

Antonietta Bisceglia,
Rosaria Lumino, Giancarlo Ragozini



Il nuovo corso delle politiche giovanili in Campania

L'esperienza dei Piani Territoriali
di Politiche Giovanili



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Scienze Umane e Società

diretta da Annibale ELIA – Università di Salerno

Comitato scientifico

Federico ALBANO LEONI – Ordinario di Linguistica, Sapienza Università di Roma
Emilio D'AGOSTINO – Ordinario di Linguistica, Università di Salerno
Angela DELLI PAOLI – Assegnista di ricerca di Sociologia, Università di Salerno
Annibale ELIA – Ordinario di Linguistica, Università di Salerno
Franca FACCIOLI – Ordinario di Comunicazione Pubblica, Sapienza Università di Roma
Anuška FERLIGOJ – Full Professor of Statistics, University of Ljubljana
Giacomo FERRARI – Professore ordinario di Linguistica, Università del Piemonte Orientale
André-Paul FROGNIER – Professeur émérite en Science Politique, Université de Louvain
Jürgen KRIZ – Universität Osnabrück, Fachbereich Psychologie
Emanuele INVERNIZZI – Ordinario di Economia e tecnica della comunicazione aziendale, Università IULM, Milano
Béatrice LAMROY – Professeur ordinaire de Linguistique, Université Catholique de Louvain
Stefania LEONE – Ricercatore di Sociologia, Università di Salerno
Gianni LOSITO – Ordinario di Sociologia, Sapienza Università di Roma
Domenico MADDALONI – Associato di Sociologia, Università di Salerno
Alberto MARRADI – Ordinario di Metodologia delle scienze sociali, Università di Firenze;
Profesor titular de Metodología, Universidad de Buenos Aires (UBA)
Paolo MONTESPERELLI – Ordinario di Sociologia, Sapienza Università di Roma
Mario MORCELLINI – Ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Sapienza Università di Roma
Takuya NAKAMURA – Ingénieur de Recherche, Université de Marne-la-Vallée
Juan Ignacio PIOVANI – Catedrático de Metodología, Universidad Nacional de La Plata
Juan José PRIMOSICH – Profesor titular de Sociología, Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires
Alfonso SIANO – Ordinario di Marketing e comunicazione, Università di Salerno
Max SILBERZTEIN – Professeur ordinaire de Linguistique Computationnelle, Université de Franche-Comté
Stephen TURNER – Distinguished Professor of Philosophy, University of South Florida
Simonetta VIETRI – Ordinario di Linguistica, Università di Salerno

Comitato editoriale

Stefania LEONE (Coordinamento) – Università di Salerno; Angela DELLI PAOLI – Università di Salerno; Simona MESSINA – Università di Salerno

La collana *Scienze Umane e Società* si propone come spazio interdisciplinare di studio e di ricerca su temi di interesse sociale e generazionale. Il progetto intende contribuire alla riflessione su questioni di carattere teorico, gnoseologico, epistemologico ed empirico attraverso uno strumento di confronto tra studiosi delle scienze umane: sociologi, linguisti, metodologi della ricerca, economisti, studiosi della comunicazione e delle tecnologie dell'informazione, dei processi istituzionali e delle politiche pubbliche.

La collana pubblica lavori scientifici diversificati, organizzati in tre categorie: testi (monografie, manuali e libri didattici); studi e ricerche; *proceedings* ed esperienze. In quest'ordine, la tripartizione è rappresentata dai colori dei simboli quadrati riportati in copertina, che indicano la categoria identificativa.

Il progetto si rivolge a studiosi, esperti e operatori della conoscenza del mondo accademico e professionale per rispondere a interessi di ricerca, di divulgazione scientifica e di supporto tecnico-scientifico; i testi a scopo didattico sono orientati al pubblico degli studenti dell'area delle scienze umane.

Il sistema di valutazione dei testi è la revisione anonima da parte di almeno due *referees* scelti in base alla specifica competenza.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Antonietta Bisceglia,
Rosaria Lumino, Giancarlo Ragozini



Il nuovo corso delle politiche giovanili in Campania

L'esperienza dei Piani Territoriali
di Politiche Giovanili



FrancoAngeli

La ricerca da cui prende origine questo libro è stata realizzata nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Regionale Permanente sulla condizione giovanile promosso dal Settore Politiche Giovanili e dal Forum Regionale della Gioventù della Regione Campania, <http://www.giovanicampania.it>

Volume pubblicato con il contributo della Regione Campania (D.D. n.163 del 23/12/2009, di Politiche Azione E della DGR n./777 2008 – Linee Operative giovanili).

