

La legge in materia di giovani generazioni *Una proposta di clausola valutativa*

Giugno 2008

Il progetto di legge “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni” si propone di riordinare le politiche per l’infanzia, adolescenza e sostegno ai giovani. Il pdl abroga e apporta modifiche alla normativa regionale attualmente in vigore, inserendo al tempo stesso novità di rilievo, sulla base di una trasversalità dei contenuti tale da coinvolgere la scuola, il tempo libero, la sanità, l’accesso al credito, all’abitazione, il lavoro, sostegno alle forme di aggregazione giovanile. La vasta tipologia degli interventi previsti porta ad individuare un *range* di beneficiari molto ampio, anche oltre i trent’anni.

La prima parte del Pdl contiene le disposizioni generali dell’intervento, la seconda parte è dedicata ai bambini e adolescenti mentre la terza parte riguarda i giovani. Il principio guida seguito dalla Regione è il “riconoscimento di bambini, adolescenti e giovani come soggetti di autonomi diritti e risorsa fondamentale ed essenziale della comunità regionale”, realizzando un progetto di legge unico per minori e giovani attraverso l’individuazione di politiche longitudinali, che considerino il cammino delle persone al tempo stesso senza negare le specificità che caratterizzano le fasi della vita.

Questo documento si propone di ricostruire in modo schematico gli elementi caratteristici della proposta di legge, individuandone la *ratio*, i soggetti coinvolti e gli interventi della programmazione del sistema di *governance* proposto; rappresenta inoltre un supporto informativo per inquadrare nel contesto di riferimento alcuni aspetti utili all’elaborazione di una clausola valutativa, attraverso la quale conoscere l’attuazione di una legge che si caratterizza per la trasversalità e l’ampiezza degli interventi previsti.

I temi approfonditi

Quanti sono i giovani in Emilia-Romagna

pag. 2

Un breve focus sulla presenza di giovani stranieri

pag. 3

Adozione e affidamento

pag. 5

Il recupero dei minori inseriti nel circuito penale

pag. 10

I giovani e il lavoro

pag. 12

La struttura dell’intervento normativo

pag. 16

I soggetti della governance

pag. 16

La programmazione regionale e provinciale, il punto di incontro tra le politiche per l’infanzia, l’adolescenza ed i giovani

pag. 17

Una clausola valutativa per la legge sulle giovani generazioni

pag. 19

Quanti sono i giovani in Emilia-Romagna?

Gli obiettivi e gli interventi previsti dalla proposta di legge per le giovani generazioni vengono diversificati per bambini e adolescenti e per i giovani, riguardando un ampio *range* di età dei beneficiari.

Può quindi essere interessante conoscere alcuni dati circa la popolazione residente in Emilia-Romagna, al fine di evidenziarne le caratteristiche principali, anche in ragione delle trasformazioni alle quali è interessata negli ultimi anni. Dopo una lunga fase di stazionarietà che ha caratterizzato gli anni Ottanta, l'ammontare della popolazione regionale ha registrato, nell'ultimo decennio, un incremento rilevante ad opera soprattutto dell'immigrazione, che contribuisce a rafforzare le classi giovanili e incide sulla ripresa della natalità.

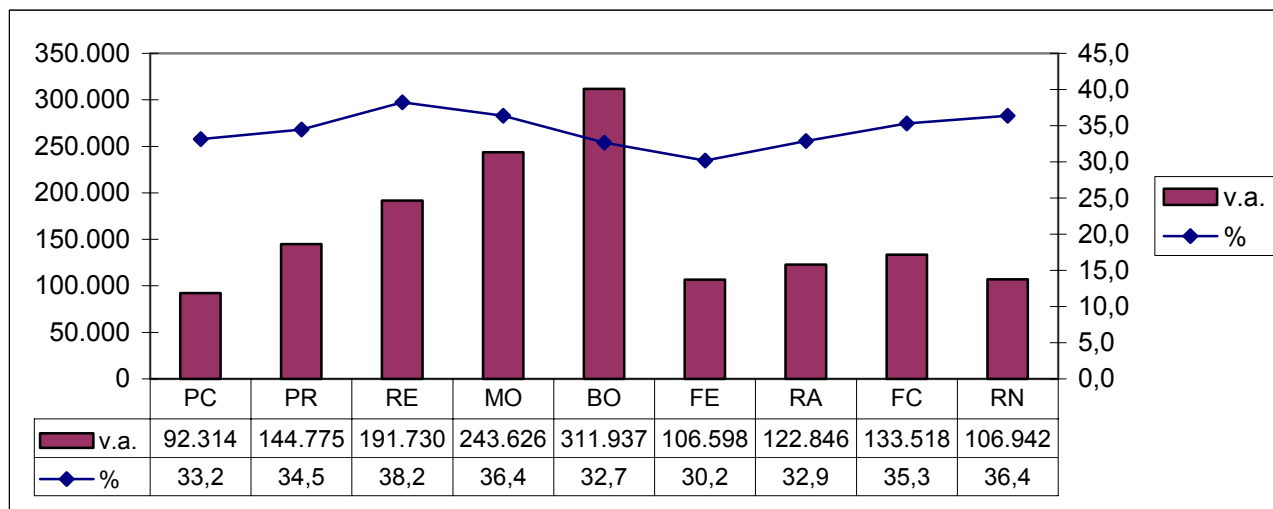
Tabella 1: Popolazione residente in Emilia-Romagna per provincia di residenza e classe quinquennale di età al 01/01/2007. Fonte: Regione Emilia-Romagna

Prov	0-4 anni	5-9 anni	10-14 anni	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	35 anni e oltre	Totale RER
PC	11.568	11.143	10.875	11.139	11.753	15.237	20.599	186.052	278.366
PR	18.263	17.207	16.004	16.799	18.339	24.602	33.561	275.281	420.056
RE	26.479	24.104	21.931	21.353	22.981	31.678	43.204	309.799	501.529
MO	32.452	30.398	28.558	28.365	29.636	39.731	54.486	426.473	670.099
BO	42.009	38.988	35.298	33.400	36.551	51.367	74.324	642.745	954.682
FE	12.625	11.804	11.493	11.967	13.485	18.833	26.391	246.706	353.304
RA	16.135	14.859	13.862	13.675	15.129	20.518	28.668	250.600	373.446
FC	17.253	15.719	14.956	15.615	17.142	22.825	30.008	244.475	377.993
RN	13.733	13.326	12.595	12.577	13.556	17.463	23.692	187.168	294.110
RER	190.517	177.548	165.572	164.890	178.572	242.254	334.933	2.769.299	4.223.585

La popolazione dell'Emilia-Romagna al 01/01/2007 è costituita da 4.223.585 residenti, con un incremento di 36.041 unità rispetto al 01/01/2006. Le persone fra zero trentaquattro anni sono pari a 1.454.286 unità e rappresentano il 34,4% del totale. **Il progetto di legge è quindi destinato ad incidere su una fascia rilevante della popolazione**, prevedendo, come meglio evidenziato di seguito, diversi strumenti e tipologie di intervento che, sottoposti ad un adeguato monitoraggio, potrebbero dare spunti di analisi e riflessione utili ad individuare quali delle misure previste siano le più efficaci. **Dalla suddivisione per classi quinquennali di età emerge inoltre come la distribuzione della popolazione evidenzia le fasce 0-4 anni (4,5%), 25-29 anni (5,7%) e 30-34 anni (7,9%) come le più numerose.**

Di seguito si approfondisce graficamente la distribuzione provinciale dei dati della tabella precedente.

