

LO SVILUPPO DELLE POLITICHE GIOVANILI

Roberto Maurizio *

Sommario

1. Premessa.....	2
2. Un quadro di insieme dello sviluppo delle politiche giovanili in Italia	3
3. La diffusione dei progetti giovani	6
4. I Progetti giovani: un tentativo di descrizione	7
5. In concreto i Progetti.....	9
L'informazione.....	9
La socializzazione e la cultura	10
La transizione scuola e lavoro.....	12
L'emarginazione ed il disagio	14
6. La questione della rappresentanza giovanile	15
7. Dai Progetti giovani ai Progetti adolescenti.....	17
8. Dai Progetti giovani ai progetti di prevenzione	18
Il DPR 309/90	18
La legge n. 216/91	19
9. Dai Progetti giovani alle politiche giovanili a livello nazionale.....	22
10. Le politiche delle Regioni in materia di giovani.....	23
a) La Regione Veneto	24
b) La Regione Piemonte	25
c) La Regione Emilia Romagna	25
d) La Regione Lombardia	27
e) La Regione Marche	27
11. La legge n. 285/97.....	29
12. Dal Progetto giovani a progettualità rivolte alle comunità locali	32
13. La dimensione europea	34
14. Alcuni elementi di valutazione	36
Rassegna bibliografica sulle politiche giovanili	39

* educatore, formatore, esperto nel campo delle politiche giovanili.

1. Premessa

In Italia non sono mai mancate iniziative rivolte ai giovani: il tessuto associativo (sportivo, culturale, ricreativo, educativo) ha costituito e costituisce tuttora, un riferimento significativo. Soprattutto in alcune regioni dell'Italia settentrionale, era ed è rilevante la presenza della Chiesa cattolica con le strutture parrocchiali e le molteplici attività formative e ricreative che mettono a disposizione dei giovani.

Quello che è mancato è lo sviluppo organico di un insieme di opportunità di incontro, svago, cultura, partecipazione attivato e realizzato direttamente da istituzioni pubbliche, non vincolato dall'adesione ad associazioni od organizzazioni di qualsivoglia tipo.

Le ragioni di tale mancanza sono diverse: la più attendibile si può individuare in una sorta di rigetto nei confronti di "forti" azioni politico - formative rivolte ai giovani.

Il passaggio alla vita adulta e professionale, così come l'educazione alla democrazia ed alla partecipazione sociale, in ragione di questa preoccupazione, sono state così affidate alla famiglia ed alla scuola, da un lato e, dall'altro, ai soggetti "associativi" (partiti, associazioni, sindacati ecc.) operanti nella società civile.

Le esperienze estere (in particolare francesi, tedesche ed inglesi) hanno, però, permesso alle istituzioni pubbliche, soprattutto quelle locali (comuni, province, regioni), di intravedere la possibilità di "fare qualcosa" con un modo meno ideologica, più concreta e rispettosa della libertà dei giovani di quanto avvenuto in passato.

Alcuni Comuni hanno provato a sperimentare alcune iniziative dalla metà degli anni '70. Timidamente, con l'attenzione a non porsi in antagonismo con l'esperienza di aggregazione dei giovani in ambito ecclesiale. Ciò è stato possibile in ragione delle nuove competenze delegate dallo Stato alle Regioni ed ai Comuni nel 1977 e delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e dai suoi Programmi che sono stati promossi in favore dei giovani.

In questi venticinque anni innumerevoli enti pubblici locali si sono attivati, molte iniziative sono state realizzate, molti soggetti sono intervenuti e molti giovani sono stati coinvolti nelle proposte per loro predisposte.

Molti cambiamenti sono intervenuti nella filosofia degli interventi, nell'impostazione tecnica – organizzativa ed amministrativa, ma anche nel contenuto specifico degli interventi.

Il bilancio complessivo di questi venticinque anni di politiche e progetti per i giovani – su cui si ritornerà nelle conclusioni - è solo parzialmente positivo.

Non si è riusciti, infatti, a costruire un impianto complessivo di politiche per i giovani che desse valore alle singole iniziative nonostante la buona volontà e delle notevoli intuizioni delle amministrazioni e la positiva risposta dei giovani in molti casi.

Il risultato evidente è che manca una chiara definizione di cosa intendere per politiche giovanili: stando alle situazioni concrete tale appellativo è assegnato a tipologie di interventi molto differenti l'uno dall'altro.

Sul piano dei contenuti, ad esempio, si tratta di capire se e in che modo le politiche formative e scolastiche fanno parte delle politiche giovanili o, quanto meno, che relazione vi può essere.

Considerazioni analoghe è possibile anticipare anche per quanto riguarda il livello regionale e nazionale: nonostante le intuizioni positive delle esperienze locali, le regioni e lo Stato non sono riuscite complessivamente a costruire quella cornice di riferimento politico-istituzionale assolutamente necessaria per dare garanzie di solidità e continuità alle esperienze locali.

In ordine alle singole e specifiche esperienze di contatto tra istituzioni e mondo dei giovani le esperienze che sono andate sviluppandosi e diffondendosi maggiormente nel paese sono:

- il "Centro di incontro per giovani", cioè un luogo finalizzato a promuovere aggregazione ed esperienze di tempo libero "diverso", con stimoli e proposte culturali, con la possibilità di sviluppare una maggiore conoscenza della città, ecc.;
- l'Informagiovani, cioè un servizio di raccolta ed erogazione di informazioni utili per la vita dei giovani, dall'inserimento nel lavoro alla ricerca dei percorsi scolastici, dalle modo di impiego del proprio tempo libero alle proposte culturali alle possibilità di impegno nel volontariato locale o nazionale ed internazionale;
- la Consulta o Forum giovanile, cioè uno spazio organizzato di partecipazione e dialogo del mondo giovanile con il mondo delle istituzioni, aperto alle associazioni strutturate operanti nei comuni.

In ordine allo sviluppo di progetti organici e complessi il primo Progetto giovani che si conosce è quello del Comune di Torino, attivato nel 1977. Numerosi furono i motivi che contribuirono alla nascita del Progetto:

- le pressioni delle agenzie educative e delle realtà associative presenti nella città che chiedevano a gran voce interventi per risanare i quartieri ghetto, degradati, senza servizi e senza opportunità di aggregazione sociale positiva,
- le pressioni degli operatori dei servizi sociali, del tribunale, della scuola per avere maggiori strumenti per rispondere ai nuovi bisogni sociali, in primis il bisogno di prevenire la diffusione delle tossicodipendenze e della devianza minorile e giovanile,
- le pressioni dei giovani che chiedevano spazi ed opportunità di incontro,
- l'esigenza di procedere ad una ristrutturazione dell'organizzazione comunale per essere più efficaci ed efficienti.

Il Progetto giovani del Comune di Torino nasce con l'idea di riuscire a vincere la sfida lanciata dai giovani e dalla città stessa, cioè occuparsi dei giovani in modo significativo, non episodico, serio e non ideologico. Il Progetto è stato, quindi, pensato come un cartello di opportunità da rivolgere a tutti i giovani - ed in particolare a quelli in situazione di maggior difficoltà sociali - per permettere loro nuove forme e modo di integrazione sociale e di identificazione sociale.

Dopo l'esperienza del Comune di Torino molti altri Comuni italiani, Province ed USSL hanno seguito l'esempio ed hanno attivato, in modo quasi simile, Progetti giovani. Per diversi anni si è trattato di amministrazioni comunali, collocate prevalentemente nel Nord del paese e di entità medio - grande: Bologna, Forlì, Modena, Reggio Emilia, Livorno, Voghera, Ravenna, Perugia, Terni. Successivamente l'esempio è seguito anche da molte altre città e di dimensioni demografiche medie collocate anche nelle altre aree territoriali del paese.

Ad oggi si può stimare in circa il venti per cento dei comuni italiani quelli che realizzano un progetto rivolto ai giovaniod agli adolescenti¹.

2. Un quadro di insieme dello sviluppo delle politiche giovanili in Italia

Sintetizzare in poche pagine venticinque anni di interventi, azioni, progetti ... è estremamente difficile. Al di là delle inevitabili dimenticanze ed errori il rischio più significativo che si corre è quello di sottovalutare il valore di aspetti quali passioni,

¹ Il dato verrà ripreso più avanti alla luce delle ricerche realizzate nel corso di questi anni.

motivazioni, delusioni e speranze, desiderio di sperimentarsi e sperimentare, sfide, conflitti ed innamoramenti..., cioè di tutta quella componente emotiva, forse un pò irrazionale che ha attraversato la storia delle politiche per i giovani nel nostro paese a favore della componente più razionale, costituita dai documenti, dalle ricerche, dai dibattiti, dagli studi.

La dimensione emotiva è difficilmente sintetizzabile ed è possibile ritrovarla nelle narrazioni di chi ha vissuto questi anni (da amministratore, da operatore ma anche da giovane), nelle speranze ancora accese, nelle idee ancora valide.

La dimensione razionale è. Invece, più facilmente reperibile nella documentazione che mano a mano è stata prodotta (forse meno di quanto sarebbe stato necessario e possibile in relazione alla mole delle esperienze).

Lo schema, che di seguito viene proposto (predisposto in occasione di attività formative), non ha pretese esaustive ma, solamente, di traccia per comprendere e riprendere i fili di questa storia, attraverso alcune lenti (forse non le uniche possibili), che permettono di cogliere itinerari e movimenti, tendenze e questioni (alcune ancora totalmente aperte od irrisolte):

- i modi di leggere il mondo dei giovani, le istanze, le tensioni, le speranze ed i problemi,
- le intenzionalità politiche e tecniche espresse,
- i contenuti delle logiche progettuali sperimentate.

Nello schema tutto questo cerca di convivere con l'esigenza dello spazio e della sinteticità, rischiando, forse, di ridurre a slogan temi e questioni importanti. Lo schema rimanda alla bibliografia per gli approfondimenti opportuni sui vari aspetti accennati.

<i>Periodo</i>	Lettura mondo giovanile	Finalità azione politico tecnica	Logica progettuale	Aspetti di peculiarità	Nodi critici
1975 - 1980	Antagonista.	Integrazione e contenimento dell'antagonismo; adattamento culturale e politico.	Ancora non definita.	Fase pionieristica: pochi soggetti esploratori di qualcosa di nuovo per l'Italia.	Assenza riferimenti ed isolamento delle esperienze. Assenza finanziamenti nazionali.
1980-1990	Assenza dei giovani dalla sfera politica (riflusso nel privato), scoperta della soggettività e della quotidianità.	Inclusione politica e partecipazione intesa come possibilità di portare il punto di vista dei giovani nelle istituzioni (creazione assessorati alla gioventù e Consulte).	Tentativo di passare da progetti settoriali a politiche complessive. Strategie delle connessioni Scoperta di nuovi bisogni (informazione).	Focalizzazione sull'adolescenza e sviluppo di progetti collegati (a livello nazionale e locale).	Diffusione territoriale delle esperienze, senza meccanismi di regolazione. Cresce l'attenzione politica in un contesto di marginalità. Difficoltà a reperire finanziamenti.
1990 - 2000	Focalizzazione sulla devianza sociale (con particolare attenzione alle problematiche della dipendenza); ampio ricorso alla categoria del disagio e dell'alterità (estraniazione) per interpretare il mondo giovanile.	Protezione sociale, prevenzione del disagio, differenziazione dei destinatari. Scoperta soggetti particolari (gruppi informali).	Microazioni che includono il tutto. Separazione tra parti del progetto pur in una prospettiva sommativa. Progressivo abbandono di impegno dall'area lavoro. Interventi più mirati e selettivi. Maggiore attenzione ai gruppi informali e sviluppo di iniziative a sostegno delle loro potenzialità.	Crescente ruolo del Consiglio d'Europa con programmi e finanziamenti per favorire scambi culturali, linguistici, formativi, lavorativi. Forte incidenza sulle politiche giovanili delle leggi sulle dipendenze e sulla devianza minorile. Sviluppo legislazione regionale. Predisposizione dei Piani di Azione nazionali sui minori e sviluppo di progetti di promozione di opportunità per bambini ed adolescenti.	Disponibilità finanziarie consistenti, peraltro in assenza di un coordinamento ed integrazione tra stesse e di una programmazione nazionale sui giovani. Crisi di identità delle politiche giovanili.
2000 -	Cittadinanza, risorsa per il cambiamento.	Cresce l'attenzione per processi di negoziazione tra interessi differenti. Focalizzazione sulla comunicazione intergenerazionale in vista della costruzione di un patto per il futuro. Sviluppo delle iniziative e delle potenzialità nel settore artistico e culturale.	Utilizzo di nuovi strumenti giuridici (Accordo di programma, Conferenza di Servizi e utilizzo di strumenti di programmazione (Piano di zona). Sviluppo di progettualità di comunità nella prospettiva della concertazione e della rete.	Approvazione di norme innovative nella pubblica amministrazione che privilegiano logiche di partnership territoriale e di programmazione. Crescente importanza delle organizzazioni del terzo settore (associazionismo, volontariato, cooperazione).	Presenza sempre più rilevante di giovani stranieri. Necessità di riconoscere la dimensione di genere. Prolungamento età giovanile e permanenza in famiglia. Mancata approvazione della legge sulle politiche giovanili.

3. La diffusione dei progetti giovani

Non esistono tuttora censimenti né ricerche che in modo certo riescano a dare conto della diffusione dei Progetti giovani; solo tre ricerche - realizzate tra l'altro a distanza di anni una dall'altra - permettono di ricostruire un quadro attendibile, seppur non statisticamente rappresentativo.

Nel 1984 l'ANCI (l'Associazione nazionale Comuni italiani) ha condotto una ricerca su tutti i capoluoghi di provincia e su tutti i Comuni con oltre trentamila abitanti (complessivamente 267). La ricerca ha permesso di ricostruire un primo quadro di sintesi nazionale nel momento in cui si è rilevato che in 111 Comuni (circa il 41 % sul totale degli enti censiti) erano stati attivati, in modo organico, iniziative e progetti rivolti ai giovani.²

La seconda ricerca è stata realizzata nel 1992 dal Centro studi del Gruppo Abele di Torino, su incarico del Ministero dell'Interno.³ Questa volta sono risultate interessate alla ricerca le amministrazioni comunali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (complessivamente 1.038). Hanno risposto al questionario 381 Comuni (pari al 37 %). Il dato complessivo che emerge è di notevole interesse poiché sono 222 (circa il 58 % dei comuni rispondenti) quelli che hanno sviluppato una forma di progetto rivolta verso giovani e/o adolescenti. Si rileva ancora una forte concentrazione nelle regioni del nord.

La terza ricerca è quella condotta da AA.Ster nel 1996 su incarico della Carta di Arezzo.⁴

Il 43 % dei 214 Comuni censiti dichiara di aver attivato interventi progettuali rivolti ai giovani che si esprimono principalmente in due aree: quella culturale e dello sport e tempo libero. La loro distribuzione territoriale vede un netto miglioramento per l'Italia meridionale ed una situazione di stabilità per il Centro. Si evidenzia anche un aumento di investimento nei comuni piccoli.

I dati⁵ permettono di cogliere un'estensione degli interventi soprattutto in aree molto problematiche sotto il profilo sociale. Gli interventi più praticati si muovono nell'ambito delle prevenzione e si concretano nella promozione di attività educative con finalità di recupero sociale di predisposizione di interventi informativi sull'uso e sugli effetti delle droghe e nell'apertura di strutture di animazione e di socializzazione.

Tra le conclusioni che la ricerca esprime vi è l'evidenziazione di alcuni limiti che l'intervento dell'ente locale presenta:

- la dominanza del locale appare il risultato di molteplici fattori, alcuni dei quali direttamente collegati ad esigenze di consenso politico;
- esiste un orientamento delle politiche giovanili ad occuparsi principalmente di problemi visti nella fattispecie di "urgenze". Da qui un'azione che si attaglia su interventi verificabili brevi, ma che in questo modo sembra pregiudicare, almeno parzialmente, la possibilità di interventi a carattere preventivo e formativo;
- permane una scarsa propensione dell'innovazione che determina una sorta di riproduzione inerziale degli interventi;

² ANCI, *I comuni e i giovani*, ANCI rivista, aprile 1986.

³ Centro Studi del Gruppo Abele, *Politiche e progetti per gli adolescenti. L'impegno delle istituzioni pubbliche e delle associazioni giovanili in Italia*, Ministero dell'Interno, Roma 1994.

⁴ La Carta di Arezzo è un'iniziativa caratterizzata dal confronto tra amministratori e tecnici di diversi comuni italiani, impegnati nel settore delle politiche giovanili, che si sono incontrati dando vita ad un'aggregazione temporanea. Il principale esito del confronto è il documento "*Carta di Arezzo: Stato sociale, enti locali e politiche giovanili. Il tempo dell'agire amministrativo e il tempo giovane tra precarietà, flessibilità dei lavori e socialità desiderante. Dieci tesi per un progetto a geometria variabile*" che delinea orientamenti e proposte per lo sviluppo di politiche giovanili.

