

INTRODUZIONE

La crescente attenzione dedicata negli ultimi anni alla “questione giovanile” conduce ad interrogarsi anche sulle politiche rivolte alla popolazione giovanile. Si tratta tuttavia di un oggetto di studio non semplice poiché gli interventi di policy destinati ai giovani sono decisamente numerosi, di non facile rilevazione, distribuiti in diversi ambiti di intervento pubblico (scuola, lavoro, salute, cultura, abitazione, fisco, ecc.). Adottando un approccio esplorativo, il documento propone alcune considerazioni e riflessioni sulla politica giovanile ed è articolato in quattro parti. Nella prima si cerca di individuare i confini e le principali caratteristiche delle politiche per i giovani, evidenziando le diverse aree di policy che incidono sulle condizioni della popolazione giovanile. La seconda parte è dedicata alla ricostruzione di uno degli ambiti più consolidati delle politiche giovanile ovvero quelle iniziative messe in atto dagli apparati politico-amministrativi esplicitamente destinati a trattare le politiche giovanili (il riferimento è ai servizi, settori, dipartimenti, assessorati ai giovani variamente collocati nelle amministrazioni comunali, provinciali, regionali e statale). La terza parte mette a fuoco un specifico ambito di intervento del quale viene spesso sostenuta l'importanza nell'ambito del dibattito pubblico: le misure a sostegno dell'imprenditorialità giovanile. La quarta ed ultima parte propone alcune riflessioni conclusive.

1. LE POLITICHE PER I GIOVANI: UN INQUADRAMENTO CONCETTUALE

Che cos'è la politica giovanile? Quali sono le sue principali caratteristiche (approcci e contenuti) ed i problemi che con essa si intende affrontare? Quali gli attori che contribuiscono a definirla ed attuarla? Rispondere queste domande non è un'operazione banale poiché la politica giovanile, come qualsiasi altra politica pubblica, “non può essere considerata come un fenomeno che si autodefinisce, ma come una categoria analitica, i cui contenuti sono identificati dall'analista” (Heclo, 1972). Conviene quindi partire prendendo in esame due elementi distintivi delle politiche pubbliche: a) gli interventi delle istituzioni (pubbliche e private) rivolti alla popolazione giovanile; b) i problemi che con essi si intendono affrontare¹. In tal modo è possibile individuare distinti percorsi per circoscrivere il perimetro ed il contenuto della politica giovanile.

Se prendiamo in esame l'oggetto di studio (il referente empirico) delle ricerche e delle indagini che si sono storicamente occupate di politica giovanile il quadro che ne risulta è abbastanza circoscritto. La maggior parte degli autori che si sono cimentati in questa operazione (Dondona, Gallini, Maurizio, 2004; Mesa, 2010; Govoni e Mannuzzi, 2011) hanno infatti delimitato il perimetro delle politiche giovanili alle attività messe in campo da quelle strutture amministrative presenti nei diversi livelli di governo (Comuni, Province, Regioni e Stato) funzionalmente dedicate ad occuparsi di questione giovanile (settori, dipartimenti, assessorati, ministeri per le politiche giovanili, per la gioventù, ecc.). La fase di avvio e decollo delle politiche giovanili così intese viene solitamente collocata alla fine degli anni settanta del secolo scorso quando alcune amministrazioni locali (Torino tra le prime)

¹ In linea generale, “possiamo definire una politica pubblica come un insieme di decisioni ed attività che sono collegate alla soluzione di un problema collettivo” (B. Dente, *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 28).

predispongono un "Progetto Giovani", spesso frutto di forme di cooperazione interassessorile, composto da iniziative che spaziano in diversi ambiti (sport, disagio sociale, lavoro, ecc.) destinate a giovani di età compresa tra i 14 e i 29 anni, con particolare attenzione a quelli in situazioni di maggior difficoltà sociale. Negli anni successivi tali iniziative iniziano a diffondersi nelle diverse amministrazioni comunali, dapprima in quelle di maggior dimensione ma poi anche nei comuni medio-piccoli; i principali interventi con esse realizzati riguardano l'apertura di spazi di aggregazione, di sportelli informativi (Informagiovani), di laboratori per l'espressione creativa, l'istituzione di sedi di partecipazione, coinvolgimento e rappresentanza dei giovani (consulte, forum, ecc.), nonché l'avvio di alcuni servizi e progetti innovativi in ambito culturale e scolastico (Gallini, 2003; Mesa, 2010). Nei decenni successivi, tale settore di policy registra l'ingresso di altri tre importanti attori istituzionali. Innanzitutto le Regioni che, negli anni novanta, approvano leggi appositamente dedicate ai giovani con le quali si prevede per lo più l'erogazione di finanziamenti a sostegno sia delle iniziative comunali e provinciali sia delle progettualità espresse da soggetti appartenenti al terzo settore (cooperative, associazioni, ecc.). In secondo luogo, le istituzioni europee che oltre ad avviare una serie di programmi destinati ai giovani (Youth for Europe, Erasmus) nel 2001 predispongono un Libro Bianco ("A New Impetus for European Youth") e negli anni più recenti approvano alcuni documenti volti a sottolineare la rilevanza della questione giovanile (Bendit, 2010). Infine, a livello nazionale, nel 2006 viene istituito il Ministero per le politiche giovanili e le attività sportive (con funzioni di indirizzo e coordinamento) e il Fondo nazionale per le Politiche Giovanili. Oltre a predisporre le basi per un Piano nazionale per i giovani (2007), l'azione del Ministero assume particolare rilevanza verso la fine del primo decennio, promuovendo un significativo programma di intervento fondato sulla cooperazione interistituzionale (avvalendosi di Accordi di Programma Quadro Stato Regione). Attraverso gli APQ, stipulati nel 2008, oltre a sostenere linee di intervento "tradizionali" (quali gli Informagiovani, gli spazi per l'aggregazione giovanile, ecc.), si avviano anche iniziative innovative destinate a promuovere "azioni che facilitano la transizione alla vita adulta, abbassando alcune soglie che rendono difficilmente superabili gli accessi a credito, impresa, innovazione, lavoro, formazione, casa e abitazione per studenti" (Campagnoli, 2010). Come si può osservare in questa breve ricostruzione (si veda oltre per maggiori approfondimenti riferiti all'esperienza piemontese), la politica giovanile assume i tratti di un ambito di policy avviato per iniziativa dalle amministrazioni comunali che nel corso degli anni ha registrato il coinvolgimento di altri livelli di governo (le Regioni, lo Stato, le istituzioni europee). Un aspetto significativo di questo settore di policy riguarda il ruolo giocato dalle strutture amministrative dedicate alla "questione giovanile"; queste infatti hanno da un lato attivato progetti e servizi innovativi, relativamente autonomi (ad es. Informagiovani), dall'altro hanno svolto funzioni di collegamento e coordinamento sia all'interno delle rispettive istituzioni di appartenenza, sia con altri soggetti istituzionali (ad es. scuole, università, ecc.).

Alla definizione di politica giovanile intesa in senso stretto come sopra brevemente descritta è tuttavia possibile affiancare una seconda definizione per cui la politica giovanile risulta composta dagli interventi (leggi, programmi, piani, progetti) volti "ad affrontare i problemi specificatamente legati alla gioventù" (Mesa, 2010) o comunque destinati alla popolazione giovanile. In questa seconda accezione, il quadro delle politiche giovanili che emerge è assai più esteso e ricco poiché esso risulta composto dall'insieme degli interventi "nei principali settori inerenti i giovani, in particolare l'istruzione, l'occupazione, la creatività e l'imprenditorialità, l'inclusione sociale, la salute e lo sport, la partecipazione civica e il volontariato" (Campagnoli, 2010). Le politiche dell'istruzione,



nelle sue diverse componenti (innanzitutto la scuola secondaria e l'università), costituiscono per definizione una componente della politica giovanile: i suoi principali beneficiari (gli studenti) rappresentano infatti larga parte della popolazione giovanile. Altrettanto rilevante per la condizione giovanile è la politica del lavoro nelle sue diverse articolazioni (promozione dell'occupazione, regolazione dei rapporti di lavoro, sostegno al reddito dei disoccupati) poiché influisce decisamente sui percorsi che i giovani devono affrontare per inserirsi nel mondo dell'occupazione. Questi settori di policy sono stati oggetto di significative riforme nel corso degli ultimi decenni. In ambito scolastico, si sono succedute diverse leggi di riforma dei cicli (ad es. la l.n. 30/2000 e la l.n. 53/2003) e numerosi provvedimenti che hanno investito la dimensione organizzativa e finanziaria delle istituzioni scolastiche. Per l'università, alla riforma degli anni novanta che ha ampliato l'autonomia degli atenei (consentendo anche una offerta formativa maggiormente diffusa sul territorio), nell'ultimo decennio sono seguiti diversi interventi riformatori (l'ultimo in ordine di tempo è la legge 240/10) che hanno inciso sui curricula (3+2), sui criteri di reclutamento del personale e sugli organi di governo. Anche nel campo delle politiche del lavoro si è registrata nell'ultimo ventennio una significativa vivacità riformatrice (dal "pacchetto Treu" del 1997 alla "legge Biagi" del 2003) al fine di rendere più flessibile il mercato del lavoro, fronteggiare l'elevata disoccupazione giovanile e riorganizzare la macchina amministrativa (servizi provinciali per l'impiego). In questo ambito è possibile distinguere misure regolative (introduzione di numerose tipologie contrattuali, disciplina dell'apprendistato) ed interventi di carattere proattivo volti a favorire l'occupazione attraverso l'istituzione di servizi di orientamento e corsi di formazione (che trovano nel programma del Fondo Sociale Europeo una rilevante fonte di finanziamento). Se quelle dell'istruzione e del lavoro sono fondamentali tessere del mosaico delle politiche giovanili intese in senso lato, in numerosi altri settori è possibile individuare misure, più o meno significative, destinate ai giovani. Si pensi alle iniziative, talora estemporanee altre volte più consolidate, rivolte a promuovere l'accesso all'abitazione e al credito, le agevolazioni nel campo del trasporto pubblico, ecc. Un possibile quadro di sintesi delle politiche giovanili, articolato per settore di policy, obiettivi generale ed interventi (vedi tab. 1) è stato proposto di recente, in un rapporto realizzato su iniziativa dell'Unione Europea (Ecorys, 2011).

Le difficoltà che si incontrano nel ricostruire le politiche per i giovani sono in parte legate anche alla consistente variabilità della categoria dei destinatari. Per individuare la popolazione giovanile si possono percorrere (almeno) due strade. La prima consiste nel definire delle fasce di età per cui la coorte di cittadini ricompresa in uno specifico intervallo è per definizione considerata giovane. Si tratta di un approccio un po' rigido ma che trova ampio utilizzo nella dimensione normativa delle politiche, ossia nella legislazione, quando si rende necessario individuare le caratteristiche dei soggetti beneficiari "giovani". Un rapida lettura di alcuni provvedimenti ci restituisce tuttavia una popolazione giovanile che tende ad ampliarsi o a ridursi nei diversi casi, anche in ambiti di intervento simili; per limitarsi a pochi esempi, la normativa sull'apprendistato (d.lgs 167/2011) è applicabile ai giovani tra i 15 e i 29 anni di età; il recente "Piano Giovani 2011-2013" (misura 2) della Regione Piemonte individua come destinatari finali "le imprese create e gestite da giovani imprenditori piemontesi di età inferiore ai 35 anni"; i beneficiari della "misura 112" dell'attuale Programma di Sviluppo Rurale piemontese (indirizzata a sostenere gli insediamenti agricoli) sono "i giovani che hanno un'età inferiore a 40 anni".



