



**STUDIO SULLA CONDIZIONE E SULLE  
POLITICHE GIOVANILI IN EUROPA**

(Contratto n. 1999 - 1734/001-001)

**Rapporto di sintesi**

**Gennaio 2001**

## SOMMARIO

<i>1. Introduzione</i>	<i>1</i>
<i>2. Istruzione e formazione</i>	<i>1</i>
<i>3. I giovani e il mercato del lavoro</i>	<i>6</i>
<i>4. Benessere, Salute, Valori</i>	<i>11</i>
<i>5. Associazionismo e partecipazione politica</i>	<i>15</i>
<i>6. La dimensione Europea</i>	<i>19</i>
<i>7. Raccomandazioni per la definizione di politiche europee per i giovani</i>	<i>20</i>

# Rapporto di sintesi

## 1. INTRODUZIONE

Lo studio “La condizione e le politiche giovanili in Europa” prende in esame tre punti principali: la condizione giovanile, le politiche giovanili e i percorsi di formazione per gli operatori giovanili. I rapporti che hanno trattato questi tre aspetti sono stati divisi in tre volumi. Il primo comprende, oltre alla sintesi, tre rapporti generali transnazionali relativi rispettivamente ad ognuno dei tre aspetti centrali sopra-menzionati. Il secondo comprende i rapporti nazionali sulla condizione giovanile; il terzo i rapporti nazionali sulle politiche giovanili e sui percorsi di formazione per gli operatori giovanili.

Il rapporto di sintesi sviluppa solo alcuni tra i molti aspetti analizzati nei tre rapporti generali e nei rapporti nazionali e fornisce alcune riflessioni e indicazioni politiche aggiuntive. Più in dettaglio, il testo mette a fuoco alcuni aspetti selezionati, di particolare interesse per la Direzione Generale – Educazione e Cultura la quale ha richiesto esplicitamente un ulteriore sviluppo in questo rapporto di sintesi. Questi aspetti sono: istruzione e formazione; mercato del lavoro; benessere, salute e valori; associazionismo e partecipazione politica; “dimensione Europea”.

Una sezione specifica è dedicata ad ognuno di questi aspetti. Inoltre questa sintesi contiene una sezione finale con alcune indicazioni per le politiche giovanili a livello europeo.

## 2. ISTRUZIONE E FORMAZIONE

L’istruzione costituisce una parte fondamentale dell’identità giovanile per vari motivi. In tutti i paesi europei la maggior parte dei giovani tra i 15 e i 19 anni è iscritta a istituti di istruzione e formazione e, anche successivamente, elevate percentuali (anche se non necessariamente la maggioranza) di giovani continuano a impegnarsi in attività che accrescono le loro qualifiche professionali. Infatti, la relazione tra la condizione giovanile e l’essere studente è così forte che quando la convergenza di queste due condizioni non si verifica ciò è comunemente considerato un problema. Molti giovani hanno un elevato grado di fiducia negli istituti di formazione e ritengono che la scuola fornisca una preparazione valida per la vita adulta; infatti, in molti (ma non in tutti) paesi europei la maggior parte dei giovani ritiene che la scuola li prepari “molto bene” a ciò che li attende in futuro. Istruzione e formazione vengono considerate il canale più

importante per capitalizzare competenze e credenziali decisive per il futuro, incluso un lavoro sicuro e ben retribuito. Questo è generalmente vero: le credenziali educative sono forse i più importanti mezzi per conseguire il pieno ingresso nella comunità “adulta”, specialmente per accedere a occupazioni prestigiose e a uno status sociale elevato.

In molti casi l'importanza sociale della scuola è cresciuta nel tempo, ossia il suo ruolo di agenzie di socializzazione è stato rafforzato dal declino di altre importanti agenzie (autorità religiose, autorità politica), dal differente ruolo della famiglia (i genitori che lavorano e dedicano meno tempo ai bambini, la crescente autonomia conferita ai bambini più grandi all'interno della famiglia, ecc.), dall'inadeguatezza delle nuove agenzie emergenti (quali i mass media), dall'aspettativa che gli istituti di formazione si facciano carico di una più ampia gamma di funzioni oltre alla trasmissione di conoscenze e competenze di base (informazione e orientamento per i giovani, educazione sessuale, prevenzione della tossicodipendenza o altri messaggi sociali, ecc.) e, specialmente, dalla crescente consapevolezza del ruolo del capitale umano nel determinare la competitività delle economie nazionali in un contesto di globalizzazione. Durante l'ultimo mezzo secolo tutte le società industrializzate hanno adottato riforme scolastiche ad ampio raggio, tali da aumentare la partecipazione dei giovani ai percorsi scolastici e formativi.

Di conseguenza, una quota crescente di giovani continua la propria formazione oltre l'obbligo scolastico; la permanenza dei giovani nei cicli educativi/formativi è sempre più lunga; una parte decrescente di giovani lascia precocemente la scuola, fallendo così il raggiungimento delle credenziali “minime” e delle competenze richieste per trovare un lavoro soddisfacente. Inoltre, le credenziali educative generalmente incrementano le possibilità degli individui di ottenere occupazioni prestigiose; i giovani meno istruiti sono destinati con maggiore probabilità ad essere disoccupati o afflitti da periodi di disoccupazione.

Nonostante questi temi e sviluppi comuni, continuano a sussistere differenze sostanziali tra i paesi europei per quanto riguarda i modelli formativi, la partecipazione, le opportunità e i risultati educativi. In alcuni paesi l'istruzione è orientata a fornire competenze professionali ai giovani; altrove, l'istruzione tende dare una conoscenza generale agli studenti oppure è utilizzata per distinguere gli studenti in base alle capacità o al potenziale di apprendimento.

In Europa i giovani terminano la scuola ad un'età compresa tra i 14 e i 18 anni; in molti paesi europei l'istruzione obbligatoria dura fino a 16 anni. In principio, più lunga era la durata della scuola obbligatoria più elevata era la qualità delle opportunità formative; infatti, i paesi con il ciclo obbligatorio di scolarità più lungo hanno anche quote più elevate di studenti tra la popolazione giovanile. I tassi di conseguimento del titolo finale variano significativamente da paese a paese: per l'istruzione secondaria superiore, i tassi vanno da poco più del 70% al

virtuale 100%; tassi di conclusione degli studi universitari mostrano una differenziazione simile. In generale, nonostante gli sforzi per rendere democratici e aperti i sistemi educativi, le diseguaglianze nelle opportunità di istruzione continuano ad esistere. Inoltre, le opportunità formative variano ampiamente da paese a paese, come pure i modelli di correlazione tra tali opportunità e i risultati individuali sul mercato del lavoro. Tali differenze sembrano dipendere dai dispositivi istituzionali e dal funzionamento dei sistemi scolastici nazionali. Pur essendoci stato una certa convergenza tra paesi per quanto attiene le strutture scolastiche di base, le differenze relative alla standardizzazione dei sistemi educativi, alla stratificazione, alla specificità professionale nazionale e all'espansione dell'istruzione post-secondaria influenzano profondamente il successo degli individui sul mercato del lavoro.