Progetto grafico della copertina: Guido Delli Paoli – graphic designer
www.guidodellipaoli.com

In copertina: Grazia Famiglietti, *Verso il sole* (2012).

L'opera è stata selezionata dalla webgallery www.chiamatallearti.it, cui l'artista ha aderito partecipando al progetto di promozione dell'arte emergente *Chiamata alle Arti*, promosso dall'Osservatorio Culture Giovanili del Dipartimento di Scienze Politiche Sociali e della Comunicazione dell'Università degli studi di Salerno e dal Settore Politiche Giovanili della Regione Campania.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

«I nostri figli popolano la scura “notte dei Proci”?
Quale padre li potrà salvare se il nostro tempo
è quello del suo tramonto irreversibile? I nostri figli
non ereditano un Regno, ma un corpo morto,
una terra sfiancata, una economia impazzita,
un indebitamento illimitato, la mancanza di lavoro
e di orizzonte vitale. I nostri figli sono esausti»

M. Recalcati, *Il Complesso di Telemaco* (2013)

Indice

Introduzione , di <i>Antonietta Bisceglia, Rosaria Lumino, Giancarlo Ragozini</i>	pag.	9
1. L'evoluzione delle politiche giovanili nel contesto nazionale e nella Regione Campania , di <i>Antonietta Bisceglia</i>	»	15
1. Le politiche giovanili nello scenario europeo	»	15
2. Le politiche giovanili nel contesto nazionale: una questione recente	»	17
2.1 Programmazione e attuazione delle politiche giovanili in Italia tra certezze e ambiguità	»	20
3. Il quadro di riferimento delle politiche giovanili in Campania	»	22
3.1. Il contesto regionale: indicatori regionali e servizi	»	24
4. Considerazioni finali	»	27
2. Le nuove politiche giovanili in Campania. Specificità e prospettive , di <i>Gaspare Natale</i>	»	30
1. Introduzione	»	30
2. La specificità delle politiche giovanili	»	31
3. Il caso delle politiche giovanili regionali	»	33
4. Scenari futuri e prospettive	»	35
3. Un nuovo strumento di programmazione delle politiche giovanili in Campania: i Piani Territoriali di Politiche Giovanili , di <i>Aniello D'Ambra, Maria Ricciardi</i>	»	38
1. Introduzione	»	38
2. La pianificazione integrata delle politiche giovanili: contesto e principali implicazioni	»	40
2.1. La ridefinizione dei rapporti tra i livelli istituzionali	»	41

2.2. Le nuove procedure di gestione degli interventi a livello regionale	pag.	43
3. La programmazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili	»	43
3.1 Lo sfondo e gli indirizzi amministrativi	»	44
3.2. Il percorso attuativo e le caratteristiche dei Piani	»	46
4. In prospettiva	»	50
4.1. Dalla sperimentazione alla messa a regime	»	51
4.2. Possibili linee di sviluppo	»	52
4. La valutazione dei Piani Territoriali di Politiche Giovanili. Dimensioni analitiche e scelte di campo, di Rosaria Lumino	»	54
1. La definizione del mandato valutativo	»	54
2. Le dimensioni analitiche	»	56
3. Gli strumenti di ricerca	»	59
4. Uno sguardo alla partecipazione	»	62
5. L'analisi tassonomica dei documenti di programmazione	»	66
5. Le declinazioni locali della programmazione. Uno sguardo di insieme, di Antonietta Bisceglia., Rosaria Cimmino, Giorgia Sommonte, Sandra Vatrella	»	72
1. Introduzione	»	72
2. L'analisi dei contesti locali	»	73
3. I documenti di programmazione: priorità ed obiettivi	»	76
4. Uno sguardo in prospettiva: la concertazione e le azioni	»	79
5. L'innovatività degli interventi	»	81
6. Il grado di attivazione dei territori	»	85
6. Le reti di partnership pubblico-private, di Rosaria Lumino, Giancarlo Ragozini, Concetta Scolorato	»	89
1. Gli strumenti analitici per la programmazione negoziale	»	89
2. L'itinerario analitico. Le opzioni metodologiche e gli strumenti utilizzati	»	92
3. La declinazione delle strutture relazionali nel territorio regionale	»	95
4. La parola ai testimoni privilegiati	»	100
5. Conclusioni	»	110
Riferimenti bibliografici	»	115
Gli autori	»	129

