

Provincia di Bologna
Osservatorio delle Politiche Giovanili per la provincia di Bologna

RICORDARE PER PROGETTARE
Uno sguardo alle politiche giovanili
in provincia di Bologna
dagli anni '50 ad oggi

A cura di Marina Manuzzi, Federica Govoni, Elena Rossini
Febbraio 2011

INDICE

| | |
|--|-------|
| Introduzione | p. 5 |
| Gli andamenti demografici dal 1951 al 2008 | p. 7 |
| 1° fase: dal dopoguerra alla metà anni '60 | p. 9 |
| 2° fase: da metà anni '60 fino all'inizio anni '80 | p. 11 |
| 3° fase: dagli anni '80 a metà anni '90 | p. 14 |
| 4° fase: da metà anni '90 al 2005 | p. 24 |
| Mutamenti in corso: 2005-2011 | p. 32 |
| Quadro normativo | p. 38 |
| Bibliografia | p. 40 |

INTRODUZIONE

In questi anni l'avvio del Coordinamento provinciale delle politiche giovanili e dell'Osservatorio ha reso più puntuale e caratterizzato il servizio della Provincia nei confronti dei giovani.

Avendo ben salda l'idea che di nicchia non può trattarsi, ma che occuparsi di giovani è una scelta che deve attraversare l'esercizio di tutte le funzioni di competenza, in piena sinergia con il territorio, la Provincia sta operando perché le azioni e gli interventi, attivati al suo interno in modo trasversale, incrocino realmente le loro domande di vita e ne promuovano e ne sostengano la dignità di cittadini .

Altrettanto seriamente siamo impegnati a rendere conto di ciò che facciamo, così come è avvenuto per esempio con il primo "Rapporto sociale giovani generazioni" di recente pubblicazione.

La ricerca che presentiamo ora ha inteso fare il punto su ciò che ha attraversato il nostro territorio negli ultimi 60 anni riguardo alle politiche giovanili: da dove si è partiti e che cosa via via si è messo in campo.

Non è evidentemente un'analisi storiografica: è piuttosto uno strumento di lavoro che prende in considerazione 5 periodi: dal dopoguerra alla metà degli anni '60, fino agli anni '80, da qui a metà anni '90, fino al 2005, e infine dal 2005 ad oggi.

5 scatti fotografici, che ritraggono in modo semplice ed essenziale il contesto storico di riferimento, il volto dei giovani e il modello di intervento adottato. Per quanto possibile, si è cercato di tener conto della complessità su cui si è andati ad investigare, tentando di evitare la superficialità, anche se abbiamo riportato la documentazione disponibile dell'esistito e dell'esistente.

Sei decenni di storia sono un patrimonio importante, da ricordare in una prospettiva di capacità progettuale sempre rinnovata, per sollecitare la riflessione di tutti.

Ci sono alcune costanti, non solo in questa ricostruzione, ma nella responsabilità sempre attuale di accorgersi e di occuparsi dei giovani.

Sono riferimenti essenziali, che è opportuno ogni tanto verificare se appartengono ad un consolidato ideale condiviso.

I giovani: una straordinaria risorsa per quello che "sono" con una esigenza e una potenzialità di protagonismo che la società deve esaminare, senza avarizia e senza sconti.

Portano ad un tempo domande e risposte, di cui non possiamo fare a meno, pena l'impoverimento generale.

Niente che li riguarda è liquidabile in forma di "pannicelli caldi": in gioco è la loro vita e quella della società intera, adesso e più in là.

Occuparsi di loro non può mai ridursi ad un appalto dato a qualcuno. Pur prevedendo specificità di figure, ambiti ed interventi dedicati, è solo una corale responsabilità che può garantire il loro agio pieno.

Se, come anche la ricerca rileva, le risorse economico-finanziarie giocano un ruolo per nulla secondario nelle azioni a vantaggio dei giovani, non è possibile tuttavia prescindere da una passione e una motivazione educativa e di accompagnamento, che sappiano riconoscere il primato delle relazioni e del farsi carico delle persone.

Impariamo certo dal passato, soprattutto per ritrovare e consolidare le ragioni dell'investimento sui giovani, quelli in concreto esistenti, con il loro portato di esigenze antiche, ma anche di bisogni e potenzialità nuovi ed inediti, sapendo che il loro "protagonismo" non è un regalo, ma una continua conquista responsabile.

La cosa che non può succedere è che permettiamo che i giovani, per i più svariati motivi, ci diventino estranei.

Mantenerli intercettati e metterli al centro della nostra convivenza è una delle scelte più nobili e più serie che possiamo fare.

Beatrice Draghetti

Presidente della Provincia di Bologna

GLI ANDAMENTI DEMOGRAFICI DAL 1951 AL 2008

La popolazione giovane, considerata quella tra i 14 e i 34 anni di età, residente nella Provincia di Bologna dal 1951 è andata nei decenni diminuendo, passando da un 33% (250.414 unità) sulla popolazione totale composta da 763.907 unità nel 1951 al 20% (194.371 unità) nel 2008 su un totale di 976.170 abitanti. Il momento significativo di calo è individuabile all'inizio degli anni '70, corrispondente alla seconda fase storica della presente ricerca, quando dal 31% di popolazione giovane rilevata nel 1961 si scende ad un 26% sul totale della popolazione residente, con una diminuzione di 5 punti percentuali. La situazione si stabilizza su questo livello per il trentennio successivo, fino a quando nel 2001 non torna a calare (23%) arrivando nel 2008 al 20% di popolazione giovane residente nella provincia. Tra i sette distretti, San Lazzaro di Savena riporta nelle rilevazioni fino al 2001 la percentuale più alta di popolazione giovane residente, mentre nel 2008 scende sotto la media provinciale di un punto percentuale (19%). Bologna risulta per ogni censimento il distretto con la percentuale di popolazione giovane più bassa, mentre gli altri distretti seguono un andamento vicino alla media.

Per quanto riguarda il livello di istruzione si osserva un previsto complessivo aumento di istruzione dal '51 ad oggi e una diminuzione del tasso di analfabetismo. I dati riguardanti il livello di istruzione sono in questa sede rilevanti soprattutto se letti tenendo presenti le caratteristiche principali e gli interventi delle politiche giovanili attuate in particolare nelle prime due fasi della ricerca, quando si realizzano politiche mirate all'allargamento della scolarizzazione e all'abbassamento delle differenze per l'ingresso ai percorsi formativi. È infatti nei censimenti dell'81 che si registrano i maggiori e definitivi cambiamenti rispetto al passato. Tra il '51 ed oggi è aumentata la popolazione dai 6 anni in su in possesso di un titolo di studio: se tra il '51 e l'81 la percentuale rimane quasi sempre costante sull'80%, nel '91 sale al 90%. Nel corso degli anni diminuisce la popolazione in possesso solo di un diploma di scuola elementare, e per aumentare la frequenza alle scuole secondarie. La percentuale di popolazione in possesso di diploma di scuole medie inferiori cresce costantemente dal 7% di media provinciale nel '51 e nel 2001 si registra sul 27%. Stesso aumento si rileva per le scuole secondarie superiori che dal 5% del '51 sale fino all'81 di tre punti percentuali ogni decennio, per aumentare poi di maggiore intensità e registrare nel '91 un 21% sul totale della popolazione dai 6 anni in su, fino a raggiungere nel 2001 il 27%. La percentuale di laureati passa dal 1,4% nel '51 all'11% nel 2001; il momento di maggior aumento lo si registra nell'81 quando quasi raddoppia rispetto ai dati del '71 (da 2,5% al 4,1%). Il tasso di analfabetismo è stato in costante diminuzione soprattutto tra il '51 e il '71 e dall'81 registra una percentuale intorno allo 0,8% stabile che si lega sempre di più alla popolazione anziana.

La popolazione maschile presenta valori più alti tra chi è fornito di titolo di studio. Nel 1961 c'è un avvicinamento fra maschi e femmine, sul totale della popolazione, rispetto al livello di scolarizzazione, anche se il tasso di analfabetismo e di alfabeti senza titolo di studio si mantiene superiore nella popolazione femminile. In generale a partire dagli anni '60 si registra un incremento dei livelli di istruzione per entrambi i sessi, nonché un innalzamento delle pari opportunità fra maschi e femmine.

Per quanto riguarda i distretti nel 1951 vi è una situazione simile tra le zone della provincia, mentre risulta differente il caso del Comune di Bologna: il tasso dei residenti bolognesi forniti di diploma di scuola media inferiore o superiore o di titolo universitario è più alto rispetto agli altri distretti, così come più basso risulta il tasso di analfabeti e di persone in possesso di diploma di scuola elementare. Tale differenza si mantiene evidente fino al 1981 quando i valori dei residenti nel Comune di Bologna e dei residenti nelle altre aree della provincia si equiparano

rispetto al possesso di diploma di scuola media inferiore, attestandosi attorno al 26%, mentre dal '91 le differenze si assottigliano anche per il diploma di scuola media superiore.

1° FASE: dal dopoguerra alla metà anni '60

Tabella 1 - Popolazione tra i 14 e i 35 anni residente per distretto nel 1951 e nel 1961

| DISTRETTO | 1951 | | | 1961 | | |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|----|---------------------------|-----------------------|----|
| | Popolazione 14-35 anni | Totale popolazione | % | Popolazione 14-34 anni | Totale popolazione | % |
| Casalecchio di Reno | 20.671 | 58.863 | 35 | 19.719 | 59.547 | 33 |
| Imola | 32.592 | 98.165 | 33 | 30.981 | 98.819 | 31 |
| Pianura Est | 35.592 | 105.140 | 34 | 29.705 | 96.715 | 30 |
| Pianura Ovest | 20.725 | 58.424 | 35 | 19.859 | 53.450 | 37 |
| Porretta Terme | 23.117 | 68.505 | 34 | 16.461 | 55.228 | 29 |
| San Lazzaro di Savena | 12.055 | 34.284 | 35 | 10.996 | 32.843 | 33 |
| Bologna | 105.662 | 340.526 | 31 | 136.265 | 444.872 | 30 |
| Totale Provincia | 395.166 | 1.187.288 | 33 | 263.986 | 841.474 | 31 |

Fonte: Istat, censimenti generali della popolazione 1951 e 1961

La prima fase è caratterizzata da *interventi nell'ambito della scuola e marginalmente della famiglia*. Si è in un periodo di crescita economica e l'azione politica mira principalmente all'espansione della scolarizzazione, portando così un cambiamento significativo: cala il numero di adolescenti che entrano nel mondo del lavoro.

Attori

In questa fase un soggetto importante nell'attivazione di servizi era l'AAI, amministrazione aiuti internazionali. Questo ente nacque come eredità americana nel secondo dopoguerra e quando venne sciolto i suoi fondi andarono a confluire in quelli del Ministero dell'Interno. Ciò avvenne perché c'era ancora in qualche modo l'idea che le politiche sociali servissero come strumento per garantire l'ordine pubblico. Molte pubblicazioni e studi sono state infatti promosse dalla Direzione Generale Servizi Civili del Ministero dell'Interno¹.

Altri soggetti attivi sul settore giovani *a livello locale* erano senz'altro le parrocchie, attraverso gli oratori, e il Comune, che a Bologna cominciò a creare i primi centri giovanili alla fine degli anni '50.

Interventi

Le attività che venivano promosse sia presso gli oratori che presso i centri giovanili erano primariamente attività ricreative.

Il motivo per cui nacquero anche i centri giovanili era senz'altro legata al bisogno di creare un'alternativa laica per le attività di svago, ma anche alla necessità di pensare alle fasce più svantaggiate della popolazione giovanile in un'ottica preventiva.

"Nel 1959 si cominciarono a creare a Bologna i primi centri ricreativi ed è interessante rivedere la discussione di allora, perché questi centri venivano concepiti come luoghi di prevenzione a forme di 'stravaganza' giovanile. Se andiamo infatti a vedere alcuni giornali dell'epoca, troviamo un rapporto diretto tra costituzione dei centri giovanili e fenomeni come i '*teddy boys*', le bande, ecc. che in quegli anni si diffondevano nel nostro Paese e anche nella nostra città."²

1 Le pubblicazioni della Direzione Generale dei Servizi Civili arrivano fino alla metà degli anni Novanta.

2 Vitali W., "Oltre la concezione ricreativa dei centri giovanili", in *Scuola e Professione* n.1/1985, p.14

I primi centri vennero creati proprio nelle zone più povere della città, caratterizzate da un alto tasso di popolazione immigrata dal Sud d'Italia e da numerose abitazioni di edilizia popolare (zona Barca, Pilastro, ecc.). Fra i primi centri a essere creati ci fu nel 1961 il *centro ricreativo F.lli Rosselli*.³

In questo periodo non si hanno informazioni rispetto alla dimensione organizzativa, alle modalità di progettazione, così come all'esistenza di attività di monitoraggio e valutazione.

Come vengono visti i giovani

Il modello di giovane di successo dell'epoca è quello di un uomo concentrato su se stesso e sui suoi "beni": macchina, mestiere e moglie. Un modello, questo, conforme alle aspettative della società.

Modello socio-educativo

Il modello educativo di riferimento per le politiche giovanili di questa fase si concentra sulla scuola e su tutte quelle misure atte a ridurre i fattori di differenza e di accesso ad essa. Si punta a rendere la scuola un diritto accessibile a tutti e non più solo una possibilità per pochi.

3 "Costituito a Bologna nel 1961 nell'ambito dei servizi sociali e ricreativi per giovani del Comune di Bologna (Assessorato sport turismo). Tennistavolo, pallacanestro, scacchi, dama, giochi di società, musica, concerti in piazza, drammatizzazione, fotografia, elettronica."
in Coord. Nazionale Giovani dell'ARCI (a cura di), *Submarine. Guida alle aggregazioni giovanili in Italia e in Europa*, Feltrinelli, Milano, 1982.