La maggior durata dell'obbligo scolastico ha contribuito a un innalzamento delle aspettative di carriera e di vita che non sempre sono soddisfatte dalla realtà economica e sociale (specialmente nell'Europa meridionale). In questo modo gli individui si trovano potenzialmente di fronte a una nuova età (la "post-adolescenza") che è caratterizzata, tra l'altro, da un periodo di attesa che comporta il rischio di una limitata capacità di ricoprire e affrontare adeguatamente responsabilità e ruoli adulti. Questo rischio implica la negazione di alcuni diritti di cittadinanza, ma ha anche importanti implicazioni negative a livello generale.

Infatti, gli sviluppi demografici di lungo periodo in Europa hanno determinato una riduzione della dimensione della coorte dei giovani rispetto a quella dei lavoratori, per cui in futuro la capacità di produrre profitti delle economie e il costo dei dispositivi di protezione sociale genereranno un onere crescente per i giovani di oggi, e più specificatamente per le loro capacità produttive e per la durata delle loro carriere (in particolare, i periodi di contribuzione fiscale). In altre parole, diventa urgente conciliare la necessità di elevare le credenziali educative dei giovani e il bisogno di far lavorare i giovani prima possibile (per affrontare e dare risposta sia all'affermazione dell'identità adulta dei giovani sia allo squilibrio demografico).

Sebbene altri fattori – quali le imprese, la struttura dell'economia, la legislazione del mercato del lavoro, gli schemi salariali, le organizzazioni professionali, i sindacati – influenzino senza dubbio la correlazione tra istruzione e destini professionali (e in generale la transizione verso l'età adulta), è possibile identificare i seguenti "imperativi" per un'efficiente politica educativa indirizzata a ridurre le disuguaglianze derivate dall'origine sociale:

- limitare l'uscita precoce dalla scuola e, in generale, le attitudini e i comportamenti dei giovani che ostacolano il conseguimento delle qualifiche formative di base;
- incoraggiare in tutti i giovani l'acquisizione di competenze avanzate;
- migliorare la relazione tra credenziali educative e opportunità del mercato del lavoro.

La politica formativa è una componente "implicita" delle politiche giovanili, in quanto ha

sempre coinvolto i giovani in maniera pressoché esclusiva, ciò risulta meno vero per altri settori delle politiche (ossia, casa, occupazione, famiglia e altri settori che non sono specificatamente rivolti ai giovani). In questo senso si potrebbero applicare alla politica dell'istruzione due modelli alternativi: il modello del giovane come “problema sociale” o quello del giovane come “risorsa per la società”. Nel caso di giovani che interrompono i percorsi formativi e diventano un onere per la comunità, la politica assume l'approccio del giovane come “problema sociale”; nel caso del miglioramento dei livelli globali delle qualifiche, il giovane è una “risorsa” da sviluppare a favore della società. Entrambi i modelli potrebbero comportare una spesa maggiore, come indicato dalle significative variazioni, nei diversi paesi, nella spesa formativa per studente o nel rapporto tra spesa per istruzione e PIL.

*Scoraggiare l'uscita precoce dalla scuola* è un obiettivo politico particolarmente importante, in quanto i giovani con bassa istruzione non sono mai stati così a rischio di disoccupazione e di esclusione sociale. Infatti, contrastare gli alti tassi di abbandono dai cicli di istruzione post-obbligo è già oggi una delle maggiori strategie adottate dalla maggior parte dei paesi europei, attraverso le scuole della “seconda opportunità”, più servizi efficaci di orientamento e di collocamento, programmi di formazione continua, assistenza finanziaria, compensazione di deficit formativi, dispositivi per il riconoscimento formale delle qualifiche acquisite informalmente (normalmente attraverso esperienza lavorativa, ma anche relative, per esempio, alle competenze delle lingue straniere o alle conoscenze informatiche), la peer education, progetti per l'identificazione di specifiche categorie a rischio (normalmente specifici gruppi etnici, sociali e regionali). La differenziazione e la “flessibilità” delle istituzioni formative esistenti – così come l'ampliamento dell'“offerta” di opportunità formative e delle possibilità per i potenziali drop-out di trovare comunque un'opportunità formativa/professionale adatta ai loro interessi e aspirazioni – è un altro modo di incoraggiare l'acquisizione di competenze. Un altro importante obiettivo implica l'eliminazione delle connotazioni negative per i programmi di formazione professionale, che in alcuni paesi sono considerati come istruzione di seconda classe rispetto all'istruzione accademica.

Il *miglioramento della qualità complessiva della scuola* è un'altra strategia perseguita da tutti i paesi europei, sebbene in differenti modi: ridefinizione dei curricula, selezione e formazione on the job per i docenti, modernizzazione delle tecniche e dei metodi di insegnamento, introduzione di tecnologie informatiche e in generale “innovazione”. I sistemi scolastici che hanno una struttura che privilegia le decisioni a livello locale (e quindi, si presume, basati su reti locali di imprenditori, enti locali e funzionari scolastici che interagiscono) e che sono scarsamente stratificate sono molto più efficienti ed egualitarie di quelle direttamente guidate dai governi centrali e con scuole secondarie superiori suddivise in molti indirizzi formativi.

Poiché ciò che pesa molto, in termini di accesso al mercato del lavoro e determinazione della qualità dei fattori produttivi di un paese, è precisamente la quota di persone con qualifiche più alte, gli interventi dovrebbero incoraggiare la riforma dei sistemi formativi centralizzati.

Naturalmente, migliorare la qualità dell'istruzione necessariamente significa stabilire un forte *legame tra istruzione/formazione e mercato del lavoro*. A certi livelli, questo comporta l'abbattimento della linea divisoria tra due fasi della vita prima separate – lo “studio” a tempo pieno e il “lavoro” – per facilitare, o anzi rendere impercettibile, la transizione dall'una all'altra. Oggi, il numero dei giovani che si impegna contemporaneamente sia nell'istruzione/formazione che in esperienze lavorative (inclusi programmi di lavoro/studio) è esiguo: abbastanza diffuso (20-35% degli adolescenti più anziani) nei paesi che hanno programmi di apprendistato, un sistema duale di istruzione/formazione o occupazione part-time diffusa (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito), ma meno – spesso molto meno – del 10% altrove. L'apprendistato o i sistemi duali contribuiscono probabilmente a migliorare il livello di occupazione dei giovani. Altre iniziative comprendono lo sviluppo di percorsi di doppia qualificazione che combinano l'istruzione generale e la formazione tecnica e professionale, permettendo così “uscite” multiple e trasferimenti da un indirizzo ad un altro; l'introduzione dell'apprendimento basato sul lavoro e l'impiego part-time nell'istruzione generale; i programmi basati su contratti che prevedono l'alternanza scuola-lavoro e così via.

