

## Serena Angioli

Responsabile dell'Area progetti e programmi  
dell'Agenzia nazionale per i giovani

---

In quest'ultimo periodo – grazie anche al *Recovery Fund* che in certo qual modo ha risvegliato l'attenzione di molti – assistiamo a una rinnovata attenzione sui giovani. Trovo quindi tempestivo l'aver organizzato questo dibattito (che prevede una continuità nel tempo), e auspico che esso possa essere inquadrato all'interno di un contesto più ampio rispetto alla pur importante questione relativa alla destinazione dei fondi: non ci dobbiamo solo preoccupare di «rincorrere» le risorse e stare nell'attualità, ma mi auguro che questa tipologia di dibattito possa rimettere al centro la questione delle politiche giovanili nelle sue diverse sfaccettature.

Non sono molte le sedi in cui si affronta tale questione nella sua complessità. Sono quindi felice di poter interloquire con persone che rappresentano varie realtà nazionali in un contesto di riferimento molto diversificato come quello della politica giovanile italiana.

Nel preparare questa iniziativa ci siamo chiesti da dove partire. L'argomento che trattiamo può essere infatti affrontato da molti punti di vista.

Le Regioni e le Province autonome hanno una competenza importante sulle politiche giovanili e la stessa cosa avviene negli altri Stati europei che sono strutturati in modo analogo al nostro.

In Italia la situazione è però – se possibile – ancor più complessa perché sono coinvolte realtà regionali e locali che per il nostro assetto costituzionale svolgono anch'esse un ruolo significativo. Mi riferisco ad esempio alle Città metropolitane che hanno posto in essere degli interventi che riguardano il mondo dei giovani e ai Comuni che hanno ruoli importanti nei servizi di prossimità e che in alcuni casi sono molto attivi sulle politiche giovanili come promotori o come organismi attuatori di leggi regionali.

Ritengo quindi che, per affrontare la questione del tema delle politiche giovanili e della legge quadro nazionale, sia utile prima di tutto tracciare il *framework* all'interno del quale ci muoviamo. Quando si affronta l'«argomento giovani» tutta

la nostra attenzione è rivolta al fatto che manca una legge nazionale ed è forse opportuno chiarire da dove origina questo stato di cose.

Dobbiamo ricordare che dall'Unione Europea ci vengono degli indirizzi ben precisi, e che la stessa Unione ha una strategia sul tema dei giovani, malgrado la politica giovanile non faccia parte delle politiche a essa delegate; ciò significa che l'Unione Europea esercita delle competenze solo nei limiti del campo nel quale è stata delegata a intervenire sui giovani.

Non ci riferiamo qui a determinate categorie di giovani, come ad esempio a chi si trova in condizione di disoccupazione, di studente *drop out*, di studente (politica dell'istruzione), di giovane disoccupato, di Neet o altro, in quanto su alcune tematiche l'UE ha una competenza propria o, in base al principio di sussidiarietà, condivide con gli Stati determinati aspetti di alcune politiche. In questo senso l'Unione ha certamente delle competenze in materia di disoccupazione, come anche, tra l'altro, sulla formazione professionale, e può incidere anche sui giovani, ma non solo.

In questo webinar ci riferiamo invece al «giovane» indipendentemente dal fatto che sia ad esempio un «giovane con problemi» – e allora entriamo in questo caso nella categoria della tematica sociale. Qui ci interessa la «questione giovani» al di là dalle differenti sfaccettature che la popolazione giovane può assumere.

L'Unione Europea – alla quale sono state delegate solamente determinate, specifiche politiche – non ha una competenza piena sulle politiche giovanili nel loro complesso, ma una competenza circoscritta ad alcune tematiche che afferiscono prevalentemente alla mobilità europea degli studenti, alla mobilità educativa dei giovani, agli scambi di giovani e alla mobilità degli *youth workers*, nonché alla partecipazione attiva dei giovani e al servizio volontario europeo, alla rappresentatività dei giovani nella società, ecc. L'UE può intervenire, da un lato, in maniera diretta per incoraggiare le politiche di cooperazione europea che afferiscono ai giovani e, dall'altro, in modo indiretto fornendo degli orientamenti agli Stati.