Introduzione

di Antonietta Bisceglia, Rosaria Lumino, Giancarlo Ragozini

La crisi economica e finanziaria che ha investito i paesi occidentali sta mettendo a dura prova le giovani generazioni ed evidenti sono le difficoltà dei governi nazionali europei nel definire e realizzare politiche in grado di affrontare la cosiddetta questione giovanile. La situazione dei giovani italiani, e fra questi, quella dei giovani del Mezzogiorno appare ancor più preoccupante: essi sono impegnati in una difficile transizione verso l'età adulta, alla continua ricerca di un'autonomia difficile da raggiungere in un mercato del lavoro asfittico che offre ben poche opportunità, spesso intrappolati in traiettorie socioprofessionali segnate dalla precarietà esistenziale e in un destino da eterni adolescenti. Nonostante i frequenti richiami del dibattito politico circa la necessità di affrontare la questione giovanile in Italia, le classi dirigenti mostrano una certa dose di incoerenza, se non di schizofrenia, con atteggiamenti ambivalenti che richiamano alla memoria il comportamento di un padre che, se da un alto si sente in colpa per non aver fatto abbastanza per il proprio figlio, come Ulisse con il figlio Telemaco al suo ritorno ad Itaca, dall'altro teme che il figlio minacci la propria condizione, come Laio che allontana da sé il figlio Edipo per timore di essere spodestato e ucciso.

Le difficoltà dei governi nazionali e degli enti locali di progettare risposte e interventi adeguati, vanno ricondotte in primis alla perdurante ambiguità dello statuto delle politiche giovanili. Come nota efficacemente Grassi (2013) «nonostante ci siano ormai più di trenta anni di storia consolidata delle politiche giovanili in Italia, tutte le volte che si affronta una riflessione sul tema si ha la percezione che il dibattito sulle politiche giovanili sia ancora a caccia del proprio oggetto» (p. 4). Si tratta, infatti, di definire quali siano i destinatari di questo segmento dell'azione pubblica, quali le finalità che tali politiche debbano perseguire, quale la titolarità delle competenze in materia, quale il rapporto esistente tra le politiche giovanili e altri ambiti di intervento (D'Elia, 2006).

La difficoltà di definire con precisione questa sfera dell'intervento pubblico risiede, in primis, nel carattere di liminalità, che caratterizza questa fase della vita umana, al confine tra la dipendenza infantile e l'autonomia dell'età adulta. Nel corso del tempo si è assistito ad un progressivo allargamento della fascia d'età entro cui collocare la gioventù, fino a ricomprendere ragazzi di età compresa tra i 15 e i 34 anni (Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2007). In realtà le definizioni basate su criteri puramente anagrafici non consentono di pervenire ad una definizione univoca, anche perché le profonde trasformazioni economiche e sociali che hanno attraversato le società contemporanee rendono sempre più complessi i percorsi di emancipazione giovanili.

Come nota Pizzuti (2011), la globalizzazione dei mercati, l'indebolimento del ruolo pubblico di regolamentazione e controllo, la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, il peggioramento nella distribuzione dei redditi e il contenimento dei sistemi di welfare rendono sempre più arduo il completamento di quelle che sono comunemente indicate come le «tappe di una marcia di avvicinamento alla condizione di piena cittadinanza nel mondo adulto» (de Lillo, 2007, p. 13), ovvero: terminare il percorso formativo, trovare un impiego, raggiungere l'autonomia abitativa, sposarsi e avere dei figli.

L'altro elemento di difficoltà nel circoscrivere l'oggetto delle politiche giovanili è il carattere trasversale degli interventi da realizzare, che investono non solo la sfera lavorativa, ma anche quella della cultura, dell'istruzione, delle politiche abitative e della prevenzione. Si tratta di interventi che attraversano molti ambiti di *policy* e chiamano in causa competenze trasversali a tutti i livelli territoriali.