Tabella 1 The eight fields of action outlined in the EU Youth Strategy

POLICY FIELD	RELATED POLICY INTERVENTIONS
<p>Education and training</p> <p>Equal access for young people to high quality education and training at all levels and opportunities for lifelong learning should be supported</p>	<p>Address early school leaving</p> <p>Support youth work and non formal learning opportunities</p> <p>Promote learning mobility of all young people</p> <p>Encourage learning in support of young people's innovation, creativity and entrepreneurship</p>
<p>Employment and entrepreneurship</p> <p>Supporting young people's integration into the labour market, either as employees or as entrepreneurs</p>	<p>Skills provided matching those require for employment</p> <p>Consider the effects of flexisecurity on young people</p> <p>Provision od career guidance and counseling</p> <p>Mobility, free movements og young people</p> <p>Entrepreneurship Education</p> <p>Promoting quality apprenticeship and internship</p>
<p>Health and weel-being</p> <p>promoting health and well-being of young people</p>	<p>health and phisical activity</p> <p>Well-being (physical, mental and social)</p> <p>Sexual health</p> <p>Health education and raising awareness</p> <p>Health and new media (benefits and dangers)</p>
<p>Participation</p> <p>Promoting young people's participation in representative democracy and civil society</p>	<p>Civic participation and tne new media</p> <p>Support political dialogue between youth and policy makers</p> <p>promote the participation of a greater youth diversity in representative democracy</p>
<p>Voluntary activities</p> <p>Support and recognize the value of youth volunteering</p>	<p>Recognition (certyfing) of skills acquired through volunteering</p> <p>Promote mobility of volunteers</p> <p>Promote quality of volunteering and protect volunteers</p> <p>Promote intergenerational solidarity through volunteering</p>
<p>Social inclusion</p> <p>Combating youth poverty and social exclusion</p>	<p>Promote youth work and youth centres</p> <p>Adopt cross-sectoral approach to address poverty</p> <p>Promote openness and the intercultural understanding</p> <p>Support young families</p>
<p>Youth and the world</p> <p>Youth involved in policy making processes on global issues (climate change, development cooperation, human rights) outside of the EU</p>	<p>Raising awareness of global issues among young people</p> <p>Youth representatives participation in international meetings (youth international relations)</p> <p>Fostering intercultural understanding through exchanges, seminars and training course</p>
<p>Creativity and culture</p> <p>Supporting youth capacity and opportunities to be creative and youth access to culture</p>	<p>Foster creativity through cultural activieties</p> <p>Widen access to culture</p> <p>Promote creativity through the use of new media</p>

Fonte: Ecorys, 2011

Il carattere variabile della popolazione giovanile emerge anche nel caso in cui si ricorra a metodi più flessibili per la sua individuazione. Se l'età giovanile viene intesa come fase di transizione dall'adolescenza all'età adulta è possibile individuare alcuni passaggi tipici: l'uscita dal circuito formativo, l'ingresso nel mondo del lavoro, l'affrancamento dalla famiglia di origine, la formazione di una nuova famiglia (sia essa formalmente sancita o meno), l'assunzione di compiti genitoriali. É questa la soluzione adottata in alcune ricerche



dell'Istituto IARD sulla condizione giovanile che tuttavia, in considerazione del prolungarsi del "tempo di percorrenza" necessario a compiere alcuni dei passaggi sopra richiamati, ha condotto negli anni a prendere in considerazione diverse fasce di età: nelle indagini degli anni ottanta la popolazione giovanile coincideva con la fascia di età 15-24 anni ma nei lavori successivi essa si è ampliata dapprima alla coorte 15-29 (nei rapporti degli anni novanta) ed infine alla coorte 15-34 anni (nelle ultime edizioni) (Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2002). Una popolazione così estesa non può che essere assai differenziata sotto il profilo dei bisogni e delle domande che essa rivolge al sistema delle politiche.

Se i confini delle politiche giovanili e delle popolazioni giovanili tendono ad essere incerti e mutevoli ne consegue che anche i problemi e gli obiettivi delle politiche giovanili risultano molteplici e differenziati. La condizione giovanile infatti non è di per sé un problema ma lo diventa solo quando all'essere giovani è unito un qualche altro carattere critico che può investire quote, più o meno estese, della popolazione giovanile: l'essere disoccupato, non concludere la scuola dell'obbligo, mettere in atto comportamenti a rischio, incontrare eccessive difficoltà nell'accedere al credito finanziario, ecc. In linea generale, è tuttavia possibile identificare due diverse prospettive nelle politiche giovanili. La prima consente di raggruppare quelle politiche fondate su un'immagine del giovane quale soggetto almeno potenzialmente "deviante", disadattato o vittima. Sono riconducibili a tale categoria le politiche prevalentemente orientate ad affrontare il disagio giovanile (si pensi per esempio alle politiche di lotta alla tossicodipendenza avviate negli anni ottanta e novanta), solitamente destinate a quote relativamente contenute di destinatari. Se per contrasto si adotta una prospettiva in cui il giovane non è un problema bensì una risorsa entrano in gioco le politiche più ordinarie (istruzione e lavoro), rivolte all'intera popolazione giovanile, che mirano a sostenere i giovani nel mettere a frutto il loro potenziale.

In sintesi il quadro delle politiche giovanile assume i tratti di un mosaico (o forse più correttamente di un patchwork) assai composito che può essere articolato in tre componenti. La prima costituita da quella che abbiamo definito la politica giovanile in senso stretto che risulta composta dagli interventi predisposti da quelle componenti organizzative che all'interno delle diverse istituzioni si occupano esplicitamente dei giovani (settori, servizi, dipartimenti per le politiche giovanili). La seconda articolazione è invece formata da politiche che incidono significativamente sulle condizioni di vita della popolazione giovanile (in primis istruzione e lavoro) attraverso servizi, progetti e misure gestiti da estese strutture amministrative ramificate in vari modi nelle diversi livelli di governo. La terza ed ultima articolazione è invece composta da una serie di azioni e misure elaborate e/o attuate da strutture istituzionali la cui azione si esercita in settori di policy consolidati e, di norma, non esplicitamente orientati alla popolazione giovanile. Si tratta di misure spesso puntuali, talora modeste e/o caratterizzate da una certa discrezionalità nel tempo e le si può ritrovare annidate nei diversi settori di policy (sanità, trasporto, servizi sociali, ecc.). Poiché non è possibile ricostruire, in modo approfondito e compiuto, le componenti dell'intero quadro descritto, si è scelto di mettere a fuoco due tasselli del mosaico: l'evoluzione di ciò che abbiamo definito la politica giovanile in senso stretto e le iniziative volte a sostenere l'imprenditorialità giovanile, come esempio di politiche in senso lato tese a favorire i giovani.



2. LE POLITICHE GIOVANILI “IN SENSO STRETTO”: L’ESPERIENZA DEL PIEMONTE

Il carattere ambiguo delle politiche giovanile appena illustrato è ben presente e caratterizzante anche nella cosiddetta politica giovanile “in senso stretto”. Nelle pagine che seguono, in ragione dei temi e dei soggetti istituzionali coinvolti, verrà ricostruita una sorta di cronologia delle politiche giovanili piemontesi, individuando cinque fasi distinte (vedi figura 1), con particolare attenzione al periodo più recente.

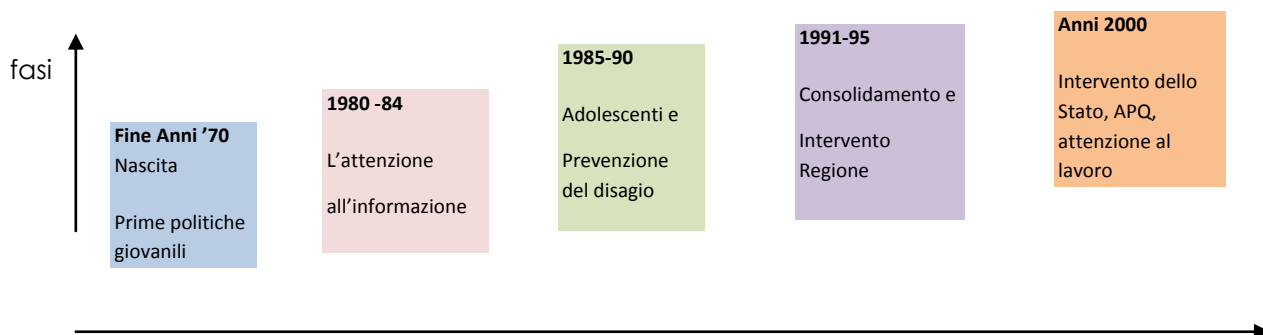


Figura 1 Cronologia delle principali fasi delle politiche giovanili

2.1 Il decollo delle politiche: gli anni '70 e la nascita del “progetto giovani”

Storicamente i primi “Progetti Giovani” sono stati voluti dagli Enti Locali a partire dagli anni '70 e riguardano interventi di prevenzione del disagio. Nel 1977 la Città di Torino, prima in Italia, elabora un “Progetto Giovani” rivolto alla fascia di età tra i 14 e i 29 anni, e in particolare a coloro che vivono situazioni di difficoltà sociale, per sperimentare nuove forme di integrazione.

L'Amministrazione comunale decide di puntare sulla cooperazione interassessorile. Ritenendo la condizione giovanile un ambito di interesse generale e “bipartisan”, viene così costituita una Sottocommissione guidata, in maniera paritetica, da due consiglieri delegati con competenze esecutive, uno della maggioranza ed uno dell'opposizione. Al progetto partecipano gli Assessorati alla Cultura, Istruzione, Lavoro, Assistenza sociale e Tutela dell'ambiente. Vengono coinvolte, sin dall'inizio, istituzioni quali il Tribunale per i minorenni, il Provveditorato agli Studi, le Scuole, le Aziende Sanitarie Locali e alcune associazioni presenti sul territorio cittadino.

Dopo l'esperienza di Torino, altri Comuni hanno seguito l'esempio ed hanno attivato iniziative analoghe: Bologna, Modena, Forlì, Reggio Emilia, Livorno, Perugia, Terni.

Per coordinare le diverse proposte ed attività degli enti, Assessorati ed associazioni sin dall'inizio viene costituito un apposito Ufficio per il coordinamento delle iniziative del Progetto Giovani, composto dai rappresentanti degli Assessorati ai quali compete maggiormente la realizzazione dei singoli progetti. Questo Ufficio, gestito dall'Assessorato con delega alla gioventù, coordina operativamente l'avvio ed il procedere dei singoli progetti del piano generale. Ha, inoltre, il compito di individuare gli strumenti finanziari ed amministrativi necessari per l'implementazione degli interventi, assicurare una costante correlazione tra le diverse iniziative del Progetto, informare i giovani sulle opportunità già



operative e su quelle future, raccogliere e coordinare le iniziative messe a disposizione dei giovani dalla città.

Parte la fase sperimentale del Progetto Giovani; i principali interventi riguardano:

- ▶ lavoro e formazione professionale: cantieri per giovani disoccupati, incentivi alle attività artigianali, promozione della cooperazione giovanile, laboratori di quartiere, corsi di formazione;
- ▶ sport: corsi e iniziative nelle diverse discipline sportive;
- ▶ aggregazione: momenti di socializzazione all'interno dei centri di incontro;
- ▶ impegno sociale: esperienze di scambi internazionali e di lavoro volontario;
- ▶ prevenzione del disagio: lotta alle tossicodipendenze e all'emarginazione;
- ▶ devianza minorile: collaborazione con il carcere Ferrante Aporti per favorire il reinserimento sociale dei ragazzi che hanno scontato una pena;
- ▶ servizio civile: coinvolgimento degli obiettori di coscienza nelle attività di vari servizi del Comune.

2.2 Il periodo 1980-1984: primo assestamento e strumenti di informazione rivolti ai giovani

Nel 1980 l'Amministrazione Comunale decide di rendere più stabile lo sviluppo del Progetto Giovani tramite una programmazione quinquennale. Nascono due realtà storiche per il Settore. Nel 1982 viene inaugurato l'InformaGiovani, primo Centro aperto in Italia, sul modello francese. Le informazioni disponibili riguardano tutti gli ambiti di interesse dei giovani: formazione, lavoro, tempo libero, opportunità di partecipazione sociale, offerte di viaggi e vacanze, studio e lavoro all'estero.

La rivista Informa Giovani, nata nel 1977 come bollettino, nel 1980 diventa un periodico bimestrale contenente notizie a carattere prevalentemente informativo sulle principali problematiche giovanili.

2.3 Orientamento alle questioni degli adolescenti e prevenzione del disagio (1985-1990)

Il 1985 è l'anno Internazionale della gioventù. Il successo del Progetto Giovani apre all'interno dell'amministrazione un dibattito su quali debbano essere gli obiettivi e le azioni intraprese in questo campo. La soluzione iniziale è stata quella delle politiche trasversali coordinate da un'unica regia; per favorire lo sviluppo delle politiche giovanili viene fatto ora un ulteriore passo avanti con l'istituzione di un Assessorato alla Gioventù per il coordinamento del Progetto Giovani.

Nel 1987, dieci anni dopo la delibera che sancì la nascita del Progetto Giovani, viene approvata una nuova delibera-quadro "Criteri generali per la programmazione e realizzazione di interventi rivolti a preadolescenti e adolescenti con valenza preventiva ad ogni forma di disagio giovanile. Indicazioni alle circoscrizioni per la progettazione territoriale. Decentramento dei fondi". La delibera segna la nascita del Progetto GI.A.DA.Torino (Giovani e ADolescenti a Torino). Verso la fine del quinquennio, il campo di intervento del Settore si allarga ad abbracciare le svariate esigenze legate alla condizione giovanile; si affacciano le prime attività culturali, le esperienze di partecipazione, le ricerche sulla condizione giovanile.



2.4 Consolidamento delle attività e l'intervento regionale (199-1995)

La città di Torino ha anticipato un'attenzione verso l'area della prevenzione che, a livello nazionale, arriva solo nei primi anni Novanta, con l'approvazione di due leggi: la 162/90 (raccolta poi in Testo Unico dal DPR 9-10-1990, n. 309), che riguarda la Disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza; e la 216/91, che riguarda i Primi interventi a favore dei minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose.

Ci si pone l'obiettivo di creare delle strutture di servizio stabili, orientate a consolidare risposte ai bisogni e ai desideri espressi dai giovani, e si rivolge particolare attenzione a tutte quelle occasioni che contribuiscono a fare entrare il Progetto in una dimensione europea.

Il 13 febbraio 1995, la Regione Piemonte promulga la Legge n. 16 "Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani", con la quale intende favorire la realizzazione di iniziative degli Enti Locali e dell'associazionismo giovanile nei campi economico, sociale e culturale.