Questi orientamenti (appunto per il fatto che sono orientamenti e non regolamenti, perché come abbiamo detto non possono essere adottati regolamenti sulle politiche giovanili se non nella misura in cui intervengono in ambiti specifici come la mobilità o la cooperazione tra Stati) sono finalizzati a favorire la creazione del «cittadino europeo», la consapevolezza di essere un cittadino europeo. Questa è la ragione per la quale si incoraggiano ad esempio giovani italiani ad andare in Spagna o giovani francesi a venire in Italia, perché si vuole appunto arrivare a costruire una mentalità europea: il «cittadino europeo», una cultura identitaria europea.

Partendo da questa constatazione, oltre agli interventi anche finanziari a sostegno di quanto sopra, le altre azioni che l'Unione Europea può porre in essere riguardano l'emanazione di linee di indirizzo. Noi ci siamo posti quindi nell'ottica di capire cosa accade quando l'Unione Europea produce tali orientamenti diretti ai ventisette Stati membri (come ad esempio quelli sull'animazione socioeducativa, ma ce ne sono tanti altri). Ci siamo chiesti come si pone l'Italia di fronte a questa spinta, come recepisce questi stimoli, questi suggerimenti.

Per altro l'Italia fa ovviamente parte dell'organo decisore in quanto i nostri ministri e i nostri delegati si riuniscono insieme ai componenti degli altri Paesi per approvare risoluzioni che poi ritornano a noi sotto forma di orientamenti. Non sono cioè atti che cascano sulle nostre teste a nostra insaputa, adottati da organismi estranei al nostro sistema istituzionale; c'è tutto un percorso di consultazione soprattutto in fase ascendente che, se funzionasse a regime, dovrebbe implicare con una certa sistematicità anche il coinvolgimento di vari enti, organismi e soggetti a titolo diverso interessati, e dunque dovrebbe far crescere una maggiore consapevolezza nella cosiddetta fase del recepimento.

In breve, quando qualcuno esprime una posizione a livello europeo, se tutto ha funzionato bene, manifesta quello che è l'esito di un processo di assunzione di una posizione che sta alle proprie spalle: si esporrà in base anche al mandato ricevuto per contribuire all'approvazione di quella determinata risoluzione che rappresenta un atto di indirizzo e di orientamento europeo.

Ci siamo resi conto (anche se qui non abbiamo il tempo per esaminare i dettagli) che molti Paesi hanno conseguentemente adottato una normativa quadro sulle politiche giovanili, paradossalmente anche quelli che sono entrati più tardi degli altri nell'Unione Europea e che quindi non sono tra gli Stati fondatori. E questo per me è sempre un punto critico o comunque sul quale ci si deve interrogare.

Parliamo, ad esempio, di un Paese piccolo ma che è all'avanguardia su tanti aspetti, e guarda caso lo è anche sulle questioni giovanili. Mi riferisco nello specifico al caso dell'Estonia, che ha fatto passi da gigante in questa direzione e che dovrebbe essere considerato un punto di riferimento. È pur vero che in uno Stato più giovane e più piccolo forse è tutto più semplice, ma il livello di attenzione politica che l'Estonia ha posto sui giovani è meritevole di attenzione.

Il nostro lavoro è stato quindi quello di analizzare gli orientamenti europei che in parte provengono dalla Commissione Europea e in parte dal Consiglio d'Europa, organo quest'ultimo che come sappiamo raggruppa quarantasette Paesi e non solo ventisette e che, pur avendo un potere incisivo minore, dà comunque

dei segnali politicamente rilevanti (sulle politiche giovanili forse ha addirittura anticipato l'Unione Europea e ora lavora in *partnership* con essa).

Dieci anni fa abbiamo fatto molte battaglie per avere una legge quadro nazionale, però all'epoca le Regioni e le Province autonome non si erano ancora tutte espresse mentre oggi molte di esse hanno una propria normativa. Analizzando la situazione ci siamo inoltre resi conto che ci sono Regioni che, pur avendo legiferato, non hanno poi attuato la legge che loro stesse hanno emanato, mentre ce ne sono altre che da anni hanno già legiferato e messo in campo una *policy* sistematica sui giovani.