2° FASE: da metà anni '60 fino all'inizio anni '80

Tabella 2 - Popolazione tra i 14 e i 35 anni residente per distretto nel 1971

| DISTRETTI | 1971 | | |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------|
| | Popolazione 15-34 anni | Totale popolazione | % |
| Casalecchio di Reno | 23.331 | 80.479 | 29 |
| Imola | 26.340 | 100.771 | 26 |
| Pianura Est | 26.138 | 100.245 | 26 |
| Pianura Ovest | 14.634 | 54.597 | 27 |
| Porretta Terme | 11.704 | 46.355 | 25 |
| San Lazzaro di Savena | 13.740 | 45.869 | 30 |
| Bologna | 126.010 | 490.528 | 25 |
| Totale Provincia | 241.897 | 918.844 | 26 |

Fonte: Istat, censimento generale della popolazione 1971

Questo periodo si caratterizza per le *contestazioni* ('68 e '77), attraverso cui i giovani dimostrano di non accettare più il modello di giovane della fase precedente, perché capace di rispecchiare solo i pochi delle classi "bene". Giovani donne e uomini, universitari ed operai prendono insieme posizione rispetto alla politica interna ed estera, rispetto al tema dell'istruzione, del lavoro e delle pari opportunità di genere. A riguardo va inoltre ricordata la nascita del movimento femminista, che si oppone al modello allora vigente di donna, coincidente con i ruoli di "moglie" e "madre", per rivendicare la propria autonomia e capacità di partecipare attivamente allo sviluppo della realtà sociale, anche al di fuori, quindi, del solo contesto familiare. In questi anni si assiste tra l'altro ad un aumento della presenza di ragazze nel mondo della scuola, così come evidenziano i dati sulla scolarizzazione già precedentemente presentati.

Più in generale la dimensione del gruppo emerge come aspetto significativo di questa fase, insieme al bisogno di incontrarsi, di avere spazi di partecipazione, di vivere in modo attivo la cittadinanza.

Per quanto riguarda invece le politiche per i giovani, le azioni intraprese restano sempre realizzate a un livello quasi esclusivamente locale, senza un raccordo né un confronto con altri livelli.

Attori

I soggetti impegnati sul tema giovani restano principalmente gli stessi della prima fase: le parrocchie e il Comune, anche se a partire dagli anni '70 inizia a muovere i primi passi in questo campo anche l'Europa.⁴

Anche a livello nazionale inizia ad aversi qualche provvedimento specifico per i giovani, benché solo settoriale.⁵

Tra gli attori rilevanti di questo periodo si collocano i movimenti giovanili, in particolare il movimento studentesco che evidenzia forse per la prima volta l'esistenza di un soggetto collettivo generazionale. Le proposte del movimento sono

4 "I primi interventi a livello europeo possono essere datati al 1972, con l'istituzione da parte del Consiglio d'Europa della Fondazione e del Centro Europeo della Gioventù situato a Strasburgo (...) destinati a promuovere iniziative europee di carattere culturale."

Mesa D., "L'incerto statuto delle politiche giovanili", in Colombo M., Giovannini G., Landri P. (a cura di), *Sociologia delle politiche e dei processi formativi*, Guerini, Milano, 2006, p.113

5 Vedasi in particolare la L.285/77 *Provvedimenti per l'occupazione giovanile*.

sia generazionali che intergenerazionali, raccordandosi con il movimento degli operai per un cambiamento della società e dell'economia capitalista, non solo della scuola e dell'università.

A Bologna il Movimento del '77, e la storia che ne coinvolge la città, introduce una frattura decisiva tra le nuove generazioni in lotta e l'Amministrazione, rafforzando la visione generazionale dei giovani e forse anche delle politiche di intervento rivolte ai giovani⁶. In questa chiave di lettura le politiche giovanili attuate negli anni '80 (quella che è individuata come terza fase nella ricerca) nascono anche per dare risposta ai problemi sorti con il conflitto del '77 e per superare il divario nato tra le politiche amministrative e l'insoddisfazione di questo nuovo gruppo sociale: i giovani⁷.

Dimensione organizzativa

Dal punto di vista organizzativo, fino al 1982, per il Comune di Bologna la responsabilità dei "Centri ricreativi e sportivi comunali" era affidata all'Assessorato allo Sport, chiaro segnale di una visione delle politiche giovanili ancora piuttosto limitata.

Non si hanno dati, invece, rispetto agli altri comuni della Provincia di Bologna.

Interventi

Rispetto agli interventi viene portata avanti l'iniziativa dei centri di aggregazione. Questi spazi, sempre pensati come luoghi ricreativi, erano stati dotati di un regolamento: leggendo un articolo sul Progetto Giovani di Bologna si scopre infatti che ne era stato approvato uno nel 1966, successivamente integrato dal "regolamento per la gestione sociale dei centri" (risalente al periodo d'oro della partecipazione a Bologna, quindi attorno agli anni '70), sostituito infine da un nuovo regolamento approvato nel 1984. E' comunque in questa fase che si inizia a riflettere sul fatto che curare la sola dimensione ricreativa possa essere limitante per i giovani. Nello stesso articolo infatti Vitali spiega:

"Poi i centri ricreativi hanno vissuto vicissitudini caratterizzate dal rapporto fra giovani e istituzioni locali; hanno quindi vissuto il travaglio della fine degli anni '60 e sono entrati in crisi (nel '77 ci sono stati ad esempio fenomeni anche di occupazione di alcuni centri e di chiusura di altri). Negli ultimi anni ci si è dunque resi conto della inadeguatezza di questa concezione puramente ricreativa del centro, di fronte all'emergenza di una serie di contraddizioni nuove che si accumulano proprio nel *tempo di vita* del giovane, cioè nel tempo che egli passa fuori dallo studio e fuori dal lavoro."⁸

Iniziano quindi a maturare riflessioni sia sul gruppo dei pari, quale fondamentale luogo di formazione del giovane, sia sulla progettazione e sulle tipologie di iniziative da proporre, che porteranno poi pienamente negli anni '80 ad un cambiamento di approccio al tema giovani.

Modalità progettazione

All'interno dei centri la progettazione risultava pressoché assente. Illustrando, infatti, il progetto formativo e gli aspetti innovativi promossi dal Comune nel 1985 riguardo ai centri aggregativi, Vitali afferma:

"La figura dell'assistente-educatore dei centri giovanili comunali ha spesso assunto il ruolo di curatore delle suppellettili, degli immobili e degli strumenti messi a disposizione dei giovani. In taluni casi ha ovviamente anche recepito domande, rilevato problemi emergenti, organizzando di volta in volta quelle attività che gli utenti dimostrano di gradire (ad es. tornei sportivi o anche attività di carattere più culturale, come visite guidate, gite, ecc.) ma sempre in forma di ricezione passiva di una serie di sollecitazioni."⁹

6 Da intervista a Graziella Giovannini.

7 Da intervista a Mauro Felicori.

8 Vitali W., op. cit., p.15

9 Ivi, p.16

Anche in questa fase il tema del monitoraggio e della valutazione non appare trattato.

Come vengono visti i giovani

Il modello di "buon" giovane che aspira alle "3M" viene messo in discussione, creando così uno scollamento fra le aspettative della società e quelle dei giovani, che va a sfociare anche in aperto conflitto.

I ragazzi si confrontano con gli eventi internazionali e locali, prendono parola e posizione (rispetto alla questione di genere, alla politica, all'istruzione, al lavoro, ecc.), rivendicano tempo e spazio per il divertimento, la creatività, lo svago.

In questo periodo, parallelamente, si iniziano a diffondere anche le droghe e i giovani vengono spesso percepiti come devianti, se non come "minaccia" da controllare.

Modello socio-educativo

Anche in questa seconda fase il modello pedagogico è scolastico-centrico, basato su strategie per innalzare la parità di ingresso all'istruzione; ne consegue un aumento di scolarizzazione generalizzato e un aumento dell'età media nell'ingresso del mondo del lavoro.

Accanto al ruolo svolto da scuola e famiglia, si inizia a riflettere sul ruolo pedagogico del gruppo dei pari sia per conseguenze positive che negative. Il gruppo generazionale viene riconosciuto come un aggregato importante, fonte di diversa socializzazione, fulcro su cui si iniziano a costruire gli interventi. E' sulla fine degli anni '70 che si sviluppa l'approccio di una politica generazionale basata sulla suddivisione della popolazione in fasce d'età con specifiche caratteristiche e bisogni a cui rispondere.

3° FASE: dagli anni '80 a metà anni '90

Tabella 3 - Popolazione tra i 14 e i 35 anni residente per distretto nel 1981 e nel 1991

| DISTRETTI | 1981 | | | 1991 | | |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|----|---------------------------|-----------------------|----|
| | Popolazione 15-34 anni | Totale popolazione | % | Popolazione 15-34 anni | Totale popolazione | % |
| Casalecchio di Reno | 24.188 | 88.198 | 27 | 26.638 | 92.368 | 29 |
| Imola | 28.855 | 107.052 | 26 | 31.565 | 112.429 | 28 |
| Pianura Est | 30.727 | 112.147 | 27 | 34.215 | 120.229 | 28 |
| Pianura Ovest | 16.772 | 60.065 | 28 | 18.889 | 64.726 | 29 |
| Porretta Terme | 12.279 | 46.774 | 26 | 13.145 | 48.564 | 27 |
| San Lazzaro di Savena | 16.724 | 56.968 | 29 | 19.193 | 64.092 | 30 |
| Bologna | 116.472 | 459.080 | 25 | 106.218 | 404.378 | 26 |
| Totale Provincia | 246.017 | 930.284 | 27 | 249.863 | 906.786 | 27 |

Fonte: Istat, censimenti generali della popolazione 1981 e 1991

La terza fase è quella in cui *si sviluppano pienamente delle politiche specifiche dedicate ai giovani*, sempre caratterizzate da un'anticipazione dell'azione locale su quella nazionale.

Dal 1980 l'Amministrazione comunale di Bologna si dota di un Progetto Giovani con lo scopo di dedicare un'attenzione specifica al punto di vista dei giovani nei campi di intervento del Comune.¹⁰ L'immagine dei giovani è ancora fortemente marcata dall'idea di devianza e di malessere sociale collettivo, anche se è proprio in questi anni che inizia lentamente ad emergere una visione diversa delle nuove generazioni: cominciano, infatti, timidamente a prendere piede anche politiche che hanno un approccio promozionale, piuttosto che esclusivamente riparativo o preventivo. Questo cambiamento si rispecchia anche in un nuovo approccio alle dinamiche di gruppo, in particolare al maturare di nuove riflessioni sul gruppo dei pari come agenzia di socializzazione importante.

Si sviluppa parallelamente anche un interesse crescente per confrontare le esperienze messe in atto nei diversi territori, evidente segno della sperimentazione delle nuove politiche e della necessità, che viene via via sentita sempre più pressante, di avere un inquadramento normativo che indirizzi chiaramente le politiche locali, offrendo nel contempo opportunità equivalenti ai giovani di tutto il territorio nazionale.

Nel 1992 Ranci e Neresini¹¹ scrivono che a livello nazionale le politiche giovanili, in questo periodo, sono sostanzialmente finalizzate all'offerta di servizi e di opportunità direttamente fruibili dai giovani, ma ciò avviene a scapito di un'intenzionalità che privilegi dimensioni come partecipazione e coinvolgimento. Si tratta di politiche improntate a strategie di risposta ai bisogni, rischiando in tal modo di confermare l'approccio domanda-risposta, collocando l'Ente locale nel ruolo di agenzia sociale erogatrice di servizi alla popolazione.

Attori

In questa fase iniziano a comparire molti più soggetti coinvolti nella definizione

10 Felicori M., Vitali W., "Il Progetto giovani del Comune di Bologna" in Montanari F., Frabboni F. (a cura di), *Politiche giovanili, enti locali e sistemi informativi*, La nuova Italia, Firenze, 1987

11 Ranci C., Neresini F., *Disagio giovanile e politiche sociali*, NIS, Roma 1992

delle politiche giovanili.

Significativo è il ruolo dell'Europa, che nel 1985, proclamato dall'ONU anno internazionale della Gioventù, promuove la prima Conferenza Europea dei Ministri responsabili per la gioventù, al termine della quale viene approvato un documento che impegna gli Stati membri ad istituire un Consiglio Nazionale della Gioventù, autonomo e indipendente.

Come spiega Mesa, anche negli anni seguenti l'attenzione dell'Europa per i giovani continua ad essere alta:

"Nel 1989 la Commissione Europea avvia *Gioventù per l'Europa*, un programma di azione comunitaria in favore della gioventù che promuove e cofinanzia attività di scambio interculturale tra gruppi di giovani provenienti dai dodici Paesi allora aderenti alla Comunità Europea. Il programma, a cadenza triennale, sarà poi prorogato e diventerà una delle principali direttrici d'intervento della politica europea in favore dei giovani. Nel 1990, la conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa adotta la 'Carta di partecipazione dei giovani alla vita municipale e regionale', un documento che traccia un quadro di riferimento per lo sviluppo delle politiche giovanili a livello locale. (...) Il Trattato di Maastricht nel 1993 recepisce gli orientamenti elaborati in precedenza attribuendo all'Unione Europea competenze specifiche nella promozione della cooperazione transnazionale in ambito giovanile europeo, in particolare nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'educazione non-formale."¹²

Anche a livello nazionale iniziano ad aversi alcune normative specifiche per il target dei giovani. In particolare si hanno altre due leggi legate al settore lavorativo:

- L. 863/84 "Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali", che prevede specifiche condizioni per i lavoratori della fascia 15-29 anni;
- L. 236/93 "Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione", che prevede misure a sostegno dell'imprenditoria giovanile.

Se da un lato si può leggere in queste norme un riconoscimento della specificità dei giovani per l'accesso al mondo del lavoro, dall'altra non può che far riflettere la presenza della parola "urgente" che inevitabilmente fa pensare ad un approccio quasi assistenzialistico, senz'altro privo di organicità e strutturazione nelle politiche.

Il 1985 ha comunque segnato una svolta anche sul piano nazionale. Venne infatti istituito presso il Ministero degli Esteri il Comitato italiano per l'anno internazionale della gioventù, che tentò di costruire alcune connessioni fra i diversi Ministeri che fino ad allora si dividevano le competenze riguardo i giovani senza alcuno specifico raccordo. Il Comitato avviò la creazione di 5 gruppi di lavoro (pace, occupazione, formazione, ambiente, prevenzione del disagio giovanile) affidati ai rispettivi Ministeri di competenza (Esteri, Lavoro, Pubblica Istruzione, Ambiente, Interni).