2.5 I giovani come risorsa (1995-2000)

Nel 1995 la delega alla Gioventù e quella all'Istruzione vengono unificate nell'Assessorato comunale al Sistema educativo. Nel 1997 viene approvata la nuova delibera quadro "Torino Giovani, le politiche della Città. Indirizzi per il coordinamento e lo sviluppo", all'interno della quale si osserva un chiaro cambiamento di prospettiva rispetto agli anni precedenti. In particolare, si può dire che, pur non dimenticando i giovani in difficoltà, si sposta l'attenzione dal concetto di giovani come problema a quello di giovani come risorsa della e per la Città: "I giovani costituiscono la principale risorsa di una società civile perché ne rappresentano il futuro generazionale, progettuale e culturale. La reale possibilità del mondo adulto di promuovere idee, valori, prospettive di vita, e di assolvere quindi al suo compito fondamentale, passa attraverso il riconoscimento del potenziale insostituibile che i giovani rappresentano e l'impegno nella responsabilizzazione, nella creazione di opportunità, nell'investimento verso le nuove generazioni."

Vengono individuate una serie di priorità per il futuro: attenzione all'ascolto, anche per le forme di comunicazione più provocatorie; coinvolgimento diretto dei giovani nella gestione della Città; sostegno dell'imprenditoria giovanile nei campi dell'informatica, del multimediale, della cultura e dello spettacolo; creazione di un sistema di servizi che offra un continuum tra informazione, orientamento e consulenza; apertura alla dimensione europea e internazionale, per trasformare la mobilità da semplice occasione di viaggio a presa di coscienza delle differenze culturali.

Sempre nel 1997 la Legge Nazionale 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" favorisce il passaggio da politiche di contenimento del disagio a politiche di promozione dell'agio e rappresenta anche una grande opportunità di trasferimento di fondi dal centro alle periferie.

Per sottolineare la nuova visione dei giovani, come risorsa e non più come problema, nel 1998 il Settore comunale cambia nome da "Problemi della Gioventù" a "Gioventù e Tempo Libero".



Verso la fine del quinquennio si verifica una situazione anomala per le politiche giovanili, che vengono delegate a due Assessorati diversi: Decentramento, per le politiche giovanili territoriali, e Cultura, per le attività culturali per i giovani. Nascono così servizi molto più specializzati e qualitativamente elevati, anche se poco coesi tra loro: il Progetto Periferie incentiva la partecipazione dei giovani alle attività organizzate nella loro zona di residenza, in seno all'Assessorato al Decentramento; il Progetto Ragazzi del 2006 promuove il volontariato in vista delle Olimpiadi Invernali Torino 2006, in seno all'Assessorato alla Cultura.

2.6 Verso un nuovo ruolo sociale dei giovani (2001-2006)

Nel 2001, la pubblicazione del Libro Bianco sulla condizione dei giovani europei mette in luce nuovi aspetti su cui riflettere: progressivo aumento del limite di età per la fascia giovanile, percorsi di vita sempre meno lineari e non riconducibili a modelli comuni, allontanamento dalle istituzioni. Inizia, dunque, un percorso di riorganizzazione che punta sul coinvolgimento di tutti gli operatori: la volontà è quella di uscire da un'impostazione dispersiva nella gestione delle iniziative e passare a un lavoro sulle politiche: cambiando sensibilmente la realtà giovanile, cambia in parallelo la progettualità del Settore, che intende trasformarsi da ente che offre opportunità a soggetto facilitatore della partecipazione attiva dei giovani. Un segnale di rafforzamento delle politiche giovanili è rappresentato dalla creazione della Divisione "Gioventù e Cooperazione internazionale" all'interno della quale si colloca il Settore che cambia nome, da "Gioventù e tempo libero" a "Politiche giovanili".

Un elemento di innovazione è l'attenzione verso il lavoro di rete, con la costituzione di tavoli di lavoro interdivisionali e interistituzionali, e di molteplici partenariati per la progettazione e gestione delle iniziative.

Un secondo elemento di innovazione è che i giovani vengono visti non come semplici destinatari di progetti e iniziative, ma come soggetti attivi e protagonisti che devono essere coinvolti e valorizzati all'interno di un quadro di regole chiare e condivise. L'Amministrazione comunale non è più progettista in prima persona, ma si adopera per dotare la città degli strumenti necessari per elaborare e implementare dei progetti. L'idea è quella di snellire il ruolo istituzionale dell'Assessorato con delega alla gioventù e di favorire un maggior protagonismo delle associazioni e dei giovani stessi nella produzione di politiche giovanili. All'Assessorato rimane un ruolo di regia rispetto alle iniziative interne ed esterne all'Amministrazione. La creazione delle nuove politiche avviene attraverso un processo di progettazione partecipata con il coinvolgimento degli operatori del Settore e dei principali partner che nella Città hanno collaborato nella realizzazione delle iniziative per i giovani.

La nuova politica si fonda su finalità strategiche che orientano e caratterizzano l'operatività complessiva del Settore e linee guida quali criteri metodologici di tipo valoriale che guidano l'azione del Settore e vanno tenute presenti nella programmazione dei progetti e dei servizi rivolti ai giovani.



2.7 *L'intervento dello stato e le politiche per i giovani della Regione Piemonte (2007-2012)*

Con l'avvento del nuovo millennio si assiste all'intervento di un nuovo attore sulla scena delle politiche giovanili a livello locale. Dopo anni in cui la delega a livello nazionale ricadeva sotto il Ministero della Cultura e dello Sport, si assiste alla creazione in Italia del primo Ministero per le Politiche Giovanili e, successivamente, dell'attivazione di una serie di piani e di interventi (gli APQ e il Piano Giovani) che, senza modificare sostanzialmente i campi d'intervento tradizionali, determinano comunque un rovesciamento: da politiche progettate dal basso (il Comune) che si rivolgevano verso il centro (i diversi Ministeri) per ottenere i finanziamenti a politiche indirizzate dall'alto (Ministero) e realizzate dai Comuni. Sostanzialmente questi ultimi godono di una minore autonomia realizzativa in quanto dipendono sempre più strettamente dal Governo per la copertura finanziaria dei progetti.

Le politiche giovanili sono nate e si sono radicate, nelle istituzioni e nei bilanci, su alcuni presupposti che appaiono in via di superamento. I "giovani" sono stati rappresentati principalmente come "gruppo sociale" portatore di interessi specifici e/o come specifica categoria di consumatori. A volte le due connotazioni si sono sovrapposte. Ciò ha portato a sviluppare una politica dell'offerta che ha attribuito ai giovani specifici interessi, bisogni e domande conseguenti.

Le politiche locali hanno, generalmente, scelto di favorire lo sviluppo di mercati (anche locali) per i beni "tipicamente" giovanili costruendo, su questo versante, equilibri tra pubblico e privato variabili a seconda delle congiunture e delle tradizioni di welfare locale. In modo quasi generalizzato le Amministrazioni locali si sono assunte il compito di sviluppare politiche di offerta di beni specifici, sviluppando principalmente l'offerta:

- ▶ di spazi per la ricreazione e la creatività (beni "assegnati" e destinati, paradossalmente, solo a due categorie di cittadini: giovani e terza età);
- ▶ di informazione (orientata contemporaneamente all'universo dei beni di consumo e dei diritti percepiti come "tipicamente giovanili").

Parallelamente ha continuato a svilupparsi un'attenzione speciale alla condizione giovanile percepita e rappresentata nei suoi versanti del disagio, della devianza e della disaffiliazione.

La nuova prospettiva e il nuovo orientamento hanno invece come riferimento i temi della società della conoscenza e dell'informazione, delle sfide che ne derivano per i sistemi locali ed europeo. Da questo punto di vista, perciò, le politiche giovanili si configurano come politiche degli investimenti nelle risorse umane: politiche delle identità, delle priorità, delle strategie e dell'innovazione. In questa prospettiva, per esempio, i Comuni e le Province hanno spesso praticato l'integrazione delle politiche giovanili nelle più complesse e articolate politiche di promozione dei diritti sociali. Tra essi, in particolare, è stata data molta attenzione ai diritti di cittadinanza: in molti casi le politiche giovanili locali sono diventate un aspetto (e non di rado il terreno principale di sperimentazione) delle politiche di cittadinanza.

Le politiche giovanili stanno passando da una attenzione al mondo giovanile secondo una prospettiva assistenziale, ricreativa, animativa, aggregativa, ad una attenzione verso le questioni della cittadinanza, dell'autonomia, dello sviluppo locale, della transizione verso l'età adulta.



Le politiche giovanili entrano nella logica delle politiche dell'investimento, dello sviluppo, della conoscenza, secondo le prospettive assunte dall'Unione Europea con la "Strategia di Lisbona".

Queste nuove condizioni, per essere durature e portatrice di benefici a lungo termine, necessitano di nuovi apprendimenti e di nuove competenze in coloro che a diversi livelli operano nell'ambito delle politiche giovanili, per potere assumere un ruolo guida nel moltiplicare nelle diverse aree italiane le ricadute positive.

In questa prospettiva, i Piani Locali Giovani, recepiscono gli indirizzi dell'Accordo di Programma Quadro 2007-2009 in materia di politiche Giovani della Regione Piemonte, e individuano le proprie linee d'indirizzo nelle seguenti azioni:

Azione 1. La partecipazione

Azione 2. Verso l'autonomia personale

Azione 3. Sviluppare identità

Azione 4. Sostenere l'esistente

Azione 5. Rafforzare i sistemi locali

Con l'avvento della prima legge in materia di politiche giovanili la Regione si dota di un'apposita norma che prevede la creazione di un Piano Annuale di interventi e tre specifiche azioni:

- 1) L'Osservatorio sulla condizione giovanile, la cui attività è rivolta a due obiettivi: da un lato la raccolta e l'aggiornamento dei dati relativi alla condizione giovanile, dall'altro un'analisi delle iniziative, delle strutture e dei servizi offerti dai soggetti, sia pubblici che privati, che intervengono a favore dei giovani.
- 2) Sostegno a progetti concordati con soggetti sopranazionali (Unione Europea) o nazionali (altri Enti Locali e/o altri settori regionali di pertinenza come la Cultura, Istruzione, Formazione professionale, Turismo, Lavoro, ecc.): per questi progetti non è prevista una procedura di approvazione che contempli bandi di concorso. A titolo esemplificativo basti citare alcuni di questi progetti: "Socrates", "Leonardo" e "Gioventù" in collaborazione con le Istituzioni scolastiche e l'Unione Europea; "Anteprima Colonia Sonora", "Green age" e la Rassegna biennale internazionale della creatività giovanile in campo culturale; il sostegno ai progetti rivolti ai giovani nell'ambito dei processi di riqualificazione urbana.
- 3) Sostegno a progetti selezionati tramite bando di concorso, espressamente rivolti ad Associazioni ed Enti locali, dove sono previsti specifici criteri per l'assegnazione dei contributi regionali. Le finalità, i destinatari e le procedure sono espressamente contenuti nell'art.5 della legge 16/95.

Una prima novità, in un panorama caratterizzato da risorse modeste (circa 1 ml di euro su tutta la regione) e una metodologia di distribuzione classicamente "a pioggia", è rappresentata dal coinvolgimento delle Province, inizialmente nella fase di filtro e selezione dei progetti di cui si richiede il finanziamento e, successivamente, nella stesura dei Piani.

La normativa definisce espressamente le finalità, volte a promuovere:



- a) l'inserimento sociale e la partecipazione dei giovani;
- b) il disagio giovanile con interventi mirati a prevenire percorsi di devianza;
- c) la mobilità giovanile, con iniziative di scambio socio-culturale fra Paesi europei;
- d) la cooperazione, l'aggregazione e l'associazionismo;
- e) l'informazione e la consulenza per i giovani;

Dal 1998, al fine di coordinare l'azione regionale ed evitare duplicazioni d'intervento, non sono più state ammesse a contributo una parte delle azioni dirette alla fascia minorile (e più direttamente riconducibili all'area della prevenzione primaria del disagio giovanile), poiché le stesse possono essere inserite nella programmazione territoriale, tramite la legge 285/97 dell'Assessorato Regionale Assistenza. Nello stesso anno, inoltre, sono state aggiunte due ulteriori aree d'intervento con l'obiettivo di:

- f) favorire iniziative e realizzare progetti per la prevenzione sociale e la promozione della salute pubblica, incentivando iniziative ideate dai giovani;
- g) favorire la partecipazione dei giovani a programmi di concertazione per la creazione di spazi urbani, politiche dell'abitazione e dell'ambiente urbano.

Per quanto riguarda i destinatari dei contributi regionali s'intendono, come espressamente richiesto dalla legge, i soggetti pubblici (Province, Comunità Montane, Comuni, ASL) e privati (associazioni e cooperative giovanili) che abbiano come finalità specifica o prevalente l'azione a favore dei giovani.

Per una decina d'anni la legge 16/95 rappresenta l'unica normativa espressamente dedicata al settore delle politiche giovanili, anche se con il passare degli anni se ne prevede l'abrogazione o la sostituzione con altro provvedimento ma senza mai arrivare oltre la discussione in commissione. La legge viene, tuttavia, sostanzialmente modificata con la rinuncia all'Osservatorio Permanente sulla condizione giovanile intervenuta nel 2008.

Un'annotazione riguarda la collocazione del settore Politiche Giovanili all'interno della struttura organizzativa della Giunta regionale, in un primo tempo come Ufficio Affari Internazionali e Comunitari. Collocazione che verrà, successivamente modificata con lo spostamento presso la Direzione Cultura, Turismo e Sport.