Grafico 1: Emilia-Romagna: giovani di età fra 0-34 anni nelle province della Regione al 01/01/2007 (valori assoluti e percentuali). Fonte: Regione Emilia-Romagna



Emerge quindi come l'incidenza percentuale maggiore di "popolazione target" del progetto di legge sia individuabile nelle province di Bologna, Modena e Reggio-Emilia.

Un breve focus sulla presenza di giovani stranieri

La composizione per età, come anticipato, risulta essere legata al fenomeno migratorio. La popolazione straniera residente in Emilia-Romagna al 01/01/2007 è pari a 318.076 unità (il 7,5% della popolazione residente totale), con un incremento rispetto all'anno precedente di 29.063 unità (+10,1%). Il 60% ha un'età compresa fra zero e trentaquattro anni.

Tabella 2: Popolazione residente straniera in Emilia-Romagna al 01/01/2007 per classi quinquennali di età. Fonte: Regione Emilia-Romagna.

Classi d'età	Popolazione straniera al 01/01/2007	Variazione % rispetto al 01/01/2006
0-4 anni	28.646	10,9
5-9 anni	20.757	13,8
10-14 anni	16.644	12,2
15-19 anni	17.050	13,3
20-24 anni	22.871	5,4
25-29 anni	39.646	4,0
30-34 anni	46.318	8,9
35 anni e oltre	126.144	11,9
TOTALE RER	318.076	10,1

Le classi di età in cui l'incidenza della popolazione straniera è più elevata sono quelle da zero a quattro anni (15% della popolazione complessiva in tale fascia d'età), 25-29 anni (16,4%) e 30-34 anni (13,8%), come evidenziato dal seguente grafico.

Grafico 2: Emilia-Romagna: incidenza percentuale della popolazione straniera residente sulla popolazione nel suo complesso per fascia d'età al 01/01/2007. Fonte: Regione Emilia-Romagna.

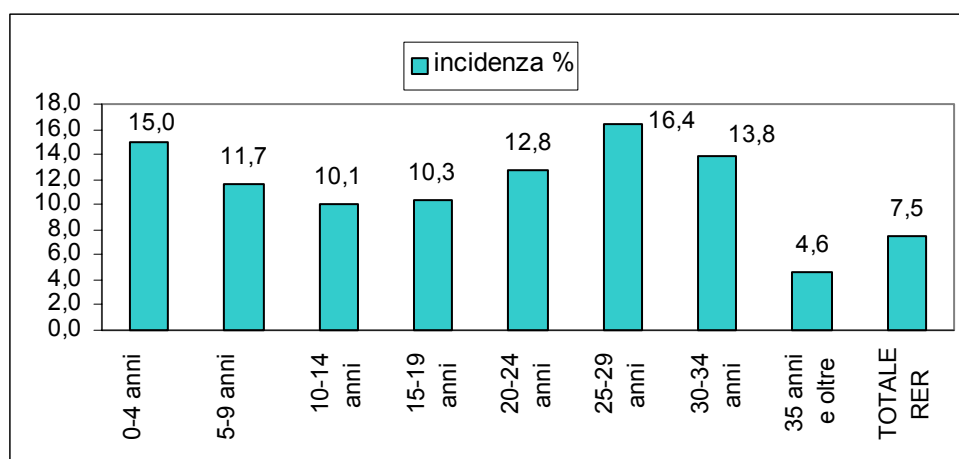


Tabella 3: Emilia-Romagna: Indicatori della popolazione residente al 01/01/2007 (valori percentuali)
Fonte: Regione Emilia-Romagna.

	RER	Popolazione straniera RER
Indice di dipendenza totale	54,8	28,9
Indice di struttura	113,5	47,0
% donne in età feconda	43,6	68,4

Dall'analisi dei dati è possibile evidenziare come la prevalenza di persone in età giovanile sia una delle caratteristiche principali della popolazione straniera.

In Emilia-Romagna al 01/01/2007 la percentuale di ragazzi fra 0-14 anni è del 20,8% per la popolazione straniera residente, del 12,6% per la popolazione nel suo complesso (+2,2% rispetto al 01/01/2006). La percentuale di giovani con età compresa fra i 15 e i 39 anni (la parte più giovane delle età lavorative) è del 30,3% per la popolazione del suo complesso mentre per gli stranieri sale al 52,8%.

Complessivamente, la fascia d'età compresa fra 0 e 34 anni è pari a 34,4% per la popolazione totale e 60,3% per gli stranieri.

L'indice di dipendenza totale per gli stranieri è di 29 persone in età non lavorativa ogni 100 in età lavorativa. Lo stesso indice per la popolazione totale è pari a 55.

L'indice di struttura per gli stranieri evidenzia una popolazione in cui la fascia in età lavorativa è più giovane rispetto alla popolazione nel suo complesso.

L'Emilia-Romagna è stata a lungo soggetta ad un invecchiamento della popolazione in termini di rapporto tra anziani e giovani. A partire dalla seconda metà degli anni novanta

l'indice di vecchiaia ha iniziato a diminuire, non in seguito a una diminuzione degli anziani ma in seguito all'aumento più consistente della componente giovanile che va a compensare la crescita del contingente anziano. L'indice di vecchiaia al 01/01/2007 è pari a 180,2, valore ancora abbastanza elevato ma che permette di evidenziare il trend in diminuzione (al 01/01/1998 l'indice di vecchiaia era pari a 197,2 ovvero due over 65 anni ogni ragazzo di età inferiore ai 14 anni). Questo "ringiovanimento" della popolazione, in termini di rapporto fra anziani e giovani, è dovuto in larga parte al contributo della popolazione straniera residente, in quanto rafforza le classi giovanili e concorre alla ripresa della natalità.

Il Pdl, tiene conto di questa specificità già nella fase di programmazione degli interventi, laddove prevede nell'articolo 33 comma 4 lettera c) il coordinamento con il programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (art. 3 comma 2 LR 5/2004).

Indice di dipendenza totale: popolazione in età 0-14 anni e popolazione in età superiore a 65 anni per 100 residenti in età 15-64 anni.

Indice di struttura della popolazione attiva: popolazione in età 40-64 anni per 100 residenti in età 15-39 anni.

Donne in età feconda: donne in età potenzialmente riproduttiva, per convenzione fra i 15 e i 49 anni.