A questo riguardo Mesa scrive:

"E' indicativo che di queste commissioni solo quella concernente la prevenzione del disagio abbia poi dato seguito ad interventi legislativi di rilievo ed abbia fissato il principale approccio alle problematiche giovanili per almeno un decennio. Questa scelta di priorità si fonda anche su alcuni dati empirici: nella seconda metà degli anni Ottanta torna ad aumentare la quota di minori carcerati e denunciati alle procure, dato che era in diminuzione dal 1970. Si registra inoltre un incremento di gravità dei reati contro il patrimonio e la persona e un diffuso allarme sociale."¹³

In questo contesto vennero emanati il Testo Unico sulla prevenzione, cura, riabilitazione delle tossicodipendenze (D.P.R. 309/90) e la L. 216/91 "Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose". Evidentemente questi provvedimenti hanno influenzato le politiche anche locali, dandogli un'impronta legata soprattutto al tema della prevenzione. Significativa è anche la creazione, sempre nel 1985, del "Consiglio nazionale sui

¹² Mesa D., op. cit., p.113-114

¹³ Ivi, p.118

problemi dei minori", organismo nato per favorire l'elaborazione e l'attuazione di una politica globale e unitaria dei minori (target 0-18). Altrettanto interessante fu la costituzione, da parte della Direzione Generale Servizi Civili del Ministero dell'Interno, di un gruppo di studio a cui fu attribuito il compito di elaborare nell'arco di un semestre (fra dicembre 1984 e maggio 1985) un progetto obiettivo nazionale per gli adolescenti.¹⁴

Un altro atto che ha contribuito a sviluppare le politiche giovanili è stato il DPR del 24 luglio 1977 n.616, che ha attribuito specifiche competenze ai Comuni nel campo dello sport, della ricreazione, della scuola e della cultura.

Veri protagonisti dell'azione politica per i giovani restano comunque ancora una volta gli enti locali.

A partire dalla fine degli anni '70 inizia ad essere significativo anche l'intervento della Regione Emilia Romagna, che approva la L.R. 20/78 "Interventi per la promozione della pratica sportiva e delle attività motorie e ricreative nel tempo libero" e che nel 1979 dà avvio a due azioni: il programma "Sport e sviluppo della pratica sportiva" e l'iniziativa promozionale "Spazio Giovani"¹⁵.

Fondamentale resta poi il ruolo dei Comuni: in particolare il Comune di Bologna nel 1980 rivoluziona la precedente gestione delle politiche giovanili, dando vita al Progetto Giovani.

Iniziano inoltre ad essere attivamente coinvolti nella definizione degli interventi anche nuovi soggetti come il mondo dell'associazionismo giovanile e quello accademico.

In quest'arco temporale si sviluppa anche il confronto a livello nazionale, attraverso soggetti come l'ANCI e l'UPI, che stimola, in un rapporto sinergico, l'avvio di specifiche ricerche sul tema dei giovani: particolarmente significativo in questo senso è stato il ruolo del svolto dal Gruppo Abele e dalla Direzione Generale dei Servizi Civili.

Dimensione organizzativa

Guardando al contesto locale, l'amministrazione comunale di Bologna dal 1980 decide di promuovere un Progetto Giovani, con lo scopo di dedicare un'attenzione specifica al punto di vista dei giovani nei campi di intervento del Comune.

Ecco come spiegano Felicori e Vitali il nuovo assetto organizzativo:

"A differenza di quanto avvenuto nell'esperienza di altri Comuni, dove l'impegno per i giovani ha dato luogo a coordinamenti di assessori o a progetti gestiti da assessorati di giovani, a Bologna si è dato vita a un progetto che, estremizzando ampiamente per chiarezza espositiva, potremmo definire delle 'due istituzioni'. In questo modello il carattere orizzontale del progetto (la condizione giovanile, presa globalmente, attraverso orizzontalmente l'organizzazione verticale, per settori delle amministrazioni) è realizzato completamente al di fuori dell'esistente: un assessore, un ufficio, un budget in più, rispetto ai normali apparati e capitoli di bilancio, un progetto aggiuntivo, straordinario, che può interferire, sia pure solo con iniziative sperimentali, su tutte le materie di competenza degli assessorati esistenti."¹⁶

Conclusi i cinque anni di sperimentazione, la prospettiva era quella di arrivare alla costituzione di un "forum giovani", per creare una modalità stabile di rapporti fra i giovani e le istituzioni, e ad una revisione dell'impostazione gestionale del Progetto Giovani, nell'ottica di superare alcune difficoltà incontrate durante la sua realizzazione. L'ipotesi avanzata a riguardo era quella di trasformare il fondo del Progetto giovani, sempre destinato ad attività sperimentali, in un fondo diviso fra gli assessorati a cui potessero accedere i singoli assessorati competenti solo se in accordo con il responsabile del Progetto Giovani.

Va aggiunto che per quello che riguarda la responsabilità dei centri giovanili, dal 1982 questa viene affidata "(...) all'Assessorato delegato del Progetto Giovani, per

14 AA.VV., *Progetto adolescenti: orientamenti e proposte metodologiche*, Ministero dell'Interno, Roma, 1986

15 Regione Emilia Romagna, *Progetto "Spazio Giovani"*, Bologna, 1980

16 Felicori M., Vitali W., op. cit., p.114

costruire una continuità d'azione tra Progetto Giovani del Comune e interventi sui problemi del lavoro, della casa, della tossicodipendenza, della devianza e dei centri giovanili.¹⁷ Per quanto riguarda invece gli aspetti gestionali, questi vengono delegati ai quartieri a partire dal 1984.¹⁸

Inizia in questa fase anche ad emergere un tentativo di sperimentazione della sussidiarietà e la necessità di avviare un lavoro di rete per valorizzare al meglio le risorse territoriali. Ne è testimonianza quanto scrive Vitali a conclusione della sperimentazione del Progetto Giovani:

"Occorre realizzare l'obiettivo, non ancora attuato, di un programma di quartiere degli interventi verso i giovani ottenuto coordinando le diverse opportunità pubbliche e private. (...) L'intervento del Comune non deve sovrapporsi alle realtà associative e di 'privato sociale' esistenti, ma coordinarsi con esse, avere una funzione di moltiplicazione delle attività e dare così vita a un sistema misto di opportunità."¹⁹

Si comprende inoltre, scorrendo la documentazione raccolta sugli interventi realizzati, che inizia a svilupparsi una più complessa e ampia sinergia fra Comune, UUSLL, Università, cooperative, associazioni e altri soggetti.

Interventi

In questa fase si iniziano ad avere interventi in tutti i settori di vita dei giovani: tempo libero, informazione-comunicazione, scuola e lavoro, casa, cultura, disagio sociale, ecc.

Partendo dall'ambito del tempo libero, va prima di tutto ricordato il *progetto "Spazio giovani"*, promosso dalla Regione Emilia Romagna dal 1979, finalizzato a promuovere condizioni di incontro e aggregazione dei giovani, equilibrare la localizzazione degli investimenti fra città e campagna e aumentare il numero di ragazzi partecipanti ad attività motorie, ricreative e culturali.

Questa iniziativa, insieme con il DPR 616/77, ha senz'altro offerto uno stimolo in più ai Comuni per attuare servizi rivolti alla fascia giovanile per il tempo libero e legati alla sfera educativa.

Addentrando invece negli interventi promossi dal Comune di Bologna in quest'ambito, va segnalato che, attraverso il Progetto Giovani, vengono potenziati i *centri giovanili* che numericamente raddoppiano nell'arco di appena un quinquennio, passando infatti da 10 nel 1980 a 23 nel 1985. Si ritrovano anche indicazioni dei costi di queste strutture. Scrive infatti Vitali: "Il fondo di dotazione ordinario per l'attività dei Centri è passato da 140 milioni nel 1982 a 340 milioni nell'84, cui va aggiunto uno stanziamento di 49 milioni per avviare il progetto di riqualificazione del servizio. Oggi ogni centro giovanile costa all'amministrazione circa 60 milioni all'anno."²⁰

Restando in quest'ambito, particolarmente importante è la trasformazione della prospettiva con cui vengono concepiti questi spazi.

Fu costituito un "Comitato scientifico per la qualificazione dei centri giovanili", composto da docenti di diverse discipline (pedagogia, sociologia, psicologia), indicati dal dipartimento di Scienze dell'Educazione, che aiutò nella revisione del servizio.

La concezione puramente ricreativa dei centri aveva infatti iniziato a mostrare i suoi limiti (si veda seconda fase), così che si iniziò a pensare questi spazi in modo nuovo e parallelamente anche a una figura di operatore diversa dalla precedente, attenta

17 Vitali W., op. cit., p.14

18 In quell'anno viene infatti approvato un nuovo "Regolamento dei servizi per i giovani", che, oltre a formalizzare la gestione dei centri in capo ai quartieri, porta a distinguere fra tipologie diverse di servizi per i giovani: centri giovanili a gestione diretta o convenzionata con la presenza di educatori, laboratori specializzati, spazi concessi in convezione a gruppi giovanili.

19 Vitali W., op. cit., p.14

20 Ivi

alla programmazione e capace di fare proposte diversificate per fasce d'età.²¹ Oltre agli interventi direttamente rivolti ai giovani, iniziano a svilupparsi altre attività collaterali. Ad esempio la Regione Emilia Romagna, sempre attraverso il progetto "Spazio Giovani", ha promosso dei *momenti formativi per i referenti degli enti locali e per gli operatori*²². A questo scopo venne anche costituito un Comitato di Coordinamento, composto da rappresentanti dei maggiori Comuni, dell'associazionismo ed esperti.

Sempre attraverso il progetto regionale fu anche avviata una *ricerca sui centri di aggregazione giovanile nell'Emilia Romagna*²³, in collaborazione con l'Università di Bologna, Ferrara, Modena e Parma. I primi risultati di questo studio vennero presentati nel febbraio del 1985 e leggendoli si ritrova una conferma di quanto riportato finora. Scrive infatti Carla Fiore, relazionando sul convegno:

"(...) è emerso che la stragrande maggioranza dei centri giovanili studiati è stata aperta in anni piuttosto recenti e in zone per lo più periferiche, in quei quartieri dove si era ipotizzato o riscontrato un più alto rischio di dispersione e sbandamento dei giovani. In tal modo, questi centri sono nati per tentare di contrastare forti tendenze alla disgregazione e hanno finito per avere un'utenza composta quasi esclusivamente di svantaggiati sociali, di giovani tossicodipendenti, e così via. Molto spesso la componente ideologica originaria dei centri, basata su un forte impegno per creare punti di aggregazione attivi e tesi anche ad un'apertura verso il sociale, è receduta per lasciare il posto ad una mera gestione del quotidiano, ad una filosofia dello 'stare insieme per lo stare insieme', che apre larghi spazi al qualunquismo. Ne è una conferma il fatto che all'interno dei centri promossi dai Comuni o da altri Enti Locali, molto spesso gli unici punti di aggregazione sono costituiti dalla sala bar, dalla sala tv e dalla sala stereo."²⁴

Lo studio permise anche di sviluppare alcune considerazioni sui gruppi di giovani frequentanti i centri, che risultarono essere strutturati in modo prevalentemente orizzontale, senza una figura di leader di riferimento, ed esprimere una cultura esclusivistica, che rendeva difficile l'ingresso di nuovi ragazzi, come anche la comunicazione con altri gruppi. Per quanto riguarda invece le attività promosse nei centri, queste erano soprattutto legate alla sfera creativa ed espressiva, piuttosto che rivolte a rispondere a bisogni cognitivi.

Il Progetto Giovani del Comune di Bologna promosse anche iniziative nel campo dell'informazione e comunicazione.

Nel 1983 venne creato un centro stampa per i gruppi di base, un servizio che venne ampiamente utilizzato dai giovani, che potevano accedervi previa frequenza di un corso sulle tecniche di stampa.

Più complesso fu il progetto Open, che dai documenti raccolti sembra che avesse avuto una prima interessante sperimentazione a livello nazionale²⁵ e che, per le

21 In particolare i lavori del Comitato portarono ad ipotizzare *due tipologie di centri*: uno pensato per i ragazzi della scuola media inferiore, integrato con il sistema scolastico e in rapporto con le famiglie, e uno per i ragazzi dai 15 ai 20 anni da sviluppare come luogo educativo, culturale, attento all'espressività, ma anche come punto di informazione, di orientamento e capace di coordinarsi con le altre opportunità del territorio e con i servizi sociali.

22 Franzoni F. e Gualandi V., in un articolo uscito sulla rivista "Scuola e Professione", relazionano su un percorso formativo organizzato dall'IRESS, promosso dall'Assessorato Cultura e Tempo libero della Regione, per accompagnare l'esperienza pubblica e privata in questo settore. L'obiettivo del percorso era quello di permettere uno scambio delle esperienze e mettere gli operatori in grado di lavorare sulla base di un quadro di riferimento comune.
Franzoni F., Gualandi V., *Programma formativo per operatori dei centri giovani*, in Scuola e Professione n.2/1984

23 Comitato scientifico Tullio Aymone et al. (a cura di), *Spazio giovani: ricerca sui centri di aggregazione giovanile promossa dall'Assessorato alla Cultura e al Tempo libero, con la collaborazione delle Università di Bologna, Ferrara, Modena, Parma*, Regione Emilia Romagna, Bologna, 1984

24 Fiore C., *Spazio giovani - tempo libero - aggregazioni giovanili*, in Scuola e Professione n.5/1985, p.50

25 Nel 1981 venne avviata una rilevazione delle presenze organizzate di giovani Italia e in Europa. Nel documento di sintesi della ricerca, una vera e propria guida dell'associazionismo, viene spiegato che la documentazione venne inserita in un calcolatore, per poterla aggiornare nel tempo. Nelle conclusioni il progetto Open viene descritto "(...) come strumento di avanguardia, per una nuova modalità e possibilità di comunicazione e di informazione reciproca. Di avanguardia per la sua

caratteristiche che presenta, potrebbe essere considerato come un "antenato" dell'Informagiovani, che a tutti gli effetti in Italia iniziò a diffondersi come servizio fra gli anni '80 e '90. Open era infatti finalizzato a creare un sistema informativo sulle opportunità a disposizione dei giovani, per un uso qualificato del tempo libero e per la definizione di progetti di studio e di lavoro.