All'inizio degli anni 2000 l'Ires ha svolto, su incarico della Regione Piemonte una ricerca sui primi anni di attuazione della legge 16/95, analizzando le domande presentate e quelle accolte, le risorse assegnate e la tipologia dei progetti realizzati e dei soggetti coinvolti².

La tabella 2 riassume l'andamento delle domande presentate/accolte e le risorse assegnate nel periodo 1996-2000.

² "Le Politiche per i giovani in Piemonte: la legge regionale 16/95 e le ricerche sui giovani svolte in Italia e in Piemonte dagli anni 50 ad oggi" L. Conforti, C. A. Dondona, D. Barella, R. Gallini. WP IRES 154/2001.



Tabella 2

Domande e risorse (l.r. 16/95) nel periodo 1996-2000

ANNI	DOMANDE PRESENTATE	DOMANDE ACCOLTE	% ACCOLTE SU PRESENTATE	RISORSE ASSEGNATE (LIRE)
1996	102	60	58,80%	691.690.000
1997	111	77	69,30%	1.058.589.000
1998	125	104	83,20%	850.000.000
1999	144	135	93,75%	2.210.000.000
2000	167	154	92,21%	2.199.991.000
Totale	649	530	79,45%	7.010.270.000

I progetti presentati da associazioni o dagli stessi comuni riguardavano principalmente le classiche aree delle politiche giovanili: incontri, dibattiti, attività musicali, corsi di formazione/stage, informa giovani, centri ragazzi, attività teatrali e ludiche, ecc.

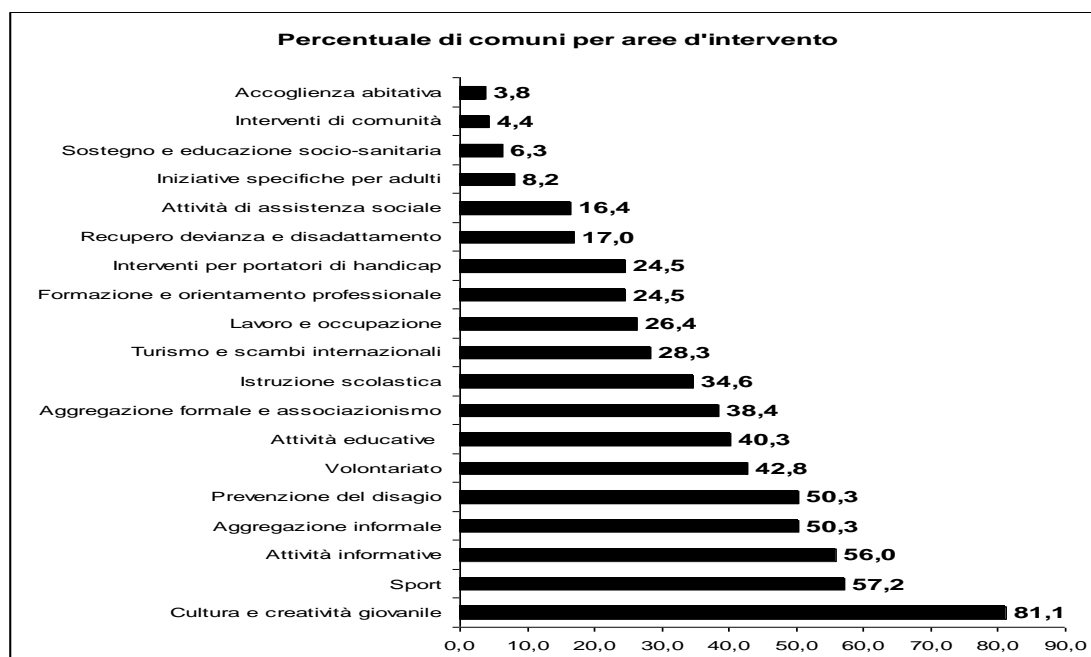
In particolare poi, spiccava la forte incidenza della voce "ricerca, incontri, dibattiti" in cui erano state raggruppate tutte quelle iniziative che prevedono l'acquisizione di dati e informazioni sulla condizione giovanile e simili che, tuttavia, vedono i giovani solo come destinatari ultimi dell'iniziativa o come argomenti di discussione anziché coinvolgerli direttamente.

In un successivo lavoro³, sempre commissionato dalla Regione Piemonte, l'obiettivo era quello di illustrare la composizione istituzionale delle politiche giovanili avviate a livello locale nella regione Piemonte, ricostruire l'insieme organico delle politiche giovanili nei comuni, talvolta percepito come frammentato, non coordinato e scarsamente conosciuto. Nella figura (vedi pagina successiva) si evidenzia come metà delle aree d'intervento riguardano la prevenzione del disagio, più della metà riguarda l'informazione, lo sport e ben l'81% dei comuni indica quale area prevalente la cultura e la creatività giovanile, mentre solo il 26% dei comuni realizzava interventi nel settore lavoro e occupazione.

³ "Le Politiche giovanili nei comuni del Piemonte" C. A. Dondona, R. Gallini. WP IRES 226/2009.



Figura 2 Aree di intervento dei progetti comunali



2.8 La svolta più recente: gli Accordi di Programma Quadro (APQ).

Nel corso degli anni i canali di finanziamento delle politiche giovanili sono stati diversi, ed essenzialmente riconducibili a fondi nella disponibilità degli enti locali e provenienti dall'Unione Europea. Con la nascita del Dipartimento per la Gioventù, prima con il Ministro Melandri e successivamente con il Ministro Meloni, si è avuta per la prima volta una struttura presso la Presidenza del Consiglio che ha creato e gestito il Fondo nazionale per le politiche giovanili. I fondi venivano ripartiti in parte agli enti locali (Regioni, Province e Comuni) per realizzare gli interventi progettati e condivisi con il governo. Una seconda parte delle risorse venivano trattenute dal governo e utilizzate per specifici temi d'intervento: il sostegno al credito per l'acquisto della prima casa, per accedere all'università, inserimento lavorativo, ecc. la ripartizione delle risorse avveniva attraverso specifici bandi. Tuttavia, la maggior parte di queste risorse (più del 50%) non è stata utilizzata per mancanza di domande (difficoltà di effettuare bandi simili a livello nazionale) e i finanziamenti sono passati da un governo all'altro. Si è, infine, deciso di trasferire alle banche i resti per fare in modo che fossero direttamente gli aventi diritto (giovani coppie, ecc...) a richiederli alle banche, beneficiando di un tasso agevolato e con le garanzie prestate dal pubblico.

Tuttavia, anche questa metodologia di ripartizione dei fondi non si è rivelata efficiente. Si è giunti così ad una nuova fase di programmazione fra Stato e Regioni con la stipula degli Accordi di Programma Quadro per una ripartizione su base regionale delle risorse del fondo nazionale. Tutte le regioni hanno stipulato con lo stato degli APQ sui giovani, ma non tutte hanno adottate le stesse modalità organizzative interne. Ad esempio in Sicilia i fondi sono ripartiti attraverso appositi bandi. L'Emilia-Romagna ha invece deciso di creare una legge apposita sui giovani e politiche giovanili. In Piemonte si è deciso di delegare a Province e Comuni i Piani con semplice legge regionale, molto snella, lasciando agli APQ il compito di stabilire le linee programmatiche. La gestione su base provinciale dei Piani



Giovani è tipica del Piemonte e anche della Provincia autonoma di Trento⁴, dove sono stati creati tavoli di discussione specifici per argomento mettendo insieme i soggetti di volta in volta più titolati: una metodologia di lavoro che ha prodotto ottimi risultati in termini di immissione di ragazzi nel mondo del lavoro.

I Piani Locali Giovani

È il tentativo di *condensare* le esperienze e le differenti progettualità realizzate in un territorio, in una prospettiva di *stabilità, integrazione e partecipazione*. È perciò uno strumento, promosso dagli Enti locali, in particolare dai Comuni, che rappresenta il **processo di concertazione tra più enti, istituzioni, organizzazioni e soggetti collettivi**, al fine di armonizzare interessi diversi e individuare obiettivi comuni per l'attuazione di politiche giovanili orientate allo sviluppo locale e all'aumento della partecipazione dei giovani ai processi decisionali.

Il Piano Locale Giovani è un **processo**. Ma è anche un **documento**, che definisce le condizioni, gli obiettivi, le modalità e le risorse con cui si possono sviluppare le politiche giovanili in un territorio.

Il **titolare** del processo è l'ente locale, nel caso specifico **l'amministrazione comunale**, in quanto "*rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*". Ma è la **comunità locale** che "fa", progetta, realizza, gestisce, verifica e valuta il Piano Locale Giovani. Il compito principale dell'ente titolare è, perciò, quello di favorire lo sviluppo delle condizioni necessarie perché l'insieme degli attori locali possano realizzare il Piano.

Il Piano Locale Giovani mette in campo anche azioni specifiche, ma con un **collegamento strategico con le altre politiche** dello sviluppo, che spesso hanno un impatto molto più determinante sulla vita dei giovani rispetto ai provvedimenti specifici a loro dedicati. Il Piano Locale Giovani sviluppa politiche giovanili orientate allo sviluppo del territorio nel suo complesso. Vuole migliorare la qualità della vita della comunità nel suo insieme.

I Piani Locali Giovani perseguono gli obiettivi di:

- favorire una programmazione *bottom up*, fondata su partecipazione, partnership e inclusione del maggior numero possibile di soggetti nel processo decisionale;
- aumentare l'efficienza della spesa pubblica, anche attraverso la semplificazione amministrativa;
- aumentare l'efficacia della spesa pubblica attraverso una concreta aderenza ai bisogni dei territori e al "*taglio dei tempi*" di erogazione/spesa/rendicontazione;
- uscire dalla incertezza/volatilità/discrezionalità dei finanziamenti alle politiche giovanili, per dare alle politiche pubbliche certezza e stabilità.

Il Piano Locale Giovani deve **integrarsi con gli altri fondamentali strumenti della programmazione locale**, come il Patto per lo Sviluppo, il Piano strategico locale, il Piano di Zona, l'Agenda 21, ecc.

Nel 2008 i Comuni partecipanti alla sperimentazione dei Piani Locali Giovani hanno realizzato 163 azioni, di cui 70 di tipo diretto e 93 di sistema. Tra queste azioni, la maggior parte (125, pari al 73% delle azioni) è inerente il tema dell'accesso al lavoro, mentre ancora poco diffuse risultano le azioni per l'accesso al credito (17) e per l'accesso alla casa (21). I PLG, nei 27 territori di attuazione, hanno attivato nel 2008 un numero di 344 partnership di vario tipo con soggetti diversi:

- 104 altri enti pubblici (tra cui altri Comuni, Province e Regioni, Camere di Commercio);
- 67 tra Università, associazioni imprenditoriali, sindacati;
- 73 imprese private, associazioni no profit e cooperative sociali.

⁴ Le politiche giovanili della PAT-Provincia Autonoma di Trento, sono delega del Presidente della Provincia e attuate dal Dipartimento Istruzione, università e ricerca che ha al suo interno uno staff dedicato alle politiche giovanili.



Inoltre, la possibilità di coinvolgere fin da subito soggetti importanti, come le fondazioni bancarie, consente di realizzare e seguire progetti più ambiziosi ed efficaci; più di quanti fosse possibile ottenere mediante una strategia di politiche giovanili basate su finanziamenti a pioggia di tante piccole realtà. Meno quantità ma più qualità.

La modalità operativa dei Piani locali Giovani, adottata dal Piemonte e da altre regioni, ha permesso di utilizzare le risorse disponibili al 100%, nonostante enormi difficoltà burocratiche. Un ulteriore risultato positivo è che si è generato un effetto leva, per cui i fondi regionali sono andati a cofinanziare interventi sul territorio insieme a fondi di altre amministrazioni pubbliche o private (Fondazioni bancarie in primis, Camere di Commercio).

La metodologia dei piani locali offre la possibilità di co-programmare gli interventi insieme ad altri soggetti che operano nello stesso campo, in modo molto più efficiente rispetto alla modalità del bando, che rischia di vedere inutilizzate cospicue risorse che, se non sono state assegnate, tornano a confluire nel fondo nazionale.

Tabella 3 Livelli di governo, attori e risorse

STATO	Dipartimento Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri	Fondo Nazionale Politiche Giovani
REGIONE	Direzione Cultura, Turismo e Sport	Fondi propri e dello Stato derivanti da APQ
PROVINCIA	Assessorati a Cultura e Lavoro	Piani Locali Giovani
COMUNE	Assessorati a Cultura e Lavoro	Piani Locali Giovani

Una prima novità derivante dall'approccio dei Piani locali e degli APQ è stata una maggiore attenzione rispetto al passato per politiche mirate all'inserimento lavorativo dei giovani o ad una loro formazione in prospettiva lavoro e, inoltre, si assiste ad un tentativo di integrazione fra diversi livelli di governo, come quello regionale e quello provinciale. A livello provinciale, infatti, i Piani locali Giovani sono costruiti insieme ai Piani Locali per il Lavoro, facendo lavorare insieme i diversi uffici competenti.

