

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore alla cultura, politiche giovanili e politiche per la legalità Massimo Mezzetti e dell'Assessore alle politiche di welfare e politiche abitative Elisabetta Gualmini, relativa alla clausola valutativa legge regionale n. 14 del 2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"

(oggetto assembleare 6002/2018)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare V, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La l.r. 14/2008 contiene all'art.46 una clausola valutativa.

La clausola prevede che, con cadenza triennale, la Giunta presenti alla competente commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni su quesiti specifici, al fine di valutare l'attuazione della legge e i risultati ottenuti.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La legge regionale n.14 è stata approvata nel 2008 e la Giunta presenta la seconda relazione in risposta clausola valutativa prevista nell'art. 46. La relazione rispetta la tempistica prevista dalla clausola.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione risponde alla clausola valutativa attraverso una suddivisione in quattro ambiti di politiche rivolte alle giovani generazioni: sicurezza, indipendenza, coesione e partecipazione.

La suddivisione dei capitoli riprende il contenuto dei quesiti della clausola.

Nella premessa la relazione riferisce che la legge regionale 14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" costituisce il tentativo della Regione Emilia-Romagna di tradurre in termini concreti i principi fondamentali della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176, nonché i principi guida delle politiche giovanili. Il testo di legge regionale sottolinea l'importanza dell'integrazione delle politiche in materia sociale, scolastica, formativa, sanitaria, abitativa, culturale, del tempo libero, del lavoro, di pianificazione territoriale, di mobilità e di sviluppo sostenibile. La legge regionale chiama in causa l'intero complesso delle politiche regionali e sottolinea l'importanza dell'integrazione delle politiche. La relazione riporta che per l'elaborazione di quanto richiesto dalla clausola valutativa è stato seguito un preciso percorso che ha attraversato tutte le Direzioni regionali a partire da un incontro tecnico interassessorile a cui è stato chiamato a partecipare un funzionario per ciascun Servizio regionale coinvolto con l'obiettivo di valutare congiuntamente l'interesse strategico delle politiche regionali per le giovani generazioni.

Il risultato ottenuto è rappresentato dall'elaborazione di una serie di schede di rendicontazione che restituiscono uno sguardo di insieme sulle politiche regionali per le giovani generazioni e danno conto di tutte attività svolte dai servizi regionali nel triennio 2014-2016.

La prima parte della relazione illustra il modello di rendicontazione e riporta gli esiti del confronto con le parti sociali coinvolte durante e dopo il processo di elaborazione della relazione stessa, evidenziando come *“il coinvolgimento degli stakeholder ha spostato la riflessione su come delineare le linee delle politiche per le giovani generazioni nei prossimi anni, ridando impulso alla progettazione di politiche integrate, collaborazioni istituzionali, connessioni e azioni trasversali con i territori”*.

La relazione descrive quindi la metodologia utilizzata come modello di rendicontazione e riporta le schede che rappresentano il rapporto sociale giovani generazioni, nelle quali figura la descrizione delle azioni e dei progetti realizzati per i bambini, i ragazzi e i giovani distinta nei quattro ambiti di politiche:

- “politiche per la sicurezza” (salute, benessere e stili di vita sani, famiglia e accoglienza)
- “politiche per l'indipendenza” (sviluppo delle potenzialità dei bambini, creatività, sviluppo delle opportunità e lavoro, diritto alla casa, mobilità)
- “politiche per la coesione” (diritto allo studio, integrazione e aggregazione sociale)
- “politiche per la partecipazione” (cittadinanza attiva e responsabile, pari opportunità di genere).

Attraverso la matrice di rendicontazione (pagina 11 e 12 della relazione) è fornita una sintesi per una lettura agevolata dei programmi regionali e dell'allocazione delle risorse.

La relazione da pagina 12 a pagina 15 è dedicata a informazioni di contesto e presenta quindi lo scenario demografico delle giovani generazioni. Di seguito si riportano alcuni dati di sintesi:

- il 1° gennaio 2017 la popolazione di età inferiore ai 35 anni residente in Emilia-Romagna ammonta a poco più di 1,4 milioni, il 32,3% della popolazione totale. Il divario tra uomini e donne, si riscontra in tutte le classi di età giovanile e raggiunge il valore più elevato negli adolescenti con 107 ragazzi ogni 100 ragazze.
- I bambini (0-10 anni) sono circa 436 mila, pari al 9,8% dei residenti. Questo contingente è in diminuzione come riflesso del calo della natalità in corso dal 2010.
- Gli adolescenti (11-17 anni) sono poco più di 275 mila, pari al 6,2% della popolazione. Nel corso dell'ultimo anno gli adolescenti sono aumentati di quasi 4 mila unità.
- I giovani (18-34 anni) sono circa 728 mila, il 16,3% dei residenti, di cui 459 mila giovani adulti (25-34 anni).