Un altro ambito di intervento che affrontò il Progetto Giovani fu quello della scuola e del lavoro: partendo dall'idea che l'istruzione debba essere strettamente in sinergia con il mondo del lavoro, si diede vita *corsi di formazione-lavoro* sperimentali e ad una ricerca sulle professioni emergenti.

Altre esperienze formative vennero realizzate con i giovani delle cooperative e un interessante impulso all'auto-impiego si ebbe attraverso le *botteghe di transizione*²⁶. Un'altra iniziativa programmata fu quella di creare un'agenzia per lo sviluppo di *nuove imprese giovanili* (SBA – Small Business Agency).

Anche l'ambito dell'orientamento scolastico e professionale venne preso in considerazione, partendo dal presupposto che quest'attività non potesse essere solo un servizio accessorio rispetto alla scuola, né che potesse limitarsi all'aspetto puramente informativo, dal momento che su queste scelte per gli adolescenti sono rilevanti anche le immagini che si costruiscono in famiglia e nel contesto di vita e sociale. Per sviluppare questo settore il Progetto Giovani sperimentò, attraverso un *progetto-pilota* di quattro anni, un programma *di orientamento* che coinvolse la scuola nel suo insieme.

Venne poi prestata attenzione al problema del precariato giovanile e grazie ad una trattativa che coinvolse l'amministrazione comunale, i sindacati aziendali e provinciali, nonché una rappresentanza dei giovani precari, si riuscirono ad ottenere risultati significativi per l'occupazione.²⁷

Il Progetto Giovani del Comune di Bologna affrontò, almeno in parte, anche il problema della casa, attraverso la sperimentazione, che ebbe esito positivo, delle cooperative di auto-costruzione.²⁸

Significativo fu anche l'impegno del Comune di Bologna nel campo della cultura.

Alcune sperimentazioni attuate riguardarono: lo sviluppo del Centro Villa Ghigi, finalizzato a promuovere attività di didattica e divulgazione delle scienze naturali; la costituzione di un centro-archivio per la comunicazione poetica giovanile; l'incremento di proposte culturali per i giovani non residenti (in particolare studenti universitari), finalizzate a sostenere l'associazionismo, a promuovere l'esperienza di scambi culturali internazionali fra studenti, a sviluppare il sistema informativo rivolto ai giovani non residenti; la promozione dell'imprenditoria culturale.

A posteriori Felicori individua nell'incontro tra politiche giovanili e politiche culturali lo sviluppo delle azioni di maggior successo, che portarono a un incremento sia delle offerte di consumo culturale, sia delle occasioni di produzione culturale. Va in particolare sottolineato lo sforzo messo in campo per cercare di dare attenzione ai

utilizzazione di una strumentazione tecnica che tiene conto degli sviluppi crescenti dell'informatica; ma – soprattutto – di avanguardia per la modalità 'europea', 'sovranaazionale' che lo anima."

Coord. Nazionale Giovani dell'ARCI (a cura di), op. cit., p.189

26 "Le 'botteghe di transizione' sono locali di proprietà comunale concessi gratuitamente, per un periodo di tempo determinato, a nuove imprese giovanili. Sono una sorta di incubatrice. La prima esperienza è avvenuta con tre consorzi di giovani artigiani: orafi, liutai, orologiai."

Felicori F., Vitali W., op. cit., p.120

27 "Va messo in evidenza che nel periodo di applicazione l'accordo ha avuto un peso molto superiore a quello dell'esperienza esemplare. 800 assunzioni su un'area di disponibilità al lavoro saltuario stimabile intorno alle 3-4 mila unità, costituiscono un vero e proprio atto di ingegneria sociale, a sostegno dei giovani nel loro periodo di attesa del lavoro."

Ivi, p.121

28 Un altro intervento che era stato programmato, ma che non si riuscì a realizzare per la sua complessità, era quello delle "casa di transizione", programma finalizzato alla costituzione di un patrimonio di case piccole, economiche, destinate a giovani lavoratori e usate a rotazione per periodi di dieci anni. Anche se il reddito era pensato comunque come un parametro per accedere a queste abitazioni, l'idea era che fossero case per un'età e per un tempo, pensate per quel periodo di vita che va dall'uscita dalla famiglia di origine a quello di costituzione di una nuova famiglia.

giovani come produttori di cultura:

“Erano gli anni in cui il Dams aveva 8000 iscritti: vi era una contraddizione tra l’università e i giovani che la frequentavano e la scarsa produzione culturale della città, che era quella di una cittadina provinciale, non come potevano essere Milano o Roma. Da qui nasce l’idea di Bologna Creativa come città che pone la produzione artistica e culturale al centro del suo sviluppo. Questo tema è stato più controverso rispetto all’offerta di consumo di cultura poiché sono azioni che danno un rendimento non immediato ma sul medio - lungo periodo e comportano un altro rischio di investimento senza ritorno. A cavallo degli anni '90 ci fu l’apoteosi delle politiche culturali: nel '91 alla galleria d’arte moderna inaugurammo la prima mostra di giovani artisti.”²⁹

Sul tema del disagio sociale, invece, l’impegno del Progetto Giovani prese avvio quando si costituì una commissione di coordinamento, composta dal V Dipartimento, dal Progetto Giovani e dalle tre UUSSLL cittadine, a cui fu dato il compito di elaborare un programma per la prevenzione e il recupero del disadattamento e della devianza minorile.

I lavori della commissione misero in luce il problema legato al fatto che i servizi che avevano in carico il rischio adolescenziale non avessero strumenti appropriati per la formazione culturale e professionale, così come scarsi erano i raccordi con le strutture del tempo libero.

La proposta quindi che emerse fu quella di progettare, sperimentare per poi mettere a regime dei modelli, costruiti “su misura” per le specifiche difficoltà e bisogni soggettivi, strutturati attorno al tema della *formazione professionale* e dell'*inserimento lavorativo*. A ciò seguirono alcune sperimentazioni, che coinvolsero aziende artigiane, quartieri, centri giovanili, associazioni, ecc.

Forte fu anche la collaborazione del Comune di Bologna con l’Istituto Pietro Siciliani (“Pratello”): il Progetto Giovani promosse nel 1984 il *Progetto per le attività culturali, ricreative e sportive*, stanziando 55 milioni per sviluppare un programma organico e integrato, in accordo con l’Istituto e con il magistrato di sorveglianza, finalizzato a “(...) gettare un ponte verso il mondo esterno e a orientare i giovani in previsione del loro nuovo impatto con la società.”³⁰

Il progetto permise la realizzazione di numerose attività legate a sette principali ambiti: teatro, musica, arti grafiche, fotografia, sport, cinema, biblioteca.

Restando in questo campo di intervento, va anche segnalato dal 1991 l’avvio del progetto POLO (Prevenzione, Orientamento, Lavoro, Occupazione), gestito dall’ENAIIP. Il progetto venne finanziato attraverso stanziamenti previsti dal D.P.R. n.390 del 1990, nell’ambito degli interventi di prevenzione alle tossicodipendenze. Ciò che caratterizzava questo progetto era la dimensione preventiva, orientativa e di accompagnamento nella crescita degli adolescenti, per contrastare la dispersione scolastica e per un inserimento sociale più completo e duraturo. Il servizio offriva la possibilità di frequentare stages presso artigiani, aziende e servizi, finalizzati ad orientare i ragazzi nel mondo del lavoro e/o iniziarli ad una specifica professione.

Al riguardo va anche ricordato l’impegno della Provincia di Bologna, che a partire dalla metà degli anni '80 sviluppa un progetto di “costruzione di un sistema informativo territoriale sperimentale per l’orientamento professionale”³¹, la rete dei CIOP (Centro Informazione e Orientamento Professionale). A seguito di una formazione agli operatori e ad una sperimentazione sul campo, vennero istituiti degli sportelli con una struttura organizzativa che aveva un coordinamento provinciale, un CIOP centrale gestito dalla Provincia con funzioni anche di reperimento e alimentazione dei dati per la rete, e 16 sportelli territoriali gestiti dai

29 Da intervista a Mauro Felicori.

30 *L’intervento del Progetto Giovani nel settore dell’emarginazione e della devianza giovanile a Bologna*, in *Autonomie locali e servizi sociali* n.3/1984, p.117

31 Questa la definizione della rete CIOP riportata nella convenzione stipulata nel 1987 fra la Provincia di Bologna e 16 Comuni del territorio, così come riportato nell’intervento del dott. Claudio Magagnoli al convegno “10 anni di CIOP. Risultati e prospettive di un servizio per i cittadini” tenutosi a Bologna il 25 marzo 1999

Comuni. Va chiarito che questo servizio era rivolto anche a persone adulte (disoccupati, donne con problemi di rientro nel mercato del lavoro, ecc.), ma certo i giovani ne furono i principali utenti.

Rispetto alle strutture degli Informagiovani, che nel 1988 erano già presenti in molti Comuni della regione, i CIOP non fornivano informazioni su vacanze, viaggi, lavoro, sport, ma si concentravano su argomenti e servizi connessi alle scelte formative e professionali (informazioni su scuole, università, corsi di formazione professionale, concorsi, borse di studio, colloqui e consulenze orientative, ecc.). E' interessante qui segnalare anche la connessione che si creò fra i CIOP e i centri giovanili del Comune di Bologna, che inizialmente vennero fusi insieme.

Modalità di progettazione

Riferimenti sulle modalità di progettazione si possono desumere parzialmente dai materiali esaminati. Sicuramente è interessante notare come nei documenti di questo periodo la parola "progettazione" inizi a comparire con una certa frequenza, spesso accompagnata anche dal termine "strumento": se ne riconosce la necessità sia per strutturare meglio servizi già attivi che per sperimentare nuove azioni territoriali.

Un'attenzione maggiore alla progettazione si può leggere anche nelle numerose attività di formazione e di approfondimento, rivolte prevalentemente ad operatori, di cui vi è chiara traccia nei saggi e nelle riviste specializzate dell'epoca.

Va inoltre sottolineato ancora una volta che in questa fase si inizia a sviluppare un lavoro di rete sul territorio, che non contempla semplicemente un migliore coordinamento delle risorse operative, ma che parte proprio da una condivisione e confronto fin dalla fase di progetto.

Monitoraggio e valutazione

Per quello che riguarda le attività di monitoraggio e valutazione, si può affermare che, in un senso molto generale, iniziano ad essere prese in considerazione. Anche se non emerge dai documenti la presenza di modalità strutturate di analisi dei progetti, va comunque considerata la presenza delle numerose commissioni costituite per fare il punto su un determinato fenomeno, sui servizi esistenti e per promuovere, quindi, nuove proposte.

Sempre in quest'ottica ampia, basata su una rilevazione dell'esistente per cogliere nuove prospettive per lo sviluppo delle politiche, c'è un'ampia documentazione a livello nazionale.

Come vengono visti i giovani

L'immagine dei giovani è ancora fortemente marcata dall'idea di devianza, di disimpegno e di malessere sociale, anche se è proprio in questi anni che inizia lentamente ad emergere una visione diversa delle nuove generazioni: cominciano, infatti, timidamente a prendere piede anche politiche che hanno un approccio promozionale, piuttosto che esclusivamente riparativo o preventivo.

Modello socio-educativo

In questo terzo periodo si sviluppa maggiormente la convinzione che il gruppo dei pari svolga un ruolo importante per la crescita e la formazione personale: fra gli anni '80 e '90 vennero sviluppate diverse ricerche sul tema delle aggregazioni giovanili (formali e informali).

In particolare si segnala, nell'ambito del Progetto Finalizzato CNR sulla Prevenzione della Tossicodipendenza, un'indagine realizzata per individuare nel contesto bolognese le presenze aggregative giovanili connesse all'uso del tempo libero. L'aspetto forse più significativo che emerge riguarda il fatto che le aggregazioni giovanili organizzate coinvolgevano solo una parte della popolazione giovanile:

risultò infatti che circa il 90% dei giovani fra i 15 e i 20 anni faceva parte di un gruppo, ma di questi circa il 60% era inserito in gruppi informali.³²

Un altro studio rilevante, che approfondisce quanto appena espresso, fu quello realizzato dalla Cooperativa Nuova Formazione, finalizzato a studiare la fenomenologia dei gruppi naturali dei quartieri Mazzini di Bologna e Nichelino di Torino³³. La ricerca permise di dimostrare che questi gruppi, anche i più disgregati, costituiscono punti di riferimento ben precisi, sia sul piano cognitivo che comportamentale, e presentano un livello di adesione e coinvolgimento dei giovani ben superiore a quello di qualsiasi realtà più istituzionalizzata.

La ricerca offrì quindi un utile supporto per ridefinire le politiche e le azioni rivolte alla fascia adolescenziale, partendo dall'idea che per arrivare ai giovani è fondamentale rapportarsi con i gruppi dei pari e che non ci può essere competizione fra le offerte promosse a livello più istituzionale, tanto a livello pubblico che del privato sociale.

"Questa nostra ricerca fornisce alcuni punti di riferimento da cui partire. Ribadisce innanzitutto l'idea che è illusorio, in una società pluralista, poter raggiungere tutti gli adolescenti con interventi sociali istituzionalizzati. Le polemiche che spesso vedono contrapposto pubblico e privati, o anche laici e religiosi, su chi deve e può intraprendere iniziative extra-scolastiche nei confronti degli adolescenti sono sterili, perché non tengono conto che non può esistere concorrenza tra essi dal momento che comunque oltre l'80% dei giovani non è toccato da nessuna delle esistenti iniziative istituzionali."³⁴

Si tenta così di promuovere in questa fase un policentrismo formativo, riconoscendo un ruolo educativo ai molteplici attori che sono sempre esistiti.

