

Relazione

Presentazione ricerca: le politiche giovanili nelle Regioni italiane

di Tiziano Salvaterra

Direttore rivista Giovani e Comunità Locali

La ricerca svolta da Giovani e Comunità Locali sulle politiche giovanili attivate dalle Regioni italiane ha l'obiettivo di tracciare una mappatura dell'attuale panorama a livello istituzionale, cercando di evidenziare specificità, tratti comuni, criticità e potenzialità future.

1. INTRODUZIONE

Il Convivium di quest'anno rappresenta la terza tappa di una programmazione quadriennale volta ad indagare:

- la condizione giovanile nel dopo Covid alla luce dei cambiamenti che si stanno riscontrando nel modo di vivere le comunità locali;
- il modo di porsi delle nuove generazioni nella vita della comunità;
- l'atteggiamento della comunità verso il mondo giovanile;

cercando di comprendere quali iniziative, quali politiche sono possibili e ragionevoli a livello nazionale, regionale e locale per garantire al/alla giovane un sereno e produttivo passaggio dal mondo dell'adolescenza alla vita adulta. Al contempo si è cercato di indagare sui soggetti che a diverso titolo si occupano di giovani e sui rapporti che fra loro esistono o si potrebbero instaurare, in particolare tra pubblica amministrazione e società civile del terzo settore, ma anche, perché no, con il mondo profit oggi attento a quanto accade nelle comunità in cui operano.

In particolare nel Convivium 2021 l'attenzione era stata posta su tre questioni:

- la transizione verso il mondo adulto come passaggio da contesti formativi verso la cittadinanza attiva e responsabile;
- il dialogo fra generazioni come elemento importante per un passaggio sereno e produttivo da una generazione ad un'altra;
- il superamento dei condizionamenti posti dal contesto di origine, tema strategico oggetto di più ricerche da diversi anni. Superare questa situazione, che di fatto

porta alla costruzione di una società per classi, diventa un obiettivo determinante delle politiche giovanili per offrire al giovane pari opportunità e gradi di libertà.

Queste riflessioni portano il comitato scientifico della Rivista Giovani e Comunità Locali a programmare per il Convivium del 2022 un approfondimento sul tema dei contesti di riferimento, dando un titolo significativo all'iniziativa: "Conciliare valori e contesti, crescere nella professionalità, inserirsi nella comunità: tre facce della transizione verso l'età adulta. Politiche, strumenti, esperienze".

Dalle relazioni introduttive e dai lavori di gruppo emerse come nel periodo della transizione il/la giovane è chiamato/a a riflettere e a trovare un equilibrio fra tre dimensioni tra loro complementari ed interdipendenti:

- l'individuazione dello spazio professionale nel quale desidera inserirsi e i percorsi di professionalizzazione per raggiungere gli obiettivi prefissati;
- la gestione degli affetti, che riguardano il modo di vivere familiare e la ricerca di nuovi spazi di autonomia e di relazione, fino a giungere alla costruzione di un proprio ambiente familiare, senza tagliare le origini e le esperienze precedenti;
- la ricerca di spazi di partecipazione attiva alla vita della comunità o delle comunità nelle quali intende inserirsi.

Questi tre elementi sono fra loro interdipendenti nel senso che se uno è debole rischia di coinvolgere in maniera negativa anche gli altri due, mentre se il/la giovane riesce a trovare un equilibrio e giuste attese per ogni elemento avrà la possibilità di valorizzare al meglio i propri carismi, le competenze acquisite e le esperienze maturate nel tempo. Questo processo non è automatico, anzi necessita di pensiero, capacità di lettura, serio esame del proprio essere e del proprio divenire, consapevolezza dei vincoli e capacità di accettarli, aspetti che non sempre un giovane riesce a gestire da solo, soprattutto se emergono delle criticità o si manifestano elementi di criticità e/o di contrasto con il proprio contesto. Diventa così importante il supporto del mondo adulto, di qualcuno che offra il proprio aiuto competente e accompagni il/la giovane lungo questo percorso della sua vita.

2. LE POLITICHE GIOVANILI IN ITALIA

Partendo da queste considerazioni, come rivista ci siamo chiesti che cosa si sta facendo in Italia rispetto a questo segmento di popolazione e alle tematiche sopra evidenziate. Una volta finito il percorso formativo della scuola, cosa accade, chi si preoccupa di questi cittadini che stanno varcando la porta del mondo adulto? Non trovando molto materiale in materia, abbiamo deciso di andare a vedere che cosa stanno facendo le regioni italiane nell'ambito delle cosiddette politiche giovanili.