⁵ AA.Ster, *La Carta di Arezzo. Politiche dei Comuni, scomposizione sociale e disagio giovanile*, Comune di Arezzo, Arezzo 1997.

- l'esistenza di limiti nell'implementazione di interventi più che un dato oggettivo, appare l'esito di un processo che vede coinvolti molteplici fattori e la loro diversa combinazione. In questo modo le volontà e le risorse presenti nel territorio si scontrano con scarsità di personale, di risorse finanziarie, eccessiva lentezza delle pratiche burocratiche, limitando così la possibilità per le politiche giovanili di produrre servizi sociali, beni relazionali e di cittadinanza.

4. I Progetti giovani: un tentativo di descrizione

Il Progetto giovani è stato essenzialmente un modo di pensare, da parte di amministrazioni pubbliche locali, alle iniziative rivolte ai giovani.

In sostanza si è fatta strada l'idea che per rispondere adeguatamente ai bisogni dei giovani fosse necessario superare le strategie tradizionalmente impostate per settori ed aree di intervento (sport, cultura, servizi sociali ecc.) a favore di logiche organizzative ed operative per obiettivi, centrate sul coordinamento e sull'integrazione di tutte le risorse interne ed esterne alla pubblica amministrazione.

Il Progetto giovani è stato pensato come strumento, e non fine, per una migliore e più efficace capacità del mondo adulto, delle comunità territoriali, delle istituzioni di far fronte a bisogni "nuovi" che chiedevano di modificare stili di comportamento e prassi organizzative consolidate nel tempo.

L'analisi dei Progetti esistenti evidenzia però grandi differenze in ordine alla filosofia, alla genesi, alla metodologia di lettura dei bisogni giovanili, ai modelli decisionali e gestionali, alle prassi operative e valutative. Sono differenze che rendono difficili operazioni di confronto e generalizzazione.

In altri termini i contesti nel cui ambito nascono e si sviluppano i Progetti presentano difformità marcate e rendono ardua l'identificazione di precise tipologie: il Progetto giovani è un'esperienza a forte carattere di localismo. Infatti, laddove i Progetti sono stati attivati scarsi sono i riferimenti ad un'ipotesi teorica specifica e si è assistito allo sviluppo creativo ed originale.

A questo proposito può essere utile rileggere cosa l'ANCI dichiarava nella fase iniziale dello sviluppo dei Progetti giovani. Si legge, infatti, nella relazione introduttiva del primo convegno degli amministratori locali che si occupano di giovani:

"Noi crediamo che lo strumento "progetto" sia quello che più si addice agli obiettivi, alla politica e alla metodologia che abbiamo delineato per un lavoro sociale verso i giovani. Un progetto è la sintesi politica di una previsione dei bisogni del futuro con gli strumenti e le risorse disponibili oggi.

I Progetti permettono meglio di non settorializzare il bisogno, attraverso un determinato problema; i progetti realizzano maggiormente modalità anche diverse di partecipazione lasciando a ciascuno la propria specificità operativa facendo confluire più forze sugli obiettivi prefissati.

Il Progetto valorizza anche la nuova figura dell'amministratore. E' in grado di progettare chi è in possesso degli strumenti; è la cultura della previsione che si avvale della profonda conoscenza degli strumenti che può generare un progetto. Il progetto è l'utopia del presente.

I Progetti favoriscono strategie delle connessioni, multipolarità dei livelli di intervento, metodologie strategiche orientate al futuro.

Infine, e non bisogna dimenticarlo, il Progetto richiede valutazione e verifica; non esiste un lavoro sociale corretto senza una pausa di riflessione e senza aggiustamenti lungo il percorso. Lavorando con i giovani è molto più facile sbagliare che azzeccare perfettamente un intervento; ma questo non deve né demoralizzare né scoraggiare.

Nessuno ha le ricette giuste in tasca! Anche verso i giovani è molto più credibile un modello di intervento elastico che viene plasmato e modificato dall'esperienza e dal rapporto diretto".⁶

Per quanto riguarda il senso del Progetto in relazione all'insieme di competenze ed attività degli Enti locali le esperienze hanno dato luogo all'emergere di tre filoni di "pensiero" ed azioni.

- a) In primo luogo vi sono Comuni che hanno inteso il Progetto come un'occasione per modificare il complessivo assetto dell'organizzazione strutturata per compartimenti rigidi e separati intorno ai quali si coagulano le diverse parti dell'amministrazione. In questi Progetti l'aspetto centrale e nodale dell'esperienza consiste nella capacità di attivare e dare corpo in modo significativo alla funzione di coordinamento del progetto e delle risorse che vengono coinvolte: in primo luogo quelle interne all'amministrazione comunale, in secondo luogo quelle delle altre amministrazioni pubbliche e, infine, quelle delle realtà associative e di privato sociale;
- b) vi sono altri Comuni che hanno pensato il Progetto come un ambito deputato all'innovazione ed alla sperimentazione di nuove modalità di interventi e servizi che, una volta validati sul piano della valutazione, possono essere trasferiti alla normale routine amministrativa, essendo diventati un servizio consolidato. In questo caso l'elemento centrale è costituito dalla capacità degli operatori di saper essere flessibili e dalla capacità di cogliere nuovi bisogni ed inventare nuove forme di intervento. A fronte di questa spinta alla creatività il nodo critico è rappresentato dalla fase di implementazione della sperimentazione nella normale attività amministrativa, in quanto non vi sono garanzie che tale passaggio mantenga e salvaguardi le caratteristiche e le condizioni delineate nella fase della sperimentazione;
- c) vi sono, infine, Comuni per i quali il Progetto costituisce uno spicchio dell'organizzazione comunale, che si consolida poco alla volta, ritagliandosi competenze, bilancio, risorse e personale ma senza esaurire l'insieme delle iniziative dell'amministrazione comunale verso quegli specifici destinatari. E' il caso dei Comuni che hanno Progetti centrati sull'area del tempo libero senza collegamenti e sinergie con altre aree. In questo caso lo snodo è costituito dalla capacità degli operatori di saper mantenere viva l'attenzione sulla necessità dei collegamenti tra le parti, al fine di evitare il rischio di costruire isole felici, ma senza collegamenti con le altre parti.

Sul versante più strettamente operativo l'ANCI ha individuato quattro ambiti di intervento su cui riteneva opportuno concentrare le energie: formazione - lavoro, prevenzione e recupero del disadattamento e della devianza, sistemi informativi e politiche per il tempo libero e l'associazionismo.

Le forti diversità riscontrate nelle esperienze sono dovute senza dubbio alle diverse caratterizzazioni socio - economiche e culturali di ciascuna città, ma trovano ragione d'essere anche in riferimento ai diversi "approcci" ai giovani.

In molti casi ha prevalso un pensare ai giovani come soggetti deboli, deprivati, carenti e privi, forse, di capacità. Da quest'approccio sono scaturiti Progetti di carattere essenzialmente assistenzialistico, giocati sulla capacità di mettere a punto servizi ed interventi interessanti ed adeguati per i giovani ma che, sovente, li hanno collocati in ruolo di fruitori - utenti di qualcosa che in loro nome veniva deciso dai "grandi".

⁶ Atti del convegno, *Dalle esperienze degli enti locali le idee di una politica nazionale per i giovani*, ANCI - Comune di Vicenza, 1985.

In alcuni casi ha prevalso un modo di pensare ai giovani come conflittuali, come contestatori delle manipolazioni degli adulti ed alla ricerca di un'identità. In questo caso i Progetti sono stati, di fatto, pensati come luoghi "protetti" per far esprimere ed agire il conflitto, di cui i giovani sarebbero stati portatori, in forme e modi accettabili: ciò ha portato a centrare l'attenzione sulla promozione di "nuove" forme di autorganizzazione e modalità di confronto tra società e giovani.

In altri casi l'attenzione è stata centrata sulle esigenze di integrazione sociale. Le istituzioni, in tali casi, hanno attivato Progetti con l'idea di sopperire al minor peso socializzante della famiglia, della scuola e del lavoro. In concreto ciò ha portato alla creazione di spazi - aree a forte caratterizzazione educativa - formativa, nelle quali i giovani potessero esprimere modelli di comportamento diversi da quelli della società.

Un quarto modo di pensare ai giovani li ha visti quali soggetti in cerca di spazi di comunicazione con il mondo degli adulti. In tal caso il Progetto si è tradotto essenzialmente nel ricercare spazi comunicativi che permettessero di vivere esperienze, di sviluppare "nuove" modalità espressive e di sviluppare analisi tra generazioni diverse.

5. In concreto i Progetti...

In concreto i Progetti sono l'insieme di tante esperienze diverse ma è difficile trovare una fisionomia comune poiché ogni Progetto costituisce una storia a sé, anche sul versante delle iniziative concrete⁷.

L'informazione

Gli interventi che si collocano in quest'area nascono dalla considerazione che nella società odierna i giovani si trovano, per assurdo, a sperimentare due tipi di difficoltà: la mancanza di informazioni per scegliere e l'abbondanza di informazioni. In alcuni casi, infatti, non tutti i giovani si trovano a possedere le informazioni necessarie per effettuare scelte importanti nella propria vita: percorsi scolastici, inserimento lavorativo, interessi e tempo libero, vita sociale ecc. In altri casi proprio la ridondanza e l'abbondanza di informazioni che molti giovani si trovano a fronteggiare genera disorientamento e difficoltà nell'assunzione delle scelte.

Alla luce di tali considerazioni aumentare nei giovani il possesso di informazioni adeguate e tarate sulle proprie esigenze è stato riconosciuto come uno dei possibili obiettivi specifici dei Progetti giovani.

In concreto in quasi tutti i Progetti sono stati attivati i Centri di informazione per giovani. Si tratta di strutture all'interno delle quali una équipe di operatori svolge un doppio lavoro: raccogliere, catalogare, rendere disponibili (attraverso materiale cartaceo, riviste, strumenti informatici, video, ecc.) il massimo possibile di informazioni relative a tutto ciò che può interessare i giovani; accogliere i giovani e verificare il tipo di bisogni e mettere loro a disposizione le informazioni in modo non asettico ma partecipato.

Dal 1982, anno di apertura del primo Centro (a Torino), il numero dei Centri di informazione è progressivamente cresciuto sino a raggiungere attualmente quasi le 500 unità, dislocate in quasi tutte le regioni italiane.⁸

⁷ Per praticità la descrizione delle attività più diffuse segue una divisione in settori che può apparire artificiosa, soprattutto pensando alle possibili interazioni tra di essi: l'informazione, la socializzazione e la cultura, la formazione ed il lavoro, l'emarginazione ed il disagio.

⁸ I documenti che segnano il percorso evolutivo degli Informagiovani sono i seguenti: F. Montanari, F. Frabboni (a cura di), *Politiche giovanili, enti locali e sistemi informativi*, NIS, Firenze 1987; AA.VV., *Informagiovani. Dai centri di informazione locali al sistema informativo nazionale per i giovani*, Ministero

Le strutture di informazione attualmente esistenti si differenziano sia rispetto ai contenuti informativi erogati, sia rispetto al pubblico di riferimento, sia in riferimento alla posizione occupata nell'ambito del Progetto giovani ed, in parte, rispetto al tipo di funzioni esercitate.

Per quanto riguarda il primo punto, gli sportelli informativi si distinguono in centri generalisti e centri specialistici. I primi cercano di offrire informazioni su più settori di interesse giovanile: vita scolastica, professioni, lavoro, educazione permanente, vita sociale e sanità, cultura e tempo libero, vacanze, estero, sport. I secondi sono invece specializzati e coprono un solo settore informativo, in genere quello relativo all'orientamento scolastico e all'inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda i destinatari si sta sviluppando, ultimamente, una differenziazione analoga a quella precedentemente descritta: centri generalisti e centri specialisti. I primi considerano come propri destinatari tutti i giovani indistintamente, mentre i secondi scelgono di rivolgersi ad alcuni giovani in specifico, ad esempio, le donne, i disoccupati, gli studenti ecc.

Un terzo motivo di differenziazione è riscontrabile rispetto alle funzioni esercitate: in alcuni Centri oltre alla funzione di informazione viene sperimentata anche la funzione di consulenza, esercitata attraverso colloqui, su questioni di natura più complessa e delicata (ad esempio, problemi legali così come difficoltà sociali e personali) o su questioni rispetto alle quali la sola messa a disposizione di informazioni non risulta efficace (la creazione di imprese, la job creation).

La socializzazione e la cultura

E' questo uno dei settori maggiormente sviluppati e risponde a due considerazioni: da un lato i giovani oggi dispongono di spazi ridotti per costruire esperienze di socializzazione "orizzontale" al di fuori della scuola e delle esperienze di tipo associativo e, nel contempo, sono scarse e sovente inadeguate le azioni di supporto, valorizzazione e diffusione delle iniziative culturali che vedono i giovani direttamente protagonisti.

Per quanto riguarda la prima esigenza, quella degli spazi di socializzazione, in concreto nei Progetti sono stati aperti e messi a disposizione dei giovani svariate forme di Centri di incontro o socializzazione. In essi normalmente si trovano tre tipi di servizi:

- i servizi **a porta aperta**, rivolti alla generalità dei giovani, centrati sull'offerta di specifiche iniziative quali corsi (di vario genere come corsi di espressione corporea, teatro, musica, cinematografia, arte, ceramica, ecc.), incontri - dibattiti, opportunità di incontro ecc.;
- i servizi **a porta chiusa**, rivolti a giovani, singoli ma preferenzialmente in gruppo, che si rivolgono al Centro di servizi proponendo richieste particolari sia per interessi che per destinatari. In tal caso il Centro mette a disposizione locali, strumenti (quali ad esempio, il centro stampa, strumenti video e/o musicali, teatrali, sale-prova musicali ecc.) per una gestione dell'iniziativa che assume quasi i caratteri dell'autogestione seppure per tempi limitati;
- i servizi **a porta semiaperta**, rivolti alla generalità dei giovani ma con criteri di accesso maggiormente definiti: ad esempio, al mattino, l'accesso rivolto preferenzialmente a gruppi classe per lo svolgimento di attività integrative scolastiche rispetto all'ambiente, alla conoscenza del territorio, a laboratori di manualità, costruzione ecc.; al pomeriggio, ad accesso libero od ad accesso riservato a gruppi di adolescenti e giovani con i quali sviluppare, ad esempio, attività di tipo formativo educativo integrative di quelle scolastiche o sostitutive delle stesse; la sera, ad

accesso regolato al fine di offrire a gruppi informali la possibilità di utilizzare il Centro come “semplice” luogo di incontro e progettazione di attività da svolgere dentro o fuori.

Relativamente alla tipologia di intervento una classificazione è stata operata dalla Regione Lombardia⁹, che ha distinto i centri in ragione della loro tipologia ed obiettivi:

- i Centri di sostegno, nei quali prevalgono il recupero scolastico e la promozione e sviluppo di capacità;
- i Centri di tipo socializzante per i quali prevalgono la promozione di capacità e l'animazione del tempo libero;
- i Centri educativi nei quali prevale la formazione religiosa ed etico - religiosa;
- i Centri polifunzionali nei quali prevale l'animazione del tempo libero.

Un secondo tipo di iniziativa sviluppata nei Progetti è l'organizzazione di scambi giovanili così come di opportunità di turismo giovanile “alternativo”.

Nel primo caso si tratta di opportunità di scambio “alla pari” tra gruppi di giovani di città diverse, sia italiane che estere, finalizzati alla conoscenza reciproca ed alla conoscenza di usi, culture, esperienze giovanili di altri contesti culturali. Nel secondo caso si tratta di opportunità di viaggi in Italia e all'estero per lo studio della lingua o per l'apprendimento di particolari pratiche sportive o per la sperimentazione di esperienze professionali.

Una terza area di intervento è connessa all'idea di supportare e diffondere la capacità dei giovani di produrre cultura. Sono state sviluppate molteplici iniziative frutto della creatività degli operatori impegnati nei Progetti ma anche del confronto con le realtà giovanili di base. In concreto si tratta di:

- organizzazione di concerti, rassegne teatrali, mostre ed esposizioni, atelier, performance culturali di diverso genere, rassegne cinematografiche ecc.;
- organizzazione di iniziative a supporto dei giovani artisti attraverso la costruzione di banche-dati specializzate, così come di strumenti informativi quali video, riviste, volumi ecc; l'utilizzazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali, la realizzazione di Ufficio stampa in occasione di iniziative di presentazione pubblica;
- organizzazione di iniziative di formazione, scambi ed incontri tra giovani artisti (musica, danza, teatro, arte, foto, cinema, letteratura, design, architettura, arti visive, video, moda ecc.),
- predisposizione di strumentazione ed attrezzature a disposizione di gruppi e singoli per lo sviluppo delle capacità artistiche e culturali.