Indice di vecchiaia: rapporto tra la popolazione che ha più di 65 anni e la popolazione fra 0 e 14 anni.

Fonte: ISTAT

Adozione e affidamento

Il pdl, al capo V, dedica grande rilievo all'accoglienza e adozione, unitamente agli interventi finalizzati a individuare misure di prevenzione del disagio adolescenziale e di situazioni di conflitto. Può quindi essere interessante dedicare un breve approfondimento numerico anche a questi temi.

<i>Adozione</i>	<i>Affidamento</i>
La materia è disciplinata dalla legge n. 184/83 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), modificata nell'ambito dell'adozione di minori stranieri dalla legge n. 476/98 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, stipulata a L'Aja il 29 maggio 1993) e in quello dell'adozione di minori italiani dalla legge n. 149/01 (Modifiche alla legge n. 184/83 e al titolo VIII del libro primo del Codice civile). <u>Possono essere adottati i minori precedentemente dichiarati in stato di adottabilità. Il figlio adottivo acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti</u>	Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante precedenti interventi di sostegno e aiuto, è affidato ad una famiglia (preferibilmente con figli minori) o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno. <u>L'istituto dell'affidamento ha la finalità di far accogliere temporaneamente il minore in un'altra famiglia, per poi reinserirlo nella famiglia d'origine, una volta che questa ha superato le difficoltà che hanno portato all'allontanamento del bambino. L'affidamento, pertanto, mira a tutelare e proteggere il minore senza provocarne il completo distacco dal</u>

<u>(adozione legittimante), per cui assume e trasmette il cognome dei genitori adottivi, con i cui familiari si instaura un rapporto di parentela, mentre si estinguono i rapporti con la famiglia di origine, salvi i divieti matrimoniali.</u>	<u>nucleo familiare originario.</u> L'affidamento viene disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche di età inferiore. Il provvedimento è reso esecutivo con decreto del giudice tutelare del luogo ove si trova il minore. Interviene il tribunale per i minorenni quando manca l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore.
--	--

Fonte: Istat

I seguenti dati sono tratti dall'indagine Istat sulle domande di adozione condotta per la prima volta nel 2003 presso i 29 tribunali per minorenni esistenti sul territorio nazionale. Le informazioni non riguardano le adozioni che rientrano nei casi particolari descritti dall'art. 44 della Legge 184/83¹.

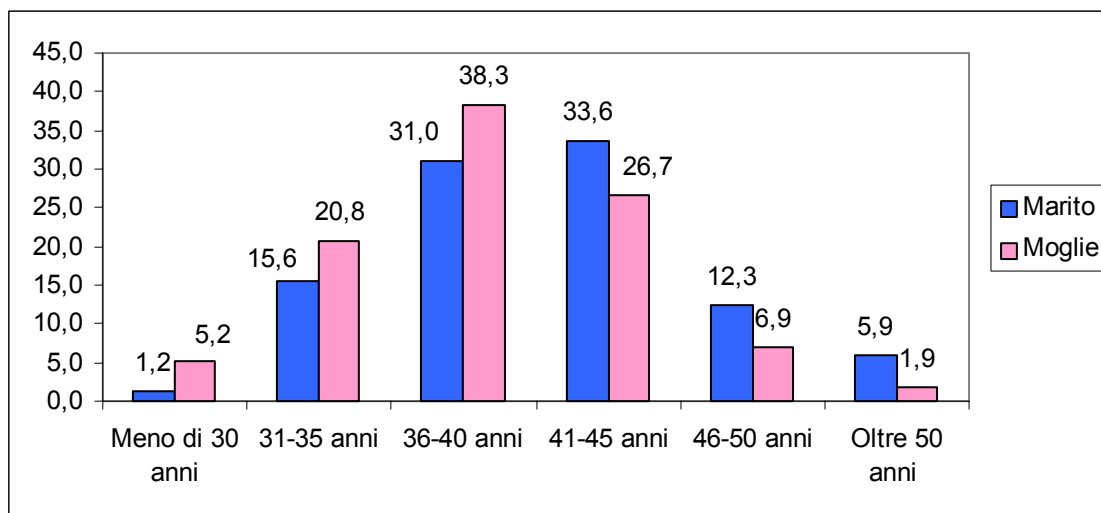
Al fine della lettura dei dati, si ricorda che le coppie che intendono adottare un minore italiano devono presentare la domanda contenente la dichiarazione di disponibilità all'adozione presso il tribunale per i minorenni; se i coniugi intendono adottare un minore straniero, devono richiedere e ottenere dal tribunale per i minorenni del distretto di corte d'appello dove risiedono, anche la dichiarazione d'idoneità all'adozione. Infatti, una coppia può dichiarare a più tribunali per i minorenni la propria disponibilità all'adozione di un minore italiano, mentre per l'adozione internazionale può rivolgere una sola domanda al tribunale per i minorenni del luogo di residenza. Per approfondimenti e informazioni si rimanda al sito http://www.istat.it/dati/dataset/20060118_00/.

Nel 2003 le coppie che hanno presentato domanda di adozione presso il distretto di Corte d'Appello di Bologna sono state 423. Di queste, 341 sono domande di adozione sia nazionale che internazionale (80,6%), 55 sono domande di adozione nazionale (13,0%), di cui 26 di rinnovo di adozione nazionale, infine 26 domande di adozione internazionale. Le coppie con figli propri o adottivi che hanno presentato domanda sono 92.

Per quanto riguarda l'età dei coniugi, l'età media del marito al momento della presentazione della domanda per l'adozione (sia nazionale che internazionale) è di 41 anni, 39 anni per la moglie. Il seguente grafico riporta la distribuzione per età delle coppie, dove si evidenziano le classi d'età più rappresentate: 41-45 anni per gli uomini e 36-40 anni per le donne.

¹ Secondo questo articolo, i minori non dichiarati adottabili possono essere adottati al verificarsi di alcune situazioni, tra le quali ad esempio l'adozione di un orfano da parte di parenti entro il sesto grado o l'adozione del figlio del coniuge.

Grafico 3: Distretto corte d'appello di Bologna: coppie che hanno presentato domanda di adozione per classe d'età (valori percentuali). Anno 2003, Fonte Istat "Le domande di adozione"



La seguente tabella riporta le principali motivazioni all'adozione. Le percentuali maggiori sono riscontrabili nelle motivazioni relative alla volontà di dare una famiglia a un minore abbandonato (77,3% dei mariti e 76,1% delle mogli), nel desiderio di completare la famiglia non avendo figli (55,3% dei mariti e 54,2% delle mogli) e nell'avere qualcuno cui dare affetto (37,6% dei mariti e 39,9% delle mogli).

