

La condizione giovanile: profili istituzionali

(Relazione presentata dal Presidente della Commissione, Savino)

PAGINA BIANCA

La legge istitutiva della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla Condizione Giovanile indica due punti di ricerca, per quel che riguarda le tematiche istituzionali: al punto dell'art.3, infatti, si propone tra "gli aspetti da privilegiare" quello dei giovani e le istituzioni: l'attività degli assessorati per la condizione giovanile e di analoghi organismi istituiti nell'ambito regionale o locale per la promozione di politiche rivolte ai problemi della gioventù; il numero e la qualità di strutture pubbliche di supporto all'associazionismo giovanile anche in relazione alla presenza di strutture pubbliche inutilizzate; in secondo luogo, al punto relativo all'art.6, si determina di istituire un osservatorio, al fine di utilizzare al meglio il patrimonio di dati e di indicazioni raccolti con l'inchiesta e con il compito di aggiornare periodicamente i risultati.

In merito al primo punto, utili indicazioni sono derivate dai lavori della Commissione: con l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome, il 18.X.1989; con

l'audizione dei vari amministratori comunali (Reggio Calabria e Firenze, il 24.10.1989 e 25.10.1989) e in occasione delle numerose visite effettuate dalla Commissione nei vari capoluoghi. Va considerato, inoltre, che nella Conferenza permanente dei presidenti delle Regioni il problema è stato varie volte affrontato. In merito ad esso sono state avanzate varie ipotesi per definire nelle Giunte Regionali figure specifiche incaricate dei rapporti e del coordinamento tra quei settori che hanno rilevanti competenze in materia giovanile, fino ad indicare la possibilità di ricorrere alla figura di un "ombusdam" o di un assessorato per la gioventù.

Per quel che riguarda il punto di cui all'articolo 6 della legge istitutiva, appare di indubbia utilità fare innanzitutto riferimento alle precedenti attività di ricerca, di studio e di elaborazione compiute in sedi istituzionali.

Il tema della condizione giovanile, giova qui ricordarlo, assunse una urgenza particolare, ed attirò l'attenzione dei pubblici poteri nella fase calda della contestazione giovanile del "sessantotto". Insorse allora l'esigenza di una risposta istituzionale, che

giunse con la costituzione di un "Comitato per lo studio dei problemi della gioventu'"istituito con decreto dell'allora Presidente del Consiglio Aldo Moro, e che svolse i suoi lavori dal marzo del 1968 al giugno del 1969.

Il comitato, che non pervenne ad alcun esito conclusivo, prese tuttavia in esame tre ipotesi: a) quella della istituzione di un organo a livello esecutivo nazionale, quali un Ministero, un sottosegretariato o un Alto Commissariato; b) l'istituzione di un Consiglio Nazionale della Gioventu'; c) un Servizio Nazionale della Gioventu', che avrebbe dovuto permettere la unificazione e la cogestione di tutti i servizi direttamente o indirettamente interessanti il mondo giovanile.

La mancata conclusione dei lavori del Comitato, che si erano concentrati alla fine sulla terza delle ipotesi ricordate, fu dovuta essenzialmente alla difficoltà incontrata nella risoluzione del problema della rappresentatività giovanile. Successivamente alla scadenza dei lavori del Comitato, con l'avvento della realtà regionale, si ebbe un ampio decentramento delle competenze in materia di servizi, per cui le due ipotesi formulate (Servizio Nazionale dei Giovani; Consiglio Nazionale della Gioventu') caddero di per se'.

La terza ipotesi, quella di un organo istituzionale centrale, a livello esecutivo, trovo' due brevi momenti di attuazione: l'istituzione di un Ministero per la gioventu', nel governo Andreotti Malagodi del 1972, di cui fu titolare l'on. Caiati; il Sottosegretariato ai giovani nel governo Andreotti del biennio 1976 - 78, retto dall'on. Bonalumi, che, tra l'altro, mise in cantiere la legge 285 ed organizzò la Conferenza dell'occupazione giovanile. Tale proposta e' piu' volte ritornata anche negli anni piu' recenti. Il Comitato Moro aveva raggiunto su di essa una certa unita'. Si riteneva attraverso un organismo istituzionale "ad hoc", di poter ovviare ad una indiscutibile carenza istituzionale. Ma nell'ultimo ventennio si sono andate dilatando le competenze riguardanti problemi che interessano la condizione giovanile in ogni ramo dell'attivita' della Pubblica Amministrazione, per cui e' da ritenere estremamente difficoltosa una "reductio ad unum" della complessa materia, attraverso un processo di unificazione e di espropriazione delle competenze attivate dai vari organismi ministeriali. Un ministero, od un sottosegretariato alla Gioventu' rischierebbe di essere essenzialmente una "scatola vuota", od anche un doppione, con competenze piu' circoscritte, del Ministero dei Servizi Sociali. Del resto, va anche rilevato che la

legge istitutiva della Commissione d'Inchiesta sulla Condizione Giovanile finalizza il suo obiettivo alla formazione di un "osservatorio" permanente: ed e' difficile, se non del tutto impossibile, identificare le funzioni di un "osservatorio" con quelle di un Ministero costituito con competenze esclusive in questo settore.

