Chisholm, L., Kovacheva, S. & Merico, M., (2011). *European youth studies, Integrating research, policy and practice*. M.A. EYS Consortium – Innsbrucin.
- Chisholm, L., Kovacheva, S. & Merico, M., (eds) (2011). *European Youth Studies- Integration Research, Policies and Practices*. Innsbruck: M.A. Eys Consortium University of Innsbruck.
- Codello, F., (2018). *Colin Ward. L'educazione incidentale*. Milano: Elèuthera.
- COE - Consiglio d'Europa (2003). *Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla vita locale e regionale*.
- Commissione Europea (2001). *Libro Bianco della Commissione Europea: un nuovo impulso della Gioventù Europea*.
- Consiglio d'Europa (2009). *Youth Policy manual - How to develop a national youth strategy*, Finn Yrjar Denstad.
- Costa, P. (1999-2001). *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll. Roma-Bari: Laterza.
- Costa, P. (2005). *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza.
- De Bernardi, A. (2004). “Il mito della gioventù e il mito dei giovani”. In Sorcinelli, P. & Varni, A. (a cura di), *Il secolo dei giovani. Le nuove generazioni e la storia del Novecento*. Roma: Donzelli Editore.

- Del Gottardo E., La dimensione fenomenologica: strategie per l'autoformazione e la cura del sé. Ruolo delle professioni d'aiuto, in L. Binanti (a cura di), *La capacitazione in prospettiva pedagogica*, Collana Ontologie Pedagogiche, Editore Pensa Multimedia, Lecce, 2014
- Erasmus+: *il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport*, Regolamento UE, 2021/817 del 20 maggio 2021
- Eurispes, *Rapporto Nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*
- Ferrari Bravo, L. & Moavero Milanesi, E. (2006). *Diritto comunitario*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Fragola, M. (2008). *Temi di diritto dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè
- France A. (1996), *Youth and citizenship in the 1990s*. In *Youth and policy*, n. 43, pp. 28-43.
- Grifone Baglioni, L. (a cura di) (2007). *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani nella provincia di Firenze*. Firenze: Firenze University Press.
- Hartog, F. (2022). *Chromos. L'Occidente alle prese con il tempo*. Torino: Einaudi.
- Helve H. (1997), "Perspectives on social exclusion, citizenship and youth", in Bynner et al. (1997), (a cura di) *Youth, Citizenship and Social Change in a European Context*, Ashgate, Aldershot.
- Helve, H. & Wallace, C. (2001), "The State and prospects of Youth and Citizenship" In Helve, H. & Wallace, C. (2001), (a cura di) *Youth, Citizenship and Empowerment*, Ashgate, Aldershot, pp. 3-7.
- Innerarity, D. (2008). *Il potere cooperativo*, In Innerarity, D., *Il nuovo spazio pubblico* (pp. 219-239). Roma: Meltemi Editore.
- ISFOL (2004). *Certificazione delle competenze e life-long learning : scenari e cambiamenti in Italia e in Europa*. Roma.
- Istituto Toniolo, (2020). *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2019*. Istituto Toniolo: Il Mulino;
- Istituto Toniolo, (2021). *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2020*. Istituto Toniolo: Il Mulino;
- Istituto Toniolo, (2022). *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2022*. Istituto Toniolo: Il Mulino;
- Leone, S. & Caramiello L., (a cura di) (2021). *Cittadinanza creativa. Giovani, partecipazione, innovazione, educazione*. Milano: Franco Angeli; vedi anche sito web Consiglio d'Europa. Vedi anche nota n° 25.
- Leone, S. (2017). "Il profilo polivalente dello youth worker nello spazio pubblico e nelle policies per i giovani. Prospettive di testimoni privilegiati delle politiche giovanili campane" in *Menti precarie e lavoro cognitivo*. Milano: Franco Angeli, pp.149-165.
- Leone, S. (a cura di) (2018). *I giovani delle differenze. La condizione giovanile in Campania*. Bologna: Il Mulino.
- Leone, S. (2020). Youth Work for Socio-Educational Challenges in the Mediterranean Context. In *Italian Journal of Sociology of Education*, pp. 149-174
- Leone, S. (2021). "Approcci e pratiche di youth work in Italia e nelle aree marginalizzate del Sud. Legami di continuità tra pratiche e politiche giovanili, sociali e educative" in *Sociologia* 2021, Vol 3, pp.97-100.
- Lucarelli, A. & Patroni Griffi, A. (a cura di), Tesauro, G. (prefazione di) (2009). Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea. In *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Luongo, P., Morniroli, A., & Rossi-Doria, M. (2022). *Rammendare. Il lavoro sociale ed educativo come leva per lo sviluppo*. Roma: Donzelli Editore.
- Maccarini, M., (2021). "Le character skills nel processo di socializzazione" in Chiosso, G., Poggi, A.M., & Vittadini, G., (a cura di) (2021). *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*. Bologna: Il Mulino.
- Marchetti F, Monti L. (a cura di) (2016). *Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà, Vincoli, norme, 6 opportunità: generazioni al confronto*. Viterbo: Dialoghi.