La relazione riporta la ripartizione territoriale, l'incidenza degli stranieri e indica stime previsionali demografiche per il prossimo decennio (stabilità nella popolazione complessiva (+0,3%), considerando anche la tendenza complessiva alla diminuzione (-0,3%) per i giovani con meno di 35 anni). L'attuale calo della natalità si rifletterà negli anni a venire sulla consistenza dei bambini, stimata in diminuzione nel prossimo decennio di oltre 5 mila unità. Nel triennio 2014-2017 i residenti tra 0 e 10 anni sono diminuiti di circa 14 mila unità. Al contrario, l'aumento osservato per gli adolescenti dovrebbe proseguire anche nel prossimo decennio e i residenti di età tra gli 11 e 17 anni potrebbero essere quasi 16 mila in più nel 2027 rispetto ad oggi. Dal 2025 si avrebbe un rallentamento dei ritmi di crescita poiché iniziano ad entrare in questa fascia di età le generazioni di nati dopo il 2009, quando la natalità inizia a diminuire.

Sulla base dello scenario di riferimento l'effetto strutturale che ha portato alla diminuzione dei giovani 18-34enni per tutto il decennio 2007-2017 dovrebbe presto esaurirsi e al 2027 la consistenza potrebbe riportarsi all'incirca ai valori del 2013, cioè oltre 30 mila unità in più delle attuali.

La relazione, seguendo l'impostazione della matrice di rendicontazione, fornisce informazioni per rispondere ai quesiti della clausola indicati alle lettere 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”*)

e c) (*“il quadro delle iniziative e degli interventi in favore di bambini, adolescenti e giovani attuati con la presente legge, con particolare attenzione a eventuali nuovi strumenti e ai risultati ottenuti”*).

Si rileva dal punto di vista metodologico un’omogeneità nella raccolta dei dati e delle informazioni in linea con i due precedenti “rapporti sociali giovani generazioni” (del 2009 e 2014).

Il rapporto sociale presentato riepiloga nel dettaglio per ogni progetto, gli obiettivi dell’intervento, i riferimenti normativi, gli interventi, i destinatari, i dati essenziali (anche in termini di risorse) e le prospettive di sviluppo futuro.

Gli oggetti della rendicontazione sono descritti da pagina 16 a pagina 111 secondo uno schema omogeneo articolato in sei campi:

- Obiettivi: le finalità dell’attività rendicontata, espresse come raggiungimento di una condizione/conseguenza “desiderata”.
- Riferimenti normativi: leggi, delibere, piani, accordi su cui si basa la realizzazione dell’attività rendicontata.
- Interventi: le specifiche azioni poste in essere nel periodo rendicontato.
- Destinatari: i target verso i quali sono indirizzate le azioni rendicontate, ossia i soggetti finali nei confronti dei quali si dovrebbero produrre gli effetti desiderati secondo gli obiettivi definiti.
- Dati essenziali: dati di input (risorse finanziarie utilizzate); indicatori di output (misure quantitative “di ciò che è stato prodotto” per mezzo delle azioni rendicontate); indicatori di outcome (l’impatto, ovvero gli effetti/conseguenze prodotti per mezzo dello svolgimento dell’azione rendicontata, spesso espresso per mezzo di una valutazione qualitativa).
- Prospettive: ipotesi e previsioni sull’evoluzione dell’attività, sulla base sia dei dati forniti sia delle modifiche del contesto di riferimento, interno (Amministrazione) ed esterno (contesto locale e nazionale).

Dalla lettura della relazione, si evidenziano di seguito alcuni aspetti metodologici ritenuti d’interesse:

- la mappatura degli adolescenti in Emilia-Romagna che delinea il “profilo adolescenti” e rappresenta uno strumento per conoscere la realtà adolescenziale, utile ai fini della programmazione delle politiche ad essi dedicate
- l’indicatore EDI (Early Development Instrument) relativo alla scheda “Sperimentazione del sistema di misurazione dello sviluppo precoce (E.D.I.)”. La relazione riporta che tale indicatore è utile per l’analisi di contesto dei profili di comunità, in vista del ricercato miglioramento della connessione tra i diversi flussi informativi sanitari, sociali ed educativi, in prospettiva della valutazione integrata delle politiche sociosanitarie sulla prima infanzia e di impatto sulla salute di breve medio-termine, rispetto a interventi o variazioni del contesto socioeconomico. L’incrocio delle informazioni può risultare utile per individuare eventuali “indicatori sentinella”, quali spie di particolari caratteristiche socioeconomiche di un territorio da presidiare in relazione alla possibile vulnerabilità sociale dei suoi abitanti, a partire dai più giovani.
Può risultare interessante conoscere le modalità di calcolo di tale indicatore.
- Le priorità evidenziate dalla ricerca internazionale “Studio Health Behaviour in School Aged Children – HBSC”, che danno centralità ad una prospettiva d’intervento che ritiene centrale *“l’investimento sul benessere dei giovani, teso a promuovere una crescita responsabile e consapevole attraverso l’adozione di stili di vita sani e di comportamenti di rifiuto nei confronti di qualunque forma di dipendenza”*.