Gli elementi di complessità appena richiamati hanno relegato a lungo questa sfera dell'azione pubblica in una condizione di marginalità, solo parzialmente attenuata dall'attenzione destata dalle profonde trasformazioni dell'ultimo ventennio.

L'evoluzione di tali politiche è stata accompagnata – almeno sul piano delle retoriche – da un progressivo slittamento dell'orizzonte semantico in cui collocare questa sfera dell'azione pubblica. Si è assistito così alla progressiva dismissione delle tradizionali dicotomie dell'agio e del disagio, dell'inclusione e dell'esclusione, per identificare i giovani come attori dotati di risorse, in grado di attivarsi per promuovere il proprio benessere e non già come soggetti *a rischio* bisognosi di cure. È così che le politiche per i giovani sono state sempre più frequentemente associate, nel dibattito politico, ai temi della partecipazione e del coinvolgimento attivo e responsabile¹.

¹ Su questo punto vale la pena ricordare che nel 2001 il Libro bianco per la gioventù del-

Pur senza voler approfondire in questa sede l'evoluzione delle politiche giovanili in Italia, vale la pena ricordare che le amministrazioni locali hanno rappresentato storicamente uno dei soggetti più attivi in questo ambito di *policy* (Mesa 2010). È a partire dalla metà degli anni Settanta che si registrano le prime sperimentazioni locali di interventi per il diritto allo studio, lo sport e l'apertura di spazi di aggregazione. Si tratta nel complesso di azioni frammentate e disomogenee che rispondono, soprattutto, ad una logica di controllo sociale e di integrazione dei giovani nel sistema vigente, a fronte del fermento suscitato dai movimenti studenteschi di quegli anni. Segue negli anni ottanta e novanta uno spostamento dell'attenzione pubblica sui temi delle tossicodipendenze, della devianza giovanile, del lavoro e della disoccupazione (Rorty 1989), con un accento su interventi per il contrasto del disagio sociale (Neresini, Ranci, 1996), per arrivare poi solo agli inizi del nuovo millennio ad una riorganizzazione complessiva di questo segmento dell'azione pubblica e del sistema di competenze, fino all'istituzione di un Ministero *ad hoc*² con funzioni di indirizzo e coordinamento e di un apposito fondo per il loro finanziamento. Nel nuovo quadro di competenze prodotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il Ministero ha promosso la cooperazione istituzionale sottoscrivendo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano appositi Accordi di Programma Quadro (APQ), tesi a definire le linee di indirizzo degli interventi regionali, e le modalità di utilizzo del Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili.

Siffatti cambiamenti hanno alimentato la creazione di sistemi d'intervento regionale altamente diversificati, pur nel quadro di indirizzi strategici definiti a livello centrale. In assenza, infatti, di un dispositivo normativo che fissi livelli essenziali di servizi o di opportunità, l'attuazione degli interventi ha risentito non solo della diversità dei contesti considerati, ma anche e soprattutto delle sensibilità politiche locali, delle capacità istituzionali e delle risorse finanziarie e di bilancio.

In questo scenario si colloca la sperimentazione avviata nel 2009 dalla Regione Campania di un nuovo strumento di programmazione, i Piani Territoriali di Politiche Giovanili - PTG, al fine di sollecitare la costruzione da parte dei Comuni, associati in distretti scolastici, di piani organici di interventi *in favore di e in collaborazione con* i giovani presenti nei contesti locali di riferimento e, con essi, di tutti gli attori pubblici e del privato sociale attivi nel settore. Tale sperimentazione va iscritta all'interno di un

la Commissione Europea indicava la promozione della partecipazione e dell'informazione tra gli ambiti prioritari di intervento in materia di politiche giovanili.

² Si fa riferimento al POGAS - Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive (d.l. 181/06), sostituito nel 2011 dal Dipartimento per le politiche per la gioventù.

percorso innovativo di programmazione delle politiche giovanili della Regione Campania, del Settore Politiche Giovanili e del Forum Regionale della Gioventù, tesa a valorizzare l'autonomia degli enti locali e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, nonché superare la tipica frammentazione del settore mediante un percorso di programmazione e progettazione più aperto e condiviso.

La sperimentazione dei PTG rappresenta il cuore del volume, dedicato alla presentazione di un lavoro di ricerca realizzato nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Regionale Permanente sulla condizione giovanile, finanziato dalla Regione Campania, dal 2009 al 2013.

