

1. PREMESSA INTRODUTTIVA

Se, seguendo Borges nelle sue *Finzioni*, ammettiamo che “un sistema non è altro che la subordinazione di tutti gli aspetti di un universo a uno qualsiasi degli aspetti stessi”¹, i primi 7 anni di vita delle politiche giovanili italiane² non sono stati sufficienti a farne un “sistema”³. Questa, per lo meno è la conclusione cui giunge, largamente argomentando, la Corte dei Conti⁴, che però segnala come *unica eccezione* “quegli interventi che sul piano territoriale hanno presentato una dinamica tendente a creare una rete, come nel caso dei Piani locali giovani, in qualche modo mirata a dare una sistematicità ad azioni altrimenti polverizzate.”⁵

Secondo questo autorevole osservatorio, è dunque all’interno delle attività implementate da ANCI che si possono trovare le sole buone prassi su cui, se lo si volesse, potrebbe svilupparsi il “sistema italiano delle politiche giovanili”.

Il nostro compito era appunto quello di impostare una prima indagine di valutazione qualitativa di quelle attività; lo abbiamo svolto tenendo due riferimenti:

- la Delibera della Corte dei Conti
- le indicazioni su cui i Ministeri del Tesoro e della Coesione Territoriale hanno recentemente impostato la strategia di promozione di una nuova cultura della valutazione per la PA, che le allinei alle prescrizioni della Unione Europea

Nei suoi limiti, ne è conseguita una *traccia per una valutazione di impatto basata sulla teoria* che altri, con mezzi e intenzionalità adeguati, potrebbero sviluppare fino a farne una prassi consolidata per il controllo

¹ J.L.Borges, *Finzioni*, Einaudi, Milano 1974, p.15

² La ricostruzione e l’analisi di questa congiuntura è ovviamente ancora molto parziale e largamente discutibile. A. Bazzanella (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa*, Osservatorio permanente sulla condizione dell’infanzia e dei giovani (IPRASE), Trento, 2010, è probabilmente, il contributo più completo e accurato. Attento, soprattutto a collocare” il caso Italia “ nel contesto europeo. All’interno questo lavoro G .Campagnoli, *Verso un New deal delle Politiche Giovanili*, in *Investire...*, cit, pp 70-128 e G. Campagnoli, *Regioni e Province*, ibid, pp129-211, costituiscono il primo, sistematico, lavoro di ricomposizione di ciò che nei primi anni il Fondo Nazionale Politiche Giovanili ha permesso o promosso. Questo volume, anche per la attenta bibliografia, costituisce anche per noi un riferimento fondamentale.

Tra gli altri contributi più impegnati e completi, G. Cordella, S.E. Masi (a cura di), *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Quali politiche?*, Carocci, Firenze 2012, considera lo sviluppo delle politiche pubbliche nazionali e locali nel contesto europeo e in stretto riferimento alle caratteristiche e alle emergenze della condizione giovanile.

In questi anni, infine, numerose tesi di laurea si sono dedicate alle politiche giovanili. Tra quelle pubblicate, in tutto o in parte, segnaliamo: A. Bisceglia, *Il nuovo corso delle politiche giovanili in Italia e il caso della Regione Campania*. [Tesi di dottorato in Sociologia], Università di Napoli Federico II, 2011 per la attenzione al legame tra livelli nazionale regionale e V. Pasinato, *Politiche giovanili e servizio informa giovani: dai principi europei al caso specifico del Comune di Vicenza*, tesi di Laurea, Università di Padova, Facoltà di Scienze Politiche, corso di Laurea Specialistica in Politiche della Unione europea, A.A. 2007- 2008 , che propone una sintetica ricostruzione delle prime tappe del percorso cui qu ci riferiamo

³ *Un sistema e' un insieme di "parti" che interagiscono per la realizzazione di determinati processi. Tale insieme, manifesta proprieta' nuove non sempre deducibili dalle proprietà delle parti componenti e dovute alle interazioni tra le parti stesse. Queste proprietà sono denominate "emergenti" e la loro presenza conferisce all'insieme l'identita' di "sistema"*. La definizione, risalente a Jan Smuts, *Holism and Evolution*, The Mac Millan Company, New York 1926 , torna, per esempio, in: Lazlo, E. (a cura di), *The relevance of general systems theory*, George Braziller, New York 1972. Sembra evidente l’assonanza con la citazione da Borges che abbiamo proposta

Che l’approccio orientato al sistema sia divenuto comune a tutte le scienze e le discipline che trattino di interazioni è un giudizio largamente diffuso, che assumiamo come ipotesi di questo lavoro. Del resto, Bertalanffy aveva postulato che “ Pensare in termini di sistemi gioca un ruolo dominante in un ampio intervallo di settori che va dalle imprese industriali e dagli armamenti sino ai temi più misteriosi della scienza pura”.