Tutte queste strategie, naturalmente, richiedono che la componente istruzione/lavoro sia congruente con i bisogni del mercato del lavoro, e questo normalmente significa: delega a livello regionale e/o settoriale; forte coinvolgimento degli imprenditori e delle organizzazioni dei lavoratori nella progettazione; costante ridefinizione e aggiornamento dei profili professionali per garantire la capacità di attrazione dei percorsi formativi e un'effettiva inclusione nel mercato del lavoro.

La politica e gli studi specifici devono anche rivolgersi agli altri cambiamenti, alle pari opportunità nell'istruzione e nella formazione, che non fanno parte specificatamente di questo studio. Uno di questi cambiamenti è l'ampliamento delle opportunità formative per i figli di *immigrati*: flussi significativi e crescenti di stranieri extra-europei hanno introdotto (e continueranno a introdurre) un numero crescente di immigrati della seconda generazione nelle scuole europee: ciò significa che è emersa una nuova categoria di giovani a rischio, la cui integrazione sociale pone problemi nuovi. Un altro cambiamento riguarda le *differenze di genere*: anche se oggi le femmine sono presenti nei sistemi educativi in misura maggiore rispetto agli uomini e hanno migliorato le loro prospettive di occupazione (e sebbene gli uomini contribuiscano ai lavori domestici e familiari più che in passato), la struttura dei percorsi di istruzione e formazione in molti paesi continua a essere maggiormente adatta a percorsi nel

mercato del lavoro tipicamente maschili; inoltre, continuano a esistere differenze significative di genere nella scelta delle specializzazioni a livello post-secondario; in più, il ruolo che le tecnologie informatiche avranno nei modelli di formazione in futuro, potrebbe danneggiare le opportunità formative delle donne se gli approcci oggi esistenti, determinati socialmente da differenziazioni di genere nell'uso delle tecnologie, non saranno corretti. Un potenziale rischio per la scuola elementare e secondaria è rappresentato dal *sovraccarico extra-curricolare*, cioè, dal trarre vantaggio del prestigio di istituzioni educative come agenzie di socializzazione per indirizzare i giovani a iniziative non strettamente legate all'acquisizione di conoscenze e capacità professionali: educazione sessuale, campagne contro il razzismo, sensibilizzazione alla salute, ecc. Infine, un altro problema verso cui le istituzioni europee dovrebbero essere particolarmente sensibili è il monitoraggio della partecipazione dei giovani nei *programmi di scambio formativi europei*: ne stanno beneficiando i giovani di tutte le origini sociali, o meglio ancora i giovani più svantaggiati, o sono i giovani che provengono da ambienti privilegiati che vi accedono?

### **3. I GIOVANI E IL MERCATO DEL LAVORO**

Avere un impiego stabile o, in alternativa, vivere in un paese con alti tassi di mobilità lavorativa e buone opportunità di occupazione, rappresenta un passo cruciale nella transizione verso l'età adulta. Naturalmente, avere un lavoro è una condizione necessaria ma non sufficiente per l'indipendenza economica. I redditi da lavoro dovrebbero garantire un livello accettabile di sostentamento o in alternativa, i trasferimenti da parte del sistema di welfare dovrebbero integrare i redditi da lavoro che risultano essere insufficienti. Sfortunatamente, negli ultimi vent'anni molti giovani europei hanno sperimentato un peggioramento della loro posizione nel mercato del lavoro rispetto alle coorti adulte.

Infatti, sia i tassi di attività che di occupazione tra i giovani europei sono diminuiti negli ultimi vent'anni, mentre i tassi di disoccupazione sono aumentati. Ma ciò che conta di più è che, con l'eccezione del Regno Unito, i tassi di occupazione dei giovani tra i 15 e 24 anni sono molto più bassi e, come conseguenza, i tassi di disoccupazione sono molto più alti di quelli relativi alle persone tra i 25 e 64 anni. Inoltre i dati longitudinali mostrano che, *coeteris paribus*, la durata di ricerca del primo impiego è più lunga tra le generazioni più giovani che tra quelle più anziane.

La situazione migliora quando si esaminano i tassi attuali di disoccupazione di lungo periodo (cioè, la disoccupazione che dura più di 12 mesi consecutivi). Questa esperienza è molto più diffusa tra le persone adulte rispetto ai giovani. Inoltre, si riscontra il contrario in caso di brevi periodi di disoccupazione, più diffusi tra i giovani all'inizio della loro carriera lavorativa. In

aggiunta, le analisi longitudinali sembrano mostrare che l'esperienza di molteplici periodi di disoccupazione di breve periodo (sebbene limitati all'inizio delle carriere lavorative) si sta diffondendo sempre più nelle varie coorti di età.

Il livello di istruzione e il genere influiscono sui tassi di partecipazione al mercato del lavoro e sui rischi di disoccupazione giovanile e sulla sua durata. Generalmente, i giovani con più elevata istruzione mostrano tassi di attività e di occupazione più alti. Mostrano anche rischi più bassi di disoccupazione e periodi più brevi di disoccupazione. I paesi Mediterranei (specialmente l'Italia) sembrano essere un'eccezione a questa regola, al meno per quanti sono alla ricerca del primo impiego. Le credenziali educative hanno una minore rilevanza nel determinare la rapidità nel trovare la prima occupazione. Ad eccezione del Regno Unito, le giovani donne europee hanno ancora meno probabilità di entrare nel mercato del lavoro e sono più soggette alla disoccupazione.

Negli ultimi due decenni, la quota di giovani europei che sono stati assunti con i cosiddetti contratti "atipici" (contratti a termine, contratti temporanei, contratti part-time, contratti formazione lavoro, lavoro interinale e così via) è aumentata significativamente. Ciò significa che il livello di garanzie goduto da chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro è significativamente inferiore a quello sperimentato dalle persone che hanno iniziato a lavorare tra il 1950 e 1980. Lo stesso si verifica nel caso di lavoro "nero" o "grigio". La percentuale di persone che si trovano nella cosiddetta "economia informale" sta crescendo di generazione in generazione.

Naturalmente, le disuguaglianze intergenerazionali, rispetto al rischio di trovare posti di lavoro precari, sono molto più consistenti in quei paesi (dell'Europa Mediterranea e Centrale) dove il livello di garanzie per l'occupazione è elevato e dove le disposizioni di legge o i vincoli contrattuali limitano l'uso dei contratti atipici per persone al primo impiego. Lo stesso si verifica per il lavoro "nero" o "grigio". Più elevato è il livello di garanzie per l'occupazione degli adulti, più alta è la probabilità per i giovani di essere occupati nell'economia informale. Non è chiaro se le coloro i quali iniziano la carriera lavorativa con lavori scarsamente protetti siano intrappolati in quelle posizioni per tutta la loro vita lavorativa o possano muoversi verso posizioni stabili di lavoro. Le poche analisi recentemente condotte usando dati provenienti da panel sembrano puntare verso quest'ultima direzione. Come nel caso della partecipazione al mercato del lavoro e dei rischi di disoccupazione, la probabilità di iniziare con contratti atipici o lavoro sommerso è inferiore per chi è in possesso di elevate qualifiche formative e più elevata per le donne.