In particolare è stata realizzata una valutazione *ex ante* dei documenti di programmazione presentati dagli oltre cinquanta ambiti locali, presenti sul territorio regionale, per accedere al finanziamento del Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili relativo all'anno 2009. Scopo della valutazione non era la selezione dei documenti di programmazione (operata del Settore regionale competente), quanto piuttosto l'individuazione dei relativi punti di forza e di debolezza della programmazione, l'analisi delle capacità locali di programmare azioni coerenti con gli obiettivi e le strategie regionali e, insieme, aderenti ai bisogni locali. In tal senso la valutazione era inserita all'interno di un percorso più articolato di azioni teso a favorire una programmazione condivisa e partecipata, nonché un supporto al processo di costruzione delle Politiche Giovanili regionali complessivo.

Scopo del volume è, dunque, ricostruire l'esperienza dei PTG all'interno del più ampio percorso di trasformazione dei processi di programmazione delle politiche giovanili della Regione Campania, fornendo indicazioni per una implementazione locale capace di garantire risultati soddisfacenti e, insieme, di contenere le inevitabili differenze all'interno di una stessa regione.

Particolare attenzione è riservata alla valutazione delle innovazioni, innescate dall'introduzione dei PTG nei diversi contesti territoriali, con l'obiettivo di promuovere riflessioni rivolte sia ai prodotti finali della prima fase di programmazione dei PTG, sia ad aspetti inerenti l'implementazione dello strumento. L'attenzione è stata indirizzata, in via prioritaria, verso due aspetti cruciali, legati all'adozione dei PTG a livello locale: la definizione di un sistema organico di interventi che consentisse il superamento della frammentazione tradizionalmente esistente in questo settore di *policy*, e la creazione di un nuovo sistema di *governance* locale, basato sul coinvolgimento delle istituzioni, degli attori sociali, delle comunità locali nel loro insieme, nel disegno e nella realizzazione degli interventi.

Nel dettaglio, il primo capitolo del volume offre una ricostruzione dei fenomeni di trasformazione delle politiche giovanili in Italia, alla luce dei cambiamenti che hanno interessato questa sfera dell'azione pubblica sulla

spinta sia dell'influenza delle politiche e delle retoriche comunitarie, che di fattori endogeni che hanno segnato il cambiamento delle politiche pubbliche in Italia. Particolare attenzione è dedicata alla presentazione del caso campano, poi approfondita nei capitoli successivi.

Nel secondo capitolo, a partire da un quadro sintetico della condizione giovanile in Campania, si esplicitano i principi strategici dell'azione regionale, e si motiva la scelta dell'adozione dello strumento dei PTG nel quadro dei più ampi processi di trasformazione delle politiche giovanili regionali. Il terzo capitolo entra nel cuore dell'analisi illustrando gli aspetti tecnici e procedurali connessi all'adozione dei Piani Territoriali Giovani. Si chiariscono gli indirizzi dell'amministrazione regionale e le fasi del percorso di attuazione della politica. L'ultima parte del contributo è dedicata alla presentazione delle prospettive di sviluppo e consolidamento di tale strumento di programmazione.

Di seguito si discutono le scelte tecniche compiute per la valutazione dei PTG, con particolare riferimento alla definizione del mandato valutativo, delle dimensioni analitiche analizzate, e degli strumenti di ricerca adottati. Si illustrano le principali chiavi di lettura del materiale empirico, a partire da una prima analisi del grado di coerenza tra gli obiettivi regionali e quelli perseguiti a livello locale.

Il quinto capitolo illustra i risultati della valutazione, prestando particolare attenzione al modo in cui lo strumento di programmazione è stato declinato nei diversi contesti regionali e al grado di attivazione dei territori.

Nel sesto ed ultimo capitolo ci si sofferma su un aspetto specifico della valutazione, relativa all'uso della prospettiva teorico-metodologica della *social network analysis* per la valutazione dei processi di programmazione negoziale a monte della definizione dei PTG. Attraverso gli strumenti analitici propri dell'analisi di rete si esplorano le caratteristiche delle reti di partnership pubblico-private costituite per la definizione dei PTG e si tenta di ricollegare le caratteristiche delle strutture relazionali individuate alla qualità della programmazione, in relazione al grado di coerenza e di innovatività delle azioni programmate.