L'iniziativa delle realtà locali (Comuni, Province, Regioni), è di significativa portata: l'Associazione per il Circuito dei Giovani Artisti Italiani è una realtà viva e propositiva che interviene attraverso un sistema a rete sul territorio nazionale con importanti collaborazioni in ambito europeo. L'Associazione è un organismo che raccoglie una trentina di Amministrazioni locali allo scopo di sostenere la creatività giovanile attraverso iniziative di formazione, documentazione, promozione e ricerca. E' così possibile offrire servizi organizzando concrete opportunità a favore dei giovani che operano nei vari settori delle arti e dello spettacolo con obiettivi professionali. Tutto ciò viene messo in atto attraverso iniziative permanenti o temporanee che favoriscano la circolazione di informazioni e di eventi, a livello sia nazionale sia internazionale, incentivando il rapporto tra la produzione artistica giovanile e i possibili circuiti del mercato.¹⁰

⁹ Cfr. Atti del convegno, *Centri di aggregazione: una risposta adeguata o da reinventare?*, Regione Lombardia, Milano 1992.

¹⁰ Un'esposizione aggiornata di come gli interventi in quest'area si sono evoluti è contenuta nel contributo di Luigi Ratcliff, inserito nel volume Atti di convegno, *Le politiche per i giovani*, Comune di Aosta 1999.

Il tema degli spazi per l'aggregazione è uno dei cardini necessari per la formulazione di qualsiasi possibile intervento nel campo delle politiche giovanili. Le azioni rivolte alla promozione dei giovani artisti non possono non prevedere l'ideazione di progetti per realizzare luoghi di produzione, presentazione e confronto artistico. Siamo anche convinti che occorra sostenere un'ampia accessibilità della cultura e dell'arte verso le giovani generazioni che non producono arte ma ne possono diventare, avendone l'opportunità, attivi fruitori.

Sempre nell'ambito di questo settore è da sottolineare che molti Progetti hanno espresso tra i propri obiettivi anche la valorizzazione e la promozione delle esperienze di tipo associativo presenti nel territorio e lo sviluppo di nuove forme associative. In concreto ciò ha portato a ricerche finalizzate alla conoscenza delle associazioni di tipo culturale, sociale, ricreativo, formativo, religioso, sportivo, politico; alla costruzione di albi delle associazioni, alla produzione di banche-dati in forma cartacea e video per la presentazione delle associazioni locali; alla messa a disposizione delle associazioni di sedi, strumenti, materiali d'uso, servizi di consulenza, di finanziamenti; al coinvolgimento nei sottoprogetti operativi; alla predisposizione di percorsi formativi rivolti ad operatori delle associazioni ecc.

Con le associazioni sportive si sono sviluppate esperienze particolari quali l'affidamento della gestione di impianti sportivi, l'organizzazione di manifestazioni finalizzate alla diffusione della pratica sportiva, lo sviluppo dello sport nell'ambito della scuola e del territorio ecc.

La transizione scuola e lavoro

Si può riconoscere come il problema dell'inserimento lavorativo delle giovani generazioni, oltre che degli adulti espulsi dal mercato del lavoro, costituisca, oggi, una questione nodale per la totalità dei paesi del mondo. Considerata la dimensione così ampia della questione è illusorio pensare che un Progetto giovani possa risolvere, anche solo parzialmente, tale problema.

Ciononostante molti Progetti considerano questa come una delle aree privilegiate su cui concentrare le proprie energie. In concreto ciò ha determinato lo sviluppo di una miriade di iniziative che riguardano sia il versante dell'orientamento scolastico e professionale che quello dell'inserimento nel mercato del lavoro in senso stretto. Sono iniziative innovative che sono andate ad affiancarsi ad attività di sostegno più tradizionali come l'erogazione di contributi alle imprese per l'assunzione di giovani o la messa a punto di "borse di studio", "cantieri di lavoro" e l'offerta direttamente come ente pubblico di posti di lavoro seppur per brevi periodi.

A partire dalle esperienze messe in atto nei primi anni in questo settore è andata via via crescendo la consapevolezza della necessità di costruire un quadro organico in cui inserirle.

Nel 1987, nel convegno promosso dall'ANCI su giovani e lavoro, si sono confrontate diverse esperienze locali di sostegno al mondo giovanile in processi di inserimento nel lavoro e in quella sede è stata ufficializzata la nascita dei CILO (Centri di iniziativa locale per l'occupazione). Si tratta di uno spazio progettuale rivolto alla sperimentazione o all'implementazione di progetti e servizi rientranti nell'area delle politiche attive del lavoro, per la cui realizzazione dovrebbero operare in maniera sinergica gli attori sociali, economici, politici del territorio.

Per lo sviluppo dei CILO sono stati sottoscritti due accordi tra Ministero del Lavoro ed ANCI, nel 1987, ed uno tra Ministero, Regioni, ANCI, UPI, UNCEM (Unione Comunità montane) nel 1989. Inoltre sono già due le Regioni che hanno emanato specifiche leggi

per la promozione e costituzione dei CILO su scala regionale (Lazio e Piemonte entrambe nel 1991).

La denominazione CILO costituisce un riferimento non vincolante sul piano delle realizzazioni: si è trattato, infatti, di dare vita nei contesti locali a politiche attive per il lavoro e questo laddove è avvenuto ha dato luogo a realizzazioni e modalità operative estremamente differenziate.

Tenendo conto di queste differenziazioni è possibile ugualmente riconoscere le linee di azione principali dei CILO essenzialmente in:

- l'orientamento scolastico / universitario / professionale / occupazionale,
- la formazione e la riqualificazione professionale,
- le attività di Job ed Enterprise creation.

Per quanto riguarda l'orientamento sono stati messi a punto svariati progetti e servizi quali, ad esempio, monitoraggio delle potenzialità economiche del territorio, funzioni di sportello informativo, colloqui individuali di sostegno, attività di orientamento per piccoli gruppi, gestione di strumenti informatici e diagnostici (test, percorsi di autovalutazione, ecc.) ed informativi appositamente creati per l'orientamento, giornate di studio, incontri con operatori del mondo economico e docenti universitari, esposizioni, ecc.

Per quanto riguarda la formazione e la riqualificazione sono stati attuati corsi per giovani laureati e diplomati, per dipendenti in mobilità, in cassa integrazione, in cerca di nuova occupazione.

Per quanto riguarda le attività di Job creation si tratta di attività a supporto di chi ha interesse alla creazione di nuove imprese, per aiutare a comprendere il significato di impresa, gli aspetti amministrativi ed organizzativi, il mercato, l'organizzazione del lavoro ecc.

Con l'emanazione del decreto "Montecchi", 469/97, si è aperta una nuova fase estremamente interessante e nello stesso tempo decisiva che si pone l'ambizioso obiettivo di riforma dei "Servizi all'impiego" nel nostro paese. Si tratta di una riforma attesa da tempo per dare coerenza e organicità a un settore che seppur caratterizzato da notevoli elementi di innovatività si è presentato e si presenta estremamente frammentato e troppo legato al dinamismo di singole istituzioni o attori sociali.

La sfida infatti è quella di dare concretezza e stabilità alle linee evolutive prima sottolineate attraverso il concorso delle diverse istituzioni e dei vari attori sociali.

La legge, che è stata accompagnata nelle diverse Regioni da conseguenti provvedimenti normativi, è venuta a privilegiare il ruolo regionale e provinciale e solo la relazione di presentazione del decreto evidenzia l'importanza del coinvolgimento degli enti locali e delle iniziative da loro attivate. E' più che mai necessario in questa fase di transizione al nuovo che le amministrazioni comunali rivendichino uno spazio e si definiscano le modalità di rapporto più opportune al fine di pervenire, con il concorso di tutte le risorse, a un sistema efficace ed efficiente e soprattutto più rispondente alle esigenze dei disoccupati e delle imprese.¹¹

Vi è da considerare che relativamente al sostegno alla transizione verso il lavoro l'impegno delle istituzioni si è concretizzato non solo nell'ambito delle politiche giovanili. Ad esempio, la più importante legge in questo settore è la legge 44/86, e successive modificazioni ed integrazioni, per lo sviluppo di imprenditorialità giovanile attraverso la Società per l'Imprenditoria Giovanile che non ha nessun collegamento con le politiche giovanili in senso stretto.

¹¹ Un'esposizione aggiornata di come gli interventi in quest'area si sono evoluti è contenuta nel contributo di Sandro Durando, inserito nel volume Atti di convegno, *Le politiche per i giovani*, Comune di Aosta 1999.

L'emarginazione ed il disagio

Le condizioni di emarginazione sociale e di disagio dei giovani sono state sin dall'avvio delle esperienze dei Progetti giovani uno dei punti di riferimento: molti Progetti avevano ed hanno proprio tra gli obiettivi la prevenzione ed il recupero degli stati di emarginazione di disagio.

Al di là delle enunciazioni di principio quest'area non ha presentato particolari sviluppi se non nelle città ove il Progetto vedeva coinvolto in modo significativo anche il settore dei servizi sociali. E' stato possibile dare vita ad attività di tempo libero con finalità di tipo educativo e di recupero sociale, inserimenti di giovani ex - detenuti, interventi con singoli o gruppi di adolescenti a rischio di devianza, programmi particolari di orientamento e formazione professionale, strutture residenziali alternative al ricovero di istituto, inserimenti guidati in associazioni sportive e culturali, interventi di supporto all'attuazione della semilibertà, interventi protetti in aziende, attività culturali e di animazione, formazione negli istituti di pena minorili.

Queste attività sono orientate principalmente sul versante del recupero sociale mentre per quanto riguarda la prevenzione del disagio e della devianza il discorso è leggermente diverso.

Nell'area della prevenzione, infatti, i Progetti giovani hanno espresso orientamenti culturali e dato vita a prassi operative estremamente diversificate¹² in ragione sia dell'assenza di un orientamento condiviso a livello generale sulla prevenzione sia in ragione del fatto che le azioni sono strettamente correlate ai punti di vista (molteplici) relativi al disagio, alla devianza alla tossicodipendenza, alla prevenzione.

Sono almeno quattro, infatti, gli approcci alla prevenzione presenti nei Progetti giovani:

- a) come **attivazione di processi di comunicazione**: ad esempio la creazione di luoghi / sportelli / centri di informazione (dentro e fuori la scuola) per accrescere il livello di opportunità per i giovani in ordine al loro inserimento sociale¹³; l'attivazione di percorsi informativi sul problema tossicodipendenza; l'attivazione di specifici studi e ricerche, attività di animazione espressiva sui temi della comunicazione verbale e non verbale;
- b) come **attivazione di processi educativi**: ad esempio la creazione di una rete di centri di aggregazione, per adolescenti in modo particolare, ove poter far vivere esperienze di relazione significativa tra adolescenti e adulti educatori; le iniziative attivate in collaborazione con la scuola, sia quella dell'obbligo che con le superiori, volte alla realizzazione di percorsi didattici-educativi nel territorio (laboratori, centri, ...); le iniziative finalizzate all'orientamento scolastico e professionale e quelle volte a proporre corsi/momenti di educazione alla salute; l'impegno volto alla promozione dell'associazionismo, inteso come esperienza "positiva", volta a valorizzare la capacità di collaborazione, partecipazione, adesione ed impegno per un progetto sia esso sportivo, culturale, educativo-formativo o religioso;
- c) come **attivazione di processi di animazione**: ad esempio le "normali" attività di animazione¹⁴ volte a favorire l'espressione e la comunicazione tra giovani e adulti,

¹² Cfr. le esperienze descritte nel volume Maggi M. (a cura di), *La prevenzione è possibile*, Editrice Berti, Piacenza 1998 e nelle schede contenute nel volume Regoliosi L., *La prevenzione del disagio giovanile*, Carocci, Roma 1994.

¹³ Cfr. le esperienze dei CIC Centri di informazione e consulenza, descritte nei testi: R. Cegalin, A. Moro, A. Poncato, *La ricerca di uno stile di vita nella scuola. Riflessione sui CIC*, Animazione sociale, n. 12, 1993; E. Gius (a cura di), *I Centri di informazione e consulenza. Una nuova opportunità per la scuola*, Angeli, Milano 1995.

¹⁴ Cfr. AA.VV., *L'animazione con adolescenti*. Edizioni Gruppo Abele, Torino 1995.

e tra giovani ed istituzioni intorno ai temi del disagio sociale e giovanile; le attività di “animazione di strada”, terminologia che racchiude esperienze anche molto diverse tra loro, che hanno come comune denominatore l’essere volte direttamente sulla strada prevalentemente con gruppi “informali” di adolescenti piuttosto che con singole persone; le attività globalmente rivolte a favorire la partecipazione dei singoli e dei gruppi (informali e non) alla vita di comunità (quartiere), le situazioni di cambiamento (relazionale, lavorativo ...), lo sviluppo del senso di comunità per far sì che la stessa comunità possa massimizzare l’integrazione fra persone ed ambiente; le attività per un uso del tempo libero più significativo e costruttivo: feste, campeggi, centri estivi, sport;

- d) come **attivazione di interventi su soggetti/gruppi a rischio e su fattori di rischio**: ad esempio l’attivazione di ricerche su giovani e disagio che hanno permesso di fotografare una quota di mondo giovanile già esposto, con comportamenti più o meno devianti (alcool, droghe, delinquenza, fughe, ...), all’attenzione dei servizi sociali. A questi lavori di ricerca sono seguiti percorsi operativi differenti quali l’attivazione di specifiche iniziative educative rivolte globalmente agli adolescenti, considerati in quanto tali soggetti a rischio; la messa in atto di interventi denominati “educativa territoriale” o “di strada”¹⁵ che sull’onda di esperienze estere, permette l’aggancio, da parte di educatori, di soggetti in situazioni di disagio laddove normalmente vivono; interventi - centri di ascolto psicologico (counselling) per adolescenti e giovani in situazione di disagio.

6. La questione della rappresentanza giovanile

I due capisaldi dell’ipotesi di Progetti giovani elaborata dall’ANCI vedevano una precisa responsabilità politica nella figura di un assessore ai giovani od al Progetto e nel contempo dall’esistenza di sedi ed occasioni formali di confronto e partecipazione dei giovani.

Rispetto a questi particolari aspetti della vita dei Progetti non si può dire che vi sia stata una capacità di creatività simile a quella espressa per i settori descritti in precedenza. In concreto si sono affermate in alcuni casi figure come l’assessore al Progetto giovani od ai problemi della gioventù, ma nella maggior parte dei casi l’assessore a cui è stato affidato il compito di coordinare il Progetto è stato l’assessore ai servizi sociali.

Per quanto riguarda invece il tema della rappresentanza giovanile si segnala la presenza di Consulte o Forum delle associazioni, collocate prevalentemente nel nord.

Al di là del dato numerico o dell’analisi circa il fallimento o il successo di tali iniziative (più elevato il numero dei fallimenti) occorre sviluppare alcune riflessioni di carattere più generale sul rapporto tra associazioni e Progetti.¹⁶

Le associazioni giovanili sono molto presenti nella gestione dei Progetti degli Enti locali rivolti ai giovani ed agli adolescenti: esse sono coinvolte in modo esclusivo o compartecipato con operatori pubblici ed altre agenzie (in particolare cooperative di animatori o educatori) nella quasi totalità delle iniziative previste nei Progetti.

L’associazionismo giovanile, proprio per le caratteristiche che oggi lo contraddistinguono rispetto al passato, si trova a percorrere il difficile confine che separa l’autonomia dalla dipendenza dal contesto esterno, in primo luogo dagli Enti locali. Le associazioni operano sul “mercato”, producendo beni e servizi all’interno di segmenti particolari protetti ed assistiti, e ricercano contemporaneamente autonomia, supporti e sostegno per consolidare la propria azione e la propria struttura.

¹⁵ Cfr. AA.VV., *Il lavoro di strada*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1995; AA.VV., *In strada con bambini e ragazzi*, Centro Nazionale di documentazione su infanzia e adolescenza, Firenze 2000.

¹⁶ Un’esposizione aggiornata delle esperienze di rappresentanza giovanile è contenuta nel contributo di Miki Marmo, inserito nel volume Atti di convegno, *Le politiche per i giovani*, Comune di Aosta 1999.

In questo modo si spiega la diffusione, ma allo stesso tempo l'intermittenza e la scarsa organicità dei rapporti con l'Ente locale: le motivazioni e le componenti sociali da cui prende avvio la relazione lo rendono in tal senso ostile o quanto meno prudente. Indisponibile e reticente a farsi coinvolgere dalle istituzioni, per timore di venire integrato o istituzionalizzato. La tendenza che prevale è quindi quella di limitare il rapporto allo stretto necessario, cioè all'acquisizione di risorse strutturali. Ma questa ricerca di relazioni senza implicazioni rischia di produrre effetti contraddittori rispetto alle attese: aumentano i margini di informalità, rischiano di aumentare la discrezionalità delle scelte ed il prevalere dell'affinità culturale e politica.