Tabella 4: Distretto corte d'appello di Bologna: coppie che hanno presentato domanda di adozione per motivo della domanda*. Anno 2003, Fonte Istat "Le domande di adozione". (Valori percentuali per 100 rispondenti)

<i>Motivo della domanda</i>	<i>Marito</i>	<i>Moglie</i>
Desiderio di dare una famiglia a un minore abbandonato	77,3	76,1
Positive esperienze dirette o indirette legate all'adozione	19,4	21,5
Desiderio di completare la famiglia non avendo figli	55,3	54,2
Desiderio di avere una famiglia più numerosa	21,3	21,7
Avere qualcuno cui lasciare il patrimonio familiare	1,2	0,5
Dare compagnia al proprio figlio	5,3	5,3
Avere qualcuno cui dare affetto	37,6	39,9
Arricchire il rapporto di coppia	20,1	17,9
Dare sbocco al desiderio insoddisfatto di maternità/paternità	10,0	10,7

* sono possibili fino a tre risposte

Per quanto riguarda l'adozione internazionale, il maggior numero di domande viene presentato per dare una famiglia a un bambino abbandonato, indipendentemente dalla

nazionalità (79,9% dei mariti e 78% delle mogli), a seguire compare il desiderio di aiutare bambini di Paesi più poveri (29,3% dei mariti e 31,6% delle mogli).

Tabella 5: Distretto corte d'appello di Bologna: coppie che hanno presentato domanda di adozione internazionale per motivo della domanda*. Anno 2003, Fonte Istat "Le domande di adozione". (Valori percentuali per 100 rispondenti)

<i>Motivo della domanda</i>	<i>Marito</i>	<i>Moglie</i>
Desiderio di dare una famiglia a un minore abbandonato, indipendentemente dalla sua nazionalità	79,9	78,0
L'adozione di un bambino straniero ha maggiore possibilità di successo	30,2	28,8
Desiderio di integrare diverse etnie	1,4	1,6
Desiderio di aiutare i bambini più poveri	29,3	31,6

* sono possibili fino a due risposte

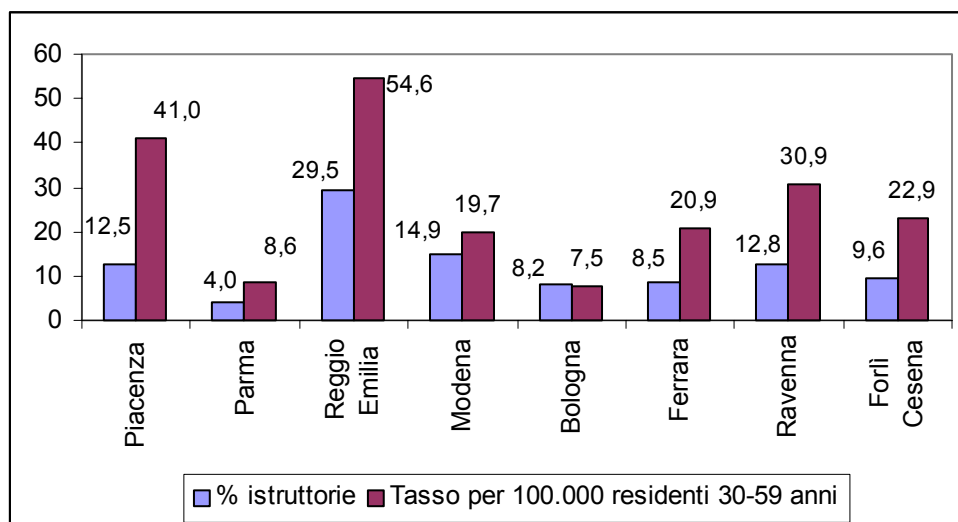
Per ulteriori dati e informazioni si segnala il Sistema informativo sulla giustizia, disponibile presso il sito dell'Istat all'indirizzo <http://giustiziaincifre.istat.it/>, una banca dati dedicata alla diffusione delle statistiche sulla giustizia dove nella sezione "Giustizia civile" sono consultabili dati sui minori circa tutela, affidamento e adozioni.

Si segnalano inoltre il rapporto "Coppie e bambini nelle adozioni internazionali" promosso dalla Commissione per le adozioni internazionali (C.A.I.), disponibile al sito <http://www.commissioneadozioni.it/> e il quarto capitolo del rapporto "Crescere in Emilia-Romagna", disponibile presso il sito dell'Osservatorio per l'infanzia e adolescenza.

Come anticipato, l'affido familiare è un intervento orientato nei confronti di bambini e ragazzi che vivono in nuclei familiari in difficoltà o disagio: vengono affidati temporaneamente a un'altra famiglia per poi tornare nella famiglia di origine al termine della situazione di crisi che ha originato la separazione. Si tratta quindi di un intervento finalizzato a salvaguardare il diritto di bambini e adolescenti alla crescita in un contesto familiare adeguato. La fascia d'età considerata indicativa per i soggetti interessati ad accogliere un bambino in affido va dai 30 ai 59 anni, la disponibilità è concessa sia alle coppie che ai singoli.

In Emilia-Romagna le istruttorie per affidi familiari in corso e concluse al 31/12/2003 risultano essere 376, di cui 111 in provincia di Reggio Emilia, 56 a Modena, 48 a Ravenna e 47 a Piacenza. Non si dispone del dato per la provincia di Rimini. Il seguente grafico riporta i valori percentuali e il tasso per 100.000 residenti di età compresa fra i 30 e i 59 anni (è la fascia d'età considerata indicativa dei soggetti che possono essere interessati ad accogliere un bambino in affido).

Grafico 4: Emilia-Romagna: istruttorie e affidamenti nell'anno 2003 (concluse e in corso al 31/12) e rapporto con la popolazione residente fra 30 e 59 anni. Anno 2003, valori percentuali. Fonte: Rapporto "Crescere in Emilia-Romagna"



Nel 2003 i minori in affido eterofamiliare, quindi con esclusione degli affidi parentali, risultano essere 1.461 con una variazione del +7,1% rispetto all'anno precedente. La seguente tabella riporta la distribuzione provinciale, i dati considerano sia gli affidi conclusi che gli affidi in corso al 31/12.

Tabella 5: Emilia-Romagna: minori in affido eterofamiliare consensuale e giudiziale, part-time e tempo pieno. Anni 2002 e 2003, valori assoluti. Fonte: Rapporto "Crescere in Emilia-Romagna"

<i>Provincia</i>	<i>Anno 2002</i>	<i>Anno 2003</i>
Piacenza	140	123
Parma	109	132
Reggio Emilia	385	389
Modena	243	264
Bologna	181	180
Ferrara	55	64
Ravenna	105	121
Forlì Cesena	100	123
Rimini	46	65
Emilia-Romagna	1.364	1.461

Per ulteriori dati si può consultare il quarto capitolo del rapporto “Crescere in Emilia-Romagna”.