Il problema reale che si pone, a livello conoscitivo come a livello operativo, e' quello del coordinamento e della concertazione tra i vari soggetti della Pubblica Amministrazione che hanno competenza ed agiscono a tutela degli interessi del mondo giovanile, sia a livello centrale, sia a livello regionale e periferico. Tale coordinamento e tale concertazione possono essere assicurati da forme e da procedure istituzionali che si potranno indicare a conclusione dei lavori di questa commissione. Altro problema prioritario, emerso gia' all'epoca del Comitato Moro, e' quello della determinazione della rappresentanza giovanile. Tale tema e' da anni oggetto di attenzione e sperimentazione in diversi Paesi Europei.

E' interessante osservare, per restare al tema delle rappresentanze giovanili, che la Spagna ha istituito per legge un Consiglio della gioventu', che in Olanda, a fare da contrappeso al governo, per denunciarne

limiti, carenze, sovrapposizioni, per fare proposte, c'è un organismo costituzionale composto di membri indipendenti; che nel Regno Unito il rapporto Thompson sui giovani, commissionato dal Ministro all'Istruzione e alle Scienze e presentato al Parlamento, propone un Consiglio Nazionale di Consulenza proprio per rappresentare, vis a vis con il governo, gli interessi giovanili e le domande del variegato mondo di associazioni, enti, sindacati, categorie economiche che si occupano di giovani.

Soluzioni diverse, ma comune è l'intenzione dei governi di dotarsi di strumenti di contrappeso e di consulenza, sia che i membri vengano nominati dai governi come persone o ne facciano parte come veri e propri rappresentanti di movimenti o di basi elettorali. C'è poi l'esperienza d'oltralpe con la scelta del Primo Ministro francese di dotarsi di un suo delegato al coordinamento, allo stimolo, alla progettazione e verifica di politiche per i giovani più sfavoriti; nel Regno Unito, il Rapporto Thompson, timoroso che un ministro senza portafoglio, se isolato, venga schiacciato dai più potenti ministeri con competenze, propone di incardinare la funzione di stimolo e iniziativa su un ministro per i giovani facente parte del più ampio Dipartimento

dell'Istruzione e delle Scienze; nei Paesi Bassi e' il ministro per gli Affari Culturali e il Welfare a svolgere questo compito. Nella Comunita' Europea, e' in corso l'esperienza del FORUM, organizzazione che raccoglie tutti i Comitati nazionali giovanili dei paesi membri della CEE, piu' venticinque organizzazioni giovanili non governative. I suoi lavori sono essenzialmente focalizzati sul problema della disoccupazione giovanile.

A livello nazionale si pone il problema di definire l'ipotesi della costituzione dell'Osservatorio, indicato dall'articolo 6 della Legge istitutiva della Commissione. Dovrebbe trattarsi di un organismo parlamentare, di tipo bicamerale composto da un numero di 10 senatori e di 10 deputati, con compiti e poteri di verifica costante delle attivita' della Pubblica Amministrazione e degli organismi preposti a compiti specifici di servizio e di politica verso il mondo giovanile, oltre che di accertamento e raccolta di dati ed elementi di valutazione riguardanti i problemi della gioventu', ponendosi in grado anche di un costante lavoro di comparazione con analoghe attivita' di ricerca e di iniziativa in sede internazionale e specialmente europea.

Oltre che a livello parlamentare, si pone anche il problema di una sede istituzionale di natura operativa che sia in grado di raccordare, armonizzare e stimolare tutte le complesse ed ampie competenze che in materie direttamente od indirettamente interessanti la realtà le esigenze giovanili, si trovano ad essere disseminate tra varie competenze ministeriali.

Questa sede di raccordo e di stimolo può essere individuata nell'ambito della strutturazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attrezzata a tale genere di attività dalla nuova legge.

Dovrebbe lasciarsi alla potestà dei Presidenti del Consiglio "pro tempore" stabilire, all'atto della costituzione delle compagini governative, se delegare a tali compiti un Sottosegretario, o affidare tali competenze al lavoro di una struttura dipartimentale nell'ambito della Presidenza medesima.