Oggi, come in passato, i giovani all'inizio della carriera lavorativa guadagnano meno rispetto agli adulti con esperienza lavorativa più lunga. Inoltre, il reddito da lavoro aumenta col passare

del tempo. Il problema è che in molti paesi dell'Unione Europea i guadagni dei giovani rispetto agli adulti stanno diminuendo di coorte in coorte.

La condizione di relativa deprivazione economica dei giovani è aggravata dai tassi crescenti di disoccupazione sopra-menzionati e dalla riduzione dell'ampiezza della dotazione finanziaria dei sistemi di protezione sociale. In alcuni paesi dell'Unione Europea i sussidi di disoccupazione per persone alla ricerca del primo impiego sono stati ridotti o le disposizioni per l'accesso sono state rese più restrittive. In ogni caso, i sistemi di protezione sociale in molti paesi dell'Unione Europea favoriscono maggiormente gli adulti o gli anziani rispetto ai giovani.

I crescenti tassi di disoccupazione, la riduzione dei trasferimenti da parte dello stato e una diminuzione del reddito da lavoro possono spiegare perché, tenendo sotto controllo il livello dell'istruzione, la percentuale di giovani che vivono nella famiglia di origine nell'ultimo ventennio stia crescendo attraverso le generazioni in molti paesi dell'Unione Europea.

I rapporti sulle politiche giovanili sottolineano che alcuni paesi dell'Unione Europea mancano di misure specifiche per migliorare le opportunità di inserimento lavorativo dei giovani. In molti casi le barriere all'ingresso nel mercato del lavoro incontrate dai giovani sono fronteggiate con politiche volte a una riduzione generale dei tassi di disoccupazione. Comunque, in tali casi è anche possibile evidenziare alcune misure che dovrebbero influire principalmente sulla posizione dei giovani nel mercato del lavoro.

Un primo gruppo di politiche dirette ad aumentare i tassi di occupazione giovanile consiste in misure che *riducono il costo del lavoro giovanile*. In Europa sono stati adottati tre modalità per ottenere questo risultato: *a)* riduzione dei salari al di sotto del minimo contrattuale per i giovani coinvolti in programmi speciali di occupazione. Questo è il caso di: contratti di apprendistato in Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Regno Unito; contratti di formazione lavoro in Belgio e Francia; nuovi schemi contrattuali per i lavoratori nel Regno Unito; *b)* riduzione dei contributi per la sicurezza sociale pagati dagli imprenditori per i giovani lavoratori (contratti di formazione lavoro in Francia, Italia, Spagna e Portogallo); *c)* sussidi salariali agli imprenditori che assumono giovani lavoratori (Portogallo).

Poche evidenze empiriche sono disponibili sull'effettivo grado di queste misure di creare nuova occupazione. Tuttavia, le misure che permettono una riduzione del salario minimo per i contratti di apprendistato e quelle che riducono i contributi per la sicurezza sociale pagati dagli imprenditori sembrano essere molto efficienti. Per quanto riguarda l'impatto sulla successiva carriera lavorativa delle persone coinvolte nei programmi sopra descritti, sembra che i contratti di apprendistato basati sull'alternanza di esperienze lavorative e formazione professionale in istituti formativi (come quelli forniti dal sistema duale tedesco) siano molto efficaci.

Come detto in precedenza, molti governi europei hanno introdotto contratti atipici per *ridurre gli effetti negativi della rigidità, causata da una forte protezione dell'occupazione adulta* sulla disoccupazione giovanile. Sembra che i contratti atipici riescano ad aumentare le possibilità dei giovani di trovare rapidamente il primo impiego. Nonostante questo risultato positivo, non è molto chiaro se i lavori scarsamente protetti portino a successive occupazioni stabili o piuttosto "intrappolino" le persone in occupazioni precarie. L'assenza di dati longitudinali rende difficile rispondere a questa domanda. Inoltre studi cross-section indicano che la percentuale di persone con contratti atipici che hanno ottenuto occupazioni stabili varia molto da paese a paese all'interno dell'Unione Europea. L'Italia ha il tasso più alto di conversione da impieghi temporanei a contratti permanenti, la Spagna il più basso. Se i tassi di conversione sono bassi, un ulteriore problema sorge rispetto alle disuguaglianze intergenerazionali. Le posizioni occupazionali di molti lavoratori adulti hanno un alto livello di garanzie mentre, al contrario, i giovani tendono ad essere intrappolati per lunghi periodi, in ipotesi per tutto l'arco della loro vita lavorativa, in occupazioni scarsamente protette. Una soluzione più equa sarebbe un graduale aumento della flessibilità del mercato del lavoro che coinvolga tutte le coorti di età.

In molti paesi dell'Unione Europea, le norme per l'accesso ai sussidi di disoccupazione per i giovani sono diventate nell'ultimo ventennio più restrittive, nell'intento di sviluppare  *misure "da parte dell'offerta"*. Più precisamente, ai giovani disoccupati è stato chiesto di aumentare il loro impegno personale nella ricerca del lavoro. Inoltre, la riduzione dei sussidi di disoccupazione per i giovani è stata, di solito, integrata con politiche del lavoro attive basate sul collocamento, il counselling, l'orientamento e la formazione professionale. La Danimarca, la Finlandia e il Regno Unito sono esempi di questo nuovo metodo di combinare la restrizione del livello di protezione sociale con ampie misure di politiche attive del lavoro rivolte esplicitamente ai giovani. Apparentemente queste politiche hanno successo.

Il sostegno all'auto-imprenditorialità rappresenta un'altra misura interessante per aiutare i giovani a trovare lavoro. Normalmente questo tipo di programmi consiste in corsi di formazione per sviluppare le capacità imprenditoriali e in prestiti agevolati per iniziare le attività di produzione. Alcune misure interessanti volte ad aiutare i giovani a orientarsi verso il lavoro autonomo si trovano in Svezia e in Italia. Sfortunatamente poco si sa sull'efficacia di questi programmi, se non nel breve periodo.

Nonostante l'alto grado di variabilità nei paesi dell'Unione Europea delle posizioni dei giovani nel mercato del lavoro e nelle relative politiche, pensiamo che su questo tema alcuni obiettivi comuni europei possano essere individuati. A nostro avviso, *l'aumento dell'occupabilità dei giovani europei* è il più importante di tali obiettivi comuni. Sulla base della conoscenza disponibile, sembra che i programmi di formazione basati sull'alternanza di esperienze di lavoro

e istruzione professionale in istituti specifici siano i mezzi più adatti ed efficienti per aumentare le possibilità di un'agevole transizione scuola-lavoro. Comunque, questi programmi dovrebbero avere breve durata (da 3 a 6 mesi). Tale breve durata si rende necessaria per evitare una permanenza eccessiva dei giovani nei percorsi educativi e un rapido adattamento ai cambiamenti dell'economia di un paese.