Il recupero dei minori inseriti nel circuito penale

Il pdl intende intervenire nell’ambito della prevenzione del disagio, di situazioni di conflitto e aggressività, con l’obiettivo del recupero e del reinserimento sociale dei minori coinvolti in comportamenti devianti o provenienti dal circuito penale. All’art. 27 comma 1 si legge infatti che la Regione promuove le condizioni per la realizzazione del principio di residualità della pena detentiva, anche da parte di minori stranieri, unitamente alla funzione educativa del procedimento e della misura penale. Si propongono quindi alcuni dati relativi alle denunce e condanne di minorenni.

Tabella 6: minori denunciati alle Procure per minorenni per gruppo di delitti* e regione del commesso delitto (valori assoluti). Anno 2004. Fonte: Istat, “Statistiche giudiziarie penali, anno 2004”

Regione	Contro la persona	Contro il patrimonio	Contro l'economia	Contro lo Stato	Altri delitti	Totale
Piemonte	987	2.877	588	174	29	4.655
Valle d'Aosta	30	86	7	2	1	126
Lombardia	1.237	4.195	933	244	73	6.682
Trentino-Alto Adige	193	568	108	25	24	918
Veneto	244	891	149	36	15	1.335
Friuli-Venezia Giulia	266	487	223	29	13	1.018
Liguria	424	1.215	140	62	16	1.857
Emilia-Romagna	536	1.575	677	128	33	2.949
Toscana	464	1.129	237	67	40	1.937
Umbria	196	257	129	9	10	601
Marche	257	466	132	24	9	888
Lazio	684	3.069	391	144	80	4.368
Abruzzo	353	454	260	36	8	1.111
Molise	99	131	19	3	1	253
Campania	995	2.071	398	297	144	3.905
Puglia	664	1.335	349	214	111	2.673
Basilicata	149	116	54	16	7	342
Calabria	516	553	108	124	25	1.326
Sicilia	1.454	2.158	1.394	268	324	5.298
Sardegna	483	723	241	120	36	1.603
Italia	9.931	24.356	6.537	2.022	999	43.845
Estero	1	3	3	-	-	7
Totale	9.932	24.359	6.540	2.022	999	43.852

Sono compresi anche gli ignoti (presunti minorenni) denunciati per delitto alle Procure per i minorenni

** per la classificazione dei delitti si rimanda al volume “Statistiche giudiziarie penali, anno 2004”*

I minori denunciati in Emilia-Romagna nel 2004 sono stati 2.949. Di questi, il 53,4% è stato denunciato per delitti contro il patrimonio (che corrisponde a 1.575 minori, dei quali 1.060 denunciati per furto), il 23% è stato denunciato per delitti contro l'economia (fra i quali rientrano la produzione e spaccio di stupefacenti), il 18,2% per delitti contro la persona.

Tabella 7: minori condannati per regione del commesso delitto* e regione di nascita (valori assoluti). Anno 2004. Fonte: Istat, "Statistiche giudiziarie penali, anno 2004"

Regione	Commesso delitto	Nascita
Piemonte	31	61
Valle d'Aosta	-	1
Lombardia	747	181
Trentino-Alto Adige	27	7
Veneto	65	27
Friuli-Venezia Giulia	54	12
Liguria	94	18
Emilia-Romagna	123	20
Toscana	74	13
Umbria	12	2
Marche	18	4
Lazio	424	173
Abruzzo	29	18
Molise	2	1
Campania	377	348
Puglia	174	179
Basilicata	15	8
Calabria	99	94
Sicilia	257	245
Sardegna	77	64
Italia	2.699	1.476
Esteri		1.223
Totale	2.699	2.699

** per la classificazione dei delitti si rimanda al volume "Statistiche giudiziarie penali, anno 2004"*

Complessivamente, in Italia nel 2004 sono stati condannati 2.699 minori per aver commesso atti. La distribuzione sul territorio vede la Lombardia al primo posto (747 minori condannati), seguita dal Lazio (424); in Emilia-Romagna i minori condannati risultano essere 123.

Per ulteriori informazioni si possono consultare il terzo capitolo del Rapporto "Crescere in Emilia-Romagna" e "Statistiche giudiziarie penali, anno 2004" a cura dell'Istat.

I giovani e il lavoro

Un ulteriore approfondimento numerico è dedicato al tema del lavoro. La Regione, all'art. 37 del pdl, promuove l'ingresso qualificato dei giovani nel mondo del lavoro riconoscendo che "la piena occupazione e la riduzione della disoccupazione e dell'inattività, tramite l'aumento della domanda e dell'offerta di manodopera, rivestono una vitale importanza per sostenere la crescita economica e rafforzare la coesione sociale" (Decisione 2005/600/CE del Consiglio).

In base ai dati sulla **Rilevazione sulle forze di lavoro condotta dall'Istat**, nel 2006 il numero di occupati in Emilia-Romagna è aumentato del 2,5% rispetto al 2005 (un incremento pari a 46.000 unità), una crescita maggiore rispetto a quanto registrato dalla ripartizione del Nord Est (+2,2%) e rispetto al dato nazionale (+1,9%). Il tasso di occupazione per la fascia 15-64 anni si attesta al 69,4%, il tasso di attività al 71,9% e il tasso di disoccupazione passa dal 3,8% del 2005 al 3,4%. **Di seguito si approfondiscono i principali dati e indicatori del mercato del lavoro per la fascia della popolazione fino ai 35 anni.**

La **rilevazione sulle forze di lavoro** condotta dall'Istat rappresenta la principale fonte statistica sul mercato del lavoro il cui obiettivo principale riguarda la produzione delle stime ufficiali degli occupati e delle persone in cerca di occupazione, unitamente all'approfondimento di ulteriori aspetti relativi al mondo del lavoro.

Le definizioni utilizzate sono raccomandate dal Bureau international du travail (Bit) e corrispondono a quelle adottate in sede Eurostat e nei principali paesi industrializzati.

La rilevazione suddivide la popolazione in tre gruppi: le **persone occupate**, le **persone che cercano lavoro** e il **resto della popolazione**.

I primi due gruppi considerati congiuntamente costituiscono le "**Forze di lavoro**" mentre il terzo rappresenta le "Non forze di lavoro". Le forze di lavoro costituiscono l'offerta di lavoro, che va a soddisfare la domanda manifestata da imprese e istituzioni.

Gli **occupati** comprendono le persone di 15 anni e più che nella settimana a cui si riferisce l'intervista hanno svolto almeno un'ora di lavoro retribuita. Appartiene a questa categoria anche chi ha svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collabora abitualmente e chi è assente dal lavoro (ad esempio per ferie e malattia).

Le persone **in cerca di occupazione** (disoccupati) comprendono le persone non occupate tra i 15 e i 74 anni che hanno effettuato almeno un'azione di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono l'intervista e sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive all'intervista. Oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla data dell'intervista e sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive all'intervista, qualora fosse possibile anticipare il lavoro.