Tra la commissione bicamerale e la struttura della presidenza dovrebbe istituirsi un rapporto di collaborazione permanente, di riferimento reciproco. All'organismo di struttura esecutiva, centrale, dovrebbero direttamente far capo per le competenze indicate tutti quegli organi della P.A. che a livello periferico con in primo luogo le sedi prefettizie sono interessati ad una costante osservazione della realtà giovanile in tutti i

suoi aspetti. Nell'ultimo decennio ed oltre, pur di fronte a processi elaborativi a vari livelli, specie ad iniziativa dell'ANCI e delle Regioni, non si e' avuta nessuna concreta definizione di attivita' ed organismi istituzionalmente rispondenti alle esigenze ripetutamente avanzate in tal senso.

Dalle elaborazioni condotte a livello locale e nazionale - tra i quali va segnalato quello promosso dall'ANCI e dal Comitato Italiano per l'Anno Internazionale della Gioventu' (Bologna, 30/31 ottobre - novembre 1985) - si possono evidenziare alcune linee di tendenza particolarmente significative. Per quanto riguarda i livelli locali e regionali, e' accertato che le Assemblee elettive a tutti i livelli possono, in virtu' della loro potesta' di autoregolamentazione, dare vita ad articolazioni specifiche per le politiche giovanili; e destinare anche - come indicato da una proposta dell'ANCI - una percentuale fissa dei bilanci comunali, provinciali e regionali alle spese per i giovani. Sotto il profilo delle attivita' amministrative esecutive, l'orientamento prevalente e' quello di suggerire la formazione, specie nei Comuni e nelle Provincie, degli assessorati con competenze specifiche per le questioni giovanili.

Un orientamento del medesimo tipo, come s'e' gia'

accennato, emerge per quanto riguarda le regioni: nelle quali si potrebbe dar luogo ad istituire quei "FORUM" previsti dall'ANCI e in uno dei disegni di legge presentati nel corso di questa legislatura.

Ove si procedesse organicamente e diffusamente in queste direzioni, verrebbe a configurarsi un fitto reticolo di organismi istituzionali, capace di coprire tutto il territorio nazionale, ed in grado di offrire concreti spunti di riferimento per il soddisfacimento delle molteplici e complesse esigenze del mondo giovanile, dall'assistenza alla formazione, dalla creazione, ove possibile, di livelli occupazionali, alla scelta scolastica, agli scambi.

Si potrebbero in tal modo estendere ed omologare quelle attività che già in alcune realtà regionali e locali sono state avviate di progettazioni pilote, di forme istituzionali di coordinamento delle politiche giovanili, in ordine ad obiettivi di assistenza e di orientamento, ma anche di prevenzione delle situazioni criminogene e devianti.

Ulteriori approfondimenti comparativi con esperienze e progetti politici ed istituzionali, a livello internazionale, potranno venire dalla Conferenza sulle politiche giovanili annunciata per il prossimo novembre.

Le decisioni relative alla struttura organizzativa dell'intervento per la gioventù rispecchiano, nei paesi europei maggiormente sviluppati, una serie di decisioni politiche quali quelle sulla posizione dell'organizzazione nel quadro del sistema politico-amministrativo, del suo finanziamento diretto e/o indiretto, della precisazione del suo ambito di competenza e/o subordinazione sia verso lo Stato, che verso i soggetti beneficiati. L'importanza di queste decisioni rende necessario un confronto tra le esperienze adottate in questo campo in paesi quali il Regno Unito, la Repubblica Federale Tedesca e la Francia.

REGNO UNITO - L'intervento statale per la gioventù ha lo scopo di provvedere all'attività ricreativa per i giovani e di offrire una possibilità alternativa di scoprire e sviluppare le loro personalità, per facilitare a tutti gli effetti il loro ingresso nella comunità. L'interesse più evidente, nel complesso delle iniziative britanniche a favore della gioventù, è quello di non calare un velo di uniformità ed omologazione sui movimenti giovanili nazionali: l'iniziativa parte infatti dalla base e solo nei casi in cui questa appare insufficiente le autorità pubbliche possono promuovere la costituzione di centri ed organismi giovanili.

La principale struttura preposta alle attività a favore dei giovani è il Servizio per i giovani (Youth Service, YS), la sua principale fonte di finanziamenti è fornita dalle autorità scolastiche locali, con denaro stanziato dal governo nazionale. Queste sovvenzioni vengono concesse in tre modi: sovvenzioni amministrative per la gestione generale, sovvenzioni per lo sviluppo di strutture locali e fondi per lo svolgimento singoli progetti.