Gioca in negativo sovente anche un atteggiamento delle istituzioni di delega all'associazionismo della gestione di alcuni ambiti di intervento, attraverso sostegni ed agevolazioni non sempre commisurate alla reale coerenza con gli indirizzi di politica sociale né sempre sottoposti a verifiche sulla congruenza e sull'efficacia. Si registra così una logica di investimento pubblico non selettivo rispetto all'associazionismo, che sottende rischi di processi di istituzionalizzazione, di separazione dal tessuto sociale che alimenta culturalmente le associazioni, senza nel contempo determinare crescita della qualificazione organizzativa ed operativa.

La seconda questione riguarda i differenti approcci riscontrabili nell'universo associativo in merito ai rapporti con le istituzioni. I ragionamenti sinora espressi considerano - per ovvi motivi - l'associazionismo come un universo omogeneo. In realtà non è questa la situazione. E' utile allora interrogarsi su quali siano le associazioni giovanili più coinvolte.

Una lettura attenta delle esperienze evidenzia una situazione diffusa di rapporti difficili con l'associazionismo storico e tradizionale e più facili, invece, con associazioni giovanili di più recente costituzione e di minore complessità interna. Al di là della partecipazione alle Consulte od ai Forum (laddove esistono) le associazioni storiche (ARCI, AGESCI, Azione cattolica ecc.) sembrano maggiormente refrattarie e mantengono maggiormente le distanze, ricercano rapporti non coinvolgenti, intendono mantenere intatte le loro identità. Questo esito può determinarsi in ragione di diversi fattori; in particolare incidono, da un lato, l'essere associazioni orientate fortemente in senso formativo verso l'interno e l'aver abitudinariamente verso l'esterno rapporti mai coinvolgenti in modo totale e, dall'altro, l'individuare nel Progetto un temibile "concorrente", che rompe un regime di monopolio nel settore educativo e del tempo libero, con offerte a basso costo ed a alto livello qualitativo (perlomeno a livello di strumentazione), provocando così uno squilibrio nel mercato delle offerte culturali e di tempo libero.

Emerge così come sugli esiti dello sviluppo del rapporto tra associazionismo e Progetti possono influire in modo determinante le molteplici tensioni che attraversano in più punti l'azione, oltre che l'organizzazione e le relazioni con l'esterno, delle associazioni.

Tra queste tensioni, oltre a quella già ricordata relativa alla necessità di autonomia e nel contempo di integrazione con l'ambiente, la ricerca ha rilevato: la tensione tra priorità alla dimensione di partecipazione o di servizio, cioè l'essere soggetto promotore di domande ed orientamenti e dall'altro la necessità di rispondervi producendo beni e servizi; la tensione fra l'essere luogo di espressione e comunicazione e luogo di produzione e consumo, in altri termini tra solidarietà ed utilità; far condividere ed interpretare valori ed erogare beni e servizi; la tensione tra il privilegiare la flessibilità o il consolidamento organizzativo, tra crescita della professionalità e mantenimento di un modello aperto e dinamico di gestione.

Queste tensioni sono presenti tendenzialmente in tutte le associazioni seppur con pesi e significati diversi ed incidenti in misura differenziata sul modo in cui esse costruiscono le rappresentazioni di se stesse e degli altri. La centratura verso l'una o l'altra delle polarità

costringe l'associazionismo ad una perdita della propria identità o nel senso del ridursi a gruppo informale o nel senso di perdere le funzioni di rappresentanza culturale e politica.

La difficoltà delle associazioni è proprio quella di mantenere un costante equilibrio tale da garantire la propria identità e nello stesso tempo di garantirsi le condizioni per svolgere un ruolo significativo nel contesto.

Le associazioni storiche¹⁷ hanno in proposito lo svantaggio di una storia nella quale scarso spazio hanno avuto queste dinamiche, se non in quanto generate e sviluppate a partire dal rapporto con i soci / utenti più che dal rapporto con le istituzioni. Per contro le associazioni più recenti, in genere circoscritte sia per tema che per area territoriale su cui agiscono, vivono con minori difficoltà questa ricerca di equilibrio in quanto è un problema con il quale si sono dovute confrontare sin dall'inizio della loro storia.

Il coinvolgimento delle associazioni in Forum e Consulte non esaurisce l'esigenza di rappresentanza e di protagonismo dei giovani.¹⁸

7. Dai Progetti giovani ai Progetti adolescenti

Intorno alla metà degli anni ottanta sono andate via via evidenziandosi valutazioni critiche in ordine alla efficacia dei Progetti giovani rispetto alla loro capacità di avvicinare anche gli adolescenti. A fronte di un crescente impegno delle istituzioni verso la categoria "giovani", si è rilevata a più riprese una notevole difficoltà ad entrare in contatto reale con gli adolescenti, a comprendere i loro bisogni e ad offrire interventi adeguati e specifici. Difficoltà che il CENSIS esprimeva in termini molto precisi di "rimozione culturale ed istituzionale dell'adolescenza"¹⁹.

Un punto di svolta rispetto a questa situazione è rappresentato dal lavoro svolto dalla Direzione generale servizi civili del Ministero dell'Interno che ha portato alla redazione del volume intitolato *Progetto adolescenti. Orientamenti e proposte metodologiche*, che ha costituito e costituisce tuttora un punto fermo nella riflessione e nell'azione sociale verso gli adolescenti.

Gli orientamenti proposti nel volume si muovevano sulla strada tracciata da alcuni Progetti giovani che avevano predisposto servizi specifici per adolescenti o sottoprogetti, che nel tempo hanno assunto una fisionomia autonoma rispetto al Progetto giovani.

L'ipotesi di fondo considera che di fronte al delicato ed importante fenomeno evolutivo come l'adolescenza, intesa come percorso di costruzione di un'identità adulta, occorre investire in educazione, attivando progetti rivolti agli adolescenti, con l'obiettivo di supportarli nei loro percorsi di vita e di crescita sostenendo un ruolo "debole" ed "incerto" e non più esclusivo ed esaustivo - come sostiene il Consiglio nazionale dei minori nei suoi rapporti - delle agenzie educative tradizionali (famiglia, scuola, associazionismo) ed a costruire opportunità per azioni dirette con adolescenti attivando iniziative sul territorio.

In questo volume, a proposito di cosa dovesse intendersi per Progetto adolescenti, si recitava testualmente: "*con Progetto adolescenti si intende: un insieme di idee ed interventi, rivolto a tutti gli adolescenti, finalizzato ad obiettivi di promozione culturale, prevenzione e socializzazione degli adolescenti, organizzati secondo le coordinate di un*

¹⁷ Un'associazione giovanile, Gioventù Aclista, molto attenta alle politiche giovanili ha prodotto un testo di notevole valore: *Giovani in progetto*, LDC, Torino 1991.

¹⁸ Un'esperienza molto interessante di lavoro per promuovere nei giovani capacità di rappresentanza e protagonismo è descritta nel volume Lizzola I., Noris M., Tarchini W., *Città laboratorio dei giovani. Politiche giovanili come esperienza di pedagogia sociale*, Edizioni Lavoro, Roma 2000.

¹⁹ CENSIS, *Adolescenti: condizioni di vita e qualità delle relazioni educative*, Ministero dell'Interno, Roma 1985.

progetto, realizzato attraverso la mobilitazione dei servizi e delle risorse presenti nel territorio, caratterizzato da una chiara e precisa intenzionalità pedagogica.”

Un preciso contributo nella direzione della consapevolezza sullo stato delle politiche per gli adolescenti in Italia viene dalla ricerca effettuata dal Centro Documentazione del Gruppo Abele già citata grazie alla quale è emerso come, nel 1992, il 39 % dei Comuni (prevalentemente nel nord) contattati dichiarava di avere un Progetto adolescenti.

Un rapido sguardo alle aree di intervento dei Progetti permette di cogliere come la prevalenza dei Progetti individui in tre settori la centralità del proprio impegno: l'ambito scolastico - formativo, la promozione dell'aggregazione e la prevenzione del disagio. Inferiori le percentuali relative ad altri settori, quali ad esempio: le ricerche, lo sport, l'informazione, il recupero della devianza, la tutela della salute. Nel complesso comunque vi è un numero rilevante di Progetti articolati contemporaneamente su diverse aree d'intervento.

Una recente ricerca, ancora in corso²⁰, promossa dal Centro Nazionale di documentazione di Firenze su infanzia e adolescenza, ha censito i servizi per adolescenti (a titolarità pubblica) esistenti in Italia individuandone oltre quattromila, distribuiti in tutto il paese (la metà nel Nord Italia).

La maggioranza dei servizi rientra nell'ambito animativo-educativo ed una quota alquanto consistente nel socio-assistenziale, mentre l'entità più esigua nell'informativo-culturale. Le funzioni prioritarie svolte risultano essere la “prevenzione” e la “promozione e partecipazione”.

Da segnalare che tali servizi sono generalmente collegati ad un Progetto più complessivo, che in un migliaio di casi riguarda gli adolescenti ed in un altro migliaio di casi i giovani. Poiché molti di questi progetti coincidono si può giungere a stimare in circa millecinquecento i Progetti dei Comuni rivolti a giovani o adolescenti, poco meno del venti per cento dei comuni italiani.

8. Dai Progetti giovani ai progetti di prevenzione

Il DPR 309/90

Con l'approvazione del *DPR 9 ottobre 1990, n. 309, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* vi è la possibilità di istituire un Fondo nazionale per la lotta alle droghe e, di conseguenza, di finanziare interventi di carattere preventivo in tutto il Paese.

A distanza di anni è possibile documentare il notevole dibattito che a livello sociale e parlamentare tale legge scatenò, con l'emergere di due schieramenti culturali: da un lato coloro che erano fautori della necessità di ribadire l'illiceità dell'assunzione di droghe e dall'altra chi proponeva una prospettiva di tipo educativo (“educare non punire”). La legge, frutto di pressioni politiche che hanno usato strumentalmente la questione droga, a fianco di parti di dubbia adeguatezza (successivamente modificate dal Parlamento e dai Governi) contiene alcune parti di notevole interesse in confronto alla legge sino a quel momento in vigore, la L. 685 del 1975.

Complessivamente attraverso il Fondo nazionale sono state investite molte risorse, solo in parte dedicate in senso stretto alla prevenzione, in quanto su questo Fondo venivano

²⁰ Centro Nazionale di Documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, *I servizi per adolescenti in Italia*, Firenze 2001.

finanziati anche progetti di reinserimento sociale, di recupero strutture a fini terapeutico - sociali (comunità, ecc.).²¹

Sulla base dei dati presentati nelle relazioni annuali è possibile ricostruire il quadro complessivo del periodo 1990 – 1995, sino al momento del trasferimento delle competenze e di parte fondi alle Regioni. Circa mille i miliardi distribuiti dei quali circa la metà sono stati erogati ad enti locali, in molti casi per progetti di prevenzione.

Nel corso degli anni è possibile cogliere chiaramente due tendenze:

- il progressivo aumento delle risorse finanziarie messe a disposizione degli Enti locali, sostanzialmente triplicate nel corso di sei anni,
- la centralità del nord Italia, ed in esso, delle grandi aree metropolitane, rispetto alle altre macro-aree territoriali: il nord, progressivamente, è arrivato a impegnare quasi la metà dell'intero Fondo a disposizione degli Enti locali. Uguale considerazione è possibile operare per i dati degli stanziamenti relativi ai progetti presentati dalle Regioni.

Nel 1996 prende corpo il trasferimento alle Regioni delle competenze (con il Decreto ministeriale del 11 aprile 96 sulla base del decreto legge n. 130 del 19 marzo 96) connesse al Fondo nazionale per la lotta alla droga.

Dal 1997 al 1999 sono stati messi a disposizione delle Regioni altri 500 miliardi che hanno permesso di finanziare progetti ed interventi che nel 41 % dei casi hanno riguardato la prevenzione primaria delle dipendenze.²²

La legge n. 216/91

Una storia con molte analogie a quella appena descritta è quella della *Legge del 19 luglio 1991, n. 216 Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose*.

La nascita di questa legge è da ricollegare all'entrata in vigore il Codice di procedura penale minorile nel 1988 che stabiliva un ruolo residuale per l'Istituto Penale minorile, riservato a minori condannati per reati gravissimi e soltanto per gravi esigenze di tutela della collettività: omicidi, sfruttamento della prostituzione, spaccio di stupefacenti pesanti e rapina aggravata.

Sulla base del Nuovo Codice tutto il resto doveva essere gestito e trattato con misure di tipo diverso che presuppongono l'esistenza di opportunità per i ragazzi e le ragazze nel territorio in quanto non è possibile prescrivere in sede di giudizio penale senza disporre di strumenti quali opportunità di studio, lavoro, socializzazione, impiego del tempo libero, ecc.

La legge n. 216 nasce a seguito di una prima valutazione dell'impatto del nuovo Codice. Molti Uffici Giudiziari reclamarono di poter ritornare alla possibilità di arresto per i minorenni, al punto che nello stesso anno venne modificato il Codice appena entrato in vigore nel senso di consentire l'arresto anche per reati meno gravi. Questo è avvenuto perché tutte le possibilità previste dal nuovo Codice esistevano in poche zone d'Italia.

E' stata così rilevante la preoccupazione di molte sedi giudiziarie, soprattutto al sud, che in conclusione si è ritornati al carcere piuttosto che nessuna risposta al reato. Questa legge nasce dalla constatazione che nel concreto, salvo rari casi, non esistevano quelle opportunità alternative che il Codice presupponeva.

Molto velocemente è stato predisposto un provvedimento legislativo, successivamente modificato, per consentire non soltanto di utilizzare le risorse del territorio per combattere il

²¹ Un'analisi delle esperienze è contenuta nel volume F. Montuschi, *Dalla legge all'inganno e ritorno*, in Dipartimento per gli affari sociali, *Droga la risposta dei Comuni italiani*, Roma 1996.

²² Tratto dalla Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, del 1999, predisposta dal Dipartimento Affari sociali della Presidenza del Consiglio.

coinvolgimento dei minori nella criminalità ma per favorire anche la creazione di nuove risorse.

L'art. 2 della legge apre qualche spazio per la prevenzione primaria visto che quanto indicato nell'art. 4 si riferisce certamente a interventi di prevenzione secondaria con minori già implicati in atti criminosi nel mezzogiorno d'Italia.

In particolare l'art. 1 dichiara l'obiettivo del dispositivo: fronteggiare il rischio di coinvolgimento dei minori in attività criminose, attraverso il sostegno di iniziative volte a tutelare e favorire la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore, al fine di eliminare le condizioni di disagio mediante:

- a) l'attività di comunità di accoglienza dei minori per i quali si sia reso necessario l'allontanamento temporaneo dall'ambito familiare;
- b) l'attuazione di interventi a sostegno delle famiglie anche dopo il reinserimento del minore a seguito della eliminazione della situazione di rischio in particolare per l'assolvimento degli obblighi scolastici;
- c) l'attività di centri di incontro e di iniziativa di presenza sociale nei quartieri a rischio; l'attuazione di interventi da realizzare, previo accordo con le competenti autorità scolastiche e in base ad indirizzi del Ministro della pubblica istruzione, nell'ambito delle strutture scolastiche in orari non dedicati all'attività istituzionale o nel periodo estivo.

L'art. 2 indica nei Comuni, nelle Province, nei loro consorzi, nelle comunità montane, nonché negli enti, organizzazioni di volontariato, associazioni di cooperative di solidarietà sociale i destinatari dei contributi.

La Legge n. 216 è stata successivamente integrata dalla legge 465/94 Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose - Piano contributi anno 1997 che nel prorogare il Fondo declina i nuovi criteri di valutazione dei progetti presentati al finanziamento.

Su un piano più generale, questo nuovo provvedimento legislativo richiama la necessità che i progetti siano qualitativamente validi e coerenti con le finalità della legge ed in armonia con il complesso dei principi ed interventi suggeriti nell'atto di intesa tra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome. In particolare viene esplicitato che le considerazioni maggiori riguardano considerate iniziative che:

- prendano in esame contesti molto degradati nei quali si manifestino situazioni di tensione e di grave disagio, riscontrabili anche sulla base degli indici di criminalità minorile, di abuso e maltrattamento di minori, di dispersione scolastica e di abbandono;
- concorrano alla soluzione di problematiche urgenti;
- concorrano alla realizzazione di progetti tali da incidere realmente nelle situazioni considerate, chiaramente definiti quanto a contenuti, strumenti, operatori, risorse finanziarie e forme efficaci di collaborazione inter-istituzionale con piani regionali socio assistenziali;
- attuino interventi polifunzionali anche attraverso il lavoro integrato di professionalità e organismi diversi;
- contengano precise indicazioni sui tempi, sulle modalità di realizzazione e sulla fattibilità dei progetti.