Con lo strumento degli APQ è stato possibile destinare alle politiche giovanili una quota di risorse ben più consistente di quanto avvenisse in passato con la semplice legge 16/95 e come è possibile notare dalla tabella riassuntiva dei fondi stanziati nei due periodi di riferimento degli APQ (vedi tabella 4). Nei primi cinque anni di attuazione della legge regionale per le politiche giovanili erano state assegnate risorse pari a circa 3,5 ml di euro, mentre l'ultimo Accordo di Programma fra la Regione Piemonte e lo Stato prevede stanziamenti di 14 milioni di euro per il periodo compreso tra il 2010 e il 2013. Gli effetti della crisi economica e sistemica degli ultimi anni hanno anche rimodulato l'impiego delle risorse a disposizione, concentrandole maggiormente nel settore del lavoro, della formazione, nei tirocini formativi, negli stage, ecc. più che nei settori tradizionali delle politiche giovanili.



Tabella 4 Risorse stanziare negli APQ

APQ 2007-2009	Fondi Stato: € 4.308.000	Fondi Regione: € 2.800.000	Totale: € 7.108.000.000
APQ 2010-2013	Fondi Stato: € 8.616.000	Fondi Regione: € 5.560.000	Totale: € 14.176.000

Da questa rapida carrellata attraverso gli anni dell'evoluzione delle politiche giovanili è possibile trarre qualche spunto di riflessione. Innanzitutto si può affermare che nel corso del tempo si assiste ad un processo di centralizzazione costante, che vede all'inizio protagonisti i comuni, successivamente la Regione (con il coinvolgimento attivo delle Province) e infine l'intervento dello Stato con la creazione presso la Presidenza del Consiglio del Ministero per le Politiche Giovanili. Allo stesso tempo, si profila un ruolo di "ponte" svolto dalla Regione, fra lo Stato e gli enti locali, un positivo ruolo di regia dei conflitti, anche se con una certa difficoltà nel gestire i rapporti con i singoli settori che autonomamente realizzano politiche che dispiegano effetti sul mondo giovanile ma che non ricadono tradizionalmente fra le politiche ad esso espressamente dedicate. Contemporaneamente al processo di centralizzazione si delinea un progressivo aumento delle risorse disponibili.



3. UN CASO DI POLITICHE GIOVANILI “IN SENSO LATO”: LE POLITICHE DI SOSTEGNO ALL’IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE

L'imprenditorialità, e gli imprenditori, sono riconosciuti come importanti veicoli dello sviluppo economico-sociale, svolgendo un ruolo centrale nelle trasformazioni che inducono crescita economica, dell'occupazione, flusso di innovazioni e dinamica della produttività. La creazione d'impresa è peraltro un elemento su cui si fonda la trasformazione dell'economia che avviene, nell'approccio schumpeteriano, attraverso un processo di distruzione creatrice.

La nascita di iniziative imprenditoriali ogni anno raggiunge livelli significativi in quasi tutte le economie avanzate⁵ (al di là di specifiche differenze) e il fatto che una buona parte delle nuove imprese abbiano tassi di sopravvivenza piuttosto contenuti non toglie che la creazione d'impresa sia un elemento essenziale per la dinamica dell'economia, garantendo lo sviluppo di lungo periodo.

Secondo l'Ocse (Ahmad-Hoffmann, 2007) l'imprenditorialità, che può essere misurata attraverso diversi indicatori essendo un concetto multidimensionale, agisce attraverso l'impatto su una serie di obiettivi di politica economica e sociale: le ragioni per le quali viene considerata con particolare attenzione dalle politiche, non risiedono soltanto nella creazione di ricchezza, ma anche nella creazione di impiego, nella riduzione di disuguaglianze sociali, nell'inclusione sociale, nella considerazione di problemi ambientali. A sua volta il livello di imprenditorialità dipende da una serie di determinanti che derivano da aspetti culturali, istituzionali, della struttura economica prevalente ed anche dalle politiche industriali ed economiche messe in atto con finalità specifiche.

Gli studi in materia hanno messo in evidenza l'estrema eterogeneità delle condizioni che favoriscono la nascita e la sopravvivenza di nuove imprese entro singole industrie, alla luce dell'evoluzione dei paradigmi tecnologici, degli assetti di mercato, del ciclo di vita di un'industria, ecc.

Le politiche a favore dell'imprenditorialità giovanile possono trovare giustificazione nella considerazione che i giovani neo imprenditori possono presentare in grado minore, rispetto alla popolazione più adulta, alcune caratteristiche che favoriscono l'avvio di un'iniziativa imprenditoriale (modesta o nulla dotazione di capitale finanziario, scarsa esperienza professionale, ridotta conoscenza dei meccanismi formali e informali delle attività di mercato) e dunque richiedono un intervento più corposo per superarle. Peraltro, esiste una diffusa letteratura che evidenzia risultati controversi rispetto agli effetti delle politiche dirette a promuovere la creazione d'impresa; tali politiche corrono infatti due rischi distinti: sostenere iniziative imprenditoriali che ce l'avrebbero fatta comunque (anche senza l'aiuto pubblico) o per converso sostenere iniziative inefficienti che non saranno in grado di reggere al venir meno del sostegno pubblico. Tuttavia va ricordato come le politiche per l'imprenditorialità giovanile, come verrà messo in evidenza nei paragrafi successivi, tendono a spostarsi sempre più verso una logica di politiche per l'occupazione (Oecd, 2001), sebbene in una nuova visione del mercato del lavoro, nel quale auto impiego e microimprenditorialità intercettano nuovi ambiti di domanda e nuove modalità di organizzazione dei mercati nel quadro di processi di introduzione di nuove tecnologie,

⁵ Studi recenti individuano tassi di creazione e di sopravvivenza delle nuove imprese non dissimili fra le economie avanzate, anche se con differenti tassi di crescita successivi (elemento che costituisce un fattore determinante sulla crescita dell'economia).



forme di comunicazione, terziarizzazione e frammentazione produttiva, che aprono spazi a relazioni economiche meno strutturate e (micro)innovazione.

3.1 Cosa si ha in mente quando si parla di imprenditorialità?

Solo recentemente si è incominciato a riconoscere l'ambiguità relativa al concetto di imprenditorialità. Convivono infatti differenti concezioni del termine imprenditorialità, che è bene precisare, in quanto ne discende una diversa impostazione tanto sul piano analitico quanto su quello delle politiche: vi è infatti una certa differenza fra l'imprenditore e l'attività imprenditoriale. Non si tratta quindi di focalizzare l'attenzione solo sull'autoimpiego e sulle problematiche delle nuove imprese o delle piccole imprese, ma sullo sviluppo di innovazione, secondo un ampio spettro, all'interno delle organizzazioni esistenti.

In particolare, ne discende che è importante, alla luce della complessa articolazione delle concezioni e delle definizioni di imprenditorialità, anche con riferimento al dibattito pubblico corrente in Italia (ma non solo) riconoscere come le figure individuate come potenzialmente 'imprenditoriali' facciano riferimento in realtà a diverse forme contrattuali di lavoro, imprese e lavoratori autonomi.

Così si può affermare che riferirsi (come spesso succede) alla fonte che offre una definizione 'giuridica' di impresa (il registro delle imprese presso le Camere di commercio) comporta l'inclusione di numerose forme di società di comodo da un lato, dall'altro di società, spesso ditte individuali, che non differiscono da forme di lavoro autonomo che non prevedono un'iscrizione nei registri camerali (come nel caso dei professionisti) o persino forme di lavoro etero diretto assimilabile al lavoro parasubordinato o dipendente. Queste sono proliferate soprattutto in alcuni settori, a seconda delle convenienze, fiscali o sulle normative relative agli adempimenti per l'espletamento di particolari attività (es. sicurezza sul lavoro). Così come numerose forme di lavoro autonomo si configurano in quest'ultima fattispecie.

3.2 Lavoro standard, atipico e auto impiego

Il tema dell'imprenditorialità quindi, nei limiti delle considerazioni sopra esposte, si intreccia fortemente con la questione del lavoro autonomo e della piccola impresa, caratteristiche della forza lavoro e della struttura economica che paiono particolarmente accentuate nel contesto italiano.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come è stato ampiamente sottolineato, il lavoro autonomo ha subito notevoli cambiamenti nel corso del tempo, attraverso le diverse fasi dello sviluppo economico italiano, con la contrazione della quota di lavoro agricolo dapprima, quindi con lo sviluppo di forme di impresa di piccola e piccolissima dimensione, come conseguenza della disarticolazione/frammentazione del tessuto produttivo, infine con la nascita di nuove figure di lavoratori autonomi in attività sia tradizionali che innovative, alcune delle quali caratterizzano in modo specifico il mondo dei lavoratori più giovani.

In realtà quando si guardi alla ricomposizione del quadro informativo sulla diffusione del lavoro autonomo occorre orientarsi tenendo conto dell'evoluzione dei rapporti di lavoro, sia per ragioni istituzionali (le riforme avviate a partire degli anni novanta volte alla flessibilità in ingresso, che hanno determinato nuove fattispecie contrattuali) sia per la



riorganizzazione della struttura produttiva secondo le linee prima accennate. Entrambe queste tendenze hanno determinato una situazione nella quale le forme di auto impiego risultano accresciute. Oltretutto, nel confronto con altri paesi, risultano particolarmente diffuse in Italia (OECD, 2010).

Non tutte queste forme peraltro rispondono alle caratteristiche del lavoro autonomo, dal momento che esistono forme di lavoro autonomo camuffato, quando ricorrono alcune caratteristiche nella relazione fra committente e lavoratore, tali da rientrare entro le caratteristiche di un rapporto di lavoro dipendente.

Isfol plus 2006, analizzando le diverse graduazioni dei rapporti di lavoro atipici, giunge a limitare considerevolmente il numero dei lavoratori autonomi.

3.3 La situazione in Piemonte: alcune evidenze statistiche

Alcune statistiche disponibili consentono di tracciare un primo quadro della situazione che caratterizza la collocazione dei giovani in Piemonte nel contesto del lavoro autonomo e dell'impresa, che potrà essere ulteriormente approfondito (ed esteso ad una disamina della natalità e della sopravvivenza delle nuove imprese sulla base dell'età dell'imprenditore).

In Piemonte le posizioni riferite al lavoro autonomo nell'occupazione giovanile risultano un po' meno diffuse della media, pur non discostandosene. Ma ciò che differenzia le fasce di giovani occupati rispetto ai più anziani non è tanto l'incidenza quanto la composizione. Vi sono alcune differenze nella percentuale di posizioni autonome nelle diverse classi giovanili, che spaziano dal 26% fra i giovani della classe 15-19 anni, che presenta un valore superiore alla media regionale, a valori attorno al 20% o inferiori per le altre due classi che coprono le fasce di età 20-29 anni, di poco superiore nella classe 30-35 anni. La componente del lavoro autonomo nell'occupazione assume una maggior rilevanza nelle classi anziane, crescente a partire dai 55 anni. Ciò che differenzia la situazione delle classi giovanili non è la consistenza delle figure riferite al lavoro autonomo, sia rispetto ai 'non giovani' sia all'interno delle fasce di età giovanili.

Occupazione in Piemonte per posizione nella professione - anno 2010														
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75 e +	TOTALE
01 - Dirigente	0,0	0,0	0,3	0,8	1,0	1,2	2,1	3,6	3,1	3,3	1,9	0,0	2,3	1,6
02 - Quadro	0,0	0,5	2,3	2,2	4,8	5,4	7,5	8,3	7,4	2,2	6,5	1,9	0,0	5,1
03 - Impiegato	4,4	26,3	33,0	36,4	32,4	31,5	28,9	31,9	30,5	12,1	6,5	0,2	0,4	30,6
04 - Operaio	44,3	45,1	41,1	38,8	38,2	37,8	37,8	32,3	28,3	16,0	6,5	3,5	0,7	36,0
05 - Apprendista	24,9	9,4	3,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
06 - Lavoratore a domicilio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07 - Imprenditore	0,0	0,5	0,3	0,5	1,0	1,3	1,4	1,4	1,3	3,2	3,8	5,3	3,1	1,1
08 - Libero professionista	1,9	2,1	3,9	5,8	5,2	4,9	5,1	4,6	5,3	12,1	7,1	10,5	10,9	5,1
09 - Lavoratore in proprio	8,0	5,0	9,4	11,3	14,4	14,9	14,8	14,9	20,6	44,6	53,6	70,3	74,9	15,4
10 - Socio di cooperativa	0,0	0,0	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
11 - Coadiuvante nell'azienda di un familiare	13,7	5,8	3,1	1,6	1,6	1,6	1,7	2,4	2,0	3,7	10,7	6,6	7,7	2,3
12 - Collaborazione coordinata e continuativa	1,4	4,5	2,6	1,3	0,7	0,6	0,3	0,4	1,0	2,4	2,0	0,6	0,0	1,1
13 - Prestazione d opera occasionale	1,4	0,8	0,6	0,7	0,1	0,5	0,2	0,1	0,3	0,3	1,6	1,0	0,0	0,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valore assoluto (migliaia)	12	82	166	240	288	305	288	232	149	50	17	9	5	1.844
Di cui: lavoro autonomo (%)	26,35	18,69	20,14	21,33	23,42	24,06	23,57	23,92	30,59	66,40	78,66	94,33	96,64	25,68
Fonte: Osservatorio Regionale Mercato del Lavoro - Regione Piemonte														
Valore assoluto (migliaia)														



Decisamente contenuta la presenza di imprenditori in tutta la fascia giovanile (fino ai 34 anni), che denotano quote di una certa significatività nell'occupazione solo nelle classi di età maggiori; anche le figure (tradizionali) dei lavoratori in proprio, paiono sottorappresentate nella popolazione giovanile rispetto alle altre classi di età, così come si riscontra relativamente alla presenza nel mondo delle professioni. Invece si rilevano fra i giovani quote maggiori di lavoratori autonomi nelle posizioni professionali costituite dai coadiuvanti in azienda familiare (maggiore soprattutto nelle fasce di età inferiori) e dai titolari di collaborazioni coordinate e continuative. Nel primo caso appare evidente come queste posizioni risultino forme di accesso sul mercato del lavoro in alcuni casi volte all'ingresso o al subentro in impresa, ma come dimostrano alcune indagini anche come inserimenti temporanei nel contesto di strategie di ricerca di altre occasioni di lavoro. Per quanto riguarda le seconde, vale quanto si è detto a proposito del carattere spurio di queste posizioni, non sempre riconducibili a forme di auto impiego quanto di lavoro subordinato atipico e precario.