La seconda parte della relazione è dedicata agli stakeholder, fornendo informazioni in risposta al quesito indicato alla lettera a) della clausola valutativa: *“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 di intervento, evidenziando eventuali criticità emerse”*.

Interessante dal punto di vista della metodologia a fini valutativi, risulta l'organizzazione di momenti di confronto con i principali interlocutori delle realtà che svolgono un ruolo importante nell'implementazione delle politiche rivolte ad adolescenti e giovani, al fine di raccogliere le loro proposte migliorative ed una valutazione sulle attività e le progettualità svolte dalla Regione. Il coinvolgimento delle ragazze e ragazzi in quanto destinatari diretti delle azioni e dei servizi loro dedicati è un ulteriore elemento da sottolineare.

Il risultato di tale confronto ha sottolineato l'importanza di delineare le linee delle politiche per le giovani generazioni dei prossimi anni, ridando impulso alla progettazione di politiche integrate, collaborazioni istituzionali, connessioni e azioni trasversali con i territori.

I principali suggerimenti dei professionisti e dei tecnici delle politiche sociali riportati in relazione sono relativi al rafforzamento delle misure per prevenire e ridurre la dispersione e l'abbandono scolastico, soprattutto per contrastare con azioni positive il fenomeno dei NEET, cioè quelle persone di giovane età che non studiano, non lavorano, non sono inseriti in circuiti di formazione e non ricercano un'occupazione.

Gli esiti del coinvolgimento degli operatori del Terzo Settore hanno evidenziato quale obiettivo finale, quello di accompagnare i ragazzi verso l'autonomia anche attraverso servizi in grado di facilitare l'indipendenza delle nuove generazioni, cioè luoghi in grado di veicolare percorsi pro-attivi verso l'emancipazione e l'auto-organizzazione dei ragazzi, in cui i ragazzi sentano di poter mettere in atto comportamenti trasformativi e propositivi, piuttosto che servizi dove si sentono utenti o assistiti.

Un altro aspetto più specifico del dibattito ha riguardato il monitoraggio di alcuni progetti specifici, quali l'iniziativa "Garanzia giovani", che, pur indirizzata correttamente anche al target NEET, non è stata esente da alcuni aspetti problematici nelle diverse applicazioni concrete (servizi per l'impiego, servizio civile, ecc.), anche per talune rigidità nei regolamenti europei e nazionali di riferimento.

Un punto di vista dei ragazzi che frequentano spazi di aggregazione e informagiovani è relativo alla proposta di misure più efficaci per contrastare l'abbandono scolastico, di investimenti maggiori per far dialogare il mondo della scuola e quello del lavoro così da facilitare il passaggio dall'uno all'altro e di servizi capillari di counseling negli Istituti scolastici per aiutare i giovani a non perdere l'autostima nelle proprie capacità e a fare le scelte giuste per il futuro.

Forte risulta il desiderio dei giovani di partecipare, di contribuire direttamente alle attività regionali. Molti ragazzi sostengono che la Regione dovrebbe promuovere e sostenere la nascita e la crescita di organizzazioni giovanili, finanziare progetti e attività svolte direttamente dai giovani per altri giovani e continuare, come sta già facendo, a responsabilizzare ragazze e ragazzi nella gestione di spazi giovanili.

Un esempio è il bando ANCI sulla riqualificazione degli spazi pubblici che fa leva sul protagonismo dei giovani.

La relazione sottolinea l'importanza del ruolo di Peer Educator da parte dei ragazzi nei confronti di loro coetanei, cioè la trasmissione tra pari di informazioni corrette attraverso un dialogo fiduciario senza tabù, con un linguaggio accessibile e che evita imbarazzi e censure su temi quali la sessualità, le dipendenze, il consumo/abuso di alcol. I finanziamenti regionali hanno avviato anche un percorso di Peer Education interculturale, rivolto ai giovani immigrati.

In relazione sono riportati i punti di vista di ragazze e ragazzi che hanno fatto un'esperienza diretta di volontariato attraverso il Servizio Civile e lo strumento regionale della youngERcard.