- Morciano D., Merico, M. (2017). "Critical Youth Work for Youth-Driven Innovation: A Theoretical Framework" in S. Bastien & H.B. Holmarsdottir, *Youth as Architects of Social Change: Global Efforts to Advance Youth-Driven Innovation*. Londra: Cham Palgrave Macmillan, pp. 43-74.
- Morciano, D. (2015). *Spazi per essere giovani. Una ricerca sulle politiche di youth work tra Italia e Inghilterra*. Milano: Franco Angeli.
- Morciano, D. (2021). *Youth Work in Europa e in Italia. Conoscere per ri-conoscere l'animazione socioeducativa*. Roma: Meltemi Editore.
- Moro, G. (1998). *Manuale di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci Editore.
- Moro, G. (2011). *Cittadini in Europa*. Roma: Carocci.
- Moro, G. (2013). *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Milano: Carocci editore.
- Moro, G. (a cura di) (2013). *Euro e Cittadinanza. L'anello mancante*. Roma: Donzelli Editore.
- Nato, A., (2020). *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica. (Collana studi sull'integrazione europea)*. Bari: Cacucci Editore.
- Nevola, G. (2007). *Democrazia Costituzione Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea* (Collana Serendipity). Padova: Liviana.
- Penrose, J. & Mole, R. (2008). *The SAGE handbook of political geography, Nation-states and national identity*. London: Kevin R. Cox & Murray Low & Jennifer Robinson.
- Percy-Smith, J. (2006), "What Works in Strategic Partnerships for Children: a Research Review", *Children & Society*, 20: 313-323. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2006.00048.x>
- Pitti, I. & Tuorto, D. (2021). *I giovani nella società contemporanea- Identità e trasformazioni*. Milano: Carocci Editore- Studi Superiori.
- Pozzobon, A., Talon, B., Baccichetto, A. & Muraro, N. (2014). "Politiche giovanili e percorsi di vita: l'approccio della ricerca-azione", in Bazzanella, A. Buzzi, C. (a cura di), *Fare politiche con i giovani. Letture e strumenti*. Milano: Franco Angeli.
- Ranci, C. (1989). *Politiche per i giovani*. Milano: Franco Angeli.
- Rosina, A., (2015). "Il ruolo delle nuove generazioni: strumenti e strategie di promozione della partecipazione attiva" in Bazzanella, A., & Buzzi, C., (2015), *Fare politiche con i giovani*. Milano: Franco Angeli.
- Rossi Doria, M., Ricciardi, E. & Pecorelli, M. (2019). *Scuola aperta- Riflessioni e percorsi di cittadinanza attiva*. Milano: Pearson.
- Sentenze della Corte Costituzionale 20 marzo 2006, n. 118, 12 dicembre 2007, n. 453, 27 febbraio 2008, n. 50, secondo le quali le politiche giovanili rientrano nell'ambito delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni.
- Strategia europea per la gioventù 2019-2027, *Risoluzione del Consiglio del 26 novembre 2018*, C 456 del 18/12/2018
- Stringher, C. & Patera, S. (2022). "Learning to learn: for a reflection on soft skills in a sociocultural pedagogical perspective" in *QTimes*, Anno XIV - n. 2, pp. 192-207.
- Tesaurò, G., (2020). *Manuale di diritto dell'Unione Europea*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Tramma, S., (2009). *Che cosa è l'educazione informale*. Roma: Carocci.
- Trattato di Maastricht, GUCE C 191, 29.7.1992
- Trattato sul funzionamento dell'UE, spec. parte II "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione".  
Versione consolidata, vedi GUCE C326/7 del 26.10.2012 del 2012
- Tramma, S., (2009). *Che cosa è l'educazione informale*. Roma: Carocci
- Villani, U. (2010), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari: Cacucci, II ed., p. 33.
- Williamson, H. (2002), *Supporting young people in Europe. Principle, policy and practice*, Vol. 1. Strasburg: Council of Europe publishing.
- Zincone, G., (1992). *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*. Bologna: Il Mulino.

## Fonti normative

Agenzia Giovani-Erasmus+: <https://agenziagiovani.it/erasmus/youthpass/>

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 303 del 14 dicembre 2007.

Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla vita locale e regionale, 2003.

Cedefop: <https://www.cedefop.europa.eu/it>

Compendio

Corte Costituzionale:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=116>

Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62 "Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107" <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-04-13;62!vig=2022-03-03>.

Decreto legislativo del 16.1.2013, n. 13 "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92. (13G00043)"(GU Serie Generale n.39 del 15-02-2013).

Decreto-legge n 297, art 5 del 27/12/2006, convertito dalla legge n 15 del 23/2/2007.