Un alto livello di occupabilità è una condizione necessaria ma non sufficiente per trovare lavoro. Infatti, le possibilità dei giovani di trovare occupazione dipendono anche dai meccanismi regolativi del mercato del lavoro. Esiste lo spazio per proporre un secondo obiettivo comune all'Unione Europea, vale a dire *la riduzione del livello di disoccupazione giovanile aggregata*. Per ottenere questo risultato, le politiche volte a ridurre i costi salariali di chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro si sono dimostrate piuttosto efficaci. Per scopi di equità intergenerazionale, riteniamo che le misure che riducono i costi della sicurezza sociale pagati dagli imprenditori dovrebbero essere preferite alle misure che fissano i salari dei giovani al di sotto dei minimi contrattuali. Come già sottolineato in precedenza, l'introduzione di contratti atipici è riuscita anche a ridurre i rischi della disoccupazione giovanile. Ma, ancora per ragioni di equità, suggeriamo che le politiche rivolte a un aumento generale della flessibilità del mercato del lavoro - cioè, flessibilità ottenuta attraverso la riduzione del livello di garanzie sia per i giovani che per gli adulti - dovrebbero essere preferite a quelle che implicano oneri esclusivamente per i giovani. Infine, dovrebbero essere realizzate misure che aumentano il tasso di conversione dei lavori scarsamente protetti a occupazioni più stabili.

I tassi di disoccupazione giovanile aggregata possono essere ulteriormente ridotti dalle politiche che agiscono sull'offerta del mercato del lavoro. In questo caso pensiamo che le misure che riducono il livello di indennità di disoccupazione per i giovani o introducono criteri più rigorosi di accesso, potrebbero essere accettate a due condizioni: a) aumentando e migliorando i servizi per il collocamento, il counselling, l'orientamento e i servizi formativi; b) estendendo i sussidi di disoccupazione a quanti sono in cerca del primo impiego. Naturalmente, lo sviluppo di incentivi e sostegno per i giovani imprenditori potrebbero essere anche utili, per lo meno nei paesi in cui la piccola impresa prevale numericamente sulla grande impresa.

Un terzo obiettivo comune all'Unione Europea dovrebbe essere *la riduzione delle differenze di genere*. Tra le giovani generazioni di molti paesi dell'Unione Europea, le differenze *nel livello di istruzione* tra uomini e donne sono scomparse. Ma, queste differenze sono ancora consistenti nel mercato del lavoro e possono essere evidenziate attraverso l'analisi dei destini professionali. A parità d'istruzione, le giovani donne sono sovra-rappresentate sia tra i disoccupati (questo è principalmente il caso dei paesi dell'Europa Centrale e Mediterranea) sia tra gli occupati con contratti atipici, in particolare i contratti part-time (e questo è il caso principalmente del Regno

Unito e dei paesi Scandinavi). Inoltre, in tutta l'Unione Europea, le giovani donne sono sottorappresentate nelle libere professioni e nel lavoro autonomo, mentre si concentrano nel settore impiegatizio e nelle mansioni esecutive non manuali. La disuguaglianza di genere nel mercato del lavoro deriva spesso da pregiudizi culturali, da norme informali relative all'organizzazione della famiglia, dalla divisione di genere nella cura della casa, dalla mancanza di sostegno pubblico alla maternità e di servizi per l'infanzia e gli anziani disabili. Di conseguenza, si deve operare principalmente sull'istruzione e sulle misure di protezione per avere una maggiore uguaglianza tra uomini e donne nel mercato del lavoro.

#### **4. BENESSERE, SALUTE, VALORI**

La situazione economica dei giovani in Europa riflette la loro posizione nel mercato del lavoro e l'entità dei trasferimenti monetari dalle famiglie e dallo stato. Nel primo e più ampio cluster di paesi – composto da Austria, Germania, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Svezia e Paesi Bassi – il mercato del lavoro risulta essere la fonte più consistente di reddito per i giovani, seguita dal sostegno economico familiare e dai trasferimenti dello stato. Nel secondo cluster troviamo Danimarca e Regno Unito, paesi nei quali il mercato del lavoro rappresenta la fonte più importante di reddito per i giovani, seguita dai trasferimenti dello stato e dalla famiglia<sup>1</sup>. Nel terzo cluster di paesi – composto da Belgio, Spagna, Grecia e Italia – la famiglia è la fonte più rilevante di sostegno economico, seguita dal mercato del lavoro e dai trasferimenti dello stato. I trasferimenti dello stato risultano particolarmente ridotti in tre dei quattro paesi che compongono il cluster – Spagna, Grecia e Italia. In Finlandia i trasferimenti monetari dalla famiglia, dal mercato del lavoro e dallo stato risultano avere la medesima consistenza. Si evidenzia, quindi, una contrapposizione tra paesi in cui i trasferimenti monetari ai giovani vengono effettuati prevalentemente dalle famiglie e paesi in cui il mercato del lavoro è la principale fonte di reddito per i giovani. Tale contrapposizione va messa in relazione ai modelli di formazione delle nuove famiglie che analizzeremo successivamente nel rapporto di sintesi. I paesi nei quali i giovani hanno maggiori probabilità di vivere in famiglie con difficoltà economiche sono Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo, anche se i paesi nei quali è più diffusa la povertà individuale sono Germania, Spagna, Italia e Paesi Bassi, fenomeno che probabilmente è da attribuirsi ai modelli di uscita dalla famiglia di origine.

Il tasso di fertilità è in diminuzione ovunque in Europa, sia nella fascia di età tra i 15 e i 19 anni sia tra i 20 e i 24 anni, ma il decremento è particolarmente accentuato in Spagna e Italia (che

---

<sup>1</sup> Calcolato sommando Ela-Elh e F3

sono anche i paesi in cui la famiglia ha un peso più rilevante nei trasferimenti monetari ai giovani).

Mentre, in generale, le convivenze e le nascite al di fuori del matrimonio sono in aumento, persistono rilevanti differenze nella formazione dei nuovi nuclei familiari in Europa. Nei paesi protestanti del Nord Europa, lasciare la famiglia di origine e costituire una nuova abitazione è considerata una tappa normale della transizione all'età adulta, ma non è necessariamente connessa alla costruzione di una nuova famiglia attraverso il matrimonio. La convivenza è una pratica abituale e la fecondità risulta essere separata dal matrimonio. Nei paesi cattolici dell'Europa Meridionale e in Irlanda, i figli nascono solo all'interno del matrimonio e sposarsi è l'occasione per costruire una nuova famiglia. Questa è la ragione per cui in Spagna, Italia, Portogallo e Grecia è più probabile che i giovani vivano all'interno della famiglia di origine. Nei paesi dell'Europa Centrale (e in Francia) la convivenza è una pratica abituale, ma i bambini nascono prevalentemente all'interno del matrimonio. Il motivo principale per rimanere nella famiglia d'origine è, tuttavia, legato all'impossibilità per i giovani di costituire una nuova abitazione.