Il prof. Palmonari, in un saggio del 1985 in cui affronta il tema dei servizi sociali per gli adolescenti, in cui si ritrovano ulteriori spunti di riflessione ancora attuali sul tema dei gruppi naturali, sostiene questa necessità di creare un ampio sistema di offerte formative e di spazi di incontro per i giovani.

"(...) il criterio fondamentale da seguire nel realizzare spazi di incontro per gruppi giovanili o iniziative che facilitino il coagularsi di energie giovanili è quello di preparare progetti operativi 'tagliati' sulle caratteristiche dei bisogni presenti, con la consapevolezza che il mondo giovanile è sempre variegato e complesso per cui non uno, ma diversi progetti devono essere messi in atto nello stesso momento. Una progettazione di interventi molteplici, perciò, da presentare e da condurre avanti contemporaneamente. E' ovvio che questa condizione preliminare potrà essere garantita dalla collaborazione fra forze diverse per ispirazione e disponibilità, capaci proprio in ragione della diversa sensibilità di cogliere esigenze diverse."³⁵

In questo sistema un ruolo fondamentale spetta all'Ente Locale, che deve garantire spazi di incontro per i gruppi e gli adolescenti del territorio e sostenere e curare il coordinamento di questa rete di soggetti impegnati con i giovani.

In questa fase si apre una riflessione attenta anche sul ruolo che deve rivestire l'operatore che lavora con i ragazzi: viene messo in discussione il modello "scolastico" dell'adulto che trasmette il sapere, che controlla o sorveglia i giovani, per promuovere una figura che invece si fa "interlocutore attivo alla pari". E' questa la definizione dell'operatore che ne dà il prof. Palmonari, che pensa questa figura come una persona in grado di stabilire con i propri interlocutori un rapporto paritario autentico, capace di esprimersi nei loro confronti senza pretesa alcuna di dare indirizzi o imporre direttive.

E' infine opportuno riprendere un'altra riflessione del professore sul tema dei giovani in rapporto alla devianza, poiché è emblematica dell'approccio che si inizia a diffondere in questo periodo, sempre più attento alla "prevenzione", piuttosto che alla sola "riparazione".

32 Di Mattia S., *Aggregazioni giovanili a Bologna*, in *Scuola e Professione* n. 2/1984

33 AA.VV., *I gruppi di adolescenti come fattore di socializzazione*, Ministero dell'Interno, Roma 1986

34 Palmonari A., Pombeni M. L., *I gruppi di adolescenti come fattore di socializzazione*, in *Scuola e Professione* n.4/1987, p.15

35 Palmonari A., *Vedere e capire gli adolescenti*, in *Quaderni Nuova Formazione* n.3, Cooperativa Nuova Formazione, Bologna, 1985, p. 43

Palmonari sostiene, infatti, la necessità di comprendere il fenomeno della devianza, osservandolo e studiandolo all'interno della sua stessa logica, prima di pensare a un qualsiasi trattamento. In questo modo l'attenzione si sposta dall' "oggetto devianza", al processo che porta a diventare "devianti", che "(...) non comincia però dall'esecuzione di tali atti, ma dal fatto che qualche agente istituzionale lo definisce come illecito, attribuendo così una connotazione negativa di devianza, all'identità del soggetto. Da tale etichettamento può iniziare una vera e propria 'carriera morale' verso la definizione, non più solo sociale, ma personale, di una identità deviante."³⁶

Basandosi su ricerche e osservazioni svolte sui gruppi naturali, Palmonari dà una lettura di questo processo e di come viene vissuto nella dimensione del gruppo:

"Ma cosa accade una volta che, magari per caso, un comportamento maldestro verso il mondo circostante faccia identificare il gruppo come causa del disturbo e dia inizio ad un processo di stigmatizzazione? Più volte le nostre osservazioni hanno colto tendenze, rapidamente bloccate, ad assumere da parte del gruppo identità negative affibiate dall'esterno. Se la difensività di ogni gruppo fosse sintomo, come è lecito pensare di ambivalenze fra il bisogno di emergere - farsi notare - ed il bisogno di passare inosservati per non avere noie, si potrebbe immaginare che di fronte ad un attacco esterno (gli adulti che definiscono disturbante il comportamento del gruppo, e disturbatori i membri del gruppo) la spinta a rendersi visibili diventi dominante e si traduca nell'identificazione cercata con la definizione negativa ricevuta."³⁷

Se si accoglie questa prospettiva, diventa imprescindibile rivedere l'impianto operativo dei servizi: non si può più pensare di attuare in modo esclusivo interventi di tipo riparativo-terapeutico, ma occorre intervenire nel processo di socializzazione, a livello dei gruppi in cui tale processo si svolge, per evitare che si arrivi ad esiti distruttivi per l'identità dei soggetti.

36 Ivi, p. 48

37 Ivi, p. 48

4° FASE: da metà anni '90 al 2005

Tabella 3 - Popolazione tra i 15 e i 34 anni residente per distretto nel 2001

| DISTRETTI | 2001 | | |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------|
| | Popolazione 15-34 anni | Totale popolazione | % |
| Casalecchio di Reno | 22.391 | 97.971 | 23 |
| Imola | 28.141 | 119.417 | 23 |
| Pianura Est | 32.143 | 134.186 | 24 |
| Pianura Ovest | 16.989 | 70.158 | 24 |
| Porretta Terme | 12.295 | 53.237 | 23 |
| San Lazzaro di Savena | 16.344 | 69.039 | 24 |
| Bologna | 82.171 | 371.217 | 22 |
| Totale Provincia | 210.474 | 915.225 | 23 |

Fonte: Istat, censimento generale della popolazione 2001

Tabella 4 – Tasso di disoccupazione giovanile per sesso, nella popolazione tra i 15 e i 34 anni residente per distretto nel 2001

| DISTRETTI | 2001 | | |
|-------------------------|------------|-------------|-------------|
| | Maschi | Femmine | Totale |
| Casalecchio di Reno | 8,4 | 12,7 | 10,2 |
| Imola | 5,7 | 14 | 9,5 |
| Pianura Est | 9,4 | 13,4 | 11,2 |
| Pianura Ovest | 6,5 | 11,7 | 8,8 |
| Porretta Terme | 10,7 | 17,6 | 13,7 |
| San Lazzaro di Savena | 7,2 | 13,5 | 10,2 |
| Bologna | 13,5 | 16,2 | 14,8 |
| Totale provincia | 8,8 | 14,1 | 11,2 |

Fonte: Istat, censimento generale della popolazione 2001

Il tasso di disoccupazione giovanile nel 2001 si registra all'11,2%, con variazioni all'interno dei distretti, da rapportarsi al 3,7% di disoccupazione generale nella provincia di Bologna; si rileva una differenza marcata tra il tasso maschile dell'8,8% e quello femminile più alto di quasi 6 punti percentuali. Tra i distretti della provincia quelli con un livello di disoccupazione giovanile maggiore risultano Bologna e Porretta Terme, mentre quelli con il più basso Pianura Ovest e Imola.

La popolazione giovane con cittadinanza straniera residente nel territorio della provincia di Bologna nel 2001 è di 32.000 unità, divise tra diverse aree geografiche di provenienza. La componente maggiore per provenienza geografica è quella continente africano (39%), in particolare dall'Africa settentrionale, segue l'area di provenienza europea (31%) in particolare dell'Europa Centro-Orientale. Le fasce d'età maggiormente rappresentate sono quelle tra i 25 e i 34 anni.

Tabella 5 – Popolazione giovanile con cittadinanza straniera per area geografica di cittadinanza – dati del 2001

| Aree geografiche di cittadinanza | | Classi di età | | | | Totale |
|----------------------------------|--|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | | 15-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | |
| EUROPA | | 455 | 1.085 | 1.567 | 1.486 | 9.914 |
| | Unione Europea 15 | 23 | 179 | 308 | 378 | 2.426 |
| | Paesi di nuova adesione all'Unione Europea | 12 | 70 | 162 | 129 | 679 |
| | Europa centro-orientale | 416 | 823 | 1.067 | 947 | 6.560 |
| | Altri paesi europei | 4 | 13 | 30 | 32 | 249 |
| % | | 29 | 40 | 37 | 31 | 31 |
| AFRICA | | 650 | 850 | 1.408 | 1.877 | 12.438 |
| | Africa settentrionale | 543 | 715 | 1.050 | 1.453 | 10.123 |
| | Africa occidentale | 51 | 46 | 157 | 204 | 1.127 |
| | Africa orientale | 28 | 58 | 139 | 169 | 870 |
| | Africa centro-meridionale | 28 | 31 | 62 | 51 | 318 |
| % | | 42 | 31 | 33 | 39 | 39 |
| ASIA | | 352 | 610 | 963 | 1.185 | 7.761 |
| | Asia occidentale | 16 | 34 | 64 | 77 | 616 |
| | Asia centro-meridionale | 128 | 287 | 463 | 517 | 3.094 |
| | Asia orientale | 208 | 289 | 436 | 591 | 4.051 |
| % | | 23 | 22 | 23 | 24 | 24 |
| AMERICA | | 104 | 179 | 302 | 299 | 2.035 |
| | America settentrionale | 12 | 10 | 20 | 33 | 330 |
| | America centro-meridionale | 92 | 169 | 282 | 266 | 1.705 |
| % | | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 |
| OCEANIA | | - | 4 | 4 | 5 | 33 |
| APOLIDI | | - | 3 | 2 | 6 | 22 |
| Totale | | 1.561 | 2.731 | 4.246 | 4.858 | 32.203 |

Fonte: Istat, censimento generale della popolazione 2001

La **quarta fase** si apre con l'approvazione della L.285/97, che segna il passaggio ad un approccio prevalentemente promozionale e ad una progettazione locale degli interventi, introducendo con forza anche la logica della valutazione. Dal punto di vista della cultura politica il cambiamento è estremamente significativo, tuttavia la legge investe solo in modo parziale l'universo giovanile, perché resta esclusa la fascia dai 18 anni in su e tuttora è assente una normativa nazionale organica sulle giovani generazioni.

In questa fase si diffonde l'idea di una gioventù passiva, pigra, consumistica, concentrata su se stessa e sui propri bisogni, chiusa nella propria cerchia di amicizie e interessata solo allo svago e al divertimento. Una percezione di questo tipo, così critica nei confronti dei giovani, quando non colpevolizzante, è tuttora diffusa, anche se fortunatamente, almeno nell'ambito politico ed educativo, non ha portato ad un affossamento in sterili polemiche e dure contrapposizioni, ma ha permesso invece il maturarsi di una riflessione sulle ragioni di questo, quanto meno apparente, disimpegno sociale dei giovani.

Sul piano politico l'attenzione si è quindi concentrata sulla necessità di favorire la partecipazione dei giovani alla vita politica e sociale e sullo sviluppo di interventi finalizzati alla loro responsabilizzazione, riconoscendo in un certo senso che la

mancanza di attivazione dei giovani possa essere contestuale anche ad una mancanza di opportunità di partecipazione.

Anche sul piano educativo, gli operatori cominciano ad interrogarsi sul lavoro con gli adolescenti e i giovani, così che ora si va diffondendo la consapevolezza che una metodologia focalizzata prevalentemente sulla formazione dell'io e sul gruppo di coetanei sia limitante, perché non aiuta i ragazzi nel passaggio all'*adulità*, al diventare responsabili.

Attori

In questo periodo gli attori che concorrono a promuovere le politiche giovanili sono sostanzialmente gli stessi della terza fase.

Sempre più significativo si fa il ruolo dell'Europa, che dal 1996 lancia il *Servizio Volontario Europeo* e dal 2000 sviluppa il programma *Gioventù*, dove vengono accorpate tutte le azioni finalizzate alla promozione dell'istruzione e della formazione informale.³⁸

A livello nazionale l'iniziativa più significativa è rappresentata dalla L.285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'Infanzia e l'Adolescenza" nata nell'ambito del I Piano d'Azione sull'Infanzia e l'Adolescenza del Governo nel 1997. A livello culturale il Piano rappresenta uno strumento che intende l'infanzia e l'adolescenza come una componente strutturale della società: la minore età è sempre meno concepita come uno stadio di passaggio verso il mondo adulto e sempre di più come componente permanente di un'organizzazione sociale. La legge esprime un modo di guardare alle politiche per giovanili non più legato ad una visione assistenziale o dell'emergenza, ma di tutela e promozione³⁹.

Va inoltre segnalato che, contestualmente all'approvazione della L.285/97, viene creato l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che coordina amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia. Strumento dell'Osservatorio per lo svolgimento delle proprie funzioni è il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza⁴⁰.

Con il II governo Prodi viene istituito anche il *Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive*, in capo a un ministro senza portafoglio; il nome del dipartimento viene poi modificato nel 2008 in *Dipartimento della gioventù*.⁴¹

Resta inoltre significativo l'impegno della Regione Emilia Romagna che emana in quest'arco temporale due leggi specifiche in tema di giovani: L.R. n.21/96 "Promozione e coordinamento delle politiche rivolte ai giovani", poi sostituita dalla L.R. n.14/08 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni".

Sempre più complesso si fa inoltre l'insieme degli interventi promossi dagli enti locali: arrivando ai giorni nostri è ampia la documentazione delle attività promosse non solo dal Comune di Bologna, ma anche da tutti i Comuni della Provincia.

38 Da segnalare anche il *Libro bianco della Commissione Europea, un nuovo impulso per la gioventù europea*, che rappresenta il momento di sintesi degli elementi raccolti attraverso un articolato processo di consultazione di rappresentanze di giovani di tutti i Paesi membri ed è al contempo un nuovo documento programmatico d'indirizzo delle politiche giovanili a livello comunitario. Riguardo alle prospettive delineate nel Libro Bianco su governance e interventi si cita: "... occorre dare una dimensione europea alle azioni a favore dei giovani per accrescerne l'efficacia e le sinergie, pur rispettando e valorizzando le responsabilità proprie di ciascun livello d'intervento.", p. 5.

39 Tagliaventi M.T., "Le politiche italiane per l'infanzia e l'adolescenza", in Colombo M., Giovannini G., Landri P. (a cura di), op. cit.