Da questo punto di vista, “pensare in termini di sistema” (e perciò anche orientare le scelte in questa direzione) è necessario per permettere comunicazione, implementazione, sviluppo e, perciò, competitività, credibilità, sostenibilità nel tempo. La Teoria dei Sistemi rappresenta in definitiva il tentativo di inquadrare le relazioni di causa ed effetto tra tutti gli elementi di un dato sistema, e fornire strumenti decifrarle. Un approccio orientato al sistema è infatti divenuto comune a tutte le scienze e le discipline che trattino di interazioni, come la fisica, la biologia, l’informatica, l’economia...Le Politiche Giovanili che in questi 7 anni si sono lasciate definitivamente alle spalle” l’età dei Bonghi e delle consultate” e i paradigmi di “ricreazione/riparazione “ sono concepite come trasversali, integrate, multidimensionali: politiche delle relazioni e delle interazioni: per questo non possono non entrare nel campo di “ciò che deve essere pensato in termini di sistemi”. E’ singolare, ma significativo, che sul tema della integrazione tra “ sfere della relazione pubblica “ e teorie dei sistemi si sia impegnato in questi anni Luca Poma, che tra 2005 e 2007 , per il Forum Nazionale Giovani è stato uno dei protagonisti della svolta che si è impressa sui “ 7 anni” di cui qui ci occupiamo: cfr . L. Poma ,*Nuovi strumenti per la CSR: dalla tradizionale mappa degli stakeholders alla rete neurale complessa*, Ferpi News ,2009

⁴ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo sul Fondo per le politiche giovanili*, RELATORI Cons. Giovanni Coppola Cons. Emma Rosati, Deliberazione n. 2/2013/G

⁵ Ibid., p. 4.

della spesa pubblica in un settore, le politiche giovanili, che- anche grazie a questo- potrebbero evolvere verso il farsi, finalmente, sistema.

Abbiamo riconsiderato (solo) gli oltre 100 progetti cui, tra 2007 e 2013 abbiamo prestato assistenza tecnica per conto di ANCI provando a cogliere elementi e fattori che possono “dare sistematicità ad azioni altrimenti polverizzate”. Ne escono, tra molto altro, almeno **6 raccomandazioni**, per altrettante sfide:

1. **Una Pubblica Amministrazione semplice e imprenditiva.** Riformare l'amministrazione significa adeguarla alle esigenze della società di cui è al servizio; ma poiché queste esigenze cambiano continuamente, anche l'amministrazione deve cambiare continuamente. Le politiche giovanili possono consentire alle amministrazioni di cogliere e interpretare l'evolversi delle esigenze che emergono dalla condizione giovanile. Le esperienze condotte dai Comuni confermano che le Politiche Giovanili possono contribuire all'evoluzione del sistema locale perseguendo **semplificazione e sburocratizzazione** non attraverso una riduzione arbitraria delle complessità ma con lo **sviluppo di nuovi paradigmi** efficaci a “dominare” la complessità.
2. **Partenariato e lavoro in rete sui territori.** Le politiche, i programmi e gli interventi hanno successo se realizzati in un sistema di connessioni che dimostri la propria integrazione tra misure, risorse e competenze differenti. In tal senso, le politiche giovanili sono il terreno per promuovere concretamente e pragmaticamente l'interazione tra diversi soggetti pubblici e privati per la costruzione di un sistema organico orientato a strategie comuni.
3. **Effetto condensazione.** Gli interventi di politica giovanili sono sostenibili, efficaci e duraturi se si integrano in modo “trasversale” con quelli di altri settori (politiche educative, politiche sociali, politiche della formazione, politiche per il lavoro e impresa, politiche culturali, politiche ambientali, politiche per la mobilità, ecc.). Le politiche giovanili devono ampliare i loro confini e porsi a pieno titolo come misure per lo sviluppo e la competitività dei sistemi e per la coesione sociale.
4. **Effetto leva.** I finanziamenti pubblici erogati vanno a buon fine se si configurano come un “motore di avviamento” per generare iniziative sostenute anche da altre fonti finanziarie, pubbliche e private e sono strutturalmente impiegati per attivare altre risorse e mettere insieme risorse già presenti.
5. **Partecipazione dei giovani.** Partecipazione giovanile significa soprattutto attivarsi in due direzioni: per **innovare la governance** e per **far crescere la competitività**. La prima condizione necessaria è far crescere **capitale civico** perché una cultura della cittadinanza democratica, una democrazia partecipativa effettivamente inclusiva e non d'élite sono necessarie per riconquistare competitività e per contrastare il *sens* di non appartenenza ormai generalizzato.
6. **Pari opportunità.** In linea con le stringenti indicazioni europee le nuove politiche giovanili dovranno essere **politiche strutturali** per realizzare **pari opportunità nell'accesso ai diritti**. Difendere e rafforzare i diritti politici, civili e sociali che costituiscono la identità europea è necessario così come lo è completare la generalizzazione di quelli culturali. L'accesso ai diritti pretende che i diritti siano disponibili, che non siano stati sequestrati o sospesi. Garantire pari opportunità implica che i soggetti, le individualità, i gruppi sociali e le comunità mutevoli entro cui i giovani continuamente transitano non siano annullati dai poteri “non sociali”, “impersonali” ed “extraterritoriali” sorti nei decenni di globalizzazione; implica che siano create le condizioni strutturali necessarie perché ogni cittadino possa godere degli stessi diritti esercitati dalle élite extra territoriali.