Gli inattivi sono le persone classificate nelle **non forze di lavoro**. L'individuazione di questo aggregato si basa su tre criteri: criterio anagrafico, comportamenti dell'intervistato, atteggiamenti nei confronti del mercato del lavoro. Secondo il primo criterio sono considerate inattive le persone in età non lavorativa. Invece, per le persone di età fra i 15 e i 64 anni, l'essere inclusi fra le non forze di lavoro deriva dalla loro mancata partecipazione. In particolare, per approfondimenti sui profili delle non forze di lavoro si rimanda a "Profili delle non forze di lavoro" Istat, in Rapporto annuale: la situazione del Paese nel 2004. Roma, Istat 2005.

Fonte: ISTAT

La seguente tabella evidenzia come l'offerta di lavoro per le età 15-34 anni risulti costituita da 637.000 unità, per il 55% composta da uomini. Sul totale degli occupati nella fascia 15-64 anni, il 32,1% è costituito da giovani fra 15-35 anni.

Tabella 8: Emilia-Romagna. Forze di lavoro e non forze di lavoro per genere e classe di età 15-24 anni e 25-34 anni (valori assoluti in migliaia e percentuali). Fonte: Istat, "Indagine sulle forze lavoro, media 2006"

Classe d'età	Forze lavoro	di cui occupati	Non forze lavoro
Maschi e femmine			
15-24 anni	127	114	212
25-34 anni	510	488	75
Totale 15-34 anni	637	602	287
% 15-34 su 15-64 anni	32,8	32,1	37,7
Maschi			
15-24 anni	73	67	102
25-34 anni	279	269	20
Totale 15-34 anni	352	336	122
% 15-34 su 15-64 anni	32,6	32,0	43,1
Femmine			
15-24 anni	55	47	110
25-34 anni	231	218	56
Totale 15-34 anni	286	265	166
% 15-34 su 15-64 anni	33,2	32,1	34,7

Nelle tabelle seguenti sono riportati i principali indicatori del mercato del lavoro.

Tasso di disoccupazione: rapporto fra le persone in cerca di occupazione e le corrispondenti forze di lavoro.
Tasso di occupazione: rapporto tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento.
Tasso di attività: rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro (quindi occupati e in cerca di occupazione) e la corrispondente popolazione di riferimento.
Il tasso di attività misura la parte di popolazione che partecipa attivamente al mercato del lavoro. Considera quindi sia gli occupati sia le persone che cercano lavoro. Il tasso di occupazione evidenzia invece la parte di popolazione che lavora.
Tasso di inattività: rapporto tra le persone non appartenenti alle forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento.
La somma del tasso di attività e del tasso di inattività è pari a 1 (a 100 se espressi in percentuale).

Tabella 9: Emilia-Romagna. Indicatori del mercato del lavoro per classe di età e provincia, maschi e femmine (valori percentuali). Fonte: Istat, "Indagine sulle forze lavoro, media 2006".

Province	Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni)	Tasso di occupazione 25-34 anni	Tasso di attività giovanile 15-24 anni	Tasso di attività 25-34 anni	Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni)
Piacenza	30,1	80,6	33,3	83,6	9,4
Parma	33,7	83,9	38,2	87,0	12,0
Reggio Emilia	38,3	84,3	41,1	87,0	6,8
Modena	31,8	82,5	34,4	86,2	7,4
Bologna	36,6	86,8	38,8	89,9	5,7
Ferrara	26,2	84,0	35,4	91,2	26,1
Ravenna	29,9	81,6	34,3	86,3	12,9
Forlì-Cesena	34,2	81,5	39,7	85,7	13,9
Rimini	35,3	77,4	41,8	81,8	15,5
Emilia-Romagna	33,5	83,4	37,6	87,1	10,7
Italia	25,5	70,1	32,5	77,2	21,6

Il tasso di disoccupazione giovanile presenta, a livello regionale, un valore più contenuto rispetto al valore nazionale. Anche gli altri indicatori per l'Emilia-Romagna evidenziano una situazione migliore rispetto al contesto nazionale. Il seguente grafico riporta il valore del tasso di disoccupazione giovanile distinto per genere e provincia, evidenziando come per le donne risultino valori maggiori in tutte le province ad eccezione di Piacenza.

Grafico 5: Emilia-Romagna. Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) per genere e provincia (valori percentuali). Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine sulle forze lavoro, media 2006"

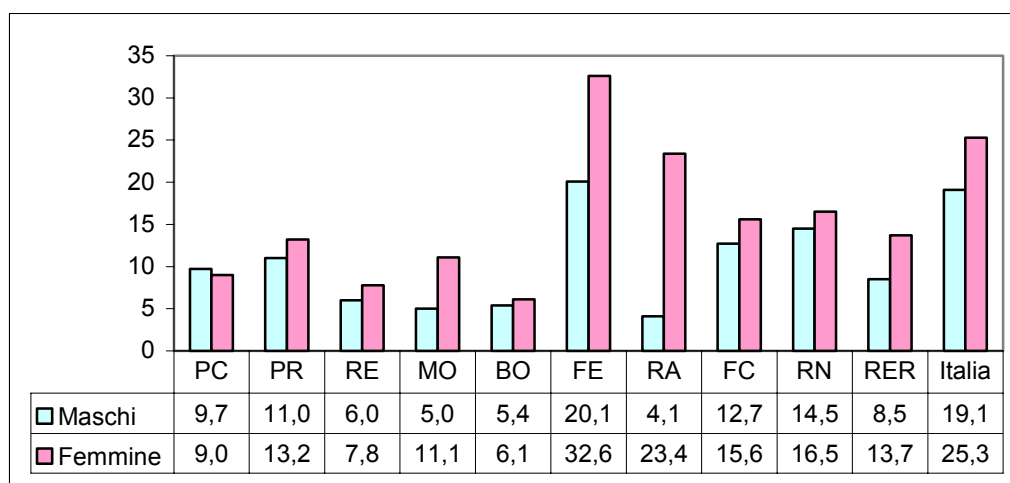


Tabella 10: Emilia-Romagna. Tasso di inattività per classe d'età e provincia (maschi e femmine, valori percentuali). Fonte: Istat, "Indagine sulle forze lavoro, media 2006".

Province	Tasso di inattività 15- 24 anni	Tasso di inattività 25- 34 anni	Tasso di inattività 15-64 anni
Piacenza	66,7	16,4	31,8
Parma	61,8	13,0	27,8
Reggio Emilia	58,9	13,0	27,5
Modena	65,6	13,8	28,7
Bologna	61,2	10,1	25,4
Ferrara	64,6	8,8	30,1
Ravenna	65,7	13,7	27,3
Forlì-Cesena	60,3	14,3	29,1
Rimini	58,2	18,2	31,1
Emilia-Romagna	62,4	12,9	28,1
Italia	67,5	22,8	37,3

Per ulteriori dati e approfondimenti sul tema del lavoro si rimanda ai siti www.istat.it / informazioni e dati sul mercato del lavoro e <http://www.emiliaromagnalavoro.it/analisimercato lavoro.htm>.