E' opportuno al riguardo sottolineare l'importanza del Progetto di Rete, introdotto per la prima volta con il piano degli interventi per l'anno 1996, che hanno dato la possibilità ai Comuni di grande estensione territoriale di operare in modo integrato con gli enti del privato sociale attraverso convenzioni, ovvero facendo proprio il progetto di rete elaborato da enti privati in possesso di specifica e comprovata esperienza in tali tipi di intervento. Tale iniziativa consente di avviare interventi di più ampio respiro in relazione alle esigenze delle grandi città e dei bacini di utenza e di evitare il proliferare di istanze di contributo e la duplicazione di progetti nelle stesse zone con pregiudizio per l'efficacia dei medesimi.

Questa evoluzione della L. 216 (pur permanendo le competenze delle Prefetture di istruzione delle pratiche e di assistenza tecnica ai progetti finanziati nonché di verifica amministrativa degli stessi) ha introdotto con estrema chiarezza la prospettiva del lavoro di rete territoriale invitando le amministrazioni delle grandi aree metropolitane a svolgere una funzione di promozione della legge, di raccolta ed sintesi delle singole progettualità, di raccordo e sostegno alle singole progettualità.

La legge non è stata più rifinanziata in seguito all'approvazione della legge 285/97 onde permettere di convergere le risorse disponibili in un unico fondo.

L'ammontare complessivo dei finanziamenti erogati con la L. n. 216/91 è pari a quasi 250 miliardi in sei anni con un andamento irregolare negli anni sia sotto il profilo della dotazione annua a disposizione, sia sotto quello dei criteri per la ripartizione dei fondi in riferimento alla tipologia degli enti. La distribuzione per macro aree regionali presenta dati decisamente differenti da quelli esposti per la legge sulle tossicodipendenze: ad essere maggiormente favorita nella ripartizione dei fondi a disposizione è stata l'area sud – isole. Infatti all'area sud/isole nel 1995 va una dotazione pari al 76 % del totale e, nel 1996 il 79 % del totale a disposizione.

La parte più consistente dei fondi sono stati stanziati a favore di enti pubblici territoriali, piuttosto che ad associazioni e cooperative.²³

Le normative nazionali n. 309/1990 e n. 216/1991 hanno fortemente incentivato negli Enti locali la messa a punto e l'avvio di Progetti di prevenzione rivolti agli adolescenti in una fase storica in cui, proprio negli Enti locali, diminuivano consistentemente le risorse finanziarie per dare continuità od avvio ad esperienze come quelle dei Progetti giovani o/e Progetti adolescenti.

La progettualità rivolta agli adolescenti e la centratura sulla prevenzione del disagio in esse si spiegano in modo consistente, seppur non esaustivo, come frutto delle spinte istituzionali di carattere nazionale che sono diventate, per alcuni aspetti, coattive. In altri termini, in molte realtà territoriali, queste due leggi sono state l'unica possibilità, per l'Ente locale, di dare continuità ad esperienze avviate autonomamente da tempo o l'unica possibilità di avviare iniziative verso gli adolescenti.

Se si analizza la situazione sotto il profilo dell'attenzione verso i giovani e la prevenzione certamente può esservi una valutazione positiva di ciò che l'applicazione delle due leggi ha generato in termini di nuove e maggiori risorse, attenzioni e sensibilità.

In questa tendenza si intravede, però, un rischio di una paradossale negazione dei motivi (e delle radici culturali) che hanno dato vita alle politiche giovanili. La prospettiva "crisiologica" è preoccupante per la possibilità di categorizzare ed etichettare i giovani e gli adolescenti come soggetti a rischio e non come i destinatari di investimenti in vista delle prospettive future della nostra società.

L'altro aspetto di forte criticità che le leggi hanno espresso è la forte centratura della gestione centralizzata presso i ministeri che ha avuto due effetti:

- rendere molto complesse le sinergie tra i progetti approvati sul Fondo nazionale per la lotta alla droga od alla devianza minorile e gli interventi e progetti relativi alle altre legislazioni che nel campo sociale, anche a livello regionale, sono state approvate;
- rendere quasi impossibile il compito di raccordo territoriale tra esperienze della stessa regione, stante il fatto che le Regioni erano messe al corrente delle decisioni delle Commissioni nazionali direttamente dalla Gazzetta Ufficiale nello stesso modo e tempo con cui venivano messi a conoscenza gli enti che avanzavano progetti al Fondo.

²³ Non vi sono studi o ricerche complessive sull'applicazione della legge 216/91. Si segnala il volume della Prefettura di Torino, del 1997, che ha preso in esame i progetti attuati in provincia di Torino.

Il passaggio alle Regioni di parte del Fondo è indubbiamente un provvedimento opportuno anche se tardivo. Questo orientamento attivato qualche anno prima avrebbe potuto offrire maggiori possibilità di sviluppo qualitativo per lo stesso Fondo nazionale.

9. Dai Progetti giovani alle politiche giovanili a livello nazionale

A fronte dello sviluppo avvenuto a livello locale la questione delle “politiche giovanili” non trova, infatti, ancora riscontro in un quadro di riferimento a livello nazionale; è un dato questo che è in forte contrasto con quanto avviene in quasi tutte le nazioni europee ove è presente, invece, un Ministero od un Dipartimento per le politiche giovanili.

Il 14 giugno 1992 la Commissione delle Comunità Europee approvava all'unanimità, come risoluzione ad agire e raccomandazione ai vari partners, un vero e proprio rapporto quadro sulle politiche giovanili, che in Italia non ha avuto riscontri ed echi particolari.

Alcune speranze di un'assunzione di responsabilità politica ed istituzionale in questa direzione ben tre volte sono andate deluse.

In particolare vanno ricordate:

- a) le conclusioni del Comitato italiano, istituito nel 1985 in occasione dell'Anno internazionale dei giovani, che giunse alla proposta (formulata come proposta di legge) di istituire un Ministero od un Dipartimento per la gioventù ed il Forum nazionale della gioventù. Nonostante le promesse di interessamento espresse dal Governo in carica in quel periodo non seguì nessuna assunzione della proposta;
- b) le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta, istituita dal Parlamento nel 1988, che ha concluso i suoi lavori nell'aprile 1991, con un documento conclusivo e con due proposte di legge, redatte con voto unanime dei parlamentari di tutti i partiti componenti la Commissione. Uno di questi progetti di legge riguardava, per l'appunto, l'istituzione dei Consigli per la gioventù e del Dipartimento per le politiche giovanili a livello interministeriale (Proposta n. 5627);
- c) la proposta di Legge predisposta dal Ministro Livia Turco nel 1997 ha riproposto l'esigenza ed una prospettiva di legge quadro inerente le politiche giovanili. Lo strumento operativo principale, secondo quanto indicato nella proposta, è l'Agenzia nazionale per i giovani, con compiti di coordinamento e di promozione degli interventi per l'attuazione delle finalità, monitorare la legge, sovrintendere alla realizzazione del sistema informativo nazionale relativo alle politiche giovanili, favorire la diffusione dei dati e qualità degli interventi e servizi. Sempre secondo la proposta di legge il Piano giovani²⁴ verrebbe predisposto dal Governo ogni tre anni e dovrebbe indicare gli indirizzi e gli obiettivi per la promozione di politiche ed interventi a favore delle giovani generazioni, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e coordinamento degli stessi per l'attuazione delle finalità della legge. Dovrebbe essere istituito il Consiglio nazionale dei giovani, con compiti consultivi e propositivi e di rappresentanza dei giovani nelle istituzioni nazionali e negli organismi internazionali. Analogamente le Regioni dovrebbero istituire un Consiglio regionale dei giovani con compiti consultivi, di proposta e di rappresentanza. Il Fondo nazionale per i giovani è destinato al finanziamento dei progetti e degli interventi inseriti nei programmi annuali o pluriennali degli enti locali, delle regioni e dello Stato, per sostenere:
 - associazioni e gruppi di giovani;
 - realizzazioni innovative di giovani singoli;
 - reti informative per i giovani;
 - protezione sociale e sostegno per l'autonomia economica dei giovani;

²⁴ Il testo del Piano d'azione e della proposta di legge sono reperibili nel sito www.vedogiovane.it oppure nel sito del Ministero degli Affari sociali.

- servizi ricreativi per il tempo libero;
- fruizione dell'ambiente e del patrimonio artistico da parte dei giovani;
- scambi culturali e servizi per la mobilità nazionale ed internazionale;
- partecipazione dei giovani alle istituzioni nazionali ed internazionali;
- prevenzione del disagio giovanile;
- formazione professionale per l'acquisizione di specifiche competenze.

Dopo l'elaborazione e presentazione delle diverse proposte di legge nulla è successo e la situazione è sostanzialmente la stessa di venticinque anni fa.

Il non supporto delle esperienze locali; i notevoli problemi di sopravvivenza delle stesse per i tagli nei bilanci degli Enti locali; l'assenza di interlocutori con i quali interagire e dai quali ricevere orientamenti, indirizzi e proposte; la contraddittorietà negli orientamenti politici nazionali costituiscono motivo di sfiducia circa la reale possibilità che si possa assistere ad uno sviluppo organico e serio delle politiche giovanili nel nostro paese.

Alcune iniziative rivolte ai giovani sono state recentemente messe in atto dal Ministero degli Affari sociali e, pur in carenza del quadro legislativo e programmatico sopra menzionato, è opportuno e doveroso averle presenti.

Si tratta, in particolare:

- del Programma "Le nuove forme dell'Associazionismo giovanile", lanciato nel 2000 per favorire la creazione di iniziative promosse dai giovani per i giovani, anche attraverso la nascita di nuove forme associative, di costruzione di reti regionali e tra regioni²⁵;
- della ricerca sulle politiche giovanili in Europa e sulle buone pratiche in materia di politiche giovanili;
- del lavoro di preparazione della costruzione del Libro Bianco²⁶ a livello europeo sulle politiche giovanili a livello europeo, iniziativa lanciata dall'Unione Europea, con la promozione di incontri e seminari a livello nazionale.

10. Le politiche delle Regioni in materia di giovani

Sull'onda delle esperienze degli Enti locali è via via cresciuto un ruolo specifico delle Regioni che si è tradotto nell'emanazione di leggi regionali inerenti le politiche giovanili e dei successivi adempimenti politico amministrativi per la loro attuazione.

Le iniziative regionali colmano, di fatto, una lacuna istituzionale notevole, però il fatto che ad oggi siano solo sette su venti le Regioni che hanno ordinato la materia appare essere un ulteriore motivi di rafforzamento delle disuguaglianze territoriali (nord/sud soprattutto) peraltro già forti sul piano delle disponibilità economiche, del consolidamento di una cultura e di una prassi nel campo dei servizi sociali.

Al momento sono in vigore le seguenti leggi regionali²⁷:

- Veneto: L. n. 29 del 28 giugno 1988,
- Campania: L. n. 14 del 25 agosto 1989,
- Valle d'Aosta: L. n. 11 del 17 marzo 1992,
- Piemonte: L. n. 16 del 13 febbraio 1995,
- Umbria: L. n. 27 del 1995,
- Emilia – Romagna: L. n. 21 del 1 luglio 1996,

²⁵ Tutte le informazioni sul programma sono reperibili nel sito www.gioventù.it

²⁶ Informazioni dettagliate sono reperibili nel sito www.bbjnet.it/librobianco

²⁷ I testi delle leggi regionali sono reperibili nel sito www.vedogiovane.it.

- Marche: L. n. 2 del 9 gennaio 1997 a modifica della L. n. 46 del 12 aprile 1995.

Ad esse vanno aggiunte la Regione Sardegna che, pur non disponendo di una legge regionale, ha approvato un Piano giovani nell'ambito del Piano socio-assistenziale triennale, nel 1997, e la Provincia Autonoma di Bolzano che, già dal 1983, dispone di una legge di riferimento per le politiche giovanili: la L. P. n. 13, 1983²⁸.

Nell'insieme può essere ricostruito un tentativo di classificazione delle legislazioni regionali:

- un primo gruppo di regioni (Veneto, Marche, Lombardia) sembra caratterizzare il proprio agire nel campo delle politiche giovanili con un approccio organico e promozionale, con la previsione di sostegno economico e tecnico dei progetti locali ma anche con quote definite di finanziamento del costo dei progetti, in ogni caso elevati,
- un secondo gruppo di regioni (Valle d'Aosta e Provincia Bolzano) sembra procedere secondo un completo principio di sussidiarietà: l'ente locale indica alcuni indirizzi di fondo e con la legge vengono finanziate le progettualità delle realtà locali,
- una terza tipologia di approccio è quella della Regione Emilia Romagna, che ha emanato ed applicato una legge di tipo promozionale ma limitata ad alcune sperimentazioni di progetti a valore regionale,
- infine un quarto approccio è rilevabile in quelle regioni (come il Piemonte) che ha una legge promozionale unitamente ad un piano annuale tematico che condiziona le progettualità che vengono inserite nel piano e che vengono finanziate, sempre in modo parziale. Tra tutte le situazioni è quella che più si avvicina al modello del concorso di progetti.

Di seguito vengono proposti gli elementi essenziali di alcune delle normative regionali sopra indicate con riferimento, soprattutto, alla loro applicazione.

a) La Regione Veneto

Nel periodo 1988-1998 l'attenzione della Regione Veneto nei confronti della condizione giovanile si è concretizzata in numerose iniziative di tipo normativo, promozionale e conoscitivo: la legge 20/1/88 n. 8, istituisce il Dipartimento per le politiche giovanili e la prevenzione, a cui segue, qualche mese dopo, il 28/6, la legge n. 29 "Iniziative e coordinamento delle attività a favore dei giovani", la prima legge di una regione sul tema.

Tale legge introduce una nuova prassi culturale ed operativa che richiede un'impostazione programmatica degli interventi, integrata a coordinata e non settoriale, specializzata e parziale.

Gli strumenti operativi della legge sono individuati:

- nell'Osservatorio permanente sulla condizione giovanile
- nella promozione, attraverso il finanziamento di progetti obiettivo
- nel coordinamento, attraverso il gruppo di lavoro interdisciplinare,
- nella partecipazione attraverso la consulta giovanile.

Successive circolari e modifiche hanno delineato sempre più precisamente i confini operativi e i criteri per lo sviluppo dei progetti pilota.

²⁸ Recentemente anche la Regione Toscana ha avviato un processo di costruzione di programmazione sociale riferita ai giovani utilizzando anche lo strumento internet, per dialogare direttamente con i giovani ed acquisire informazioni su bisogni ed orientamenti culturali. Informazioni più precise sono reperibili nel sito della Regione; www.regione.toscana.it.

Sul piano operativo la legge ha svolto una funzione promozionale che si è tradotta nello sviluppo di svariati progetti pilota nelle aree dell'aggregazione, dell'informazione, del lavoro e della valutazione.

Tale finanziamento è risultato strategico nel promuovere la cultura della programmazione dell'ente locale. Lo sforzo progettuale richiesto agli enti locali è stato consistente: di circolare in circolare, i progetti giovani dovevano rispondere a caratteristiche e requisiti sempre più puntuali e precisi: approfondita conoscenza del territorio, puntuale definizione di obiettivi, strumenti e risorse, nonché dei livelli di coordinamento e un adeguato strumento di verifica del progetto stesso.

La modalità del progetto pilota ha sempre implicato per gli enti locali un proprio impegno di spesa per dimostrare la volontà di pensare, programmare e realizzare progettualità integrata e coordinata a favore dei giovani, a prescindere dall'eventuale finanziamento regionale.²⁹

b) La Regione Piemonte

La Regione Piemonte è arrivata per gradi alla Legge regionale sulle politiche giovanili.

Il primo passo è stato l'istituzione del Consiglio regionale dei minori (L. R. n. 55 del 1989) che ha svolto, da allora, una funzione promozionale nei confronti degli enti locali, della scuola e dell'associazionismo rispetto alle esigenze ed ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza.

In concreto il Consiglio regionale dei minori, non disponendo di un cospicuo fondo economico a disposizione, ha utilizzato la forma del concorso a premi per incentivare, riconoscere e valorizzare alcune esperienze pilota in regione più sotto il profilo culturale che finanziario. Il concorso è stato promosso per quattro anni (1993-98) ed ha permesso la premiazione di molti progetti.

Il secondo passo è costituito dalla normativa inerente la Consulta giovanile, approvata con D. C. R. n. 308 del 1991, a cui è seguita l'istituzione dell'albo delle associazioni giovanili e l'attivazione della stessa Consulta.