È stato un lavoro che si è rivelato molto più lungo ed impegnativo del previsto. Abbiamo osservato i siti delle regioni, letto ed esaminato le leggi, promosso un incontro con un responsabile degli uffici o servizi regionali per le politiche giovanili, per capire quello che stava accadendo a livello regionale, come si stava sviluppando anche a livello locale l'attività a favore delle nuove generazioni.

L'obiettivo era quello di capire, di registrare in un'analisi descrittiva il comportamento del governo centrale e quello delle singole regioni, per osservare gli elementi di convergenza ed eventuali situazioni di distanza degli uni dagli altri.

In questa sede presento in forma sintetica e schematica i risultati del lavoro rimandando al report di ricerca per i dettagli.

a. IL GOVERNO CENTRALE

Il governo centrale da sempre ha fatto la scelta, indipendentemente dal colore dei governi, di non legiferare in materia, di non predisporre delle linee guida, lasciando che le regioni sviluppassero autonomamente i loro progetti nel campo del mondo giovanile, intervenendo solo attraverso un'intesa regione per regione, per distribuire un fondo, che negli ultimi anni era diventato anche consistente, lasciando alle singole regioni la possibilità di legiferare in materia.

Nonostante ci sia un Ministero, un Dipartimento per le politiche giovanili, di fatto, a livello centrale, non vi sono linee di indirizzo, un quadro di riferimento per cui ogni regione ha potuto scegliere la propria strada.

b. I GOVERNI REGIONALI

Così ogni regione si è comportata in maniera autonoma, legiferando (17 regioni su 21) in maniera diversificata per linguaggio, contenuti e metodologie operative.

I titoli delle leggi evidenziano la proliferazione di approcci:

- “Promozione delle politiche giovanili regionali”, che è un titolo classico;
- “Disposizione in materia di politiche della famiglia, della promozione e dell'autonomia dei giovani, delle pari opportunità”, che mette insieme un coacervo di tematiche fra loro solo parzialmente interdipendenti;
- “Promozione delle politiche per i minori e i giovani”, mettendo insieme le persone dalla nascita fino all'affacciarsi al mondo adulto;
- “Riconoscimento e promozione del ruolo delle nuove generazioni nella società regionale”.

I riferimenti concettuali di introduzione delle diverse leggi, non potendo fare riferimento a documentazione nazionale, si rifanno in prevalenza a documenti proposti nel

corso degli ultimi vent'anni dall'Unione Europea o da qualche altro organismo internazionale (ad esempio ONU).

Le leggi regionali, come accade a livello nazionale, non danno definizioni di politiche giovanili.

Il tema “che cosa sono le politiche giovanili?” non viene tenuto in grande considerazione, eventualmente si fa la lista degli ambiti di attenzione; ad esempio, nella legge della Lombardia si elencano gli ambiti di azione:

- transizione verso il mondo adulto
- formazione e informazione
- sviluppo della professionalità
- inserimento nel mondo del lavoro
- cittadinanza responsabile e solidale
- autonomia abitativa
- creatività
- benessere psicofisico
- orientamento
- mantenimento dei giovani in loco
- rientro dei giovani immigrati.

Variiegata è anche l'individuazione delle generazioni interessate alle politiche giovanili: si va da 0 a 35 anni, con tutte le opzioni intermedie, compresa la posizione che non definisce gli ambiti temporali a cui la legge fa riferimento.

Si ha quasi l'impressione che vi sia paura nel dare una definizione alle politiche giovanili, forse per evitare di tralasciare qualche elemento oppure perché è difficile dare una definizione unica rispetto ad un range di età fra loro decisamente diverse ed articolate al loro interno. Più semplice risulta elencare gli ambiti di interesse piuttosto che cercare una definizione che identifica la mission delle politiche giovanili, gli obiettivi e le metodologie di attuazione.

L'applicazione delle leggi regionali è estremamente articolata, una macchia di leopardo con tante tinte: da chi ha velocemente approvato i decreti attuativi e l'indicazione a bilancio delle voci di spesa, a chi per anni non ha predisposto e mandato all'approvazione degli organi competenti i regolamenti previsti dai dettami normativi lasciando di fatto morire la legge.

Nasce l'impressione che i consigli regionali approvano le leggi su spinte diversificate:

proposta della giunta regionale o delle forze di maggioranza

proposta delle forze di minoranza che riescono a metterle a calendario del consiglio regionale

pressione della pubblica opinione (organi di comunicazione, centri di potere, organizzazioni forti sul territorio) o a seguito di avvenimenti importanti accaduti sul territorio regionale (bullismo, problemi di ordine pubblico, accentuazione delle dipendenze...)

Una volta approvata la legge, la giunta, i partiti di governo o le strutture dirigenziali decidono se predisporre i regolamenti attuativi, determinando così l'attuazione o meno di quanto approvato dal consiglio regionale.