La struttura dell'intervento normativo

I soggetti della governance

Il progetto di legge rimarca come la Regione si proponga di privilegiare il lavoro in rete fra pubblico e privato, al fine di condividere le priorità, le strategie, i risultati e l'ottimizzazione degli investimenti. Gli atti di programmazione regionale e territoriale considerano quindi prioritari i progetti finalizzati a realizzare questa integrazione. Il pdl attribuisce grande rilevanza agli interventi rivolti ai Comuni e alle Province, in quanto istituzioni vicine ai cittadini.

Il cuore dell'intervento è quindi il disegno di una nuova *governance* che vede nella fase di programmazione un momento di raccordo dei diversi interventi.

I primi soggetti individuati sono la **Regione** (art. 6) per la programmazione, la **Provincia** (art. 5) quale ente intermedio di programmazione ed i **Comuni** (art. 4) titolari in via esclusiva delle funzioni in materia di minori.

Tenuto conto della rapida evoluzione che caratterizza il settore, la proposta di legge si preoccupa di individuare gli strumenti e le sedi adeguate per valorizzare i giovani come risorsa della società regionale e non solo come soggetto da "tutelare". In particolare, vengono individuati alcuni organismi di supporto per favorire una programmazione ed una realizzazione degli interventi integrata.

A livello regionale la proposta di legge individua all'art. 22 due organismi tecnici per il coordinamento delle politiche, istituiti presso la Presidenza della Giunta regionale: il Coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e adolescenza e il Gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale delle politiche regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

Il **Coordinamento regionale** è un organismo consultivo della Giunta regionale che si occupa di elaborare proposte finalizzate al coordinamento e ottimizzazione degli interventi, predisporre strumenti di monitoraggio sulla condizione dell'infanzia e adolescenza.

Il **Gruppo tecnico** è formato dai referenti designati da ciascuna Direzione generale, Agenzia e Istituto della Regione e ha il compito di provvedere al coordinamento, monitoraggio e analisi delle ricadute degli interventi regionali, curare il raccordo degli interventi regionali con i programmi rivolti all'infanzia e adolescenza realizzati a livello nazionale e internazionale.

L'attività di questi due nuovi organismi è supportata dall'**Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani** (art. 7). Allo stato attuale è operativo l'Osservatorio regionale per l'infanzia e adolescenza (<http://www.regione.emilia-romagna.it/infanzia/>), che aggiunge quindi una sezione specifica dedicata ai giovani. Ciascuna delle due sezioni è coordinata dall'Assessorato di riferimento. L'Osservatorio ha il compito di raccogliere e

produrre flussi informativi su infanzia, adolescenza e giovani provenienti da soggetti istituzionali e terzo settore, realizzare mappe dei servizi pubblici e privati nonché delle risorse dedicate a infanzia, adolescenza e giovani, promuovere indagini e ricerche, produzione di rapporti e pubblicazioni.

L'art. 21 del pdl prevede l'istituzione, da parte di ciascuna Provincia, di un **Coordinamento tecnico provinciale per l'infanzia e l'adolescenza**, che assume le competenze di tutti i coordinamenti esistenti a livello provinciale in materia sociale e sociosanitaria riguardanti l'infanzia e l'adolescenza e li sostituisce. La composizione del Coordinamento è stabilita in accordo tra la Provincia e le Conferenze territoriali sociali e sanitarie dell'ambito provinciale e si prevede un'attività di raccordo con l'ufficio di supporto delle Conferenze territoriali sociali e sanitarie, il Coordinamento pedagogico provinciale², la Conferenza provinciale di coordinamento di cui all'art. 46 della LR 12/2003.

Ciascuna Provincia garantisce il coordinamento provinciale delle politiche giovanili attraverso la costituzione di un proprio **organismo di coordinamento provinciale** (art.35 comma 3) per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del medesimo articolo (approvazione da parte delle Province delle linee triennali di indirizzo, articolate in piani annuali, sulle azioni che intende attuare a favore dei giovani, in coerenza con gli indirizzi regionali contenuti nell'apposito documento triennale).

La programmazione regionale e provinciale, il punto di incontro tra le politiche per l'infanzia, l'adolescenza ed i giovani

La rete dei soggetti individuati trova una sua collocazione in quella che può essere individuata come una delle novità di maggiore interesse previste dal PdL: una modalità di programmazione che coinvolge i diversi livelli di intervento, che si propone di integrare le politiche ed i programmi regionali in materia sociale, scolastica, formativa, sanitaria, abitativa, culturale, del tempo libero, del lavoro, di pianificazione territoriale, di mobilità e sviluppo sostenibile. L'altro obiettivo della programmazione è quello di garantire una continuità degli interventi, evitando di separare drasticamente le politiche per l'infanzia e l'adolescenza rispetto quelle per i giovani. Rispetto la LR 21/96 "Promozione e coordinamento delle politiche rivolte ai giovani" che si va ad abrogare la programmazione assume un ruolo più importante ed organico. In quella legge si prevede, all'art. 2, che "... la Regione prioritariamente coordina con gli indirizzi della presente legge i piani poliennali e gli interventi delle leggi di settore che abbiano una ricaduta sulla condizione dei giovani". Il PDL, come evidenziato oltre, delinea invece un sistema più complesso ed articolato di programmazione prevedendo diversi livelli di coordinamento e partecipazione, come il

²Per saperne di più sui coordinatori pedagogici, si veda <http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/infanzia/sezioni/coordinamenti/coordinatori.htm>

coordinamento tecnico ed il Gruppo tecnico a livello regionale (art. 22) e, a livello provinciale, il Coordinamento tecnico per l'infanzia e l'adolescenza (art. 21) ed il coordinamento per le politiche per i giovani di cui all'art. 35. Rimane comunque il fatto che esistono delle peculiarità che dividono i diversi interventi, di qui la scelta di mantenere un duplice livello di programmazione per infanzia e adolescenza e giovani. Di seguito si rappresenta graficamente "come" viene disegnata l'attività di programmazione dal PdL, proponendo prima una rapida **guida alla lettura** del grafico.

Guida alla lettura del grafico

Blocchi rettangolari: i soggetti titolari dell'attività di programmazione.

Blocchi circolari: l'attività vera e propria di programmazione (con le specificità della programmazione rivolta all'infanzia e adolescenza e quella rivolta ai giovani che, infatti, mantengono una loro autonomia).

Blocchi a vela: gli altri soggetti di supporto all'attività di programmazione e monitoraggio.

Area in verde: che coinvolge la Regione.