Il percorso che ha portato alla stesura di questo volume è stato ampio e articolato, e ha coinvolto nel tempo molte persone. Corre l'obbligo di ringraziare in questa sede, oltre all'amministrazione regionale che ha finanziato l'Osservatorio, anche gli altri membri del gruppo di ricerca, che pur non essendo presenti come autori in questo volume, hanno contribuito alla discussione e ci hanno accompagnato nel nostro cammino. Un particolare ringraziamento va, quindi, in rigoroso ordine alfabetico, ad Amalia Caputo, Dora Gambardella, Giustina Orientale Caputo e Alfonso Piscitelli.

1. L'evoluzione delle politiche giovanili nel contesto nazionale e nella Regione Campania

di Antonietta Bisceglia

1. Le politiche giovanili nello scenario europeo

Negli anni Novanta l'influenza europea sugli assetti di *welfare* è divenuta sempre più evidente attraverso interventi regolatori miranti ad armonizzare le legislazioni nazionali sulla base di principi comuni o di *standard* minimi (Naldini, 2006). Tale influenza è stata molto forte anche nello sviluppo delle politiche giovanili. In questi anni matura l'idea che per far progredire il processo di integrazione europea è necessario colmare il divario sempre più marcato tra Unione Europea e giovani, dando sostanza al concetto di cittadinanza europea. Di fronte a questa consapevolezza e in risposta ai continui mutamenti dell'universo giovanile, si sono elaborate - sul piano comunitario - proposte politiche capaci di indirizzare energie e bisogni dei giovani in un quadro di maggiori opportunità e prospettive.

Il progressivo riconoscimento dei diritti dei giovani nei documenti ufficiali delle istituzioni internazionali ha inciso positivamente, sia nell'organizzazione generale di questo ambito di intervento, sia nello sviluppo delle politiche giovanili italiane. In Italia il processo di integrazione europea e la riforma del Titolo V della Costituzione hanno reso necessarie forme di coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di governo, nazionali e sovranazionali. Tali necessità si riferiscono a tutti i settori tradizionali delle politiche sociali e soprattutto a quegli ambiti di *public policy* che mancano ancora di stabilità, come quello delle politiche giovanili. Nonostante le trasformazioni delle politiche giovanili italiane dell'ultimo decennio abbiano istituzionalizzato la gioventù come settore di intervento "definito" - attraverso la nascita di un ministero *ad hoc* - esse, tuttavia, risentono ancora dell'assenza di un riconoscimento normativo che strutturi le azioni a favore dei giovani secondo le logiche di una politica nazionale unitaria. Le linee guida circa le politiche giovanili italiane, pertanto, si sono strutturate principalmente secondo le direttive comunitarie che, anche nel campo delle

politiche giovanili, hanno promosso una precisa filosofia di lavoro: la *multilevel governance*. Nello specifico, la costruzione di reti di cooperazione territoriale ed interistituzionali è stata individuata come uno strumento necessario per accrescere visibilità e rappresentatività di tutti i soggetti del partenariato istituzionale.

L'apertura dei processi decisionali alla partecipazione di tutti i cittadini europei e, soprattutto, dei giovani, diviene un imprescindibile anello di congiunzione per la costruzione di una cittadinanza europea. In quest'ottica, i giovani non sono più un gruppo sociale vulnerabile, bensì una risorsa: le politiche di inclusione e attivazione si sostituiscono a quelle di prevenzione e protezione.