Definizioni di educazione formale, informale e non-formale presenti nello stesso sito

Erasmus+: <http://www.erasmusplus.it/gioventu/mobilita/youthpass/>

EU-Council of Europe Youth Partnership: <https://www.coe.int/en/web/youth/-/youth-partnership-launches-knowledge-hub>

Eurodesk: [https://www.eurodesk.it/sites/default/files/imce/users/user1/dodo\\_](https://www.eurodesk.it/sites/default/files/imce/users/user1/dodo_)

Europe youth strategy: [https://europa.eu/youth/strategy\\_it](https://europa.eu/youth/strategy_it)

Eurostat (2017). Les collectivités locales en chiffres 2017, Direction Générale des Collectivités Locales, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>

Forum europeo dei giovani

Gazzetta ufficiale Unione europea del 4/6/2018, C189/1. Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018.

Giovani Unisa- Osservatorio Regionale: [www.giovani.unisa.it/ossregpg/osservatorioregionale](http://www.giovani.unisa.it/ossregpg/osservatorioregionale)

Gioventù in Azione (2007-2013), Decisione n.1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006.

Gioventù per l'Europa (1995-1999) in GUCE L 87 del 20/4/1995.

Gioventù per l'Europa GUCE L 158 del 25/6/1988.

Governo (Italia) Politiche giovanili: <https://www.politichegiovani.gov.it>

[https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261623/YKB17\\_Text.pdf/84ae531b-fbc8-440e-95bf-082d585420bf](https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261623/YKB17_Text.pdf/84ae531b-fbc8-440e-95bf-082d585420bf)

<https://rm.coe.int/2012-compendium-non-formal-education/168077c10b>

<https://www.coe.int/en/web/european-youth-foundation/definitions>

<https://www.youthforum.org/our-story>

Italia- Legge 234/2012 [https://www.camera.it/leg18/398?europa\\_estero=662](https://www.camera.it/leg18/398?europa_estero=662)

Italian Youth Studies Life:

[https://www.researchgate.net/publication/336871979\\_Italian\\_Youth\\_Studies\\_Life](https://www.researchgate.net/publication/336871979_Italian_Youth_Studies_Life)

Legge 13/07/2015, n. 107 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 15 luglio 2015, n. 162.

Legge 205, Commi 594 - 601 del 2017, GU N.302 del 29.12.2017, entrata in vigore il 1.1.2018. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62).

Legge 24 dicembre 2012, n. 234, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;234!vig=2022-03-11>.

Legge 28/06/2012, n. 92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 3 luglio 2012, n. 153, S.O. Vedi spec. art 4 della Legge 92 del 28 giugno 2012.

Legge del 20 agosto 2019, n. 92 sull'Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica in (GU Serie Generale n.195 del 21-08-2019).

Legge del 7 agosto 2015 sulla Nuova Organizzazione Territoriale della Repubblica (NOTRe).

Legge di bilancio 2005 n 211 del 30.12.2004.

Legge n. 71 del 2017 di prevenzione e contrasto del cyberbullismo e le successive Linee Guida per l'applicazione della Legge 71 del 2017. Tali provvedimenti mirano a prevenire e contrastare il fenomeno del cyberbullismo anche tramite misure di carattere educativo e formativo, finalizzate in particolare a favorire una maggior consapevolezza tra i giovani del disvalore di comportamenti persecutori.

Legge regionale n.26 dell'8/8/2016 SCUOLA REGIONALE- di "CITTADINANZA EUROMEDITERRANEA" art. 3, comma 3, l.reg. 8 agosto 2016, n. 26.

Programma comunitario "Gioventù" (2000-2006), GUCE L 117 del 18/5/2000 (DEC PE e Cons. 1031 /2000 del 13/4/2000).

Programma Corpo Europeo di Solidarietà 2021-2027, Regolamento UE, 2021/888 del 20 maggio 2021, Programma Gioventù per l'Europa (1992-1994) , in GUCE L 217 del 6/8/1991.

Pubblicazione a cura del Consiglio d'Europa Learning mobility and non-formal learning in European contexts: Policies, approaches and examples:

Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente 2018/C189/01.

Rapporto Risultati delle Prove INVALSI 2021: <https://www.invalsiopen.it/risultati/risultati-prove-invalsi-2021>

Risoluzione CM/Res(2020)2 sulla Strategia del Consiglio d'Europa per il settore della gioventù 2030 adottata dal consiglio dei Ministri il 22 gennaio 2020, durante la 1365 riunione dei Delegati Ministri.

Sezione dedicata all'educazione non-formale del sito del Consiglio d'Europa:  
<https://www.coe.int/en/web/european-youth-foundation/non-formal-education>

Sito Parlamento: [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

Sitografia

Stato- Regioni, Conferenza unificata, 2021 <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2021/seduta-del-04082021/atti/repertorio-atto-n-104cu>

Unione Europa: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_it)

Youthpass: <https://www.youthpass.eu/it/>