In altri termini i consigli regionali approvano leggi, magari corpose, molto articolate, dove prevedono una molteplicità di attenzioni e progettualità molto interessanti ed innovative che tuttavia rimangono sulla carta per la mancanza di regolamenti.

La collocazione delle politiche giovanili all'interno degli assessorati evidenzia come questo comparto sia di fatto marginale nel governo delle regioni. L'assessorato di riferimento delle politiche giovanili è variabile: in due regioni vi è un assessorato specifico, nelle altre è relegato negli assessorati all'istruzione, cultura, attività sociali (le più numerose), sviluppo economico, presidenza della giunta, lavoro.

Ciò evidenzia l'atteggiamento della politica verso il mondo giovanile:

un problema sociale;

una questione formativa o culturale;

una questione di collocazione occupazionale;

marginalmente un segmento di popolazione verso la quale serve un'attenzione importante e specifica, che osserva in che misura tutti i provvedimenti influiscono sulla vita dei giovani e al contempo sviluppa progettualità su ambiti importanti ma rimasti scoperti dalle attività di governo tradizionali.

c. LA CONSISTENZA DEGLI UFFICI POLITICHE GIOVANILI

Un altro indicatore dell'attenzione verso il mondo giovanile è dato dal numero di operatori che lavorano all'interno degli uffici di politiche giovanili. Non vi è dubbio che il numero di persone che operano in un ufficio è anche in funzione della dimensione della regione, per cui non è un indicatore assoluto, tuttavia offre un'idea dell'atteggiamento, dell'attenzione che la regione assegna al comparto. Ulteriori elementi si hanno se si osservano le competenze ed il portafoglio assegnato all'ufficio/servizio.

La situazione attuale è la seguente:

- cinque regioni presentano meno di tre operatori, di cui qualcuno a part time;
- quattro regioni hanno fra quattro e sei operatori;

- sette regioni più di sei operatori;
- alcune regioni hanno collegato la propria attività a società in house della regione stessa, che operano nel campo dello sviluppo economico;
- una ha 30 operatori che si occupano di politiche giovanili, utilizzando non solo risorse trasferite dallo Stato ma anche risorse proprie o provenienti dai fondi europei.

d. LE RELAZIONI DELL'UFFICIO GIOVANI CON GLI ALTRI AMBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Un altro aspetto importante è il coordinamento dell'assessorato alle politiche giovanili con altri assessorati, in modo da comprendere gli effetti sul mondo giovanile in maniera diretta o indiretta di ogni intervento della pubblica amministrazione. Una delle principali funzioni di un ufficio (servizio) politiche giovanili dovrebbe essere il collegamento con gli altri settori della vita dell'amministrazione regionale, cercando di dare indicazioni affinché i provvedimenti di tutti i settori abbiano una particolare attenzione alle nuove generazioni ed in seguito riflettere e studiare l'impatto che questi provvedimenti hanno avuto nel tempo.

Questo è un tema delicato, rispetto al quale le regioni sono ancora lontane:

- dieci regioni dichiarano che non vi sono relazioni fra ufficio politiche giovanili ed altri uffici o servizi;
- sei regioni evidenziano rapporti non strutturati;
- due regioni hanno rapporti sistematici.

Di fatto accade che l'ufficio politiche giovanili è un ufficio a sé stante, dove le relazioni con il resto della struttura pubblica sono basate sui legami personali.

e. I RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI

Diversi sono i rapporti con il territorio. In modo più o meno intenso, tutte le regioni hanno dei rapporti con gli enti locali, cui viene delegata la gestione dell'attività e la progettazione delle azioni e delle iniziative da portare avanti. Alcune (sei) hanno anche rapporti con il terzo settore, ma vi è anche chi manifesta una certa difficoltà a rapportarsi con l'associazionismo e la cooperazione sociale, soprattutto in assenza di regolamenti della riforma del terzo settore che aiutino ad individuare modalità certe di rapporto pubblico-privato sociale.

Il metodo più utilizzato per trasferire risorse a livello locale (comuni o mondi vitali) sono i bandi, attraverso i quali si disseminano sul territorio risorse che supportano le progettualità più ampie che vanno dalla cultura all'inclusione, dall'intrattenimento alla solidarietà...

f. IL FINANZIAMENTO DELLA ATTIVITÀ

Come già indicata in precedenza, la principale fonte di finanziamento per la maggior parte delle regioni è data dalla quota del fondo nazionale che viene trasferita a seguito dell'intesa che ogni regione sottoscrive con lo Stato. Il fondo nazionale prevede il co-finanziamento del 20% delle regioni, anche se poi i controlli non sono proprio fiscali. Vi sono otto regioni che utilizzano anche fondi propri, indicati in sede di programmazione, che vanno ad aggiungersi a quelli del fondo dello Stato. Vi sono poi quattro regioni che utilizzano fondi strutturali dell'Unione Europea, come FSE, per finanziare iniziative rivolte ai giovani. Ne consegue che la dimensione delle risorse disponibili varia moltissimo da regione a regione. Ci sono regioni che spendono centinaia di migliaia di euro e ci sono regioni che spendono decine di milioni. Dipende dalla volontà politica del governo regionale, dalle fonti di finanziamento che si vanno ad utilizzare e dalla capacità di coinvolgere altri settori della vita pubblica.