La base dati StockView del sistema camerale consente di rilevare le persone che hanno cariche all'interno delle imprese registrate sia in quanto titolari di impresa individuale, sia in qualità di soci od amministratori, oppure altre cariche nelle compagnie societarie. Le statistiche si riferiscono alle cariche ricoperte e non alle persone: la base dati rileva quindi il numero di cariche, includendo tutte le cariche in capo ad una medesima persona.

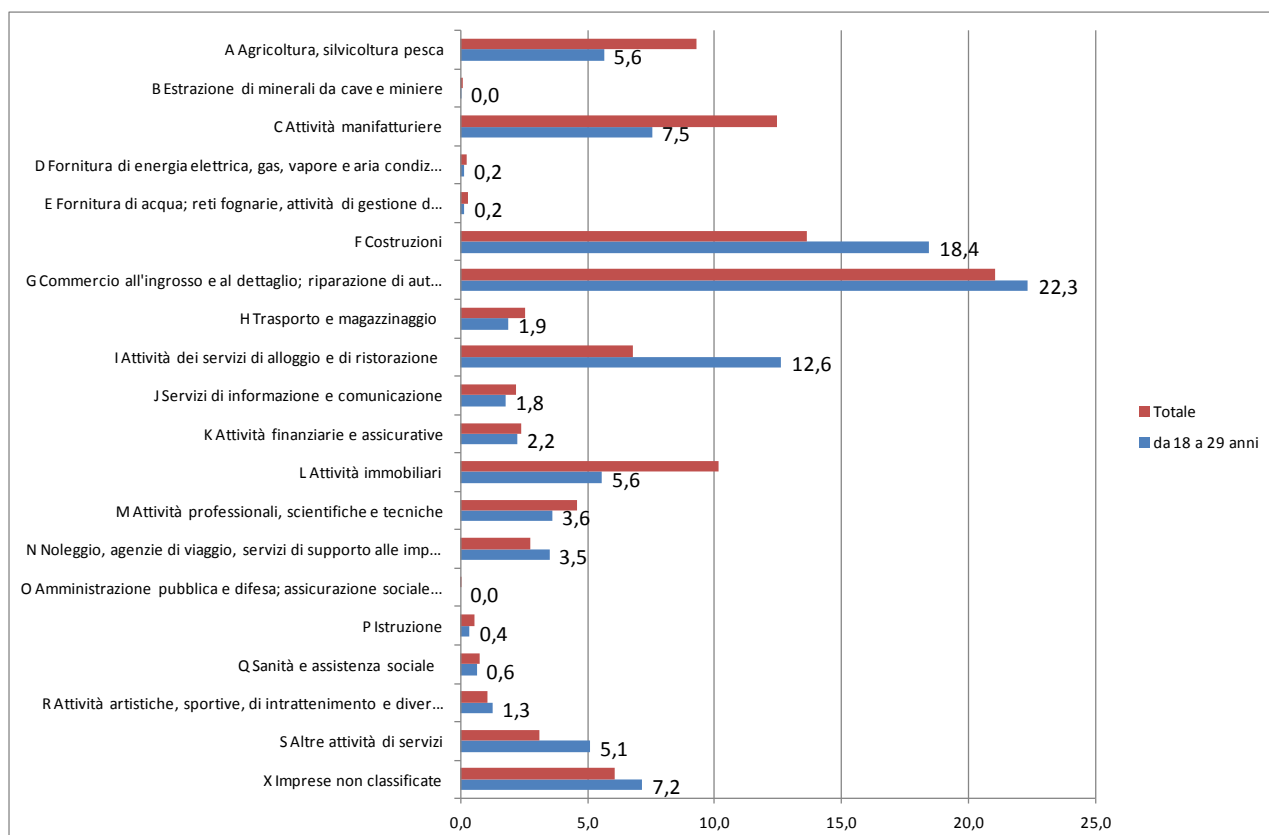
Il quadro delineato per il Piemonte evidenzia una presenza piuttosto contenuta di queste figure fra i giovani, come è lecito attendersi, con una leggera prevalenza rispetto al dato nazionale: nella classe di età 18-29 anni, le cariche rilevate rappresentano il 7,95% della popolazione di riferimento (a fronte del 6,57 a livello nazionale). Si può inoltre osservare fra i giovani una maggior presenza di titolari e soci rispetto alle cariche di amministratore o altre cariche.

Sotto il profilo della nazionalità, la componente straniera è più presente fra le classi giovanili, con rilevanti proporzioni (circa il 17% del complesso delle cariche rilevate, a fronte del 7% circa nella media complessiva).

I giovani tendono inoltre a differenziarsi dal punto di vista dei settori di attività delle imprese di riferimento per una maggior presenza soprattutto nel settore delle costruzioni e della ristorazione, oltre che in alcuni settori dei servizi meno rilevanti quantitativamente (attività sportive e ricreative). Risultano, invece, meno presenti nei tradizionali settori agricolo e manifatturiero, oltre che nelle attività immobiliari, ma pure in ambiti dei servizi che più si sono sviluppati negli anni recenti quali i servizi di comunicazione e le attività scientifiche e di ricerca.



Persone d'impresa (tutte le cariche) – anno 2011 composizione percentuale per settore di attività



Fonte: Elaborazione su dati Stock View

3.4 Le misure di sostegno all'imprenditorialità giovanile

Le misure rivolte a sostenere l'imprenditorialità giovanile rappresentano uno dei numerosi tasselli delle politiche per i giovani. Esse sono di carattere ambivalente poiché, a seconda delle prospettive e delle ragioni sottese alla loro attivazione, possono costituire sia una componente delle politiche del lavoro (qualora l'obiettivo principale sia la creazione di nuova occupazione) ovvero politiche dell'impresa (qualora la finalità risieda nel promuovere l'ampliamento della base produttiva o un maggior dinamismo imprenditoriale in aree deboli o in settori innovativi). Nell'esperienza più recente, ed in particolar modo nelle fasi segnate da stagnazione e/o recessione economica, tende a prevalere la prima declinazione (*job creation*) per cui la promozione dell'imprenditorialità costituisce un obiettivo intermedio di interventi la cui finalità ultima risiede nella creazione di nuova occupazione. In questi casi le misure di incentivazione all'imprenditorialità sono tendenzialmente destinate alle cosiddette "fasce deboli e svantaggiate" presenti nel mercato del lavoro (giovani, disoccupati, donne, ecc.) e sono pertanto più facilmente riconducibili nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

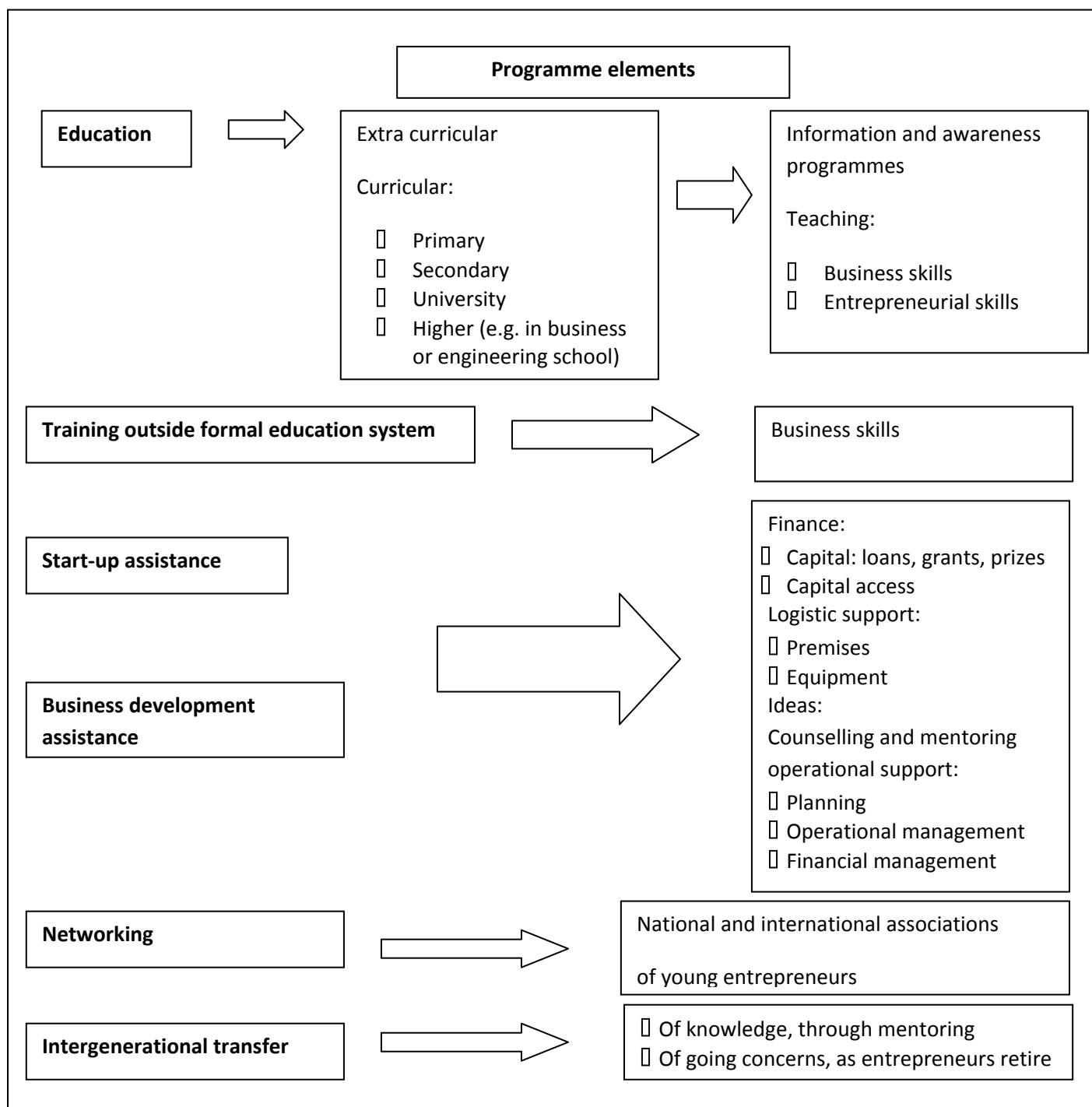
A prescindere dalle finalità "ultime" di tali politiche è bene osservare che gli strumenti di cui dispone l'operatore pubblico per incentivare la formazione di giovani imprenditori sono numerosi; alcuni di essi non si differenziano dalle tradizionali misure di sostegno diretto alle imprese (erogazione di agevolazioni finanziarie) mentre altri presentano caratteristiche peculiari, tipiche dei servizi alla persona (attività di formazione e



tutoraggio). Prendendo in considerazione la letteratura relativa alle politiche di sostegno all'imprenditorialità giovanile (OECD, 2001) è possibile organizzare i possibili strumenti collocando da un lato le misure di carattere generale (orientate a sviluppare attitudini imprenditoriali) e dall'altro lato misure di carattere specifico (volte a fornire assistenza nella fase di start-up dell'impresa). Tra le misure di carattere generale trovano spazio le iniziative finalizzate a diffondere la conoscenza del mondo dell'impresa e a promuovere attitudini imprenditoriali; si tratta di iniziative realizzate in ambito formativo (ed in particolare nell'istruzione secondaria ed universitaria) ma anche e più frequentemente al di fuori delle istituzioni formative in senso stretto, per iniziativa degli organi di rappresentanza e associativi del mondo imprenditoriale (Camere di Commercio, associazioni industriali, ecc.). Le misure di carattere specifico sono invece maggiormente orientate verso coloro che hanno già maturato l'idea di avviare un'attività imprenditoriale. In questo caso gli interventi mirano, se non proprio a rimuovere del tutto, ad attenuare gli ostacoli che i giovani incontrano nell'intraprendere un'attività imprenditoriale, sia nella fase di start-up che nel periodo immediatamente successivo. Rientrano nel novero di tali interventi numerose misure tra le quali prevalgono quelle di natura economico finanziaria (prestiti a tasso agevolato, erogazioni a fondo perduto, ecc.) e di assistenza diretta nei confronti del giovane imprenditore (predisposizione di *business plan*, accompagnamento nei percorsi burocratici, ecc.). Il quadro delle politiche per l'imprenditorialità giovanile contempla infine anche una serie di possibili interventi orientati a promuovere la trasmissione intergenerazionale di conoscenze e competenze. Una declinazione di tali misure la si può in realtà rilevare nelle misure di tutoraggio e *mentoring* già accennate (assistenza diretta) che spesso mettono in contatto il giovane che intende avviare un'attività con imprenditori più anziani e già affermati sul mercato. Tuttavia con tali interventi si è anche soliti riferirsi ad iniziative che garantiscono la continuità del tessuto imprenditoriale esistente sostenendo il "passaggio di testimone" tra imprenditori prossimi a ritirarsi dall'attività professionale per ragioni di età e i giovani che potenzialmente potrebbero sostituirli (siano essi appartenenti al nucleo familiare dell'imprenditore o meno). La figura riportata nella pagina precedente sintetizza gli strumenti appena illustrati.