40 Il centro si occupa di: raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche; mappatura aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale; analisi della condizione dell'infanzia e valutazione dell'attuazione della legislazione; predisposizione degli schemi di rapporti e relazioni istituzionali; formulazione di proposte per l'elaborazione di progetti-pilota e di interventi; promozione della conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche.

41 Per maggiori informazioni sulle funzioni del Ministero:
<http://www.gioventu.gov.it/Ministro/Competenze.aspx>

Non va inoltre dimenticato il diffuso impegno dell'associazionismo, degli enti di formazione, delle cooperative, del volontariato.

Dimensione organizzativa

Con l'approvazione della L328/2000, che fa proprio il principio di pianificazione locale degli interventi della 285/97, vengono affidati ad organismi locali di pianificazione (gli Uffici di Piano) la gestione dei diversi settori di intervento con i relativi finanziamenti. Di conseguenza a livello provinciale nel 2002 ha avuto il primo biennio sperimentale dei Piani di zona: al loro interno, anche se non si parla ancora di politiche giovanili, vengono previsti interventi a favore dell'infanzia e adolescenza e supporto alle famiglie, in una logica di lavoro integrato tra i Comuni delle diverse zone. "In quest'ambito di pianificazione congiunta le politiche giovanili non rientrano in modo organico. Vi fanno parte, infatti, solamente gli interventi mirati alla promozione-prevenzione-assistenza dei minori, mentre sono esclusi da questo livello di pianificazione gli interventi in favore della fascia dei diciotto-venticinquenni. Si ricorda che non esiste a tutt'oggi una legge quadro sulle politiche giovanili."⁴²

All'interno del Comune di Bologna sul piano organizzativo lo staff e le iniziative del Progetto Giovani lasciate attive anche dopo la fine del progetto, vennero riunite sotto un unico referente dell'Ufficio Giovani, già responsabile degli scambi internazionali, tradizionalmente azione autonoma del settore Scuola. Il gruppo operativo per le politiche giovanili dall'80 ha avuto una sua configurazione amministrativa e operativa: un corpo unico affidato ai diversi settori in coerenza con la struttura burocratica amministrativa del Comune e le deleghe assegnate ai referenti politici in materia di giovani. A testimonianza di ciò si riporta che Flashgiovani nel 2000, durante la Giunta Guazzaloca, faceva capo all'assessorato sicurezza. Nel periodo Cofferati (2004-2009) dopo una sorta di "vacanza politica" la delega per il coordinamento delle politiche giovanili è stata affidata all'assessore allo sport e ambiente e l'ufficio giovani amministrativamente apparteneva al settore Sport Turismo e Giovani.

Interventi

Le tipologie di interventi realizzate in questa fase si strutturano su due macroaree principali: la prima segue azioni mirate a lavorare sul **disagio giovanile e alla sua prevenzione** e si concentra, sotto la spinta propulsiva della L285/97, soprattutto sulla fascia d'età infanzia e adolescenza; la seconda riguarda **l'offerta culturale e informativa** di servizi per i giovani e si rivolge a un target che comprende adolescenti, universitari e giovani adulti.

In particolare il primo filone di interventi prevede azioni a sostegno delle famiglie e della genitorialità, servizi educativi e ricreativi per il tempo libero, contrasto alla povertà e alla violenza: concretamente essi si sviluppano in laboratori, centri educativi, ludoteche, educativa di strada, educazione familiare, consigli comunali, microprogetti per la partecipazione, sostegno scolastico, mediazione familiare, formazione degli operatori e centri ricreativi. Importante fu il consolidamento del Progetto POLO (Prevenzione, Orientamento, Lavoro, Occupazione), già citato nella fase precedente, la cui realizzazione nel Comune di Bologna, sempre da parte di Enaip, proseguì fino alla metà del 2000.

Interventi per la tossicodipendenza, di informazione, prevenzione e riduzione del danno sono realizzati e gestiti soprattutto dal SerT della provincia e da Spaziogiovani.

Il secondo filone si rafforza dopo l'Istruttoria sulla Situazione Giovanile realizzata dal Comune di Bologna nel 1999 e seguirà le linee direttrici da lì emerse. In

42 Mesa D., op. cit., p.119

particolare sviluppa i già esistenti Informagiovani in una struttura di comunicazione – Flashgiovani - realizzata da giovani e rivolta a giovani implementando il concetto di partecipazione attiva alla costruzione di un servizio. Flashgiovani nasce a Bologna con il coordinamento dell'Ufficio Giovani del Comune, oggi è presente anche su territorio provinciale nelle sedi di Imola, Pianoro e Casalecchio. La logica che sottende a questi interventi è la promozione della cittadinanza attiva, agevolare il passaggio all'autonomia e creare occasioni in cui universitari e neolaureati possano sperimentarsi col mondo del lavoro. Si promuove la mobilità internazionale attraverso scambi estivi per studenti e sostegno organizzativo alle scuole per rafforzare il senso di cittadinanza europea, la conoscenza di nuove lingue e culture. Vengono inoltre creati concorsi e bandi per la valorizzazione delle competenze dei giovani artisti presenti nel territorio.

L'attività dei CIOP, presentata nella fase precedente, prosegue fino alla fine degli anni '90, quando a seguito del D.Lgs. 469/97 e della conseguente L.R. 25/98, vengono affidati alle Province rilevanti compiti e funzioni in materia di lavoro. I CIOP si fondono con i nascenti Centri per l'impiego, che sostituiscono i precedenti uffici di collocamento (Sezioni Circostrizionali per l'Impiego ed il Collocamento in Agricoltura – SCICA) a precedente gestione statale.

Già in questi anni anche le politiche provinciali per l'istruzione e la formazione professionale mirano a garantire il diritto allo studio e il successo scolastico e formativo, in una prospettiva di pari opportunità e di apprendimento per tutto l'arco della vita.⁴³

Approfondimento: I GIOVANI DI ORIGINE IMMIGRATA

La presenza di famiglie immigrate in aumento nel territorio provinciale dagli anni '90, porta nuove esigenze di riflessione e intervento per l'Amministrazione pubblica. Parlare di politiche migratorie significa concentrarsi in particolare sugli interventi per i giovani di origine immigrata.

I primi interventi di politiche migratorie giovanili sono legati a facilitare l'inserimento scolastico degli stranieri. In questa direzione una delle più importanti azioni è la costituzione nel 1992 del CDLEI, primo Centro pubblico in Italia di "Documentazione e Laboratorio per un'Educazione Interculturale". Il Centro fornisce servizi rivolti alle scuole per agevolare il lavoro degli insegnanti nell'accoglienza e nell'inserimento degli allievi stranieri o figli di migranti, nella valorizzazione e nello scambio delle buone prassi interculturali. Il CDLEI nasce grazie a una Convenzione fra Comune e Provincia di Bologna, Ufficio Scolastico Provinciale e Dipartimento di Scienze dell'Educazione dell'Università di Bologna. Dal 2002 è Unità Operativa del Settore Istruzione del Comune di Bologna e nel maggio 2009 ha costituito insieme al Laboratorio di Documentazione e Formazione del Settore stesso un Centro di Servizi e Consulenze denominato Ri.E.Sco.

Parallelamente al CDLEI negli anni '90 si attiva il Centro Interculturale Zonarelli del Comune di Bologna che promuove l'incontro tra culture diverse, in particolare per i giovani negli ultimi anni ha promosso progetti e iniziative rivolte alle seconde generazioni; si segnala in proposito il progetto "2 per uno per 2G" del 2008 cofinanziato dal Ministero della Solidarietà Sociale e finalizzato all'*empowerment* e alla visibilità sociale delle giovani generazioni, orientato alla valorizzazione delle identità e alla promozione del dialogo Interculturale.

Il tema delle Seconde Generazioni ha assunto un riconoscimento tale a livello provinciale che attualmente Imola e Pianura Ovest hanno avviato un progetto di sviluppo di comunità incentrato sulle seconde generazioni.

A livello di ricerca la prima volta che si parla di giovani stranieri dentro l'Ente Provincia di Bologna è nel '92-'93 con la redazione di un dossier "I figli degli

⁴³ <http://www.provincia.bologna.it/probo/Engine/RAServePG.php/P/276210010808/T/Scuola-e-formazione>

immigrati”: in questo periodo le riflessioni e le ricerche a riguardo erano limitatissime e questo documento rappresentò per la Provincia una scelta innovativa. Da allora in poi si è lavorato sempre di più sul tema delle seconde generazioni fino a renderlo e riconoscerlo come tema fondante.

I filoni di ricerca sulla II generazioni riguardano soprattutto i seguenti temi: la performance scolastica, la microcriminalità, la condizione femminile e i rapporti famigliari, gli aspetti antropologici⁴⁴.

La Provincia di Bologna programma e gestisce i Piani territoriali provinciali per azioni di integrazione sociale a favore dei cittadini stranieri immigrati, promuove e realizza studi e ricerche attraverso l’Osservatorio delle Immigrazioni istituito nel 2000. L’Osservatorio è gestito in collaborazione con il Comune e la Prefettura-UTG di Bologna e si propone come strumento di orientamento e sostegno alla programmazione e verifica degli interventi, oltre a disporre di informazioni qualitative e quantitative aggiornate sulla presenza e i percorsi di integrazione dei cittadini stranieri, garantendo anche un servizio di consulenza e la pubblicazione di Dossier dedicati a diversi temi sul fenomeno migratorio.

Modalità di progettazione

La progettazione inizia a essere intesa come un processo di rete che, per pianificare e promuovere azioni significative, ha la necessità di coinvolgere molteplici attori non solo istituzionali ma anche cooperative, associazioni e mondo del volontariato; si vede inoltre la progettazione come ravvicinata al territorio e alla lettura dei problemi e connessa alle potenzialità che ciascun attore può mettere in campo. Tale approccio si implementa soprattutto riguardo ai progetti Adolescenti, mentre continua a rimanere marginale una progettazione trasversale dedicata ai giovani intesi della fascia 18-30 anni.

Monitoraggio e valutazione

È in questo periodo che, con l’attuazione della L. 285/97, vengono espressamente introdotte le logiche del monitoraggio e della valutazione intese come azioni necessarie allo sviluppo di un progetto. A livello teorico in particolare viene riconosciuta la stretta connessione tra gli approcci concettuali e metodologici della progettazione e quelli della valutazione anche se nella pratica si verifica spesso una scissione tra progettazione e valutazione. In questa fase si individuano due tipologie di valutazione a seconda del modello di progettazione in atto.

Il primo orientamento concettuale sulla valutazione è connesso al progettare secondo l’approccio della pianificazione. In questa concezione il processo valutativo è inserito all’interno di una sequenza logica della progettazione che si struttura in tre tempi: ideazione, attuazione e valutazione dei risultati. All’interno di questa prospettiva chi progetta e chi valuta può essere diverso da chi esegue e attua il progetto e la valutazione è intesa come misurazione oggettiva, scientificamente realizzata, dei risultati ottenuti durante l’attuazione del progetto.

Un secondo approccio di valutazione è quello relativo alla progettazione come *problem solving*. In questa prospettiva le persone coinvolte ricercano e valutano, man mano che realizzano il progetto, la soluzione maggiormente soddisfacente ai problemi. La progettazione in questo caso viene intesa come processo di individuazione delle strategie di azioni per affrontare in modo soddisfacente i problemi presenti e la valutazione diviene il processo esplorativo finalizzato alla produzione di informazione sui processi che ostacolano la realizzazione del progetto.⁴⁵

44 Per approfondimenti sulle Seconde Generazioni ricerche e dossier sul sito dell’Osservatorio provinciale delle immigrazioni:
www.provincia.bologna.it/sanitasociale/Engine/RAServePG.php/P/257211180706

45 D’Angella F., *Per un approccio dialogico alla valutazione*, in Quaderni di Animazione e Formazione, La progettazione sociale, Gruppo Abele, Torino, 1999, p.165

Come vengono visti i giovani

Di questa quarta fase gli elementi che caratterizzano i giovani sono: un accesso all'occupazione e la fondazione di una propria famiglia ritardati, frequenti avvicendamenti tra lavoro e studi, e soprattutto i percorsi individuali molto più variegati che in passato. Negli ultimi anni di questa fase si introduce nella società il concetto di flessibilità dei lavoratori ponendo nuove condizioni di vita soprattutto per i giovani. Tale concetto si è poi trasformato in una situazione di reale precarietà in quanto inserito in un contesto economico nel quale non è facile un rapido ricollocamento nel mondo lavorativo.

La scuola o l'università, il lavoro e il contesto sociale non svolgono più lo stesso ruolo integratore; l'autonomia è acquisita sempre più tardi. Ciò si traduce spesso in un sentimento di fragilità della loro condizione, una perdita di fiducia nei sistemi decisionali esistenti e un certo disinteresse per le forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica, ma anche alle organizzazioni della gioventù. Certuni affermano di non identificarsi nelle politiche pubbliche concepite da e per persone più anziane di loro. Una parte dei giovani si rifugia nell'indifferenza o nell'individualismo. Da qui si diffonde l'idea di una gioventù passiva, consumistica, concentrata su se stessa e sui propri bisogni. Si evidenzia in questa fase una ridotta partecipazione dei giovani alla vita delle istituzioni politiche, anche se questo problema diventa una linea prioritaria di intervento delle politiche europee in tema di cittadinanza e partecipazione.

Modello socio-educativo

Le strategie dei centri di aggregazione degli anni precedenti, che avevano come modello di riferimento centrale la relazione interna al gruppo, si misurano con il problema dei rapporti intergenerazionali, sempre più conflittuali ad esempio per la gestione degli spazi comuni e pubblici tra adulti e giovani del territorio. La criticità del modello educativo precedente è individuata nell'aver affidato eccessiva attenzione al sé e alla propria realizzazione, tagliando fuori il resto della comunità e del mondo esterno⁴⁶. Viene inoltre riconosciuta l'importanza e la necessità di stimoli formativi provenienti dal mondo esterno. La figura dell'educatore in questa quarta fase è considerata meno come accompagnatore e più come figura di riferimento volta ad interpretare nuove azioni di comunità e intergenerazionali. Pur rimanendo attivi servizi dedicati, la nuova prospettiva e aspirazione che si fa strada è quella di un *modus operandi* legato al lavoro di comunità; nasce la consapevolezza di affrontare la problematica giovanile con uno sguardo territoriale coinvolgendo tutti gli abitanti del territorio stesso. Viene chiamata la comunità intera ad occuparsi dei propri giovani con un forte ruolo di responsabilizzazione reciproca dove i vari stakeholder territoriali vengono indirizzati nel riappropriarsi del proprio compito educativo⁴⁷.