Lo stato generale di salute dei giovani in Europa è buono e in via di miglioramento, ma le probabilità di morte per i giovani – a causa di incidenti stradali, suicidi, violenza e aggressioni – sono assai più elevate rispetto alla popolazione adulta. In passato, l'aspettativa di vita era più elevata in Svezia e minore in Portogallo, ma non vi era una chiara suddivisione tra paesi del Nord e Sud Europa poiché l'aspettativa di vita era elevata anche in Spagna e piuttosto bassa in Germania. Ciò a causa della mancanza di esperienza di vita nei giovani e dell'adozione di comportamenti a rischio da parte loro. I giovani maschi sono più a rischio di mortalità rispetto alle giovani femmine, sia a causa di incidenti stradali sia per suicidio. L'alcolismo è un fattore di rischio particolarmente accentuato in Svezia, Finlandia e Danimarca dove le probabilità che maschi e femmine vengano denunciati per abuso di alcolici sono elevate. In Irlanda la probabilità di essere denunciati per abuso di alcolici è più elevata tra i giovani maschi. Tuttavia, in paesi di religione cattolica e ortodossa quali Grecia, Portogallo, Belgio e Francia l'abuso di alcolici non sembra far parte della cultura giovanile e dei riti legati alla transizione alla condizione adulta. Il consumo di tabacco è aumentato tra i giovani di molti paesi europei durante gli anni 90 e risulta essere particolarmente elevato nel Regno Unito, Francia, Austria, Germania e Belgio anche se non sono disponibili dati per la maggior parte dei paesi oggetto di indagine.

Alcuni rapporti nazionali hanno evidenziato che molte problematiche hanno un impatto differente su maschi e femmine, ma un impatto differente si riscontra anche presso i giovani immigrati o quelli che appartengono a minoranze etniche rispetto ai giovani autoctoni.

Povert , malattie, difficolt  abitative sono state riscontrate con maggiore frequenza tra i giovani immigrati o appartenenti a minoranze etniche.

Anche le differenze di genere risentono dei modelli culturali prevalenti in ogni paese, in particolare in Portogallo, Italia, Austria e Grecia dove sono diffusi orientamenti conservatori e atteggiamenti omofobici. I giovani austriaci, italiani e irlandesi considerano la religione un aspetto importante della loro vita. Non sono disponibili per ogni paese informazioni sull'atteggiamento verso l'aborto, ma dai dati disponibili per alcuni di essi si evidenzia un aumento degli atteggiamenti favorevoli a tale pratica. Ci  potrebbe indicare carenze nel livello di educazione sessuale dei giovani oppure una difficolt  nell'utilizzare i mezzi di contraccezione a disposizione.

L'aborto   pi  diffuso in quei paesi dove il ruolo della famiglia nel trasferire risorse monetarie ai giovani   pi  debole: in particolare, Regno Unito, Danimarca e Finlandia.

Tuttavia, la famiglia   considerata importante dalla maggior parte dei giovani in molti paesi presi in esame. Irlanda, Italia, Regno Unito, Danimarca, Norvegia e Svezia sono i paesi dove le politiche sociali forniscono i pi  ampi sostegni alle famiglie.

Soltanto uno dei paesi sopra elencati appartiene alla categoria dei paesi nei quali la famiglia ha un peso rilevante nel trasferimento di risorse economiche ai giovani e due di essi sono tra i paesi in Europa in cui la famiglia ha meno rilevanza nel trasferire risorse economiche ai giovani.

Il lavoro   pi  importante in Norvegia, Regno Unito, Irlanda e Italia e meno importante in Finlandia e Germania Ovest. Gli amici sono considerati pi  importanti nei paesi dove i giovani hanno maggiore indipendenza dalla famiglia: Svezia, Norvegia, Danimarca, Paesi Bassi e Irlanda.

I dati disponibili evidenziano che i giovani stanno diventando sempre pi  tolleranti su una serie di indicatori, anche se in alcuni paesi europei gli atteggiamenti xenofobi sono aumentati negli ultimi anni.

La xenofobia risulta pi  elevata in Belgio, Germania, Austria, Francia e pi  bassa nel Regno Unito, Paesi Bassi e Irlanda. In generale, i giovani sono pi  felici in Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Austria e meno felici in Italia, Portogallo e Germania.

Si evidenzia una tendenza generalizzata dei giovani ad essere pi  interessati ai "valori post-materialistici" legati al miglioramento qualit  della vita piuttosto che ai "valori materialistici" legati alla sopravvivenza economica e all'incremento del livello generale di benessere.

Tuttavia, tale spostamento dai valori materialistici a quelli post-materialistici, per quanto generalizzato, non si verifica per tutti i giovani europei e, di conseguenza, si pu  ipotizzare che molti giovani in Europa abbiano tuttora preoccupazioni di carattere economico.

Sembra, quindi, che i fattori di rischio principali per i giovani siano costituiti dai loro stessi comportamenti e dal tipo di educazione ricevuta, evidenziando la necessità di campagne di sensibilizzazione e prevenzione sui rischi del fumo e dell'alcol, sulla sicurezza stradale e per l'educazione sessuale. La creazione di servizi di ascolto e prevenzione del disagio potrebbe, inoltre, contribuire a ridurre il tasso di suicidi tra i giovani. Tuttavia, poiché l'assunzione di rischi fa anche parte dei riti di passaggio all'età adulta, i servizi per i giovani dovrebbero essere organizzati in modo tale da offrire ai giovani stessi attività "emozionanti" che mettano alla prova le loro capacità, senza tuttavia risultare eccessivamente pericolose per la salute e l'incolumità fisica.

La propensione al rischio sembra essere un fenomeno che riguarda in particolare i giovani maschi. Dare la possibilità ai giovani maschi di fare esperienze "emozionanti" potrebbe essere legato all'incentivazione ai viaggi e agli scambi all'estero, particolarmente per i giovani con basso livello di istruzione i quali con difficoltà riescono ad accedere ai programmi di scambio previsti dalle istituzioni educative.

I giovani immigrati o appartenenti a minoranze etniche dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione (anche se questo tema va al di là degli scopi del presente rapporto di ricerca) e i loro problemi affrontati per evitare l'accentuarsi delle disuguaglianze su base razziale ed etnica.

Allo stesso tempo l'innalzamento del livello di istruzione e campagne specifiche di sensibilizzazione indirizzate ai giovani autoctoni potrebbero contribuire a diminuire razzismo e xenofobia, problemi che stanno diventando rilevanti nell'Europa contemporanea. Di conseguenza la lotta al razzismo e alla xenofobia dovrebbe essere una priorità per i servizi ai giovani e per le istituzioni educative. Le politiche e gli interventi dovrebbero essere indirizzati soprattutto verso i giovani con bassi livelli di istruzione che sono più propensi a commettere atti di xenofobia e razzismo. Come ricordato in precedenza, i servizi per i giovani dovrebbero offrire loro alternative socialmente accettabili a comportamenti aggressivi e violenti.