Di recente istituzione (dicembre '89) è il Consiglio Consultivo Nazionale (National Advisory Council, NAC) dello Y.S. Il NAC è un comitato di 20 persone, scelte su proposta del sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione, formato da giovani, dai rappresentanti delle associazioni di volontariato, degli enti locali, ed anche dei Ministeri centrali; la sua funzione principale è quella di fornire suggerimenti al Ministero dell'istruzione sullo Y.S.

Un altro organismo degno di nota è l'Ufficio Nazionale per il servizio per i giovani (National Youth Service Bureau, N.Y.S.B.); in teoria ente morale, riceve il 95% dei propri fondi dal governo nazionale. Le sue funzioni sono quelle di fornire informazioni "sul campo": lavoro diretto con i giovani, progetti locali, progetti sperimentali ed in generale "nuove soluzioni"; fornisce inoltre la più accreditata visione sulle linee generali delle politiche giovanili (pubblica varie riviste, notiziari, etc.).

L'organismo che racchiude le organizzazioni giovanili, ed è riconosciuto dal Ministero per l'istruzione come portavoce dei giovani a livello interno ed internazionale, è il Consiglio Britannico della gioventù (British Youth Council, BYC). I criteri fondamentali per accedere al BYC come organizzazione, sono l'età degli affiliati, uno statuto fondato e riconosciuto, un status senza fini di lucro e la dichiarata adesione ai valori democratici.

GERMANIA R.F.T. - L'ambito dell'intervento è estremamente vasto: comprende formazione civica, viaggi di istruzione, formazione professionale, costruzione di case-alloggio per giovani lavoratori e studenti, ostelli della gioventù, diritto allo studio (affidato quest'ultimo direttamente ai Lander).

L'atto legislativo che determina le linee direttrici fondamentali della politica rivolta ai giovani, è la Legge sul Benessere della Gioventù il cui principio ispiratore di base è quello della "unità dei servizi per la gioventù" secondo il quale si sostiene la necessità di non disaggregare da un contesto normativo unitario l'azione di socializzazione destinata ai giovani.

L'indirizzo sopra delineato poggia su un solido apparato organizzativo, strutturato secondo uno schema simmetrico sia in senso verticale (fra i distinti livelli dello Stato federale, regionale "Lander", comunale o distrettuale), che in senso orizzontale, cioè fra organi pubblici ed organismi associativi privati.

- a) Stato federale - in primo luogo deve essere menzionata la Commissione per la Gioventù, la Famiglia e la Salute del Bundestag: si tratta di una Commissione parlamentare permanente competente "ratione materiae" all'esame di tutto quanto concerne la politica giovanile; suo interlocutore nell'ambito del Governo federale è il Ministero per la Gioventù, la Famiglia e la Salute. Altra struttura a livello federale è il Comitato consultivo federale per i problemi per la gioventù: opera come consulente del Governo sulle tematiche giovanili.
- b) Lander - la Legge sul Benessere della Gioventù, impone ad ogni Land di istituire nel suo apparato di governo una o più strutture ministeriali che, in conformità col piano federale per la gioventù, attuano la politica giovanile regionale.
- c) Comuni e Distretti - sempre in esecuzione della legge sopracitata il Comune ed il Distretto rurale istituisce un proprio Ufficio per la gioventù. Esso risulta formato da una struttura amministrativa e da un comitato per il benessere della gioventù, composto da membri del Consiglio comunale o distrettuale, da funzionari di uffici amministrativi, da cittadini competenti e da rappresentanti delle associazioni giovanili esistenti ed aggregate sul piano locale.

Francia - L'organismo dello Stato preposto all'intervento a favore della gioventù è il Secretariat d'Etat chargé de la jeunesse des sports et des loisirs (non ha i veri e propri poteri di un Ministro ma le sue competenze sono ben più vaste di quelle di un sottosegretariato Italiano)

Esso è affiancato da un Comitato consultivo costituito da specialisti di problemi giovanili e da rappresentanti delle associazioni sportive e dei Ministeri interessati. Compito del Comitato è studiare tutti i problemi che si pongono nell'ambito della gioventù, di delineare i programmi d'intervento e seguirne l'attuazione attraverso le direzioni regionali, dipartimentali e universitarie in cui si articola l'organizzazione del "Secretariat".

Un'altro organismo degno di nota è il Comitato interministeriale per la gioventù, che ha funzioni di coordinamento fra i Ministeri francesi (una ventina) il cui campo d'azione concerne (anche parzialmente), tematiche giovanili.