L'idea dei Centri Giovanili transita verso il concetto di *Spazi Polifunzionali*, e quindi luoghi aperti a tutta la comunità e non solo ai giovani, dove gli spazi in cui fare attività non vengono separati per fasce di età. L'idea è quella di mettere insieme attraverso legami intergenerazionali dove gli stessi centri di aggregazione divengono luoghi di ricreazione del tessuto sociale, realtà dove mettere a sistema le risorse del territorio e aperti a tutta la comunità⁴⁸.

Gli educatori in questo quadro hanno non solo il ruolo di facilitare lo scambio di

46 Da intervista a Graziella Giovannini: "La forte attenzione al sé rendeva difficile il passaggio al noi, al fuori, al 'che cosa posso fare io per la società'. Recenti riflessioni sottolineano che l'attenzione al sé deve trovare uno sbocco verso l'esterno, altrimenti si rende difficile anche lo sviluppo di chi dentro di sé ha fragilità o poche risorse."

47 AA. VV., *Il lavoro educativo intergenerazionale: prove di comunità a Bologna*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.1/2010

48 Si ricorda in proposito il progetto "2You" gestito dall'Enaip che supporta con questa nuova ottica operativa diversi centri di aggregazione a Bologna

informazioni e relazioni tra i diversi soggetti, ma di promuoverlo e sostenerlo con un mandato istituzionale, dove il proprio ruolo venga riconosciuto da parte dell'intera comunità.

L'azione educativa deve essere pensata partendo da queste premesse, come frutto della varietà con cui è composta la comunità e dei diversi contributi che ognuno può dare attraverso la definizione di significati comuni per la produzione di un sapere comunitario: giovani, adulti, genitori, educatori, associazioni, amministratori locali.

MUTAMENTI IN CORSO: 2005-2011

Tabella 6: Popolazione residente per classe di età e totale, per distretto al 31/12/2009

| DISTRETTI | 2009 | | |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|----|
| | popolazione 15-34 anni | Totale popolazione | % |
| Casalecchio di Reno | 19.936 | 109.014 | 18 |
| Imola | 26.624 | 131.022 | 20 |
| Pianura Est | 29.625 | 152.877 | 19 |
| Pianura Ovest | 16.099 | 80.977 | 20 |
| Porretta Terme | 11.257 | 57.839 | 19 |
| San Lazzaro di Savena | 13.806 | 75.393 | 18 |
| Bologna | 75.172 | 377.220 | 20 |
| Totale Provincia | 192.519 | 984.342 | 20 |

Fonte Istat, rielaborazione Ufficio di statistica della Provincia di Bologna

Questa ultima parte è dedicata alla costruzione di una panoramica su cosa si è messo in moto in questi ultimi 6 anni, soprattutto a livello istituzionale, per restituire alcune informazioni di carattere generale utili ad orientarsi nella complessità degli attori e degli interventi attuali. Non si vuole in questa sede fornire un quadro esaustivo della complessità di oggi, perché essendo attualità è in divenire e sarebbe difficile darne una lettura seguendo la struttura delle fasi precedenti.

Ci limitiamo qui a sottolineare i quattro elementi significativi che attraversano e caratterizzano questa fase:

- trasversalità degli interventi
- governance delle politiche giovanili
- sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi
- modello socio-educativo

Parlare di politiche giovanili significa parlare di tutte le aree di intervento che investono la vita delle persone e quindi dei giovani. In questa accezione diventa vitale impostare un modello di governo efficace che coordini la trasversalità degli interventi con strumenti di supporto in fase di pianificazione e programmazione.

In questo senso l'attività di monitoraggio e la valutazione diventano fondamentali, soprattutto in vista anche dei grandi cambiamenti economici e sociali di questi anni: oggi c'è un pieno riconoscimento dell'importanza della dimensione valutativa, anche se spesso resta più su un piano formale che non effettivo. La Provincia di Bologna, attraverso l'Osservatorio Politiche Giovanili, ha cercato in questi anni di entrare pienamente nel merito della valutazione, come strumento per migliorare le politiche e le azioni promosse nel territorio.

Fra i tanti approcci alla valutazione esistenti, infatti, quello promosso dall'Osservatorio si rifà ad un modello costruttivista, che considera la valutazione come uno strumento per "misurare" i risultati sulla base di un accordo fra gli attori coinvolti. Il tipo di lavoro finora svolto dall'Osservatorio con queste modalità ha permesso così il raggiungimento, sebbene sempre *in fieri*, di un duplice obiettivo: valutare le azioni territoriali di politiche giovanili e avviare un processo di empowerment con i soggetti del territorio (operatori, amministratori, funzionari), finalizzato a condividere sempre di più una cultura della valutazione.

Un altro aspetto fondamentale in questo scenario riguarda il fatto che le politiche giovanili si trovano di fronte ad un cambiamento decisivo, ad un processo di tessitura e ricomposizione di quello che c'è e dal quale partire per ridefinire sinergie e significati volti alla costruzione condivisa e responsabile di una progettualità giovanile. Come scrive Mesa, occorre individuare "(...) strategie e modalità di intervento improntate all'autodeterminazione dei giovani e all'attivazione di processi di negoziazione delle responsabilità."⁴⁹

E' forte la consapevolezza che la problematica giovanile deve essere affrontata con uno sguardo territoriale e attraverso il coinvolgimento dei suoi abitanti; è la comunità intera chiamata ad educare partendo dalla ricerca di significati comuni per arrivare al contributo che ognuno può dare alla comunità giovanile del proprio territorio.

In questa fase siamo nel pieno del passaggio tra la modalità di lavorare con il solo gruppo giovanile e il "lavoro nei contesti territoriali di vita"⁵⁰, dove dai singoli interventi per fasce di età si passa ad una prospettiva intergenerazionale dove il mondo adulto e il mondo giovanile entrano in contatto.

Il modello di governance impostato dalla Provincia di Bologna, come verrà in seguito illustrato, volge a raggiungere questo passaggio di modalità lavorativa, che si può concretizzare solo attraverso un buon livello di coordinamento tra istituzioni e società civile del territorio.

A livello nazionale

Mentre la legge 285/97 ha fornito una spinta decisiva al diffondersi della cultura dell'adolescenza e dei diritti di cui i ragazzi sono portatori, l'attenzione nei confronti dei *giovani*, cioè dei soggetti fra i 20 e i 30 anni, si sta invece sviluppando in quest'ultimo periodo, in connessione al fatto che va aumentando la consapevolezza delle rilevanti difficoltà che essi incontrano nei processi di transizione verso l'assunzione di ruoli adulti e di definizione della propria identità. Manca tuttavia, come detto, uno strumento legislativo che a livello nazionale rappresenti quello strumento di propulsione sul piano culturale e strategico che la legge 285 ha rappresentato per gli adolescenti. In questo senso le politiche giovanili non possono ricondursi solo alle tradizionali aree del tempo libero, dell'aggregazione, dell'orientamento, in quanto debbono fare spazio ai temi del lavoro, della casa, della fiscalità⁵¹.

Nonostante manchi ancora una normativa di riferimento nazionale per le politiche giovanili, in questi ultimi anni in materia di gioventù si può forse parlare di una innovazione senza precedenti: nel 2006 viene istituito un Ministero ad hoc per le politiche giovanili, confermato nel 2008 come Ministero per le Politiche Giovanili e attività sportive (Pogas), nato per occuparsi dei temi importanti della vita dei giovani. Il neonato Ministero ha istituito, per la prima volta in Italia, il fondo nazionale per le politiche giovanili, dotandolo di 130 milioni di euro per tre anni. Questa somma è stata integrata dai co-finanziamenti delle Regioni e delle Autonomie Locali (previsti negli Accordi di Programma Quadro). Inoltre dalla riforma del Titolo V della Costituzione le Regioni hanno acquisito pieno titolo per intervenire nei confronti delle giovani generazioni. La titolarità legislativa e l'attuazione delle azioni in materia di gioventù è nelle mani delle Regioni, diventati autentici *policy maker* in questa materia. Gli Assessorati regionali con questa competenza possono quindi, con l'apporto delle Province e dei Comuni, definire insieme bisogni, istanze, idee, tutele e diritti nella progettazione e nella realizzazione degli interventi⁵².

49 Mesa D., op. cit., pp.112-132

50 AA. VV. (2010), op. cit., p.51

51 Santamaria F., Mazzer W., *Quali orientamenti per le politiche giovanili?*, in Animazione sociale, febbraio 2006

52 Bazzanella A. (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa*, IPRASE, Trento, 2010

A livello regionale

L'accordo Quadro per il triennio 2007-2009 stipulato dalla Regione Emilia Romagna con il Ministero per le Politiche giovanili e attività Sportive e il Ministero per lo Sviluppo economico si chiama "Giovani adulti e consapevoli" (GECO) e incentiva l'integrazione e la creazione di reti e di collaborazioni tra Enti Locali, associazioni e istituzioni presenti sul territorio per una coprogettazione partecipata a livello territoriale. L'accordo riguarda i giovani di età compresa tra i 14 ed i 34 anni, si muove lungo quattro linee strategiche⁵³:

- promuovere la produzione e la fruizione culturale volta a garantire un contesto favorevole alla ricerca e allo sviluppo della progettualità e della creatività dei giovani;
- favorire l'accesso dei giovani al lavoro e all'impresa nei settori produttivi emergenti di alta tecnologia;
- promuovere l'informazione, la partecipazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale, che vede i giovani come protagonisti del cambiamento e del rafforzamento della coesione sociale;
- promuovere stili di vita sani, la pratica sportiva e il turismo giovanile, secondo un filo rosso che collega la prevenzione, lo sport, la mobilità e l'educazione alla sostenibilità.

Nel marzo 2007 la Regione Emilia-Romagna ha firmato a Bruxelles un Accordo di cooperazione e collaborazione in materia di politiche giovanili con altre nove Regioni europee, inaugurando un percorso europeo comune, secondo la strategia già indicata dai Consigli europei di Lisbona, Göteborg e Barcellona. In collaborazione con le Province promuove e sostiene una rete di progetti e servizi su cui poggia la politica regionale e locale, a partire dall'Informagiovani, dai Centri di Aggregazione e dalla creatività artistica attraverso l'Associazione GA/ER.

Nel 2008 viene approvata la **L.R.14/08** "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" che riconosce i bambini, gli adolescenti e i giovani come soggetti di autonomi diritti e come risorsa fondamentale ed essenziale della comunità regionale. Guardare ai giovani come risorsa e non più solo come generazione portatrice di bisogni è un punto di svolta fondamentale per le progettazioni e gli interventi che ne seguiranno. La legge 14/08 riconosce, garantisce e promuove i diritti di cittadinanza dei giovani, favorisce il pieno sviluppo della loro personalità sul piano culturale, sociale ed economico, ne sostiene l'autonoma partecipazione alle espressioni della società civile e alle istituzioni e ne promuove e valorizza le forme associative anche per lo svolgimento di attività d'interesse generale e sociale.⁵⁴ All'interno della legge vengono indicati ruoli, funzioni e competenze, oltre che della regione stessa, di Province e Comuni secondo un approccio integrato e di *governance* territoriale per l'attuazione delle politiche giovanili.

Va inoltre segnalato l'impegno di UPI e ANCI nel predisporre finanziamenti in tema di politiche giovanili, tra cui di recente sperimentazione l'accordo tra Dipartimento della Gioventù - Presidenza del Consiglio dei Ministri ed Anci nazionale, per l'avvio dei Piani Locali Giovani, con particolare riguardo alle città metropolitane. I Piani Locali Giovani (PLG) costituiscono uno strumento programmatico per gestire la complessità delle politiche giovanili, mediante il coinvolgimento di più enti, istituzioni, organizzazioni e altri soggetti collettivi, che consente di armonizzare interessi diversi e obiettivi comuni per l'attuazione di politiche giovanili orientate allo sviluppo locale oltre che di accrescere la partecipazione dei giovani ai processi decisionali.

53 http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/studenticittadini/aapp/approfondire/approfon/Diritti_partecipa/P2_Piano/Piano/Azioni/Azione4/Partners/GECO.htm

54 http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ERMES/Canali/servizi_sociali/giovani.htm

I Piani Locali Giovani – Città Metropolitane del Comune di Bologna, si sono sviluppati dal 2008 sull'azione 1 "Giovani-informa" e sull'azione 4 "Transizione al lavoro – Learning by doing" e prevedono di consolidare l'esperienza del Portale <http://www.flashgiovani.it/>, valorizzare la buona pratica della metodologia sistemica, favorire l'inserimento dei giovani in un progetto di pubblica utilità e cittadinanza attiva, creare un'opportunità concreta di transizione scuola/lavoro, affiancare allo staff degli operatori comunali giovani neolaureati, oltre a sostenere e supportare libere forme associative⁵⁵.

Sempre nel 2008, nasce l'intesa tra il Dipartimento della Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Unione delle Province d'Italia (UPI), anch'essa un'iniziativa volta alla promozione di interventi integrati in materia di politiche giovanili e volta a valorizzare strategie e politiche coordinate a favore dei giovani, in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, l'associazionismo giovanile e tutti gli attori che a vario titolo si occupano di giovani.