Su queste sfide i Comuni hanno sviluppato esperienze, esperimenti, progetti che, nel loro complesso, hanno finito per costituire un “modello” che si è misurato coi problemi e le prospettive indicate dalla Corte dei Conti. Poche altre esperienze, nel Paese, hanno prodotto qualcosa di simile. Sul piano del metodo, il modello è coerente con le indicazioni della Corte dei Conti e in linea con le indicazioni europee. In questi stessi pochissimi anni, le “nuove politiche giovanili della fiducia e delle autonomie” hanno cancellato il ricordo di quelle precedenti, riparatorie e ricreative: quelle della riduzione dei danni provocati dal prolungamento dell'adolescenza verso l'infanzia come verso la vecchiaia.

Il cambiamento culturale è stato sorprendentemente rapido quanto profondo. Altrettanto non è avvenuto sul piano istituzionale. Con un paradosso: con la “svolta” del 2006 politica e pubblica amministrazione proposero cambiamenti che raccoglievano, interpretavano e strutturavano segnali, tendenze, fermenti sociali e culturali; proponevano e indicavano una forma possibile per contenuti ancora non generalizzati ed egemonici, favorendone diffusione e sviluppo. Per un momento le policies si mostrarono in anticipo su tempi sociali. La *sistematizzazione mancata* ne decreta il ritardo. Le esperienze accumulate sono, però, un patrimonio di conoscenze, competenze, modelli cui attingere per recuperare, eventualmente, il ritardo.

1.1. La struttura di questa relazione

Il presente Report illustra inizialmente (cap. 2) i riferimenti che abbiamo usato nel nostro lavoro di osservazione e valutazione dei progetti.

Ci interessa – e lo spiegheremo un poco più diffusamente nella Nota metodologica (cap. 9) che chiude questo rapporto – ricostruire “*come*” l’attivazione di determinati meccanismi che sostengono *anche* il metodo PLG ma che, più in generale hanno motivato e retto le innovazioni delle politiche giovanili locali e regionali in questi anni, ha indotto o può indurre processi di cambiamento nel sistema da cui dipende la condizione dei giovani.

I meccanismi sociali sono stati oggetto costante della riflessione di tutti coloro coi quali abbiamo lavorato fin qui. Li abbiamo analizzati, selezionati, definiti. Più volte. A più riprese, in un processo costantemente aperto. Ne abbiamo dato versioni, cataloghi diversi. Li abbiamo organizzati secondo tassonomie diverse.

Li abbiamo considerati, anch’essi, un sistema. Come tale li abbiamo trattati.

Per questa relazione abbiamo assunto come traccia una delle tassonomie con le quali nel passato abbiamo provato a ricostruire il quadro dei meccanismi sociali che qualificano l’innovazione delle politiche giovanili verso politiche dell’accesso ai diritti e della competitività e secondo cui le nuove politiche giovanili emergono attorno a sei valori. I capitoli successivi (dal capitolo 3 al capitolo 8) quindi affrontano i seguenti temi.

1. Una Pubblica Amministrazione semplice e imprenditiva.
2. Partenariato e lavoro in rete sui territori.
3. Effetto condensazione.
4. Effetto leva.
5. Partecipazione dei giovani.
6. Pari opportunità.

Il metodo PLG si è identificato e si è giustificato su questi valori. Ma non è stato che *uno* dei tentativi di dare forma, progetto e linguaggio alla innovazione. *Non il solo, non l’unico*. Non “uno dei tanti”, purtroppo: perché questi tentativi, questi modelli, non sono stati tanti.

Il report si conclude (cap. 9) con una nota metodologica che argomenta le scelte fatte rispetto ai criteri di valutazione.