Il terzo passaggio è del 1995, con l'approvazione della L. R. n. 16 "Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani". Con questa legge la Regione Piemonte ha adottato la "Carta per la partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale", approvata il 7 novembre 1990 dalla Sottocommissione della Gioventù del Consiglio d'Europa, armonizzando e coordinando gli interventi con gli obiettivi da essa indicati, promuovendo l'adozione e la relativa attuazione da parte degli Enti locali del Piemonte. La legge impegna la Giunta Regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, a presentare al Consiglio Regionale una proposta di Piano annuale degli interventi regionali per i giovani, indicando gli indirizzi e gli obiettivi dell'azione regionale, i progetti obiettivo ed i progetti pilota e definendo i criteri per l'erogazione dei contributi.

La legge istituisce anche l'Osservatorio permanente sulla condizione dei giovani e la Consulta regionale dei giovani.

Recentemente è stata realizzata una ricerca sull'applicazione della legge 16/95.³⁰

c) La Regione Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna per riconoscere, garantire e promuovere i diritti di cittadinanza degli adolescenti e dei giovani di entrambi i sessi, mediante la loro autonoma

²⁹ Un'analisi dell'applicazione della legge regionale, e delle successive modifiche, è contenuta nel volume Maggi M. (a cura di), *La prevenzione è possibile*, Editrice Berti, Piacenza 1998

³⁰ Cfr. Ires Piemonte, *Le politiche per i giovani in Piemonte: la legge regionale 16/95*, in Osservatorio regionale sulla condizione giovanile, *Secondo rapporto sulla condizione giovanile in Piemonte 2000*, Regione Piemonte, Torino 2001.

partecipazione alle espressioni della società civile e alle istituzioni della regione con la Legge 21 del 25 giugno 1996 "Promozione e coordinamento delle politiche rivolte ai giovani" promuove e coordina politiche volte a favorire il pieno sviluppo della personalità degli adolescenti e dei giovani sul piano culturale, sociale ed economico, ne promuove e valorizza le forme associative.

Per conseguire tali finalità la Regione assume un ruolo attivo di interlocutore degli enti locali, dei soggetti pubblici e privati, del mondo economico, delle imprese e delle organizzazioni sindacali, promuovendo e coordinandone - in un'ottica di sistema - gli interventi rivolti ad adolescenti e giovani. Gli ambiti prioritari di intervento sono stati individuati:

- ✓ nella famiglia;
- ✓ nell'ambiente esterno inteso quale insieme di reti di relazioni, informali e formali;
- ✓ nei contesti scolastici, educativi e lavorativi.

La Regione attiva forme di cooperazione nazionale e transnazionale, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale in merito.

Per il conseguimento delle finalità della legge la Regione coordina i piani poliennali e gli interventi delle leggi di settore che abbiano ricaduta sulla condizione dei giovani, attuando le azioni programmatiche seguenti:

- ✓ favorire la costituzione di forme associative fra i soggetti di livello provinciale che operano nel campo dell'orientamento alla formazione e del mercato del lavoro promuovendone il coordinamento a livello nazionale, europeo ed internazionale;
- ✓ promuovere con opportune azioni in campo in/formativo e sociale la prosecuzione degli studi per una scolarità piena dopo l'obbligo;
- ✓ garantire l'informazione a favore dei giovani tramite la promozione degli Informagiovani nelle realtà che ne sono sprovviste e il coordinamento, il sostegno e la qualificazione di quelli attivati;
- ✓ promuovere progetti e accordi tra istituzioni, soggetti pubblici e privati e associazioni, al fine di ridurre i fattori di rischio e di emarginazione, quali dispersione scolastica e carenze comunicative e relazionali;
- ✓ sostenere e promuovere progetti e programmi di servizi socio-assistenziali e sanitari volti alla prevenzione dei fattori di rischio e alla educazione e informazione in campo sessuale;
- ✓ sostenere e valorizzare la creatività e le produzioni culturali dei giovani mediante l'organizzazione e la partecipazione ad eventi artistici;
- ✓ promuovere e sostenere programmi e iniziative finalizzate alla educazione e alla sicurezza stradale;
- ✓ predisporre un progetto regionale di Carta giovani, in raccordo con analoghi strumenti a livello nazionale ed europeo;
- ✓ favorire la creazione di centri tematici di livello interprovinciale e regionale;
- ✓ promuovere iniziative tendenti a favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro;
- ✓ promuovere iniziative tendenti a facilitare sistemazioni abitative per giovani;
- ✓ promuovere, coordinare e sostenere la mobilità giovanile e gli scambi socioculturali internazionali.

Per lo sviluppo e coordinamento delle azioni programmatiche viene istituito un Comitato regionale ed un gruppo di lavoro interassessorile con funzioni di supporto al Comitato regionale nella definizione di linee di lavoro e monitoraggio delle strutture, delle tendenze e delle aspettative del mondo giovanile, oltre che delle politiche e degli interventi rivolti ai giovani.

E' istituito il Forum regionale dei giovani di cui fanno parte i rappresentanti dei Forum provinciali e comunali e delle associazioni riconosciute.

Costituiscono progetto pilota le iniziative rivolte ai giovani che si caratterizzano prevalentemente per la loro natura di innovazione o di intersettorialità. La Regione partecipa allo sviluppo di tali progetti a livello finanziario solo parzialmente.³¹

d) La Regione Lombardia

La Regione Lombardia non dispone di una legge regionale inerente le politiche giovanili, anche se una proposta di legge in tal senso era in discussione nella legislatura da poco conclusa.

Gran parte delle attività degli Enti locali rivolte ai giovani ed agli adolescenti, comprese quelle di carattere preventivo, ha avuto ed ha tuttora il suo preciso riferimento nel Piano Socio Assistenziale del triennio 1988/1990 che prevedeva un "Azione programmata minori" del previsto Progetto Obiettivo "Tutela della salute materna infantile" del Piano Sanitario Regionale all'epoca in fase di elaborazione e giunto a termine solo nel 1995.

La parte che maggiormente riguarda le attività rivolte ai giovani è quella relativa alla rete dei Centri di Aggregazione Giovanile (CAG), che rappresentano un'opportunità di coinvolgimento di preadolescenti, adolescenti e giovani in attività e iniziative nel campo della socializzazione per contrastare fenomeni di emarginazione e le cause del disagio e della devianza. Il CAG è inserito generalmente nella rete di agenzie educative e sociali pubbliche e private e, in alcune realtà, ha costituito il perno su cui si è sviluppato un più ampio progetto rivolto ai giovani.

Particolare rilevanza ha avuto lo sviluppo del collegamento territoriale dei CAG, inteso come messa in rete della unità di offerta, realizzato a partire dal 1992 con l'obiettivo di uscire dall'isolamento che condizionava ogni struttura e lo sviluppo del servizio. Tale coordinamento ha permesso la conoscenza reciproca, l'accompagnamento ed il sostegno per i centri in fase di avvio, il confronto su tematiche comuni, l'accompagnamento di sperimentazioni, il monitoraggio, la comunicazione permanente.

All'interno della rete dei servizi organizzati per la prevenzione accanto ai CAG nel tempo è sorta l'offerta di altri servizi di informazione, consulenza e orientamento, gestiti prevalentemente da enti pubblici, all'interno delle più generali politiche giovanili.

In considerazione di questi orientamenti particolare attenzione è stata data alla prevenzione del disagio adolescenziale e giovanile, con il lavoro di precisazione di contenuti e di funzioni utili ad individuare criteri di fattibilità, di efficacia degli interventi di prevenzione.

e) La Regione Marche

La legge 46 del 1995 si presenta come una legge organica, sullo stile della legge regionale del Veneto, con la quale la Regione intende promuovere condizioni colte a favorire lo sviluppo del benessere tra i giovani e gli adolescenti e valorizzare e dare impulso alle forme associative e ai momenti di aggregazione tra i giovani in modo da sviluppare la partecipazione e l'integrazione di questi ultimi nella vita delle comunità locali.

Gli obiettivi intermedi sono stati individuati nello:

- stimolare gli enti locali a varare interventi a favore di giovani ed adolescenti,
- promuovere un coordinamento delle politiche giovanili sia in senso orizzontale che verticale,
- favorire lo sviluppo e la diffusione della progettualità nel territorio, soprattutto nei piccoli comuni e nelle zone meno dotate.

La legge prevede la concessione di contributi per lo sviluppo dei progetti con un budget che è andato progressivamente aumentando (da 300 milioni a 1 miliardo e 600 milioni).

³¹ Un'analisi dell'applicazione della legge regionale è contenuta nel volume AA. VV., *Under trenta. Le politiche giovanili della Regione Emilia Romagna*, Regione Emilia Romagna, Bologna 1999.

Sono stati istituiti un Coordinamento regionale e coordinamenti provinciali e l'Osservatorio regionale sui giovani.³²

³² Un'analisi dell'applicazione della legge regionale è contenuta nel volume Baraldi C., Ramella F., *Politiche per i giovani. L'esperienza delle Marche*, Donzelli Editore, Roma 1999.

11. La legge n. 285/97

Il 28 agosto 1997 il Parlamento italiano approva la Legge n. 285, *“Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”*, il primo provvedimento legislativo quadro, nel nostro paese, sulla tutela dell’infanzia e dell’adolescenza.

La legge 285 costituisce il punto d’arrivo di un percorso lungo e faticoso, sia dal punto di vista politico che da quello culturale, che ha portato a riconoscere che essere bambini è importante, è faticoso, è bello e che è compito delle istituzioni sintonizzarsi il massimo possibile con bisogni ed esigenze dell’età infantile, con le questioni che riguardano la vita delle famiglie, per occuparsi dei bisogni dei bambini in una prospettiva nuova.

La legge 285 è figlia del Piano d’Azione del Governo. Nel 1997, per la prima volta, un Governo ha prodotto e presentato pubblicamente un Piano d’azione relativo all’infanzia e all’adolescenza³³, con l’indicazione delle principali problematiche e delle linee prioritarie di investimento, così com’è avvenuto anche per il Secondo Piano, valevole per il periodo 2001-2002³⁴.

Il nuovo Piano d’Azione propone alcuni elementi molto interessanti proprio in riferimento all’adolescenza: è molto significativo che le linee portanti del Piano, relativamente a questa fascia di età, presentino un’inversione di tendenza rispetto al passato.

Il primo capitolo relativo agli adolescenti dice: *“Compito dello Stato e delle sue articolazioni è promuovere il protagonismo degli adolescenti”* e illustra una serie di ragionamenti intorno a questo tema, cosa s’intende, in modo molto aperto, non vincolante o restrittivo. Il secondo capitolo è: *“Tutelare gli adolescenti”*. Il terzo: *“Sostenere gli adolescenti che fanno fatica”*.

La legge istituisce il Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell’infanzia e dell’adolescenza.

Tale Fondo viene ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed una quota pari al 30 per cento delle risorse del Fondo è riservata ad interventi da realizzare nei comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.

Per il finanziamento del Fondo è autorizzata la spesa di lire 117 miliardi per l’anno 1997 e di lire 312 miliardi a decorrere dall’anno 1998.

Alle Regioni viene attribuita la funzione di definizione degli ambiti territoriali di intervento, del riparto economico delle risorse al fine di assicurare l’efficienza e l’efficacia degli interventi e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. Agli enti locali, mediante accordi di programma definiti ai sensi della L. 1990, n. 142, cui possono partecipare i provveditorati agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile, è assegnato il compito di approvare piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, articolati in progetti immediatamente esecutivi, nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria.

Gli enti locali inoltre sono chiamati ad assicurare la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento.

³³ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Sociali, *Piano d’Azione del Governo per l’infanzia e l’adolescenza 1997-1998*, 1997.

³⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Sociali, *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, 1999.

Le finalità dei progetti sono indicate dalla legge:

- nella preparazione e sostegno alla famiglia,
- nel contrasto della povertà e della violenza,
- nel produrre innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- nell'offrire servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- nella realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche.

Un ruolo centrale per lo sviluppo della legge è stato quello del Centro Nazionale di documentazione su infanzia e adolescenza di Firenze che ha accompagnato tutto il percorso producendo due manuali, costruendo una banca dati sull'applicazione della legge, con studi e documentazione a supporto delle progettazioni, con lo sviluppo di percorsi formativi rivolti ai responsabili della progettazione in sede regionale e di ambito.³⁵

La legge 285 è un'occasione irripetibile per sperimentare un nuovo metodo di lavoro per promuovere "un'azione non solo riparativa, ma soprattutto preventiva e promozionale a favore di infanzia e adolescenza nel nostro Paese"³⁶ in quanto la Legge "*sceglie gli itinerari della crescita, della formazione e della socializzazione delle persone come luogo di prevenzione del disagio e di rafforzamento dell'identità, di sviluppo del benessere e della cultura, di misura dell'efficacia politica ed amministrativa nella gestione dei tempi e degli spazi che abitiamo*"³⁷.

Le azioni previste non si configurano con un carattere assistenziale, ma si orientano alla promozione di diritti e opportunità di infanzia e adolescenza; e gli interventi dovrebbero essere più preventivi che erogativi, mirando ad una cultura orientata alla conoscenza ed all'esercizio dei diritti.

In alcune città questo ha significato, grazie alla legge 285, attivare il Servizio sociale di base, inesistente fino al giorno prima. Nelle realtà territoriali che avevano già sviluppato un'attenzione significativa (con servizi, interventi, progetti) alle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, "sviluppare opportunità" ha voluto dire produrre modalità nuove di gestione di servizi e interventi già esistenti od intervenire con nuovi servizi rispetto a bisogni sociali emergenti.

I numeri essenziali della legge sono: circa 3.000 progetti presentati e finanziati nel primo triennio; ognuno di questi progetti ha prodotto in media tre interventi, in totale fra i 9.000 e i 10.000 interventi attivati e realizzati nel nostro paese, una stima fra il milione e 200 e il milione e mezzo il numero di bambini e adolescenti direttamente coinvolti in modo rilevante in progetti e servizi attivati attraverso la 285.

³⁵ Il Centro ha dedicato grande attenzione alla diffusione della documentazione attivando un sito www.minori.it che è divenuto un punto di riferimento essenziale per chi si occupa di politiche e servizi per l'infanzia, pubblicando diverse collane di testi, tutti reperibili nel sito o su supporto CDRom.

³⁶ Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, *Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità*, 1998, pp. 2.

³⁷ Centro Nazionale..., cit., p.13.

Un contributo utile a delineare il legame tra la legge 285 e le politiche per i giovani è contenuto nelle due Relazioni al Parlamento sullo stato d'attuazione della legge 285³⁸, che evidenziano aspetti particolarmente importanti:

- la classe d'età prevalente, tra gli utilizzatori ed i destinatari coinvolti nei progetti, non è molto precisa perché la maggior parte dei progetti si rivolge, spesso, a più fasce d'età contemporaneamente. Considerando la prevalenza, però, si coglie come circa il 60% degli ambiti ha indirizzato i progetti verso destinatari in età compresa tra i 12 e i 14 anni (il 18% circa dei progetti complessivi) mentre una delle età più "trascurate" nei progetti è quella dai 14 ai 17 anni che raccoglie valori attorno al 10% dei progetti;
- l'orizzonte della normalità rappresenti il maggiore spazio di attuazione della L. 285/97 e questo dato è rafforzato dal fatto che questo orizzonte è presente in quasi tutti gli ambiti territoriali, infatti quasi l'82% di essi ha orientato progetti in questa direzione. Solo una quota del 14% dei progetti esecutivi riguarda minori in situazioni particolari (poveri, handicap, devianti...).

Per quanto riguarda le tipologie degli interventi attivati con la legge, le due Relazioni al Parlamento evidenziano come alcuni degli interventi già presenti nei progetti giovani hanno avuto un ulteriore spazio di diffusione.

Sempre la Seconda Relazione sullo stato d'attuazione della legge 285/97 permette di cogliere alcuni aspetti interessanti l'età adolescenziale.

Associazionismo e partecipazione

In questo ambito rientrano i progetti che hanno inteso promuovere forme di associazionismo e partecipazione tra gli adolescenti e la cittadinanza in generale, riconducibili agli articoli 6 e 7 della L. 285/97.

La partecipazione, oltre che attraverso le forme associative, è stata stimolata dai progetti attraverso: esperienze di "governo" della città o del quartiere da parte di bambini e ragazzi; la conoscenza dei luoghi e il recupero della loro storia e identità, ma anche per mezzo del loro coinvolgimento diretto in esperienze di progettazione urbanistica partecipata.

Complessivamente i progetti riconducibili a quest'area sono stati 223, di cui 183 elaborati dagli ambiti territoriali di 16 Regioni e 40 da 9 città riservatarie.

Nell'insieme delle tipologie di intervento possono essere individuati 4 raggruppamenti.