In modo un po' provocatorio ci viene allora da chiederci: è più importante avere una legge quadro nazionale oppure sarebbe sufficiente agire affinché le normative regionali e locali che già ci sono trovino completa attuazione? Una normativa quadro nazionale serve o non serve più visto che le Regioni e le Province autonome stanno normando? E, se serve, su quali aspetti fondamentali e prioritari delle politiche giovanili sarebbe utile che vi fossero principi e criteri generali definiti a livello nazionale? Tra l'altro molti territori sono ricchi di esperienze all'avanguardia che non sempre riescono a essere conosciute anche altrove.

Sebbene qualche passo in avanti sia stato fatto grazie alla legge che ha istituito il Consiglio nazionale dei giovani (un organo consultivo), ci chiediamo se quest'organo del quale molte Regioni si sono dotate sia veramente efficace, se rappresenti davvero la voce dei giovani in merito a quegli argomenti sui quali essi oggi hanno interesse a esprimersi. Cosa possiamo altrimenti fare affinché la rappresentatività sia effettivamente portatrice di valori, azioni, conoscenze, innovazione? E affinché ci sia anche una prassi più sistematica nella consultazione delle rappresentanze dei giovani nelle sedi decisionali?

In Italia c'è stata discontinuità nella volontà politica. La responsabilità politica è in capo al presidente del Consiglio, il quale non sempre attribuisce a un ministro la delega ai giovani, che a volte viene invece conferita a un sottosegretario di settore. Dal 2019, dopo anni, abbiamo nuovamente una delega a un ministro (prima il ministro Spadafora e attualmente il ministro Dadone); ma anche a causa di questa discontinuità ci si può chiedere chi ha l'*ownership* effettiva della politica giovanile a livello nazionale in termini di indirizzo, di continuità e di recepimento degli stimoli che vengono dall'Unione Europea e di applicarli. Perché alcuni Paesi ci sono riusciti e noi no?

Da qui poi il discorso passa ai territori, perché tra i principi alla base delle politiche giovanili c'è quello dell'espressione a livello locale dei *desiderata* delle

istanze dei giovani, che costituisce il primo passo della partecipazione. Se anche a livello locale non ci sono le condizioni basilari perché i giovani si esprimano, è difficile poi ragionare a livello nazionale. In Italia gli scenari a livello regionale e locale della politica giovanile sono molto diversificati tra loro.

Un altro spunto di riflessione riguarda il tema dell'intersectorialità e cioè della capacità di fare in modo che anche nella concezione delle politiche di settore sia presa in considerazione la dimensione giovanile. L'Unione Europea ci spinge a tener conto dell'intersectorialità nel campo della politica giovanile affinché tutto quello che viene promosso, ad esempio tramite l'educazione non formale e attraverso l'esperienza educativa della mobilità e della partecipazione giovanile, si interfacci poi con il mondo dell'istruzione e della formazione.

Anche in questo caso in Italia abbiamo delle norme che sono, per così dire, estemporanee. Le ultime normative che hanno valorizzato l'educazione civica nella scuola (e quindi anche ciò che riguarda la partecipazione attiva del giovane) prevedono che gli istituti scolastici si aprano in modo più sistematico alle esperienze territoriali. Se però le esperienze territoriali non sono riconosciute, è tutto rimesso alla sola opzione dei bandi per attuare le iniziative complementari durante il periodo dell'anno scolastico che va da settembre a giugno. Si perde in tal modo l'approccio della sistematicità, della qualificazione delle esperienze territoriali, della continuità, e prevale un «progettificio» omologante che non sempre riesce a investire su una prospettiva di medio-lungo respiro.

Mancando la certezza della continuità, si investe poco anche sulla qualificazione e sulla formazione degli animatori socioeducativi che lavorano con e per i giovani, ad esempio nel campo della partecipazione e della cittadinanza attiva o su altre tematiche chiave per l'educazione civica dei giovani che richiedono un'educazione derivante dall'esperienza e dalla messa in pratica e una preparazione adeguata degli stessi insegnanti. Non si è lavorato abbastanza per un loro riconoscimento. Tutto viene rimesso alla progettualità e non alla *vision*.