Figura 3 Gli strumenti delle politiche per l'imprenditorialità giovanile (OECD, 2001)



Nel contesto italiano, le politiche di sostegno all'imprenditorialità hanno trovato una prima formulazione di livello nazionale nella legge 44 del 1986 (cosiddetta "legge De Vito") destinata a promuovere lo sviluppo della imprenditorialità giovanile, dapprima nelle sole regioni del Mezzogiorno e poi (a partire dal 1993) nelle aree considerate svantaggiate dagli strumenti di programmazione europei. Il provvedimento presentava per l'epoca significativi elementi innovativi. Innanzitutto, venivano puntualmente indicati come soggetti beneficiari i giovani con meno di 29 anni (soglia successivamente estesa ai minori di 35 anni con la l. 275/1991). In secondo luogo, esso individuava quali strumenti di intervento non solo le tradizionali agevolazioni finanziarie (peraltro presenti e decisamente generose) ma anche attività di assistenza e formazione a favore dei neoimprenditori. Infine, per quanto concerne le modalità attuative, il provvedimento prevedeva rigidi meccanismi di selezione, gestiti a livello centrale con un ruolo relativamente modesto dei poteri locali (Brancati, 1994). I favorevoli giudizi ed il relativo successo registrato da questa iniziativa (Izzi e Marchi, 1995) hanno sostanzialmente reso la legge 44/1986 una sorta di modello che ha ispirato molte Regioni italiane che, negli anni successivi, hanno introdotto normative per la promozione di nuova imprenditorialità (non solo giovanile). A partire dalla fine degli anni ottanta ed in maggior misura negli anni novanta e nel primo decennio del duemila, in parallelo con il processo di terziarizzazione dell'economia, si registra infatti un discreto attivismo da parte delle Regioni nel più ampio settore delle politiche per l'imprenditorialità. Le spinte propulsive di tale fenomeno sono da ricondurre da un lato alle ormai ricorrenti crisi economiche (a partire da quella del periodo 1992-1993) e dall'altro alle accresciute competenze della Regione in diversi ambiti di *policy* ad essa attribuite dai disegni di riforma istituzionale che si sono nel tempo succeduti (dalle cosiddette "leggi Bassanini" alla riforma del Titolo V della Costituzione). Un'indagine, per la verità non troppo recente, sulle leggi regionali di promozione dell'imprenditorialità approvati nel periodo 1986-2005 rileva in termini quantitativi questo maggior protagonismo regionale evidenziando il crescente numero di leggi approvate nel corso degli anni in questo settore di *policy*. E tra queste, numerose sono le leggi destinate in modo esplicito all'imprenditoria giovanile (soprattutto in alcune Regioni: Lombardia, Veneto, Toscana, Umbria e Marche) o rivolte a sostenere attività imprenditoriali avviate da gruppi "svantaggiati" (al cui interno sono spesso ricompresi anche i giovani) (Piergiovanni et al, 2007). Focalizzare l'attenzione ai soli provvedimenti legislativi (nazionali e regionali) rappresenta tuttavia un limite non indifferente poiché a partire dal 1989, con l'avvio del primo ciclo di programmazione dei fondi europei, numerosi interventi di promozione dell'imprenditorialità (giovanile e non) trovano collocazione nei diversi strumenti di programmazione di matrice europea (FESR e FSE). Nel contempo vengono attivate diverse misure anche per iniziativa di altri soggetti pubblici (province e comuni) e privati (camere di commercio, associazioni industriali, università, ecc.). Focalizzando l'attenzione alla sola realtà piemontese e agli anni fino al 2011, non sembrano essere attive rilevanti misure di *policy* destinate in modo esplicito ed esclusivo a promuovere l'imprenditorialità giovanile. Sono tuttavia presenti diverse iniziative che possono coinvolgere, in misura variabile, la popolazione giovanile. E' il caso ad esempio degli Incubatori d'impresa, sviluppati dalle istituzioni accademiche piemontesi (I3P del Politecnico di Torino, 2I3T dell'Università di Torino, ENNE3 dell'Università del Piemonte orientale) ma anche di una serie di provvedimenti regionali. Tra questi ultimi si possono richiamare: la l.r. 28/1993 (e s.m.i) contenente "Misure straordinarie per incentivare l'occupazione mediante la promozione e il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali e per l'inserimento in nuovi posti di lavoro rivolti a soggetti svantaggiati"; la l.r. 12/2004 "Fondo di garanzia per l'accesso al credito a favore dell'imprenditoria femminile e giovanile"; la l.r.



23/2004 "Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione". Tutte queste norme contemplano tra i possibili beneficiari (anche) i giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni ma quasi mai in modo esclusivo.

Mettersi In Proprio (MIP)

Il MIP, un programma avviato dalla Provincia di Torino nel 1994, rappresenta una delle iniziative di promozione dell'impresa maggiormente consolidate della realtà piemontese. Nel corso degli anni esso si è sviluppato affiancando alle originarie funzioni di sportello informativo una serie di attività a sostegno di coloro che intendono creare nuove imprese o avviare un'attività di lavoro autonomo offrendo (gratuitamente) servizi di consulenza, tutoraggio, orientamento, assistenza e formazione, prevalentemente costruiti a partire dalle singole esigenze. L'obiettivo è di supportare gli utenti nell'intero percorso di creazione dell'impresa (dalla fase di elaborazione dell'idea imprenditoriale alle prime annualità di gestione dell'impresa). Le azioni realizzate dal servizio sono articolate in tre parti: azioni di sistema (volte a diffondere informazioni sulle caratteristiche del programma e ad organizzare l'offerta dei servizi); assistenza ex ante (nel cui ambito rientrano le attività volte ad assistere gli utenti nell'elaborazione del *business plan*); assistenza ex post (ossia i servizi di tutoraggio e consulenza rivolti ai neoimprenditori nei primi anni di attività). Nel periodo intercorso dal dicembre 2002 al settembre 2008, per il quale si dispone dei dati, attraverso il MIP sono state avviate circa 800 imprese in una pluralità di settori: servizi alla persona, commercio, artigianato, servizi alle imprese, ICT, ecc. Nonostante il programma non sia unicamente indirizzato alla popolazione giovanile, una parte considerevole della sua utenza appartiene ad una fascia di età che coincide con quella giovanile. Nei più recenti dati di monitoraggio, riferiti al periodo ottobre 2008- marzo 2009, gli utenti in età compresa tra 18 e 35 anni costituiscono quasi il 60% del totale. Tali caratteristiche dell'utenza consentono di collocare il programma tra le politiche giovanili, nella loro definizione più ampia che fa riferimento ai beneficiari degli interventi anziché agli enti promotori. Prendendo in esame le caratteristiche degli utenti (periodo 2000-2006) si osserva che essi sono principalmente di nazionalità italiana (circa il 94%), in modesta prevalenza maschi (il 55% del totale), in possesso di laurea (26% circa) o di diploma di scuola superiore (46%). Interessanti alcuni dati sulla condizione occupazionale degli utenti MIP: i lavoratori dipendenti sono circa il 40,5%, gli autonomi il 12,9%, i precari il 9,9%, i disoccupati il 31% ed una modesta quota (0,6) coloro in cassa integrazione o mobilità. Il manifestarsi degli effetti della recente crisi economica ha parzialmente modificato il profilo dell'utenza. E' infatti relativamente aumentata la quota di disoccupati (+7%) o di persone in cassa integrazione o mobilità (+5,6%) e per converso è calata (-7%) la quota dei lavoratori dipendenti che si rivolgono al servizio.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, a partire del 1997 MIP è stato incluso nelle misure previste dal programma promosso dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (DOCUP 1997-1999). Anche negli anni successivi il MIP ha trovato collocazione nei programmi di matrice europea: nel periodo di programmazione 2000-2006 è stato finanziato in parte dal FESR e in parte dal Fondo Sociale Europeo (FSE) mentre nell'attuale periodo (2007-2013) esso è sostenuto unicamente dal FSE ("Percorsi integrati di creazione d'impresa" dell'Asse Adattabilità del POR FSE). Quest'ultimo cambiamento ha inoltre comportato da un lato una riduzione delle risorse finanziarie erogate alle neoimprese che escono con successo dal percorso MIP e dall'altro un accesso più selettivo ai servizi nei confronti dei potenziali utenti.

¹ Le informazioni riportate in questa parte del documento sono tratte dal rapporto intermedio e dai rapporti di monitoraggio predisposti da ASVAPP e A. LEA su incarico della Provincia di Torino (cfr. ASVAPP e A. LEA, 2011)



Una rilevante eccezione a questo quadro è rappresentato dal recente “Piano per i giovani” approvato dalla Giunta regionale nel novembre 2011 che si affianca ad una serie di interventi (quali ad esempio il Piano straordinario per l'occupazione, il Piano per la competitività) introdotti per fronteggiare gli effetti dell'attuale crisi economica. Il Piano Giovani promuove l'attuazione di dieci misure destinati a favorire l'occupazione della popolazione giovanile ed alcune di esse sono direttamente rivolte a promuovere l'imprenditorialità giovanile (vedi figura).

Figura Le misure del “Piano Giovani” piemontese (DGR 28 novembre 2011)

MISURA	DENOMINAZIONE E DESCRIZIONE
1	Deduzione Irap per l'assunzione di giovani
	Agevolare l'assunzione a tempo indeterminato di giovani consentendo alle imprese che assumono di dedurre, ai fini della determinazione dell'imponibile Irap, un importo pari a 30.000 € per ogni neolaureato assunto e/o per la stabilizzazione di lavoratori apprendisti
2	Imprenditori per i giovani sul territorio
	Sostegno finanziario finalizzato a promuovere lo scouting e l'accompagnamento sul territorio regionale di imprese nella fase di crescita, verificandone l'innovatività e le potenzialità di mercato, la sostenibilità industriale e commerciale e le capacità di sviluppo industriale e segnalandole agli investitori istituzionali
3	Amministrazione aperta
	offrire ai giovani laureati/laureandi di I e II livello l'opportunità di confrontarsi con il funzionamento della pubblica amministrazione nonché di consentire loro di partecipare ai progetti nei quali si articola l'attività regionale (stages semestrali presso direzioni regionali)
4	Premialità per i giovani
	Agevolare l'accesso dei giovani ai contributi regionali prevedendo premialità a favore dei giovani imprenditori nelle principali misure riconducibili al Piano per la competitività
5	Incubatore non tecnologico
	Sostenere le iniziative imprenditoriali giovanili a basso contenuto tecnologico mediante intervento mirato alla strutturazione degli incubatori universitari piemontesi, dei centri di assistenza tecnica (CAT) e delle organizzazioni sindacali al fine di rafforzare le competenze e le strutture necessarie per sostenere l'imprenditorialità zero/low tech nelle attività di sviluppo e crescita produttiva e commerciale
6	Giovani ambasciatori della tecnologia piemontese sui nuovi mercati
	Consentire ai giovani piemontesi di lavorare in qualità di agenti commerciali all'estero per imprese piemontesi che tentano l'inserimento e il consolidamento in nuovi mercati internazionali, con particolare riferimento ai Paesi BRIC e CESVIC (Paesi ad alta crescita)
7	Patto generazionale per la competitività
	Incrementare e rilanciare l'imprenditorialità giovanile (imprese a conduzione o a prevalente partecipazione giovanile) e il lavoro autonomo giovanile tramite coinvolgimento di mentori, imprenditori o professionisti già affermati sul mercato con esperienza pluriennale
8	Giovani nelle imprese
	Favorire l'occupabilità dei giovani neodiplomati e neolaureati attraverso una formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro (tirocini formativi e di orientamento)
9	Rafforzamento giovani laureati
	Rafforzare le opportunità occupazionali giovani laureati mediante tirocini formativi individualizzati (anche all'estero) con periodi di alternanza (didattica in aula e formazione in azienda)
10	Cooperative "giovani" di partite IVA
	Favorire la promozione e lo sviluppo di società cooperative formate da giovani lavoratori autonomi e consorzi in forma cooperativa di imprese giovanili concedendo finanziamenti a tasso agevolato (per investimenti produttivi, adeguamento di impianti tecnici e locali, spese di avvio, consulenze, ecc.)



4. CONCLUSIONI

Politica o politiche per i giovani?