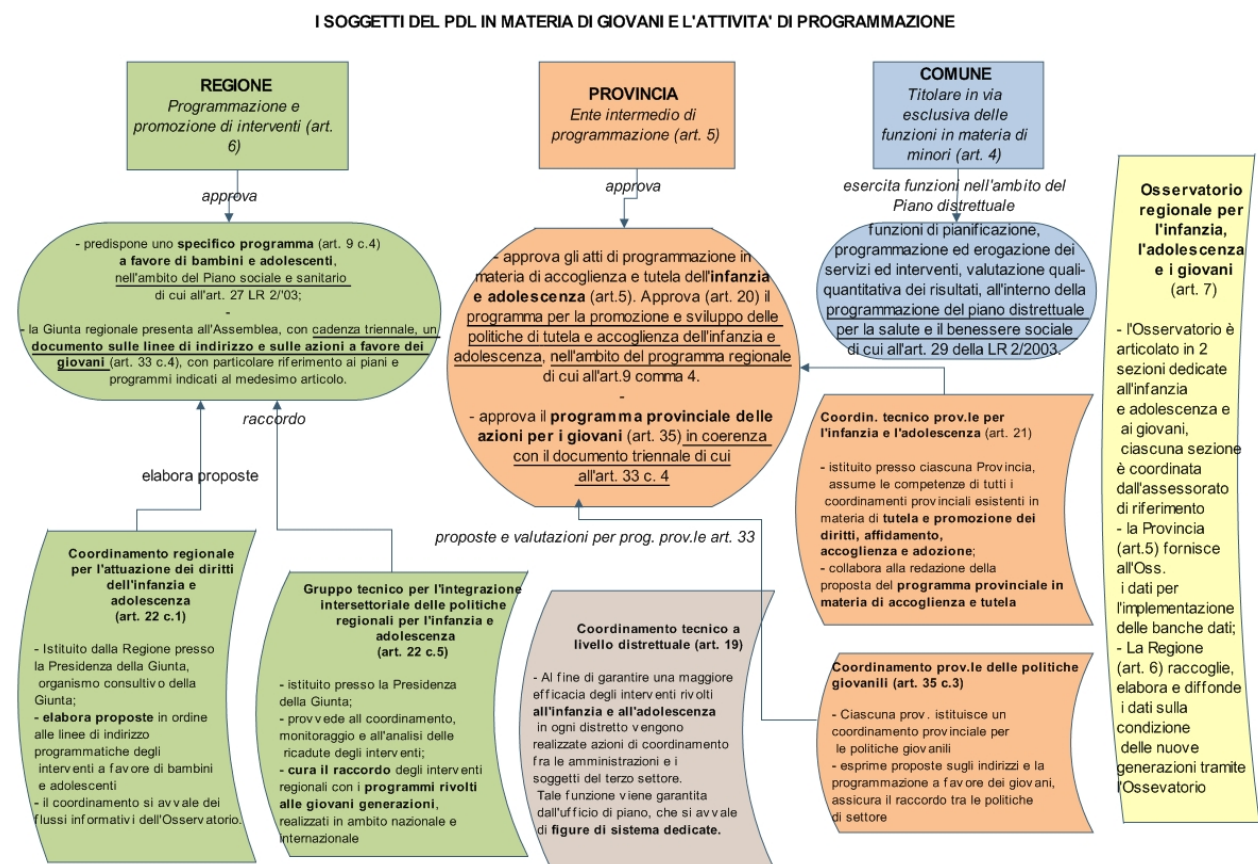
Area in arancione: che coinvolge le Province.

Area in blu: che coinvolge i comuni

Area in grigio: dove viene individuato un livello distrettuale di coordinamento per quanto riguarda gli interventi volti all'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito dell'apposito "programma territoriale".

Area in giallo: l'Osservatorio che raccoglie dati e fornisce un supporto trasversale.

Figura 1: la programmazione



Una clausola valutativa per la legge sulle giovani generazioni

Come evidenziato, il progetto di legge “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni” si propone di riordinare le politiche per infanzia, adolescenza e sostegno ai giovani, mettendo a punto una serie di proposte e linee d’intervento che trovano la loro sintesi in un unico corpo normativo, superando quindi la precedente legislazione.

Il Pdl si caratterizza per affrontare “insieme” due ambiti, quello dei minori e dei giovani, che tradizionalmente vengono settorializzati, di qui la necessità di riorganizzare un sistema di *governance* in grado di cogliere le possibili integrazioni fra due settori che, comunque, mantengono la loro specificità, così come risulta evidente dalla struttura dell’intervento normativo che, dopo una parte generale, si articola in due parti specifiche, l’una dedicata a bambini ed adolescenti, l’altra ai giovani.

L’intervento normativo è quindi molto ambizioso; in proposito basti pensare che la popolazione tra 0 e 34 anni, il *target* potenzialmente riferibile agli interventi delineati dalla legge, rappresenta il 34,4% della popolazione complessiva in Emilia-Romagna; a ciò si aggiunga la complessa rete di relazioni che coinvolge le famiglie dei giovani stessi. Può quindi essere interessante per il Legislatore comprendere se l’applicazione della nuova legge (e del sistema di *governance* delineato) consenta di raggiungere gli obiettivi previsti, un’esigenza conoscitiva che può essere perseguita prevedendo una “clausola valutativa”.

Di seguito si propone un’ipotesi di clausola valutativa, elaborata anche in considerazione delle osservazioni fornite dal Servizio Affari legislativi e Qualità dei processi normativi di Giunta.

Un elemento innovativo di rilievo è costituito dalla previsione di un apposito raccordo fra le competenti strutture di Assemblea e Giunta, previsto al comma 3, finalizzato a creare un canale di comunicazione e scambio di informazioni per razionalizzare e coordinare l’attività delle strutture tecniche coinvolte nella gestione del *feed-back* informativo prodotto dalla clausola.

Una possibile formulazione di clausola valutativa:

Art.

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta, avvalendosi anche dell'osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani di cui all'articolo 7, del gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale di cui all'articolo 22, comma 5 e di altri organismi di coordinamento indicati all'articolo 6, comma 1, lettera d), presenta alle commissioni assembleari competenti una relazione che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

- a) le azioni poste in essere per realizzare continuità di programmazione rivolta alle esigenze di bambini, adolescenti e giovani e il miglioramento dell'integrazione delle politiche e dei programmi regionali nei diversi settori d'intervento, evidenziando eventuali criticità emerse;
- b) l'ammontare delle risorse, la loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative e degli interventi previsti dalla legge nonché le modalità di selezione dei progetti finanziati dalla Regione, presentati da soggetti privati o enti locali;
- c) il quadro delle iniziative e degli interventi in favore di bambini, adolescenti e giovani attuati con la presente legge, con particolare attenzione ad eventuali nuovi strumenti e ai risultati ottenuti.

2. Le commissioni assembleari competenti, in ordine alle attività di controllo previste dal presente articolo, possono procedere ad audizioni degli organi consultivi e di altri osservatori qualificati impegnati nell'attuazione della presente legge, nonché prevedere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori e i giovani riguardo l'efficacia degli interventi realizzati.

3. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano per la migliore realizzazione del monitoraggio di cui al presente articolo.

4. Per lo svolgimento delle attività previste dal presente articolo sono stanziare adeguate risorse finanziarie.