Questi sono i temi sui quali ci stiamo interrogando, temi che possono essere analizzati da tanti punti di vista, a partire dalle linee di indirizzo europee oppure a livello regionale o locale; o anche soffermandoci sul silenzio della politica nazionale.

Ciò non significa che oggi non ci siano interventi in favore dei giovani. Al contrario, ce ne sono molti, ma spesso i giovani sono visti come un *target*, un *target* di una specifica, determinata politica. Solo per fare un esempio fra i tanti, gli imprenditori agricoli possono sì promuovere una politica per i giovani in

agricoltura, ma appunto si tratta di un *target* settoriale, che non fa parte di una macropolitica in favore del mondo giovanile nel suo complesso.

Vorrei aggiungere solo qualche riflessione in una materia che presenta, come abbiamo visto, molte sfumature.

In questo momento è molto difficile arrivare a una legge nazionale su un tema che non sembra ancora maturo nella sua complessità e che spesso viene semplificato. La semplificazione a volte è un rischio. Il problema delle leggi è che a volte nascono già vecchie perché la realtà dei territori nel frattempo si è evoluta. Quando si trova l'accordo per fare la legge, questa ormai è stata superata nei fatti, e sui giovani non possiamo permetterci una legge vecchia perché sarebbe un controsenso. In questo caso si deve guardare molto avanti per poter redigere una legge che abbia un senso in una società che muta in maniera rapidissima e nel momento in cui il territorio offre già delle realizzazioni molto avanzate, perlomeno alcuni territori.

Personalmente sono contraria a considerare i giovani solo dal punto di vista delle problematiche che possono presentare e quindi a normare solo le diverse dimensioni del disagio giovanile, circoscrivendo così la politica giovanile a una declinazione della politica sociale (la povertà giovanile, la povertà educativa dei giovani, le dipendenze dei giovani, ecc.).

Possiamo dire che i giovani devono essere investiti di attenzione a tutto tondo prima che diventino giovani, ossia partendo dall'età evolutiva, nella fase che precede l'«età dell'essere un giovane» fino all'ingresso nell'età adulta.

Per definizione viene considerata «giovane» la fascia tra i sedici e i venticinque anni, anche se in Italia siamo arrivati a trentacinque/quarant'anni perché prendiamo in considerazione la problematica della disoccupazione. Questo approccio è sbagliato perché vuol dire che in Italia passiamo dall'istruzione al lavoro senza dedicare le giuste attenzioni alle politiche educative ed esperienziali della persona, e spesso mettiamo in campo strumenti di politica del lavoro senza tutto ciò che precede e che rende preparati i giovani al lavoro. Dunque senza che questi ultimi siano strutturati da quel bagaglio di esperienza che dovrebbe accompagnare i percorsi di crescita delle persone e delle loro importanti competenze non cognitive e relazionali. Penso che sia un errore di visione politica.

A cosa ci riferiamo quando parliamo di strumenti e interventi utili a una crescita «sana» dei giovani? Voglio fare un esempio.

Prendiamo il volontariato. L'Italia è una terra ricca di esperienze di volontariato. Una cosa è però il volontariato fatto nel tempo libero, quando capita, quando è possibile, e un'altra è un volontariato strutturato, con accompagnamento, educa-

tivo, con verifiche in merito a cosa si apprende, con un metodo alle spalle, svolto eventualmente in ambienti multiculturali come quello del volontariato europeo, ambienti che mettendoti a confronto con altre culture fin da giovane ti aprono la mente, dove si parlano altre lingue e si conoscono altre culture, altri stili di vita...

Molto differente risulterà l'impatto educativo di una tale esperienza quando viene vissuta da una persona che ha un'età intorno ai diciotto/diciannove anni oppure quando la persona ha ventisei/ventisette anni. La capacità di generare orientamento nella vita formativa, lavorativa e personale è di gran lunga superiore se l'esperienza viene vissuta in età giovanile. Si dovrebbero proporre queste esperienze nelle scuole affinché tutti possano beneficiare di queste opportunità e magari acquisire un orientamento migliore per le proprie vite.