Nel primo sono conteggiate quelle azioni che hanno declinato la partecipazione di bambini e ragazzi attraverso la promozione di forme associative, iniziative di aggregazione, creazione di forum, gruppi di riflessione sui diritti civili, su tematiche ecologiche.

Nel secondo raggruppamento sono compresi interventi che hanno sviluppato la dimensione partecipativa attraverso forme di conoscenza del territorio sia in senso architettonico, paesaggistico, che storico-antropologico; conoscenza che è passata attraverso azioni di mappatura, esplorazione, gioco, avventura, unità didattiche o conferenze.

La terza area raccoglie il maggior numero di interventi sia negli ambiti territoriali (37%) che nelle città riservatarie (44%). In quest'insieme sono compresi interventi che hanno dato luogo prevalentemente a forme di progettazione partecipata per il recupero o la riqualificazione di aree urbane, aree verdi, spazi condominiali, cortili scolastici, percorsi sicuri casa-scuola e percorsi ciclo-pedonali.

³⁸ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999*; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 2000*.

Infine al quarto raggruppamento fanno riferimento le esperienze di partecipazione per il governo della città, per la sperimentazione di forme di coinvolgimento dei ragazzi nelle decisioni che riguardano la vita collettiva del loro quartiere e dell'intera comunità. Queste esperienze si sono realizzate principalmente attraverso la creazione dei Consigli comunali dei ragazzi o la costituzione di commissioni consiliari.

Lotta al disagio di infanzia e adolescenza

L'area d'intervento sul disagio degli adolescenti è abbastanza vasta, infatti, comprende oltre 600 progetti e 847 interventi.

Una prima tipologia raccoglie quelle attività di aggregazione, animazione ed educazione dell'infanzia e dell'adolescenza che sono esplicitamente rivolte a soggetti con disagio esplicito, comportamento deviante o che possono essere definiti "a rischio" di devianza.

Una seconda tipologia si riferisce ad interventi d'ascolto e sostegno, anche con supporti specialistici, di preadolescenti fragili o in difficoltà; in quest'area rientrano anche gli interventi di prevenzione e cura del disagio psicologico.

Un terzo gruppo di progetti e interventi è relativo all'area dell'assistenza domiciliare nei confronti dei minori e del lavoro di strada, dell'educativa territoriale, dell'azione di contrasto della devianza minorile "sul campo".

Un'ultima area include gli interventi "misti", vale a dire orientati alla lotta al disagio e alla devianza ma trasversali alle macrotipologie identificate.

12. Dal Progetto giovani a progettualità rivolte alle comunità locali

La ricognizione delle esperienze progettuali rivolte ai giovani, agli adolescenti ed ai bambini sin qui compiuta spinge a considerare un interrogativo: è legittimo ritenere che vi sia una connessione fra l'esperienza dei Progetti giovani e politiche di comunità? È possibile rintracciare nelle esperienze progettuali, elementi utili a raccordare le politiche giovanili con il più ampio impegno a favore della comunità locale?

Le esperienze considerate esprimono³⁹, talvolta in forma di traccia e di intuizione, talaltra in modo evidente, una serie di elementi che vanno nella direzione detta.

Prima di prenderli in considerazione, va almeno accennato qual è la concezione di comunità locale cui si fa riferimento in tale contesto.

È un'idea "pedagogica" di comunità locale, intesa come l'ambito in cui si costruisce la rete di risorse solidali per sostenere adolescenti e giovani, nei loro percorsi di maturazione individuale e di inserimento sociale.

È, in altri termini, una comunità:

- ✓ che si adopera per ridare centralità alle giovani generazioni, ai loro bisogni ed alla dimensione educativa come fattore costitutivo e fondante il proprio esser comunità competente;
- ✓ che lavora per costruire percorsi di solidarietà, intesa come la consapevolezza che vi è un compito comune (cum-munus), quello di accompagnare i percorsi evolutivi dei giovani e, con loro, costruire la comunità locale.

Se questo è lo scenario di riferimento, allora molte opzioni dei Progetti giovani (anche quelle che tuttora fanno molta fatica a consolidarsi), vanno nella direzione descritta.

Le più significative sono le seguenti.

³⁹ Una riflessione è contenuta nel contributo di Franco Santamaria, inserito nel volume Atti di convegno, *Le politiche per i giovani*, Comune di Aosta 1999.

La prima è una sorta di opzione base. Consiste nel fatto che, ad uno sguardo complessivo, i Progetti giovani hanno rappresentato e rappresentano uno strumento di “mobilitazione” della comunità locale nelle sue diverse espressioni. Il bilancio precedentemente fatto evidenzia con chiarezza che l’impegno per e con i giovani scompiglia – come una ventata d’aria entrata all’improvviso nella stanza – le carte che erano così ben ordinate sul tavolo. Stimola, costringe tutti gli attori del territorio a rivedersi, a ridefinirsi come ruolo, come rapporti, come approcci e modalità organizzative. Il Progetto giovani contiene la potenzialità di un lavoro di comunità.

All’interno di questo scenario è opportuno provare a dare un nome e significato agli aspetti dei Progetti giovani che possono legittimare e supportare tale prospettiva culturale e metodologica:

- la strategia delle connessioni: i progetti giovani mobilitano le istituzioni del territorio. Le realtà pubbliche e quelle private sono stimolate a superare la logica del lavoro per competenze e per adempimenti, in funzione del lavoro per progetti. Si tratta di una strategia di fondamentale importanza, mirata a costruire reti di raccordo e di coordinamento sia a livello istituzionale che di interazione fra esperienze diverse. La logica settoriale si è rivelata inadeguata a fronteggiare la complessità di domande, di bisogni che esprime sia il mondo giovanile che quello adulto. Occorre adottare una logica improntata all’integrazione degli interventi, supportando tale strategia con un solido disegno politico, che si avvale anche di opportuni strumenti normativi. È in questa direzione, tra l’altro, che va la L. 285, richiedendo l’accordo interistituzionale come condizione per l’ottenimento dei finanziamenti richiesti;
- il coinvolgimento degli adulti: il riferimento non è solo alle istituzioni, ma anche agli adulti che abitano le comunità e che svolgono funzioni di carattere sociale. È da tempo acquisito che l’impegno a favore delle giovani generazioni va accompagnato da un equivalente impegno con gli adulti che vanno supportati nello svolgimento delle loro funzioni educative: genitori, volontari, operatori del mondo associativo, operatori sociali, pubblici e privati;
- la promozione dell’educazione e della prevenzione: significa riportare al centro dell’attenzione della comunità locale i percorsi educativi e quelli preventivi, visti come promozione delle capacità delle persone (giovani ed adulti) di individuare ed esprimere le proprie competenze, come capacità di produrre idee, progetti, iniziative;
- il passaggio dell’ente locale da un ruolo gestionale ed uno di regia, di promozione e di coordinamento delle risorse della comunità locale. La legge 142/90 riconosce al Comune il ruolo di rappresentante della comunità locale, in tutte le sue espressioni;
- l’affrontamento della complessità come una dimensione costitutiva del lavoro progettuale e del lavoro di territorio. L’apprendere a muoversi, a dotarsi di chiavi di lettura dei processi culturali e sociali in atto, a negoziare, rappresentano competenze essenziali rispetto ad uno scenario di comunità.

Sono queste alcune delle tracce che è possibile individuare nelle esperienze dei Progetti giovani e che vanno nella direzione dello sviluppo non solo delle politiche giovanili, ma anche dell’intera comunità locale. Si tratta di processi di lavoro che richiedono tempo, pazienza, condivisione, affinché si consolidino sia sul piano culturale che metodologico.

La direzione individuata sembra tuttavia raccogliere oramai un consenso diffuso. Si è sempre più convinti che il raccordo tra politiche giovanili e sviluppo di comunità è la chiave di volta per il futuro di servizi alle persone, e non solo. Si è sempre più convinti che non è più adeguato un intervento destinato ad adolescenti/giovani, se contemporaneamente non si progetta per i cittadini delle comunità locali.

In altre parole la comunità locale, investendo sui giovani, investe sul proprio futuro, consapevole che senza questo investimento l’intera comunità avvizzisce. Lavorare per e

con le nuove generazioni non è un hobby, una benevola concessione, ma un investimento economico, sociale, culturale e politico per l'intera comunità, al punto che tale investimento equivale a cartina di tornasole di una comunità che sa guardare al futuro.

Nello stesso tempo lavorare con i giovani è sollecitarli ad occuparsi della propria comunità, superando i rischi di chiusura nel proprio futuro individuale, per lo più concentrato alla ricerca di un pur necessario posto di lavoro.

Investire con i giovani è per la comunità locale un cercare di attivare le proprie energie giovanili per prendersi cura del futuro della comunità, esprimendo questa cura da una parte come sempre maggiore competenza professionale e dall'altra come "azione di volontariato" per la cura degli anziani e dei ragazzi, come cura per la storia della comunità e per i suoi beni artistici, come cura del patrimonio culturale e di quello naturale.

13. La dimensione europea

A livello europeo è molto importante l'attività del Consiglio d'Europa che sin dal 1975 ha avviato iniziative a favore di giovani. Un recente documento predisposto in occasione della Quinta Conferenza dei Ministri europei responsabili della gioventù (Bucarest 1998) traccia il profilo di sintesi e valutativo dei primi venticinque anni di politiche giovanili del Consiglio d'Europa.

Nel 1972 viene istituito il centro europeo della Gioventù per promuovere la vita associativa in Europa apportando finanziamenti ad attività multinazionali intraprese da organizzazioni nazionali ed internazionali negli stati membri del Consiglio d'Europa.

Nel 1989, dopo la caduta del muro di Berlino e l'apertura ai paesi dell'Europa centrale ed orientale, il Consiglio d'Europa decide di attivare un secondo Centro della gioventù che viene inaugurato a Budapest nel 1995.

Nel 1982 avviene la costruzione del CAHJE, un Comitato ad hoc sulle questioni della gioventù, nel quale i rappresentanti degli stati membri e degli stati non membri scambiano informazioni sulle loro politiche giovanili e definiscono delle priorità d'azione a livello europeo come la promozione della partecipazione e o l'informazione ai giovani.

Nel 1985 il CAHJE organizza a Strasburgo la prima conferenza dei ministri europei responsabili per la gioventù, sul tema della partecipazione dei giovani.

Nel 1988 il Comitato dei Ministri riconosce l'importanza del settore e la necessità di rendere permanente la cooperazione intergovernamentale e viene istituito il CDEJ (Comitato Direzione Europea di Cooperazione intergovernamentale nell'ambito della gioventù), che sostituisce il CAHJE.

Il lavoro del comitato prosegue, in particolare, nel campo della mobilità, dell'informazione, della partecipazione dei giovani e della ricerca relativamente ai giovani.

Il CDEJ conta, oggi, 47 stati componenti, di cui 40 membri del Consiglio d'Europa e 7 stati parte della Convenzione europea culturale non membri del Consiglio d'Europa.

Lo sviluppo della attività si traduce istituzionalmente in seno al Consiglio d'Europa nel 1992 con la creazione della Direzione della Gioventù, che sott'oleina la priorità accordata alla politica per la gioventù nell'organizzazione.

Gli strumenti al servizio della politica della gioventù del Consiglio d'Europa

Il CDEJ opera per:

- promuovere la cooperazione intergovernamentale e sviluppare riflessioni sulle politiche giovanili nazionali: in questo campo il CDEJ ha avviato diverse ricerche sulla condizione giovanile, ed ha redatto diversi Rapporti, tra i quali "La partecipazione come mezzo di integrazione dei giovani a rischio nella società"

(1989), "Elaborazione di un approccio integrato per la pianificazione di una politica della gioventù a livello locale" (1990), e diversi studi valutativi dello stato delle politiche giovanili a livello nazionale,

- stimolare lo scambio di informazioni, di documenti e di esperienze tra i governi per dare alle autorità nazionali le competenze ed i mezzi per seguire l'evoluzione delle questioni giovanili nei paesi degli stati parte della convenzione culturale,
- consigliare il Comitato dei Ministri sui mezzi per assicurare un seguito appropriato, nei programmi di attività, delle ipotesi di interessi comuni, ipotesi programmi del Centro europeo della Gioventù e del Fondo europeo per la gioventù. E' questo l'ambito di maggiore attività del CDEJ, con la produzione di diverse Raccomandazioni - che sono state assunte dai Comitati dei Ministri nel corso degli anni - e programmi operativi rispetto ai temi della mobilità ("Carta Giovani", "Carta Interrail", Fondo speciale di finanziamento di viaggi di giovani svantaggiati), dell'informazione e del consiglio ai giovani con programmi in partenariato con Eryica (l'Agenzia europea d'informazione e Consiglio ai giovani), della partecipazione dei giovani con iniziative di consultazione, concertazione e cogestione,
- cooperare con il Consiglio di direzione ed il Comitato consultivo del Centro e del Fondo nell'ambito delle sue competenze per la messa in opera di progetti comuni in diversi campi di attività ("politiche dell'infanzia", "democrazia diretta e diritti dell'uomo", "dignità umana ed esclusione sociale"),
- preparare le Conferenze dei Ministri responsabili della gioventù (Strasburgo 1985, Oslo 1988, Lisbona 1990, Vienna 1993, Lussemburgo 1995, Bucarest 1998) ed assicurare il seguito delle raccomandazioni nel campo dell'informazione, della partecipazione, della ricerca e della documentazione, della legislazione, della cooperazione est-ovest, della formazione e della lotta contro razzismo, xenofobia, antisemitismo e intolleranza,
- cooperare con gli organismi internazionali intergovernamentale e l'Unione Europea,
- cooperare con i nuovi stati membri.

I risultati raggiunti nell'ambito delle iniziative europee per i giovani sono molti. I principali possono essere individuati nei seguenti:

- nel campo della promozione dello spirito d'iniziativa e della partecipazione dei giovani: la messa in opera di un progetto di mediazione multidisciplinare, l'organizzazione di una Conferenza europea di valutazione sulla Carta della partecipazione alla vita municipale e regionale, l'adozione da parte del Comitato dei ministri della Raccomandazione sulla partecipazione dei giovani all'avvenire della società, diversi pubblicazioni e studi sulla partecipazione degli studenti,
- nel campo della promozione della mobilità e dello scambio tra i giovani: la Raccomandazione sulla mobilità dei giovani e sulla promozione del servizio volontario, le diverse Carte europee, la creazione di un Fondo in favore della mobilità dei giovani,
- nel campo della formazione dei responsabili di organizzazioni dei giovani: creazione del secondo Centro europeo della gioventù, sviluppo degli stages di formazione, sviluppo del programma di cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale nell'ambito del Programma Demostene,
- nel campo dell'informazione: valutazione e messa in opera della Raccomandazione sull'informazione e i Consigli dei giovani, partenariato con Eryica, studi sui bisogni dei giovani in materia di informazione e stage di formazione per personale specializzato,

- nel campo della ricerca e della documentazione: messa in opera di reti di corrispondenti e ricercatori sui temi della gioventù, creazione di un sito, annuario elettronico, creazione di una banca-dati sui giovani.

Di notevole interesse sono le conclusioni dello studio curato recentemente dallo IARD sulla condizione e le politiche giovanili in Europa che, nelle conclusioni, invita l'Unione Europea a rafforzare l'azione sinora svolta a favore dei giovani collegando a ciò la possibilità di rafforzare la cittadinanza europea tra i giovani e di legami con l'Europa.

14. Alcuni elementi di valutazione

“Non è tutto oro ciò che luccica”. Questo proverbio ben si addice all'esperienza dei Progetti giovani in quanto nello sviluppo delle diverse esperienze si sono manifestati limiti e problemi, così come non sono stati pochi i “fallimenti” a cui si è andati incontro.

Se i dati della ricerca indicano una diffusione significativa dei Progetti rimane ancora del tutto aperta la questione della distribuzione territoriale degli stessi, che si presenta, infatti, ancora decisamente diseguale: sono molte le amministrazioni comunali del Centro e del Sud che non hanno avuto possibilità di sviluppare tali iniziative sia in ragione della mancata azione promozionale nazionale e regionale.

In secondo luogo va sottolineato come uno dei punti critici delle esperienze sia costituito, in genere, dalle consistenti difficoltà di costruire una reale integrazione delle responsabilità a livello di comunità territoriale. In alcune situazioni il Progetto promosso dall'amministrazione comunale ha incontrato resistenze nell'istituzione scolastica, in altri nell'istituzione ecclesiale in altri contesti è stata impraticabile l'integrazione Comune - USSL o Comune - Provincia. Al di là delle specificità territoriali (sociali e culturali) ciò che le esperienze indicano è che l'integrazione non è un dato per scontato nella realizzazione del Progetto ma è, invece, uno degli obiettivi più difficili da raggiungere rispetto al quale occorre investire molte più energie (mentali, organizzative, di tempo, psicologiche ecc.) di quanto si immagini normalmente. Tali difficoltà sono globalmente accresciute dal fatto che ogni esperienza progettuale è costretta, tendenzialmente, a scoprire problemi ed individuare strategie di soluzione degli stessi da sola, senza cioè poter utilizzare l'esperienza sviluppata in altri contesti territoriali.