Dalla fine degli anni Ottanta l'azione comunitaria per i giovani si è intensificata nel settore dell'istruzione, della formazione professionale e della mobilità, al fine di accelerare la costruzione di uno spazio culturale europeo. Solo con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nel 1993, gli interventi per giovani iniziano ad essere decisi in modo congiunto dagli organi intergovernativi e sovranazionali. Dal processo di allargamento delle aree di intervento comunitarie, derivanti dal Trattato di Maastricht (Graziano, 2004), anche la gioventù è diventata un'area di cooperazione transfrontiera (Irer, 2006). Sebbene in questo Trattato non esista una norma ad hoc per i giovani, gli articoli 149 e 150, dedicati rispettivamente all'istruzione e alla formazione professionale, hanno costituito, in questo ambito di policy, la base giuridica per lo sviluppo di azioni comunitarie riguardanti i giovani, mentre l'art.151 la base giuridica per la promozione della cooperazione culturale europea. L'adozione del *Libro Bianco. Un nuovo impulso per la gioventù europea*, da parte della Commissione europea, nel novembre del 2001 (aggiornato nel 2003), ha rappresentato una svolta nelle politiche giovanili del nuovo millennio. Ad esso è riconosciuto il merito di aver considerato, per la prima volta, la gioventù come un punto di forza nella costruzione dell'Unione, nonché di averla inserita come dimensione di attenzione all'interno delle altre politiche pubbliche (Commissione Europea 2001). Con questo documento la Commissione ha sottolineato la necessità di applicare anche in questo settore il metodo di coordinamento aperto al fine di conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'Unione e favorire lo scambio delle *best practices*. Definendo il metodo di gestione del procedimento decisionale comunitario, inoltre, la Commissione ha dato una nuova svolta al complessivo *policy making* comunitario, anche fornendo alle istituzioni nazionali e locali gli indirizzi necessari affinché la partecipazione dei giovani avvenisse attraverso processi di *governance* declinati in forma aperta ed inclusiva (Commissione Europea, 2001). Viene postulata, altresì, una politica orizzontale, in cui azioni integrate ga-

rantiscono sforzi coerenti e coordinati tra i diversi settori politici ed amministrativi. In tal modo la politica della gioventù diventa una politica inter-settoriale e integrata, la quale intende migliorare e sviluppare le condizioni di vita e di partecipazione dei giovani, abbracciando tutti gli aspetti che li riguardano (Honorati, 2007). L'impostazione strategica delle politiche giovanili emergente dal Libro Bianco sulla gioventù è quella auspicata in un altro importante e precedente documento, il *Libro Bianco sulla governance* (2001). In questo testo è, infatti, sostenuta la necessità di una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione, per garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni nella definizione delle politiche pubbliche.

I cambiamenti delle politiche giovanili italiane rispondono a logiche di cambiamento comuni a larga parte dei paesi europei. Tali cambiamenti sottolineano la complessità del bisogno su cui l'azione pubblica è chiamata a intervenire non per contrastare il disagio, bensì per favorire l'integrazione tra le politiche (Serpieri 2012) e promuovere il benessere.

2. Le politiche giovanili nel contesto nazionale: una questione recente

L'Italia si configura come un caso piuttosto interessante, date le sue difficoltà di stare al passo con i *partner* europei per quel che attiene il funzionamento dei meccanismi di formulazione e attuazione delle politiche comunitarie riguardanti la gioventù.

L'assenza di una legislazione quadro nazionale, infatti, fa sì che l'esperienza italiana in materia di politiche giovanili si presenti come un caso *sui generis*; tant'è che l'unico riferimento normativo nazionale riguardante i giovani è rintracciabile nel comma 2 dell'art.31 della Carta Costituzionale, secondo il quale "la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù".

Nel 2006 l'istituzione del Ministero per le Politiche giovanili ed Attività Sportive (POGAS) ha rappresentato un punto di svolta importante, nella direzione di conferire un'unitarietà e stabilità alla programmazione, contando per la prima volta su risorse stanziare ad hoc. Questa nuova architettura istituzionale, e insieme la riforma del Titolo V della Costituzione, hanno fatto sì che si delineasse un nuovo modello di governance delle politiche giovanili che assume i tratti di un modello ministeriale (Irer 2006) decentrato, poiché attribuisce al governo centrale il compito di definire gli obiettivi generali delle politiche, demandando le funzioni legislative e di attuazione alle regioni.

Fino alla costituzione del POGAS, le competenze nazionali inerenti il settore delle politiche giovanili sono state frammentate, tra una molteplicità

di organi amministrativi centrali. Di fronte a questa mancanza sono state le Regioni a legiferare in materia ed i Comuni, invece, a portare avanti gli interventi diretti, a partire dalla fine degli anni Settanta.