La relazione riporta che l'Italia, secondo quanto emerge dall'indagine 2017 sull'occupazione e gli sviluppi sociali in Europa (ESDE) pubblicata dalla Commissione Europea, ha uno dei tassi più alti di giovani tra i 15 e i 29 anni che non sono inseriti in un percorso formativo e non hanno un impiego: il 19,9% contro una media europea dell'11,5%. La disoccupazione giovanile sfiora quasi il 40% e anche chi riesce a trovare un lavoro continua a vivere in una condizione di grave precarietà e assenza di prospettive. L'ultima indagine Istat relativa al 2017 rappresenta un quadro meno negativo con una disoccupazione del target 15-24 anni pari a 32,7%, percentuale ancora significativa soprattutto perché viene confermata la predominanza di contratti precari.

L'immagine della precarietà giovanile viene confermata dai dati OCSE che evidenziano come nel nostro Paese più dell'80% dei giovani tra i 15 e i 29 anni vive ancora con i propri genitori.

Tali dati trovano conferma anche nelle preoccupazioni dei ragazzi per le difficoltà di trovare un posto di lavoro (stabile), che sono riportate in relazione come testimonianze da parte dell'Informagiovani Multitasking di Bologna, del servizio Informagiovani di Ferrara, dello Spazio ON/OFF di Parma

(centro di aggregazione che è diventato anche spazio di coworking e fablab specializzato nella fabbricazione digitale).

L'ultima parte della relazione descrive le responsabilità e le competenze dei due Assessorati – al Welfare e alle Politiche giovanili – che la legge regionale n.14/08 chiama in causa direttamente.

La relazione in tale sezione riporta che con i fondi del bando annuale collegato alla legge 14/08, si sono incentivati il rinnovamento strutturale e tecnologico degli spazi di aggregazione (tecnologie innovative, sale prova, spazi di coworking, fab-lab, centri dotati di strumentazione per la produzione multimediale, skate park, redazioni di webradio giovanili, luoghi per la diffusione di musica e spettacoli dal vivo,) per rispondere alle nuove esigenze dei giovani.

Attraverso i bandi regionali sono stati promossi percorsi di “proworking” che hanno previsto l'utilizzo di metodologie, strumenti innovativi, azioni di orientamento ed informazione sviluppati su piazza fisica e virtuale, che avvicinano i giovani al mondo del lavoro e nello specifico sono rivolti soprattutto a ragazze e ragazzi che non sono inseriti né in un percorso formativo né in uno professionale, i cosiddetti “NEET” per cui l'Italia detiene un drammatico primato tra tutti i paesi Ocse.

Sono 119 gli spazi attivi in Emilia-Romagna con un'utenza complessiva annuale di oltre un milione di giovani, descritti nella pubblicazione “Informagiovani e strumenti di comunicazione. Cosa ne pensano i giovani?”, realizzata dall'Assessorato alle Politiche Giovanili della Regione Emilia-Romagna e scaricabile dal sito www.giovazoom.it.

Altro filone di intervento su cui l'Assessorato alle Politiche Giovanili della Regione Emilia-Romagna ha investito è quello rivolto alla promozione della partecipazione attiva dei giovani attraverso lo strumento regionale della YoungERcard e il sostegno ai progetti di protagonismo giovanile ad essa collegati. Le Informazioni su “YoungERcard Giovani Protagonisti - Storia, numeri e progetti” realizzata dall'Assessorato sono scaricabili anch'esse dal sito www.giovazoom.it.

Il nuovo portale delle politiche giovanili www.giovazoom.it raggruppa le esperienze, i percorsi, i progetti e, come sottolineato in relazione, rappresenta uno strumento comunicativo maggiormente fruibile da parte dei giovani.

CONCLUSIONI

La relazione riporta ciò che è stato fatto nell'applicazione della legge e le prospettive future per rispondere ai bisogni ed investire sul protagonismo delle nuove generazioni, e sottolinea l'importanza dell'integrazione delle politiche in materia sociale, scolastica, formativa, sanitaria, abitativa, culturale, del tempo libero, del lavoro e di pianificazione.

I suggerimenti dei professionisti e dei tecnici delle politiche sociali riportati in relazione sono relativi ad attività di sostegno e accompagnamento dei ragazzi verso l'autonomia anche attraverso un maggior investimento per far dialogare il mondo della scuola e quello del lavoro.

I suggerimenti che emergono dalla relazione con riguardo alle prospettive future evidenziano che un fenomeno da tenere in considerazione è quello relativo ai minorenni in Emilia-Romagna in condizione di povertà che dai dati Istat del 2014 risultano pari a 65.000 (9,5%), con un aumento del 4% tra il 2012 e il 2015. Per contrastare tale fenomeno è stata approvata la legge regionale 30 luglio 2015, n. 14, “Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità”, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari anche a fronte del nuovo assetto inter-istituzionale che ha modificato il ruolo e le competenze delle Amministrazioni Provinciali, riallocando alla Regione funzioni in materia di politiche sociali.