Un terzo elemento di criticità è riscontrabile nel debole supporto messo in atto nei confronti degli operatori coinvolti nella gestione degli interventi. In molti Progetti, infatti, la gestione delle attività è stata affidata ad operatori inventati sul momento o recuperati con i criteri più strani, non ultimo il livello di motivazioni ed interessi personali: in alcuni casi queste due componenti hanno permesso il superamento di alcuni problemi connessi alla carenza di professionalità mentre in altre nonostante queste la presenza di queste componenti il Progetto si è subito rivelato nella sua debolezza professionale.

Inoltre non sempre ad un quadro elevato di obiettivi operativi e di attività da realizzare è corrisposto un adeguato e congruente numero di operatori a cui affidarle: sovente, infatti, è venuto meno anche il principio del lavorare in gruppo di operatori in ragione del fatto che, in molti casi, al massimo erano due gli operatori coinvolti nella gestione del Progetto.

Nel complesso, salvo rari casi, la debolezza nel sostegno degli operatori ha significato anche lo scarso utilizzo della formazione in servizio come pratica finalizzata alla qualificazione ed al miglioramento delle capacità e competenze professionali.

In terzo luogo va considerato che proprio l'esperienza dei Progetti giovani degli Enti locali ha richiamato più volte l'esigenza di un serio coordinamento - cioè di una “politica nazionale” per i giovani - tra le politiche dei Comuni, quelle delle Province, delle Regioni, e dei vari ministeri.

Non esistono però solamente annotazioni critiche rispetto all'esperienza dei Progetti giovani. Globalmente essi hanno rappresentato un modo nuovo di intervenire rispetto ai problemi dei giovani e ciò ha determinato:

- l'assunzione di logiche diverse così come di criteri di maggior flessibilità nello sviluppo delle iniziative nelle organizzazioni pubbliche;
- la possibilità di sperimentare nuove relazioni tra soggetti del territorio quali le associazioni giovanili;
- lo sviluppo di nuove professionalità, in particolare quelle dell'animatore e dell'educatore;
- la nascita di nuove forme organizzative così come lo sviluppo di nuove forme organizzate di lavoro sociale (cooperative e gruppi di volontariato).

I Progetti giovani non avranno modificato la vita dei giovani, ma, sicuramente, considerando singolarmente ogni esperienza, hanno messo in atto e determinato modificazioni significative e durature nel sistema dei servizi e nel rapporto tra cittadini, società civile ed istituzioni. Questi certamente costituiscono obiettivi di rilievo tenuto conto, peraltro, della pressoché totale assenza di politiche per i giovani a livello nazionale e d'azioni di supporto da parte delle istituzioni centrali dello Stato nei confronti delle esperienze che andavano costruendosi a livello locale.

Come già accennato restano aperti due grandi interrogativi relativi all'integrazione tra politiche giovanili ed azioni delle istituzioni rivolte ai giovani.

Il primo riguarda in modo particolare il significato stesso delle politiche giovanili. Raramente si considerano le politiche scolastiche e formative (ad esempio la riforma dei cicli di studio, la riforma dell'Università, ecc.) come parti di una politica giovanile nazionale pur interessando in modo prioritario i giovani. Analoghe considerazioni possono essere espresse per quanto riguarda le politiche attive per il lavoro.

In altri termini la speranza che ha caratterizzato le politiche giovanili in questi venticinque anni – cioè la possibilità di uscire dal ristretto ambito del tempo libero o meglio di passare dai Progetti giovani alle politiche per i giovani – rischia di esaurirsi di fronte alla difficoltà, quasi irrisolvibile, delle istituzioni di integrare le molte scelte politiche in un unico quadro di sintesi e raccordo.

Il secondo interrogativo riguarda il tema del protagonismo dei giovani. Sovente, anche nei Progetti giovani viene meno la tensione verso la promozione del protagonismo a favore di un modello che colloca i giovani in una posizione di prevalente fruizione, di utente dei servizi che gli vengono offerti.

Molto opportunamente l'ipotesi di Piano d'Azione Giovani del 1997 assumeva entrambe le questioni ma la mancata approvazione della legge lascia la realtà sostanzialmente allo stesso punto. Il Piano rimane un interessante documento di intenti che difficilmente troverà attuazione a livello nazionale o locale.

Possono essere questi segni del tempo e della necessità di guardare al tema delle politiche giovanili in modo nuovo, più pragmatico e senza esagerate attese.

In ogni caso si rende necessario un percorso di confronto e dibattito nel paese tra i protagonisti direttamente coinvolti - Stato, Regioni, Province e Comuni, associazioni, realtà giovanili di varia natura – per prendere atto di cambiamenti di questa natura e guardare al futuro in modo adeguato.

All'orizzonte non si vede nessuno interessato a promuovere tale dibattito. Dopo la presentazione del testo della proposta di legge l'iniziativa politica e culturale si è come fermata. La stessa iniziativa del Libro Bianco europeo sulle politiche giovanili nel nostro paese non ha generato tensioni ed interessi particolari.

L'assurdo è che ciò (silenzio ed assenza di iniziative politiche) coincide con una forte azione di rilancio delle politiche giovanili in Europa per dare un nuovo volto alle iniziative per i giovani in funzione di nuovi bisogni e di nuovi caratteri della condizione giovanile.

RASSEGNA BIBLIOGRAFICA SULLE POLITICHE GIOVANILI

Selezionare tra gli innumerevoli testi e documenti che sono stati prodotti nel corso degli ultimi venticinque anni è impresa ardua in quanto molta documentazione, pur essendo significativa, ha possibilità di reperibilità minime in quanto trattasi di documentazione grigia.

Il principale criterio utilizzato è stato quello della reperibilità dei materiali segnalati, per quanto riguarda quelli più “vecchi”, mentre per quelli più recenti il criterio utilizzato è stato quello della significatività.

La rassegna bibliografica è suddivisa in gruppi omogenei per facilitare la ricerca. All'interno del singolo gruppi i testi sono stati inseriti secondo l'ordine cronologico per permettere di individuare anche la collocazione temporale dei vari materiali.

Convegni e seminari sulle politiche giovanili in Italia

In questo gruppo sono stati selezionati alcuni tra i molti atti di convegni e seminari realizzati dal 1980 ad oggi, privilegiando quelli che maggiormente hanno svolto un ruolo importante nel percorso, come testi di riferimento per chi operava all'interno delle politiche giovanili.

- ✓ Atti del convegno, *Dalle esperienze degli enti locali le idee di una politica nazionale per i giovani*, ANCI - Comune di Vicenza, 1985.
- ✓ AA.VV., *E' possibile un progetto obiettivo adolescenti*, Fondazione Zancan?, Padova 1985.
- ✓ Atti del seminario, *Il ruolo dell'associazionismo nella prevenzione del disagio*, Ministero dell'Interno, Roma, 1986.
- ✓ Atti del convegno, *Le forme istituzionali di una politica per i giovani*, ANCI, Bologna 1987.
- ✓ Atti del convegno, *Giovani e lavoro. Esperienze e proposte dei Comuni italiani*, ANCI Comune di Trento, 1988.
- ✓ Atti del convegno, *Centri di aggregazione: una risposta adeguata o da reinventare?*, Regione Lombardia, Milano 1992.
- ✓ Atti del convegno, *Informagiovani. Dai centri di informazione locali al sistema informativo nazionale per i giovani*, Ministero dell'Interno, Roma 1993.
- ✓ Atti del convegno, *Nessuno si tiri da parte. Ricerca confronto e prospettive sulle politiche giovanili a Brescia*, Diocesi di Brescia, Brescia 1994.
- ✓ Atti del seminario, *Il patto educativo: un dialogo possibile tra politiche giovanili e pastorale giovanile*, Oratori Diocesi lombarde, Milano 1997.
- ✓ Atti del percorso di formazione, *Progetto regionale "Comunità locale"*, Numero speciale Noumen, 1997.
- ✓ Atti del convegno, *La Carta di Arezzo. Politiche dei Comuni, scomposizione sociale e disagio giovanile*, Comune di Arezzo, 1997.
- ✓ Comité Directeur Européen pour la Coopération Intergouvernementale dans le domaine de la Jeunesse (CDEJ), *Etude comparative des politiques en matière de jeunesse des Etats parties a la convention culturelle du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe Direction de la Jeunesse, Strasburgo 1998.
- ✓ 5e Conférence des Ministres européens responsables de la jeunesse, *25 ans de politique jeunesse au Conseil de l'Europe. Bilan et perspectives*, Conseil de l'Europe Direction de la Jeunesse, Bucarest 1998.
- ✓ Atti del convegno, *Le politiche per i giovani*, Comune di Aosta, 2000.

Esperienze

In questo gruppo rientrano solamente alcuni tra i moltissimi materiali prodotti di tipo descrittivo ed interpretativo su esperienze realizzate a livello locale, regionale o locale.

- ✓ Montanari F., *I CILO, Centri di iniziativa locali per l'occupazione*, Angeli, Milano 1990.
- ✓ Maiello M., Maugeri C. (a cura di), *Disoccupazione e politiche locali del lavoro. Modelli, esperienze, progetti in Piemonte e in Europa*, Angeli, Milano 1994.
- ✓ AA.VV., *La prevenzione del disagio e delle dipendenze con gli adolescenti. Sperimentazione coordinata di progetti adolescenti con finalità preventiva*, Ministero Interno, 4 volumi, Roma 1997.
- ✓ Regione Veneto, *Politiche giovanili: l'esperienza della Regione del Veneto 1983 – 1996*, Venezia 1997.
- ✓ Regione Lombardia, *Direzione generale Interventi sociali, Sperimentando. Iniziative sperimentali correlate al primo Piano Socio Assistenziale regionale*, Milano 1997.
- ✓ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari sociali, *Buone pratiche. Iniziative nazionali per i giovani: alcuni esempi*, Roma 1997.
- ✓ Cucinato M., Lenzi G., *Politiche giovanili in Europa. Germania e Italia tra innovazione e continuità*, Edizioni Junior, Bergamo 1998.
- ✓ Maggi M. (a cura di), *La prevenzione è possibile. Le politiche giovanili e minorili di fine millennio attraverso i progetti e gli interventi di grandi e piccoli comuni*, Editrice Berti, Piacenza 1998.
- ✓ AA. VV., *Under trenta. Le politiche giovanili della Regione Emilia Romagna*, Regione Emilia Romagna, Bologna 1999.
- ✓ ASTER X, *Primo Rapporto sullo stato della progettualità della legge 285/97. Analisi dei Piani territoriali di intervento per la realizzazione dei diritti dell'infanzia*, Bologna 1999.
- ✓ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 1999*, Roma 1999.
- ✓ ASTER X, *Assistenza tecnica L. 285/97. Secondo Rapporto ASTER X. La pianificazione territoriale integrata e soluzioni individuate nella fase di avvio della legge*, Bologna 2000.
- ✓ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge n. 285/97 – Anno 2000*, Roma 2000.
- ✓ Lizzola I., Noris M., Tarchini W., *Città Laboratorio dei giovani. Politiche giovanili come esperienza di pedagogia sociale*, Edizioni lavoro, Roma 2000.
- ✓ Vernò F., Spinelli G., *Progettare prevenzione. Tracce per la costruzione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, Unicopli, Milano 2000.

Ricerche sulle politiche giovanili in Italia e in Europa

In questo gruppo rientrano i pochi testi che espongono lavori di ricerca sulle politiche giovanili a livello nazionale o regionale.

- ✓ ANCI, *I comuni e i giovani*, ANCI rivista, aprile 1986.
- ✓ Centro Studi del Gruppo Abele, *Progetti giovani, Le politiche degli enti locali nel periodo 1985 - 1988*, Ministero dell'Interno, Roma 1988.
- ✓ Ranci C., *Politiche per i giovani*, Angeli, Milano 1989.
- ✓ Centro Studi del Gruppo Abele, *Politiche e progetti per gli adolescenti. L'impegno delle istituzioni pubbliche e delle associazioni giovanili in Italia*, Ministero dell'Interno, Roma 1994.
- ✓ AA.VV., *Stato sociale, Enti locali e politiche giovanili*, Comune di Arezzo, 1997.

- ✓ AA.VV., *Le politiche giovanili in Europa*, Dipartimento Affari sociali, Roma 1997.
- ✓ Scaratti G., Majer E., *A che cosa serve il Centro di aggregazione giovanile? La valutazione del lavoro educativo nei servizi per adolescenti*, Edizioni Unicopli, Milano 1998.
- ✓ Baraldi C., Ramella F., *Politiche per i giovani. L'esperienza delle Marche*, Donzelli Editore, Roma 1999.
- ✓ AA.VV., *I progetti nel 2000. Lo stato di attuazione della legge 285/97*, Centro nazionale di documentazione su infanzia e adolescenza, Firenze 2000.
- ✓ Ires Piemonte, *Le politiche per i giovani in Piemonte: la legge regionale 16/95*, in Osservatorio regionale sulla condizione giovanile, *Secondo rapporto sulla condizione giovanile in Piemonte 2000*, Regione Piemonte, Torino 2001.
- ✓ IARD, *Studio sulla condizione e sulle politiche giovanili in Europa*, Milano 2001.

Punti di vista sulle politiche giovanili

In questo gruppo rientrano alcuni testi che hanno affrontato il tema delle politiche giovanili apportando contributi teorici e metodologici alla riflessione ed al dibattito.

- ✓ Montanari F., Frabboni F. (a cura di), *Politiche giovanili, enti locali e sistemi informativi*, NIS, Firenze 1987.
- ✓ GiOC, *L'educazione solidale*, LDC, Torino 1989.
- ✓ Gioventù Aclista, *Giovani in progetto*, LDC, Torino 1991.
- ✓ Neresini F., Ranci C., *Disagio giovanile e politiche sociali*, NIS, Roma 1992.
- ✓ Regoliosi L., *La prevenzione possibile*, Guerrini Studio, Milano 1992.
- ✓ Maurizio R. (a cura di), *Adolescenti: aggregazione ed educazione*, Fondazione Zancan, Padova 1994.
- ✓ Guerra L., Hamburger F., Robertson A., *Educazione comunitaria in Europa. Dimensioni interculturali del lavoro con i giovani*, Edizioni Junior, Bergamo 1998.
- ✓ Tallone G., *Dalla parte dei giovani. Politiche giovanili per costruire reali percorsi di prevenzione*, Comunità Edizioni, Capodarco (Ap) 2000.
- ✓ Balbo R. (a cura di), *Progetto giovani. Teorie orientamenti esperienze*, UTET, Torino 2001.

Manuali e testi di riferimento

In questo gruppo sono presentati alcuni testi che indicano orientamenti teorico – culturali e metodologici da seguire per lo sviluppo di progetti e politiche per i giovani.

- ✓ AA.VV., *Progetto adolescenti. Orientamenti e proposte metodologiche*, Ministero dell'Interno, Roma 1986.
- ✓ Consiglio d'Europa – Conferenza permanente dei poteri locali d'Europa - Sottocommissione della gioventù, *Carta di partecipazione dei giovani alla vita municipale e regionale*, Strasburgo 1990.
- ✓ Calzecchi – Onesti A., *Obiettivo giovani. Manuale sulle politiche ed i servizi informativi per i giovani*, ANCITEL editrice, Bergamo 1993.
- ✓ Consolini M., Borsi R. (a cura di), *Progettare un servizio di informazione*, Angeli, Milano 1993.
- ✓ **Carta di Arezzo**, *Stato sociale, enti locali e politiche giovanili. Il tempo dell'agire amministrativo e il tempo giovane tra precarietà, flessibilità dei lavori e socialità desiderante. Dieci tesi per un progetto a geometria variabile*, Arezzo 1995.

- ✓ APIS, *Lo sviluppo delle risorse idee nei progetti per adolescenti e giovani*, Ministero dell'Interno, 4 fascicoli, 1995.
- ✓ Ministero degli Affari Sociali, *Piano d'Azione Giovani*, 1997.
- ✓ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Sociali, *Piano d'Azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998*, 1997.
- ✓ Presidenza del Consiglio Dipartimento affari sociali - Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza, *Infanzia e adolescenza. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/1997*, Istituto degli Innocenti, Firenze 1998.
- ✓ Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Sociali, *Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001*, 1999.
- ✓ Presidenza del Consiglio Dipartimento affari sociali - Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza, *Il calamaio e l'arcobaleno. Orientamenti per progettare e costruire il Piano territoriale della legge n. 285/1997*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2000.