I progetti che hanno coinvolto il territorio bolognese hanno seguito il tema dell'occupabilità e sicurezza.⁵⁶

A livello provinciale

Lavorando in attuazione della L.R.14/08, con particolare riferimento all'art.5 – *Funzioni della Provincia*, e all' art.36 – *Integrazione e Coordinamento provinciale delle politiche giovanili*, la Provincia di Bologna si caratterizza per azioni in materia di:

- *Governance* territoriale
- Coordinamento provinciale delle politiche giovanili
- Integrazione tra politiche giovanili e politiche socio sanitarie mediante le zone sovracomunali - Integrazione orizzontale tra i servizi dell'Ente

La Presidente della Provincia ha scelto di mantenere il Coordinamento delle Politiche giovanili come propria competenza diretta e di attuare il coordinamento tecnico mediante il Gabinetto di Presidenza. Tale impostazione, che rilancia le politiche giovanili come materia che interessa l'amministrazione tutta, ha consentito di mantenere una visione di insieme e di avviare un processo di coordinamento trasversale e integrato all'interno degli uffici della Provincia e al di fuori di essa con i 60 Comuni e le loro aggregazioni sovra comunali nelle Zone socio sanitarie.

L'obiettivo a cui si tende infatti è superare il termine politiche giovanili, assumendo esse come le politiche dell'Amministrazione comprendendo politiche per l'intergenerazionalità, strategie verso il futuro, l'aumento della partecipazione: temi che valgono per ogni fascia di età della popolazione.

Per la realizzazione della **governance territoriale** è stato creato un Coordinamento Provinciale nelle sette zone socio-sanitarie. Nel 2008 in ciascuna zona sono partiti su proposta del Coordinamento Provinciale i "Tavoli di zona delle politiche giovanili" istituiti per il coordinamento e la programmazione delle azioni di politiche giovanili nel territorio. Ai tavoli partecipano i rappresentanti dei Comuni, del distretto dell'Asl, delle associazioni private e della cooperazione del privato sociale. Al loro interno la Provincia ha un ruolo di facilitazione per il monitoraggio, la valutazione e lo scambio di esperienze. La progettazione è allocata nel piano sovra comunale delle sette zone.

Come strategia progettuale il Coordinamento Provinciale intende passare da un sistema di progetti a un **sistema di piani**: definendo le "Linee di indirizzo triennali delle politiche giovanili" e i relativi "Piani locali annuali di politiche giovanili di Zona". Nei piani annuali vengono inseriti quei progetti e azioni che non sono previsti all'interno dei Piani di Zona in un'ottica di complementarietà tra i due. Il Sistema di Piani vuole raccogliere sia progetti che azioni continuative finanziati da fondi regionali, nazionali, europei o da privati e portati avanti sia dal Pubblico che

55 <http://www.flashgiovani.it/flashgiovani/pagina/400>

56 <http://www.azioneprovincegiovani.it/index.php>

dall'iniziativa del privato sociale. La volontà è di superare l'episodicità della progettazione.

La Provincia di Bologna si è impegnata nella redazione del Rapporto sociale Giovani Generazioni, presentato il 17 gennaio 2011. Tale documento vuole essere un ulteriore strumento di lavoro ad integrazione e supporto delle politiche giovanili attuate sino ad ora.

(...) "Il Rapporto sociale Giovani Generazioni vuole essere un'opportunità di conoscenza e di dialogo a disposizione di tutti i cittadini della provincia, di tutte le età. Attraverso il rapporto sociale, con le schede di rendicontazione delle aree di intervento, la Provincia di Bologna desidera interloquire con quanti a vario titolo si occupano dei giovani e con tutti coloro che in quanto giovani desiderano potersi confrontare con gli Amministratori, per partecipare sempre più alle scelte per l'attuazione di politiche pubbliche"⁵⁷

Ciò che viene percepito come criticità di cui occuparsi è la carenza di confronto tra pubblica amministrazione e rappresentanze associative e sociali per arrivare a creare spazi dove per partecipazione si intenda costruzione di proposte e di operatività per una compartecipazione tra pubblico e privato. E' considerato importante creare una vera compartecipazione nelle scelte e nell'operatività, mentre solitamente si chiede di partecipare nell'operatività una volta che le decisioni rispetto a come stanziare fondi e a quali interventi fare sono già state prese dall'amministrazione.⁵⁸

Nel mese di ottobre 2008, con una convenzione tra Provincia, Presidenza della Provincia, Fondazione Augusta Pini ed Istituto del Buon Pastore Onlus e Fondazione G. Minguzzi, viene istituito l'**Osservatorio delle Politiche Giovanili**, un progetto sperimentale di durata triennale.

L'Osservatorio delle Politiche Giovanili per la provincia di Bologna, è uno strumento che nasce per permettere alla Provincia di Bologna, agli Enti sottoscrittori e ai Comuni del territorio provinciale di possedere una conoscenza strutturata e aggiornata delle azioni presenti sul territorio in tema di politiche giovanili, finalizzata a migliorare la programmazione e l'implementazione delle suddette politiche e favorendo il coinvolgimento diretto e sempre meno mediato dei giovani nelle politiche che li riguardano.

In particolare l' Osservatorio ha il compito di:

- monitorare i progetti di rilevanza provinciale e comunale promossi da soggetti pubblici o privati del territorio, in materia di politiche giovanili;
- produrre ed aggiornare una mappatura delle azioni rilevate nel territorio provinciale rivolte ai giovani;
- creare un sito dell'Osservatorio e aggiornarlo costantemente con informazioni su attività europee e nazionali di politiche giovanili;
- predisporre e definire una metodologia di valutazione e di monitoraggio degli interventi raccolti, per valutare la loro efficacia sul territorio;
- formare gli operatori pubblici e dell'associazionismo per rafforzarne la capacità progettuale e gestionale, allargando lo sguardo verso iniziative europee mirate;
- favorire attività di ricerca e innovazione con studi e progetti pilota

57 Provincia di Bologna, Coordinamento provinciale delle politiche giovanili, *Bilancio sociale Giovani Generazioni*, 17 gennaio 2011

58 Da intervista a Stefano Ramazza.

- supportare la Provincia di Bologna, la [Conferenza metropolitana dei Sindaci](#), la [Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria](#) nonché i [Distretti](#), nell'elaborazione di strategie di coordinamento delle politiche giovanili del territorio per ciò che riguarda le loro specifiche competenze

Attualmente l'Osservatorio ha superato i due anni di attività: in questo tempo ha sviluppato i diversi obiettivi per cui è stato costituito, aiutando il territorio a crescere e supportando la Provincia nell'attuazione delle politiche giovanili. Le attività formative proposte hanno infatti permesso di qualificare maggiormente il lavoro degli operatori e di creare reti di lavoro e confronto, così come il monitoraggio e la valutazione dei progetti hanno aperto una riflessione importante rispetto ai risultati conseguiti. Le attività di comunicazione e di raccordo sono state inoltre fondamentali per tenere il territorio sempre aggiornato sulle tematiche emergenti e per aprire gli orizzonti anche verso il panorama nazionale ed europeo.

QUADRO NORMATIVO

NAZIONALE

Il riferimento principale in materia di giovani si può ritrovare nella Costituzione all'art. 31, comma II, dove è scritto: "La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia, la gioventù".

Non è stata tuttavia ancora emanata una legge organica in materia di politiche giovanili, benché se ne senta forte la necessità e siano stati proposti diversi testi di legge.

Allo stato attuale quindi i *riferimenti normativi più significativi* risultano essere:

- D.P.R. 309/90 - Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze
- L.216/91 - Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose
- L.285/97 - Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza

Mentre le prime due affrontano l'ambito della marginalità (tossicodipendenze, criminalità), con tutti i limiti che questo comporta (giovani = problema, logica emergenziale), con la L.285/97 l'approccio si modifica per aprirsi all'ambito della promozione dei diritti e del benessere.

Altri riferimenti all'ambito giovanile, benché più settoriali, si possono ritrovare in queste leggi:

- L.285/77 - Provvedimenti per l'occupazione giovanile
- L.863/84 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali
- L.236/93 - Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione
- L.230/98 - Nuove norme in materia di obiezione di coscienza
- L.64/01 - Istituzione del servizio civile nazionale
- L.331/00 - Nuove norme per l'istituzione del servizio militare professionale

REGIONALE

Le prime leggi regionali nascono dal decentramento amministrativo a favore delle Regioni negli anni Settanta e sono prevalentemente leggi in materia di formazione professionale, promozione dell'occupazione, avvio a lavori socialmente utili, assistenza scolastica, protezione dell'adolescenza e dell'infanzia a rischio. Sono leggi che hanno un taglio educativo, di sostegno al ruolo della famiglia e della scuola.

A partire poi dagli anni Ottanta, in particolare in alcune Regioni del Centro-Nord, viene dato avvio a una serie di interventi socio-assistenziali innovativi, riguardanti principalmente la promozione dell'aggregazione e della partecipazione dei giovani.

Le leggi regionali dell'Emilia Romagna:

- L.R. n. 20/79 - Interventi per la promozione della pratica sportiva e delle attività motorie e ricreative nel tempo libero
- L.R. n. 33/82 - Interventi per lo sviluppo dell'imprenditorialità cooperativa ed associata fra i giovani e per la loro formazione professionale
- L.R. n.21/96 - Promozione e coordinamento delle politiche rivolte ai giovani
- L.R. n.14/08 - Norme in materia di politiche per le giovani generazioni

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Gli enti locali per una politica a favore dei giovani*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2/1984
- AA. VV., *L'intervento del Progetto Giovani nel settore dell'emarginazione e della devianza giovanile a Bologna*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3/1984
- AA. VV., *Progetto adolescenti: orientamenti e proposte metodologiche*, Ministero dell'Interno, Roma, 1986
- AA. VV., *I gruppi di adolescenti come fattore di socializzazione*, Ministero dell'Interno, Roma 1986
- AA. VV., *In viaggio verso il Polo*, in *Askesis (monografico)*, 13-14, 1993
- AA. VV., *Il lavoro educativo intergenerazionale: prove di comunità a Bologna*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.1/2010
- Bazzanella A. (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa*, IPRASE, Trento, 2010
- Campagnoli M., Marmo M., *Animazione giovanile*, UNICOPLI, Milano 2002
- Capecchi V., Pesce A. (a cura di), *Vivere lo spazio e il tempo: la condizione giovanile nel quartiere Barca, una politica per le nuove generazioni*, Centro stampa Comune, Bologna, 1986
- Censis (a cura di), *Indagine sull'età adolescenziale. Condizioni di vita e rapporti educativi*, Ministero dell'Interno, Roma, 1988
- Centro Studi del Gruppo Abele, *Progetti giovani. Le politiche degli enti locali nel periodo 1985 - 1988*, Ministero dell'Interno, Roma 1988
- 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
- Colleoni M., *Quattro modalità di sviluppo di politiche giovanili*, in *Animazione Sociale* n.8/2006
- Colombo M., Giovannini G., Ladri P. (a cura di), *Sociologia delle politiche e dei processi formativi*, Guerini, Milano, 2006
- Colozzi I., Giovannini G. (a cura di), *Ragazzi in Europa tra tutela, autonomia e responsabilità*, Angeli, Milano, 2003
- Comitato scientifico Tullio Aymone et al. (a cura di), *Spazio giovani: ricerca sui centri di aggregazione giovanile promossa dall'Assessorato alla Cultura e al Tempo libero, con la collaborazione delle Università di Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Regione Emilia Romagna*, Bologna, 1984
- Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco della Commissione Europea - un nuovo impulso per la gioventù europea*, Bruxelles, 2001
- Coord. Nazionale Giovani dell'ARCI (a cura di), *Submarine. Guida alle aggregazioni giovanili in Italia e in Europa*, Feltrinelli, Milano, 1982
- Corradini L., *Promemoria per un rilancio delle iniziative educative trasversali e interistituzionali*, in *La scuola e l'uomo*, n.10/2006
- D'Angella F., *Per un approccio dialogico alla valutazione*, in *Quaderni di Animazione e Formazione*, La progettazione sociale, Gruppo Abele, Torino, 1999

- Di Mattia S., *Aggregazioni giovanili a Bologna*, in *Scuola e Professione* n. 2/1984
- ENAIIP, *Rapporto di valutazione dei progetti POLO*, ENAIIP, Verona, 1993
- Fiore C., *Spazio giovani - tempo libero - aggregazioni giovanili*, in *Scuola e Professione* n.5/1985
- Franzoni F., Gualandi V., *Programma formativo per operatori dei centri giovani*, in *Scuola e Professione* n.2/1984
- Giovannini G., Pombeni M., *Deboli/Diversi: esperienze di formazione*, in *Quaderni Nuova Formazione*, Cooperativa Nuova Formazione, Bologna, 1991
- Gruppo Abele (a cura di), *Progetti adolescenti in Italia: risultanze di una ricerca*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1993
- Livi Bacci M., *Il Paese dei giovani vecchi*, in *il Mulino*, n.3/2005
- Maurizio R. (a cura di), *Il punto sui Progetti Giovani*, in *Animazione Sociale*, n.4/1989
- Maurizio R. (a cura di), *La prevenzione del disagio in riferimento alle esperienze di aggregazione tra adolescenti*, Ministero dell'Interno, Roma, 1996
- Ministero dell'Interno (a cura di), *Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza*, UNICOPLI, Milano, 1991
- Montanari F., Frabboni F. (a cura di), *Politiche giovanili, enti locali e sistemi informativi*, La nuova Italia, Firenze, 1987
- Palmonari A., Pombeni M. L., *I gruppi di adolescenti come fattore di socializzazione*, in *Scuola e Professione* n.4/1987
- Palmonari A., *Vedere e capire gli adolescenti*, in *Quaderni Nuova Formazione* n.3, Cooperativa Nuova Formazione, Bologna, 1985
- Peron M., *Gruppi informali e strategie di prevenzione: il lavoro con gli adolescenti nel Quartiere Navile*, tesi di laurea in Psicologia di Comunità, relatore Prof. Maria Luisa Pombeni, AA 1994/95
- Ranci C., Neresini F., *Disagio giovanile e politiche sociali*, NIS, Roma 1992
- Regione Emilia Romagna, *Progetto "Spazio Giovani"*, Bologna, 1980
- Scuole di servizio sociale O.N.A.R.M.O (a cura di), *Linee programmatiche del Consiglio Nazionale sui problemi dei minori*, in *Rassegna di Servizi Sociali*, anno 1, n. 1, Roma, 1962
- Tomba R., *Una politica nazionale per i giovani*, in *Scuola e Professione* n.1/1985