Con la fine della stagione dell'impegno politico-sociale nei movimenti giovanili e il "riflusso verso il privato" (Diamanti, 1999), gli enti locali sono stati i primi ad avvertire l'esigenza di promuovere percorsi di partecipazione non più fondati sull'ideologia, bensì sulla produzione e sull'offerta di servizi. Di fronte all'inattività delle autorità nazionali, sono state soprattutto le Amministrazioni comunali ad attivarsi nella realizzazione di interventi e nella costruzione di nuove forme di coinvolgimento e di offerte rivolti alle fasce giovanili (Cuconato, Lenzi, 1998). La redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, a seguito del decentramento amministrativo della fine degli anni Settanta, ha ulteriormente favorito l'attivismo degli enti locali in questo ambito.

Il DPR n.616 del 1977, che attribuisce alle Regioni ed ai Comuni una serie di competenze istituzionali, inerenti la sfera dell'assistenza, ha permesso agli Enti Locali non solo di porsi in maniera progettuale il problema della questione giovanile, definendo priorità, obiettivi strategici e strategie operative, ma anche di acquisire un'autonomia di intervento.

In corrispondenza di questo riordino delle competenze si evidenzia un notevole allargamento del campo di azione delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei giovani, ma anche l'attivazione di settori amministrativi locali che precedentemente avevano rivolto la loro attenzione ad altri gruppi di utenza (Damiano, 1984).

All'inizio degli anni Ottanta si sono sviluppati i primi interventi a favore dei giovani riconducibili essenzialmente a Progetti Giovani e Servizi Informagiovani. Le azioni intraprese in questi interventi erano mirate principalmente alla prevenzione del disagio e rivolte, in particolar modo, a coloro che vivevano situazioni di difficoltà sociale.

La dimensione del disagio, che ha caratterizzato queste politiche fino a buona parte degli anni Novanta, è da ricondurre essenzialmente al fatto che, in quegli anni non essendoci a livello nazionale dei provvedimenti volti specificatamente al finanziamento delle politiche per la gioventù, gli enti subnazionali hanno progettato gli interventi utilizzando fondi nati per altri scopi. Si pensi a leggi come il DPR 309/90 (e poi la legge n.45/99) "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", la n.216/91 "Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose" e la n.285/97 "Promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", sono state ampiamente utilizzate a livello locale per implementare progetti di carattere preventivo e promozionale

per minori e giovani. In una fase in cui gli enti locali erano dotati di scarse risorse finanziarie, l'applicazione di questi dispositivi, quindi, ha rappresentato a livello locale un forte incentivo per la messa a punto ed avvio di progetti di prevenzione a favore degli adolescenti (Tagliaventi, 2006).

Non vi è dubbio che questi dispositivi legislativi abbiano generato una maggiore attenzione e sensibilità sulle tematiche che attraversano la condizione giovanile. Tuttavia, le politiche locali, essendosi implementate in linea con le logiche della prevenzione e del contrasto alla criminalità della normativa nazionale, hanno contribuito a diffondere una concezione della condizione giovanile caratterizzata da una connotazione negativa.

La carenza di riferimenti normativi e la scarsità delle risorse, se da un lato hanno favorito processi virtuosi di attivazione e valorizzazione di risorse presenti nelle amministrazioni locali, dall'altro hanno ostacolato una strutturazione e un consolidamento di queste politiche.

Con il mutamento delle strategie di gestione del *welfare* a seguito della L.328/00, che ha riformato il sistema dei servizi e degli interventi sociali, le politiche giovanili italiane hanno vissuto una stagione di forte crisi identitaria e di stagnazione progettuale, giacché restavano tagliate fuori dalla pianificazione territoriale (Mesa, 2008).

Diversamente da quanto accaduto in passato, l'approccio adottato dal POGAS si è concentrato, invece, sulla rimozione degli ostacoli che impediscono il processo di transizione alla vita adulta. In linea con i principi enunciati a livello europeo, l'accesso al mondo del lavoro e al settore del credito, l'autonomia, lo sviluppo e la valorizzazione delle competenze e della formazione, diventano le aree strategiche della programmazione nazionale ed il metodo cooperativo il presupposto per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

In seguito alla crisi di governo del 2011 e le successive dimissioni del Governo Berlusconi, con il nuovo esecutivo le politiche giovanili sono state inglobate nel Dipartimento della gioventù, alle dipendenze del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, evitando, quindi, la creazione di un apposito Ministero. Questo ha rappresentato, senz'altro, un rallentamento nella creazione di una politica giovanile stabile, dando la sensazione che, anche a causa della crisi economica, le politiche giovanili non fossero meritevoli di un ambito di trattazione autonomo.