Risulta difficile suggerire una politica di sostegno economico per i giovani europei perché la ricerca ha evidenziato differenti modelli di uscita dalla famiglia d'origine e di sostegno alla formazione di nuove famiglie. Per ridurre il rischio di esclusione sociale e per offrire, allo stesso tempo, possibilità di integrazione ai giovani europei dovrebbero essere predisposti idonei servizi di supporto per i giovani che non ricevono sostegno dalle famiglie di origine e che rischiano di essere emarginati dal mercato del lavoro.

Per contrastare il calo della natalità (soprattutto in alcuni paesi) andrebbero adottate politiche di sostegno alla formazione di nuovi nuclei familiari e di incentivazione alle nascite, per evitare che le giovani coppie con figli siano svantaggiate socialmente ed economicamente, tutelando con particolare attenzione le giovani madri. Istruzione, formazione professionale e carriera

lavorativa sono state tradizionalmente declinate al maschile e hanno avuto traiettorie lineari, compatibili con il ruolo maschile di capofamiglia. Tuttavia, sempre più donne sono inserite in percorsi di istruzione, formazione professionale e in carriere professionali che le portano a differire nel tempo la maternità, a volte per sempre. Una volta uscite dai percorsi di istruzione e formazione professionale e dal mercato del lavoro risulta assai difficile per loro il rientro. Le difficoltà incontrate dai giovani a rientrare nei percorsi formativi e nel mercato del lavoro vanno tenute in particolare considerazione per creare percorsi non lineari e “passerelle” che consentano di uscire e rientrare nel sistema formativo e nel mercato del lavoro senza subire discriminazioni. Per tali ragioni dovrebbero essere promosse e incrementate le carriere professionali che offrono ai giovani “scivoli” di entrata nel mercato del lavoro durante il corso della vita e che non siano discriminatorie per chi vi rientra dopo un periodo di assenza.

Per completare il quadro complessivo, dovrebbero essere esaminate anche le politiche per l’infanzia, le politiche di sostegno alle giovani coppie, le politiche di supporto alla formazione continua e le politiche per rendere compatibili i tempi di lavoro con le esigenze della vita familiare. Ciò, tuttavia, si colloca al di fuori degli obiettivi specifici delle politiche giovanili. Inoltre, anche le politiche per l’occupazione che incentivano la flessibilità del lavoro e rendono possibile la formazione continua dovrebbe incorporare tali dimensioni al loro interno.

## **5. ASSOCIAZIONISMO E PARTECIPAZIONE POLITICA**

La partecipazione ad associazioni è considerata un indicatore di base del livello generale di integrazione sociale e cittadinanza. Si riscontra, tuttavia, una consistente differenza tra paesi con una lunga e consolidata tradizione di associazionismo giovanile e paesi in cui questa tradizione non si è sviluppata: nei paesi dell’Europa Mediterranea vi è una percentuale limitata – ma in crescita – di giovani che partecipano ad associazioni; nella restante parte dell’Europa Occidentale, la percentuale di giovani che partecipano ad associazioni è più elevata ma stazionaria, mentre in Belgio, Danimarca e Regno Unito la percentuale di giovani che partecipano ad associazioni è in diminuzione.

Le associazioni più importanti sono quelle sportive che condividono un medesimo modello di adesione: infatti, nei paesi dell’Europa Mediterranea e in Belgio meno del 25% di giovani partecipa ad associazioni sportive, mentre i paesi Scandinavi registrano i più alti tassi di adesione.

A livello europeo, la partecipazione ad associazioni religiose e giovanili mostra livelli di adesione differenziati: in Italia, dove il 18% dei giovani partecipa a tali associazioni, il tasso di adesione è 8 volte superiore rispetto al tasso rilevato in Belgio.

La partecipazione ad associazioni specificatamente giovanili coinvolge una percentuale limitata di giovani e i paesi dell'Europa Mediterranea, in particolare, registrano il tasso più basso di partecipazione.

I tassi di adesione che oggi risultano costanti oppure in declino nei paesi dell'Europa Mediterranea mutano le condizioni di attuazione delle politiche giovanili. L'importanza del servizio civile volontario, che ha assolto un ruolo rilevante nella gestione del tempo libero dei giovani, è diminuita negli ultimi dieci anni. Oggi i giovani sono meno propensi a legarsi ad organizzazioni formali, poiché si muovono in uno "spazio senza vincoli" tra differenti contesti e istituzioni, senza un'affiliazione permanente.

Un'altra conseguenza di questo fenomeno è la scomparsa delle reti sociali che sostenevano i giovani nella soluzione dei loro problemi. Tale scomparsa ha comportato che nuove domande fossero indirizzate ai servizi e alle politiche giovanili. Erogare servizi per i giovani diventa sempre più complesso e i programmi di sostegno ai giovani devono essere resi flessibili e di durata limitata nel tempo a causa dei rapidi mutamenti delle culture e degli orientamenti giovanili.

In tutti i paesi dell'Europa Occidentale i consigli nazionali, regionali e locali della gioventù sono considerati il momento più importante di partecipazione e di influenza politica dei giovani. I consigli della gioventù – sia privati come emanazione delle organizzazioni e associazioni giovanili sia pubblici con la partecipazione di enti e funzionari pubblici – rappresentano i canali tradizionali di cooperazione e scambio di informazioni tra politici, pubblica amministrazione e giovani. Ma il tradizionale modello che consente ai giovani di influenzare le scelte politiche ha cominciato a mostrare tutti i suoi limiti.

In primo luogo, ai consigli della gioventù partecipa una minoranza di giovani. In secondo luogo, i consigli della gioventù non risultano rappresentativi dell'intera popolazione giovanile. In terzo luogo, sono cambiate le motivazioni alla partecipazione in tali strutture: infatti, i giovani non si sentono più membri dei consigli della gioventù bensì utenti e molti utenti hanno un interesse essenzialmente pratico nella partecipazione e non un interesse ideale. Infine, le persone che rappresentano i giovani nei consigli della gioventù non sono essi stessi giovani e, a volte, la loro conoscenza degli interessi dei giovani risulta approssimativa.

La critica all'attuale strutturazione delle associazioni e organizzazioni giovanili e dei consigli della gioventù ha portato – con l'eccezione dei paesi dell'Europa Mediterranea – all'introduzione di nuove modalità di partecipazione, non come alternativa ai consigli della gioventù ma come sperimentazione e integrazione per consentire ai giovani di avere un'influenza sul sistema politico: esempi di tali sperimentazioni sono i parlamenti giovanili, i workshop e le commissioni di lavoro, gli scambi di informazioni con i giovani e sui giovani.