In questo contributo la questione giovanile è trattata dal punto di vista dell'analisi delle politiche. Il primo aspetto affrontato è stata di tipo concettuale/definitorio, premessa indispensabile anche per l'individuazione di possibili strategie di ricerca del futuro. È possibile infatti operare una distinzione tra due grandi tipologie di politiche per i giovani.

All'interno della prima abbiamo compreso le politiche esplicitamente rivolte al mondo giovanile elaborate e attuate attraverso specifici apparati amministrativi (Ministero della Gioventù, Assessorati locali ai giovani ecc.) che cercano di affrontare una serie di problemi della popolazione giovanile, definite anche *politiche per i giovani in senso stretto*. I problemi che coinvolgono il mondo giovanile sono però problemi tipicamente trasversali che intersecano numerose politiche pubbliche in settori consolidati e rivolti anche ad altre fasce della popolazione. Esistono infatti politiche per i giovani all'interno dei diversi ambiti di intervento pubblico, spesso di grande rilievo (si pensi solo all'istruzione), che quindi non consentono di parlare di una sola politica giovanile, come a volte si sente ancora nel dibattito corrente, ma di una serie di *politiche per i giovani in senso lato*. L'equivoco probabilmente è nato proprio a seguito della crescita a partire dagli anni '80 di politiche esplicitamente dedicate al mondo giovanile e istituzionalizzate in apparati amministrativi ad hoc presenti negli enti locali. Tra l'altro, in termini di relazioni intergovernative, si è assistito ad una centralizzazione di queste politiche soprattutto attraverso il ruolo di indirizzo assunto dal Ministero della Gioventù con i suoi finanziamenti settoriali, in controtendenza con il processo di decentramento politico e fiscale avviato dalla riforma costituzionale del 2001. La ricostruzione di questo tipo di politiche in Piemonte mette in luce come, dopo le prime sperimentazioni innovative, originate soprattutto all'interno delle amministrazioni comunali, dopo una lunga evoluzione siamo probabilmente giunti a un punto in cui occorrerebbe qualche riconsiderazione critica sia dal punto di vista istituzionale che contenutistico. La cartina di tornasole di questo esaurimento di un ciclo è rappresentata anche dalla soppressione dell'Osservatorio permanente della condizione giovanile creato con la L.R. n. 16/95. Emergono, peraltro, alcuni aspetti positivi relativamente al ruolo potenziale di coordinamento delle varie politiche settoriali verso i giovani che queste strutture stanno cominciando a svolgere e che andrebbe consolidato. All'interno di questa nuova fase si può ricomprendere il Piano Giovani 2011-2013, approvato dalla Giunta Regionale del Piemonte il 28 Novembre 2011, che comprende una lista di dieci misure in diversi settori che dovranno essere coordinate da una Unità tecnica permanente e una commissione consultiva espressione delle diverse categorie sociali. L'iniziativa rientra all'interno della politica dei "pacchetti anti-crisi" a sostegno dello sviluppo portata avanti negli ultimi anni da numerose Regioni, ma si caratterizza per lo specifico target della popolazione giovanile. Si tratta di misure che potrebbero essere opportunamente monitorate e valutate nei loro effetti per verificare l'efficacia relativa dei diversi interventi.

Quali politiche?

Partendo da questo chiarimento concettuale si è anche svolto un breve richiamo a scopo solo illustrativo delle "politiche giovanili in senso lato" che si riscontrano in numerose aree di policy. Sono rari i settori di intervento pubblico nei quali non sia coinvolta una



popolazione giovanile, anche se non va sottaciuta la notevole variabilità dei criteri adottati per l'individuazione della popolazione giovanile. L'Unione Europea ha recentemente identificato otto settori di policy giovanili che possono costituire un utile punto di riferimento per selezionare alcuni ambiti di maggiore rilievo anche alla luce della situazione piemontese: istruzione e formazione, lavoro e imprenditorialità, salute e benessere, partecipazione, volontariato, inclusione sociale, internazionalizzazione, creatività e cultura. Ora non vi è dubbio che la questione giovanile nella nostra regione, e non solo a partire dall'avvio della crisi nel 2007, è riconducibile in gran parte al problema della disoccupazione e alla complicata transizione scuola lavoro. Nei diversi contributi già presentati all'interno del Progetto Giovani emergono chiaramente le difficoltà del mercato giovanile del lavoro in Piemonte, anche rispetto ad altre regioni comparabili, insieme ad alcune indicazioni, più o meno esplicite, di priorità settoriali delle policy. In tale contesto, e sulla base della classificazione UE, vi sono, a nostro parere, tre ambiti di policy rilevante che occorrerebbe analizzare in maniera approfondita al fine di sviluppare opportune raccomandazioni di policy nella nostra regione: la politica dell'istruzione e della formazione professionale, la politica del lavoro e per lo sviluppo dell'imprenditorialità, la politica della creatività e cultura. È soprattutto sull'ultima che si potrebbe contare per stimolare e valorizzare le potenzialità innovative della popolazione giovanile come risorsa per lo sviluppo, compensandone le contingenti debolezze. Alcuni elementi possono derivare dai lavori in corso, altri potranno derivare da ulteriori investimenti conoscitivi anche relativamente alle esperienze svolte in altre Regioni.

Sulla base delle precedenti riflessioni è stato svolto un approfondimento delle principali caratteristiche di una delle politiche più spesso evocate nel dibattito pubblico sulla "questione giovanile": la politica per l'imprenditorialità giovanile. Si tratta di una componente delle politiche che può esplicarsi in varie maniere ma che comunque ha visto una notevole diffusione in molte Regioni dopo l'esperienza seminale della seconda metà degli anni'80 con la legge De Vito per il Sud. Il Piemonte non si discosta da questa esperienza, alla quale si raccordano numerose misure del recente Piano giovani, anche se i risultati sinora ottenuti mostrano luci e ombre. In linea generale, alle politiche per l'imprenditorialità viene attribuito un crescente interesse per le potenzialità che in esse si ravvisano nel perseguire diversi obiettivi (la crescita economica, l'aumento dell'occupazione, lo sviluppo dell'innovazione, ecc.). Tuttavia, le politiche per favorire la nascita di nuove imprese, benché generalmente auspicate, non trovano un acclarato riscontro di efficacia sia sotto il profilo teorico che nei risultati delle politiche attuate.

La dimensione quantitativa delle nuove imprese attivate attraverso specifiche politiche pubbliche fa ritenere tali iniziative certamente utili, ma forse sopravvalutate rispetto ai compiti che vengono ad esse attribuite nella soluzione delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro per i giovani. Da un lato i giovani non sembrano una categoria che più si caratterizza per intraprendere attività imprenditoriali di successo: queste, oltre alle specifiche abilità imprenditoriali, alle doti di propensione al rischio e al desiderio di autonomia ascrivibili alle singole persone (e che non paiono particolarmente discriminare la popolazione giovanile in confronto ad altre fasce di età) necessitano di competenze spesso acquisite nell'esperienza lavorativa, oltre che di risorse relazionali e reputazionali, generalmente più deboli (relativamente) fra giovani. Forse più che un orientamento generico alle politiche per l'imprenditorialità, potrebbe essere più utile un approccio che offra ai giovani supporto rispetto ad alcuni specifici settori innovativi, nei quali i giovani possono essere portatori di asset conoscitivi, relazionali o culturali specifici. A ciò, si



aggiunga che una parte del lavoro autonomo (auto impiego) che ha trovato una amplissima diffusione in Italia presso le fasce giovanili nel passato recente, copre situazioni che poco hanno a che fare con un'attività imprenditoriale, ma si sostanziano in forme di lavoro etero diretto (che la riforma del mercato del lavoro, attualmente in via di definizione, cerca opportunamente di ricondurre ad appropriate fattispecie contrattuali). Infine, occorrerebbe forse distinguere con più nettezza l'auspicio verso politiche tese ad allargare l'orizzonte del mercato del lavoro di riferimento dei giovani, con una maggior considerazione delle opportunità offerte dal lavoro autonomo, rispetto alla convinzione ampiamente diffusa che siano necessarie misure concrete a favore dello sviluppo dell'imprenditorialità giovanile, distinte da quelle orientate all'insieme della popolazione (giovane e non).



BIBLIOGRAFIA

Ahmad N., Hoffman A. (2007), *A Framework for Addressing and Measuring Entrepreneurship*, Paris.

Associazione Torino Finanza (2009), *Documento del Tavolo Tecnico sulla finanza per l'innovazione*, mimeo.

ASVAPP e A. LEA (2011), *Servizio di monitoraggio e valutazione del servizio di promozione dell'imprenditorialità attraverso la realizzazione di percorsi integrati per la creazione d'impresa*, Report intermedio, luglio 2011.

Bartelsman E., Scarpetta S., Schivardi F. (2005), *Comparative analysis of firm demographics and survival: evidence from micro-level sources in OECD countries*, in *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, n. 3.

Baumol W. J. (1993), *Entrepreneurship, Management, and the Structure of Payoffs*, The MIT Press.

Bendit, R. (2010), *European youth policies. Historical development and actual situation*, in *Ricercazione*, vol. 2, n. 2.

Blanchflower G. D., Oswald J. A. (2007), *What Makes a Young Entrepreneur?* IZA Discussion paper n. 3139.

Buzzi, C., Cavalli, A. e de Lillo A. (a cura di) (2002), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Brancati, R. (1994), *La legge per la nuova imprenditorialità giovanile*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. VIII, n. 2.

Campagnoli, G. (2010), *Verso un "new deal" delle politiche giovanili*, in Bazzanelli, A (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparativo*, Trento, Provincia Autonoma di Trento-IPRASE del Trentino.

CCIAA di Torino (2001), *Unione industrial di Torino, Creare imprese*, Torino.

De Meza D., Webb D.C. (1987), *Too much investment: A problem of asymmetric information*, *Quarterly Journal of Economics*, 102.

Di Addario S., Vuri D. (2010), *Entrepreneurship and market size. The case of young college graduates in Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione.

Dondona, C.A., Gallini R., Maurizio R. (2004), *L'Osservatorio nazionale sulla condizione giovanile. Le politiche per i giovani in Italia*, Torino, IRES, Contributi di ricerca, n. 182.

Ecorys (2011), *Assessing practices for using indicators in fields related to youth*, Final report for the European Commission DG Education and Culture, Birmingham, Ecorys.

EU Commission, *Entrepreneurship in the EU and beyond*, Eurobarometer, December 2009.

EU Commission (2011), *Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy*.

Eurostat, *Business demography in Europe: employers and job creation*, Statistics in focus 100/2008.



- Gallini, R. (a cura di) (2003), Politiche giovanili nei Comuni del Veneto, Padova, Regione Veneto- Osservatorio regionale permanente sulla condizione giovanile.
- Garavaglia C. (2004), Analisi delle determinanti dell'entrata delle nuove imprese nei settori industriali: una rassegna, LUIC papers n. 44.
- Govoni F. e Manuzzi M. (2011), "Ricordare per progettare". Conoscere le politiche giovanili di ieri per pensare quelle di oggi, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1/2011.
- Guiso L., Small business finance in Italy, EIB papers, 10/2003.
- Guiso L., Learning to be an entrepreneur, may 2004.
- Hecl H. (1972), Review Article: Policy Analysis, in *British Journal of Political Science*, vol. 2, n. 1.
- Kihlstrom R.E., Laffont J.J., A general equilibrium entrepreneurial theory of firm formation based on risk aversion, *Journal of Political economy*, n. 87, 1979.
- IRES CGIL (2011), Professionisti: a quali condizioni? Rapporto di ricerca n. 3.
- Izzo, S. e Marchi, A. (1995), La politica di creazione d'impresa: la legge 44/1986, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. IX, n. 1.
- Lucas R.E., On the size distribution of business firm, *Bell Journal of Economics*, n. 9, 1978.
- Magri S. (2009), Household wealth and entrepreneurship: is there a link?, Banca d'Italia, Temi di discussione.
- Magri S. (2007), The financing of small innovative firms, Banca d'Italia, W.P. n. 640.
- Mandrone E., La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'indagine Isfol Plus 2006, Studi ISFOL 2008.
- Mesa, D. (2010), Le politiche giovanili in Italia: attori, prospettive e modelli di intervento, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2010.
- OECD, (2001), *Putting the Young in Business. Policy Challenges for Youth Entrepreneurship*, Territorial Development, Paris, Oecd.
- OECD, (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, Paris.
- Occhilupo R. (2001), La riduzione dei tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa in Italia: tentativi di riforma, Banca d'Italia *Questioni di economia e finanza*.
- Parker S. C., *The Economics of Entrepreneurship: What We Know and What We Don't*, mimeo.
- Perotti V. (2009), La scelta fra lavoro autonomo e lavoro dipendente in Italia, Studi ISFOL.
- Piergiovanni, R. Carree M., Santarelli E., Verheul I. (2007), Politiche per l'imprenditorialità e *self-employment*: un'analisi territoriale, in *L'Industria*, a. XXVII, n. 2, aprile-giugno 2007.
- Stiglitz J., Weiss A. (1981), Credit rationing in markets with perfect information, *American Economic Review*, 71.
- Strangler D., Kedrosky P. (2010), *Exploring Firm Formation: Why is the Number of New Firm Constant?* Kauffman Foundation Research Series.