Accade a volte che i giovani si trovino a fare volontariato perché il fidanzato o la fidanzata lo fanno, perché ne hanno sentito parlare o perché sembra facile... o perché non si trova lavoro dopo aver fatto studi scolastici, universitari e master... allora si parte per il volontariato. Quando si realizzano queste esperienze in età troppo adulta, o quando si è troppo formati, le aspettative sono diverse e perciò quell'esperienza, magari svolta all'estero, non necessariamente genera l'impatto ricercato da questo genere di interventi che si caratterizzano appunto per essere un accompagnamento al proprio sviluppo, alla propria crescita personale e per rafforzare il passaggio verso l'età adulta.

Se una persona fa un servizio di volontariato a trent'anni, non gli dà quello che avrebbe potuto offrirgli quando ne aveva diciotto o diciannove. Questo è un punto fermo. Perché se lo si fa a trent'anni, dopo aver conseguito la laurea, frequentato un master o un tirocinio, oppure perché non si è trovato un lavoro, allora succede che ci si stufi, che non ci si trovi bene, che si accampino delle pretese sostanzialmente diverse dallo spirito con cui si affronta un'attività di volontariato a diciotto anni. Se ne hai ventisei/ventisette le aspettative sono diverse, e ciò è normale.

Cosa voglio dire con questo? La legge deve svolgere la funzione di creare strumenti grazie ai quali i giovani possano crescere bene, qualsiasi sia il contesto dal quale provengono. Se poi è una realtà in cui c'è un disagio, ci saranno delle attenzioni diverse, maggiori, specifiche, che possano far fronte a quella determinata situazione.

Tutti i giovani, in generale, devono però avere degli spazi dove poter crescere e confrontarsi, sia che vivano in realtà economicamente problematiche sia che provengano da famiglie benestanti: non è un problema di reddito, è un problema di espressione delle potenzialità e dunque la mancanza di questa opportunità è una perdita per la società.

Ci sono studiosi che hanno documentato come certe esperienze, e ovviamente non mi riferisco solamente al volontariato o al volontariato europeo, devono essere fatte in un'età che definiamo «età giovane». Ciò non significa che quel tipo di attività, o il volontariato, sia più o meno «buono», il volontariato è buono in sé, sempre, anche a cent'anni. Se però vogliamo che abbia una funzione educativa, e che intervenga dentro la vita delle persone per creare una società più giusta, più responsabile, più coesa, più europea, è necessario farlo in un'età in cui possa produrre il massimo impatto.

Si tratta di politica, non di «tecnica». La politica o c'è o non c'è, e a me pare – e queste sono considerazioni che esprimo a livello personale e non come Agenzia giovani – che non ci sia o che sia troppo debole su questo tema.

Per concludere, cosa ci dovrebbe essere scritto in una legge quadro nazionale non lo so, ho certamente qualche idea derivante dal mio impegno, ma ci si deve confrontare. Bisogna però farsi carico di queste tematiche e ribaltare questa situazione, affinché i giovani crescano bene in tutta Italia, in tutte le parti del nostro Paese. Altrimenti il disagio e le disparità non saranno solo tra il giovane palermitano e il giovane milanese, ma tra i giovani italiani e i giovani europei, francesi, spagnoli, tedeschi...

Questo è ciò che stiamo riscontrando oggi. I giovani italiani non hanno pari opportunità all'interno del nostro Paese e non ce l'hanno rispetto ad altri Paesi avanzati, come anche noi ci qualificiamo. Noi siamo un Paese avanzato, mi sembra...

## Giovanni Pozzari

Membro della Commissione politiche sociali della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

---

La prima questione che verrebbe da porsi riguarda il fatto se le politiche giovanili siano o meno una politica di intervento autonoma dalle altre, nel senso che – come ci ha ricordato Serena Angioli – abbiamo messo in campo tutta una serie di interventi rivolti al *target* giovanile senza però prevedere un *format*, un *framework*, un sistema.

In breve, non c'è una visione olistica delle politiche per i giovani.

Non vi è inoltre una definizione univoca di cosa siano le politiche giovanili. Ognuno di noi immagina qualcosa di leggermente diverso, in quanto tali po-