g. I PROCESSI DI VALUTAZIONE

Un ultimo aspetto riguarda la valutazione, parola fondamentale sconosciuta; soprattutto le valutazioni di impatto non vengono mai effettuate. Attualmente, il processo di valutazione si chiude con la rendicontazione da parte dei soggetti che gestiscono i progetti, e a seguire delle regioni verso lo stato. Qualche volta si fanno dei monitoraggi con società esterne, oppure si utilizzano società in house in grado di attivare processi di valutazione ex post. Meno utilizzata è la valutazione in itinere: un progetto, quando è finanziato, deve essere completato come è stato progettato e finanziato. A volte si utilizzano questionari di customer satisfaction che vengono fatti compilare a coloro che partecipano attivamente ad una iniziativa.

3. ALCUNE RIFLESSIONI FINALI

In tutte le fasi dello studio è emerso il fatto che manca un riferimento nazionale. Sul tema si è aperto il dibattito fra coloro che evidenziano l'urgenza di una legge quadro nazionale o quanto meno delle linee guida rispetto alle quali poi le regioni possono legiferare garantendo comunque una unità nazionale di obiettivi e strategie e coloro che invece ritengono inutile un intervento nazionale indicando nella delega totale alle regioni la modalità a cui viene lasciato l'autonomia per attivare politiche giovanili in

grado di incidere sul loro territorio. Altri ancora sostengono che le nuove generazioni devono interessare tutte le politiche di un territorio e quindi non serve un'attenzione specifica che rischia di essere priva di contenuti o di essere relegata ad azioni marginali di supporto al mondo delle associazioni su tematiche relazionali, ricreative o di divertimento.

L'organizzazione attuale in alcune regioni sembra rispecchiare questo modello poco significativo. Diversa è la situazione in cui le politiche giovanili diventano un luogo di stimolo, di supporto, di attenzione, di sentinella nell'ambito dell'impatto degli atti e dei comportamenti dei diversi settori della vita pubblica rispetto alle nuove generazioni ed al contempo sono in grado di attivare azioni proprie legate alla cittadinanza attiva e responsabile, al rapporto con il territorio, al supporto individuale per l'orientamento e l'accompagnamento.

Va detto che ci sono alcune Regioni che stanno lavorando in questa direzione dimostrando come le politiche giovanili così intese rappresentano uno strumento importante per una comunità che desidera stare dalla parte dei giovani ed aiutarli a trovare nel periodo di passaggio verso il mondo adulto, i giusti equilibri fra attese e contesto, spazi professionali, inserimento nella vita della comunità in cui desiderano vivere.

Un altro aspetto da indagare riguarda le caratteristiche culturali, le competenze, le esperienze di coloro che operano a favore delle nuove generazioni siano essi operatori pubblici, dipendenti di organizzazioni private, volontari, professionisti o altro. Si ha l'impressione che vi sia la convinzione che le politiche giovanili le sappiano fare tutti. Apriamo l'ufficio di politiche giovanili, chi ci mettiamo? Vediamo chi si candida... Se dobbiamo attivare un centro giovani, un informagiovani dare supporto a giovani fragili qualcuno troviamo a cui affidare il compito. Le competenze specifiche raramente vengono profilate e verificate sui candidati o gli operatori così come la formazione permanente è poco praticata sia nella pubblica amministrazione che nei mondi vitali. Quando invece le competenze, la qualificazione di chi opera all'interno di qualunque struttura pubblica o di privato sociale che si interessa al mondo giovanile rappresentano elementi imprescindibili per un qualificato rapporto con il giovane che ha attese più o meno possibili, sogni desideri, disorientamenti incertezze o anche consapevolezza della propria condizione e ed un progetto per il suo futuro. Nemmeno il sistema formativo nazionale si sembra interessarsi alla professionalizzazione di chi desidera interessarsi al mondo giovanile. Non esiste alcun percorso formativo che prepara professionisti che si occupano di giovani a differenza di quanto accade in altri stati dell'Unione Europea dove lo youth worker rappresenta un profilo professionale ben definito dichiarato, con percorsi formativi che lo determinano e certificazioni che garantiscono legittimazione e visibilità all'operatore e garanzia di professionalità all'utenza ed alla comunità.