Tuttavia, si riscontra che nei paesi dell'Europa Meridionale (Spagna, Portogallo, Grecia e Italia), dove il livello di partecipazione alle associazioni e organizzazioni giovanili è basso sono anche in corso meno sperimentazioni di forme alternative di partecipazione giovanile. In apparenza, in questi paesi il tentativo di elevare il tasso di partecipazione ad associazioni ed organizzazioni giovanili finisce per rafforzare le forme tradizionali di rappresentanza giovanile e consolidare la collaborazione tra pubblica amministrazione e terzo settore.

Alcuni paesi come Islanda, Danimarca, Irlanda, Liechtenstein e Scozia hanno istituito parlamenti giovanili mentre Germania, Austria, Danimarca e Finlandia hanno istituito consigli locali della gioventù o parlamenti regionali. In alcuni paesi, gli organi parlamentari sono stati scelti attraverso elezioni e, in qualche caso, a tali organismi sono stati attribuiti poteri decisionali e budget di spesa.

In altri paesi – Lussemburgo, Paesi Bassi, Liechtenstein – la ricerca di nuove forme di cooperazione tra giovani e pubblica amministrazione ha dato origine a organismi e strutture ad hoc nelle quali i giovani rappresentanti delle associazioni giovanili si incontrano con funzionari della pubblica amministrazione o politici per scambiare idee e proposte sulle politiche giovanili. Norvegia e Austria hanno istituito gruppi di consultazione per i giovani e altri paesi – in particolare Germania, Finlandia, Norvegia e Austria – hanno iniziato a utilizzare dati statistici, survey e analisi qualitative sulla condizione giovanile come modo indiretto per dar voce ai giovani.

Poche informazioni sono disponibili sulla partecipazione politica – iscrizioni ai partiti, scelte di voto alle elezioni europee, nazionali, regionali e amministrative, numero di giovani candidati nelle liste elettorali, numero di giovani presenti all'interno degli organi di rappresentanza (parlamento, consigli regionali, provinciali o comunali).

Le informazioni disponibili per alcuni paesi suggeriscono che i giovani – in particolare quelli che votano per la prima volta – hanno un più basso livello di affluenza alle urne rispetto agli elettori più anziani e che i giovani sono largamente sotto-rappresentati sia nei parlamenti nazionali o regionali sia nelle amministrazioni locali. L'analisi comparata evidenzia che l'affiliazione a organizzazioni politiche e l'iscrizione a sindacati riguarda una quota estremamente limitata di giovani, con l'unica rilevante eccezione dei paesi Scandinavi. Anche "discutere di politica con gli amici" accade frequentemente solo ad una minoranza di giovani. Un altro importante indicatore di partecipazione politica è l'auto-collocazione sul continuum sinistra-destra. In molti paesi – soprattutto quelli del Mediterraneo ma anche Austria e Lussemburgo – più di un quarto dei giovani non sono in grado oppure si rifiutano di collocarsi sul continuum politico sinistra-destra.

I livelli differenziati di partecipazione politica e i sottostanti modelli di adesione sono connessi col livello di fiducia verso le istituzioni politiche. Il livello di fiducia è abbastanza basso (30-35%) nei paesi dell'Europa Mediterranea – Spagna, Italia e Portogallo- come pure in Finlandia e Regno Unito. Il parlamento nazionale riscuote un alto livello di fiducia presso un ridotto numero di paesi dell'Europa Centrale e in Scandinavia. In ogni caso il parlamento non è l'istituzione che riscuote il maggior livello di fiducia tra i giovani.

Il ridotto livello di partecipazione politica – voto, iscrizione a partiti, adesione ad associazioni e organizzazioni giovanili – viene percepito come un problema nella maggior parte dei paesi dell'Europa Occidentale ma non nei paesi dell'Europa Mediterranea dove la partecipazione dei giovani è in aumento. Il declino della partecipazione politica e sociale tra i giovani è considerato una minaccia al futuro della democrazia rappresentativa e alcune iniziative sono state adottate per contrastare tale tendenza. In alcuni paesi – Regno Unito, Svezia, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Austria, Lussemburgo – la partecipazione politica dei giovani è diventata un'area di particolare attenzione e sono stati adottati numerosi programmi a livello locale e nazionale; alcuni di questi possono essere considerati “modelli” per le politiche giovanili: il “Youth Policy in a Municipal Perspective Programme” in Danimarca, il “Tele-Democracy Project” in Finlandia; il “Porsgrunn Model”, il “Forum dei giovani per la democrazia” e il Parlamento dei giovani in Norvegia; il “Youth Municipality of the Year Award” in Svezia e il “Youth Consultative Council” in Portogallo.

Risulta difficile proporre iniziative e programmi da applicare a livello europeo. Le ricerche sulla partecipazione politica dimostrano che gli interessi politici dei giovani sono – di norma – regolati dal principio di prossimità: i giovani risultano più interessati alle politiche locali rispetto alle politiche nazionali o europee. Di conseguenza, iniziative per incrementare il livello di partecipazione politica dovrebbero in prima istanza agganciarsi agli interessi e alle problematiche locali che riguardano la condizione giovanile.

Quindi, il ruolo dell'Unione Europea dovrebbe essere di supporto alle esperienze innovative attualmente in corso e a quelle che verranno attivate in futuro, esperienze che devono promuovere e consentire una partecipazione attiva dei giovani. Il supporto dovrebbe concretizzarsi attraverso la disseminazione delle esperienze, lo scambio di idee e pratiche operative, un data base di progetti, iniziative e informazioni sulla partecipazione politica dei giovani, ricerche comparate sui comportamenti politici dei giovani, reti locali di esperti in partecipazione giovanile, ricerche sui dispositivi più idonei ad aumentare il livello di partecipazione politica tra i giovani.

## 6. LA DIMENSIONE EUROPEA

I dati empirici disponibili attraverso le ricerche sulla condizione giovanile dimostrano che i giovani considerano il mondo come contesto principale di vita e non ritengono che il loro futuro dipenda dall'unificazione europea. La maggior parte dei giovani si sente, tuttora, legata al proprio contesto locale e all'ambito nazionale, ai propri modelli culturali e stili di vita. I giovani scandinavi e tedeschi sono i più scettici verso l'Unione Europea e le sue istituzioni mentre nei paesi dell'Europa Meridionale i giovani manifestano un maggior interesse e affinità con il tema della cittadinanza europea. Si riscontrano consistenti differenze geografiche e educative rispetto al significato che l'Unione Europea riveste per i giovani: nei paesi dell'Europa Settentrionale, come pure in Germania e in Austria, prevalgono gli atteggiamenti critici o scettici mentre nei paesi dell'Europa meridionale e in Irlanda prevalgono gli atteggiamenti positivi e ottimistici.

La propensione dei giovani alla mobilità geografica si misura tramite indicatori che valutano la conoscenza delle lingue straniere, la disponibilità a viaggiare, a studiare e lavorare all'estero.

Nei paesi Scandinavi, nei Paesi Bassi e in Lussemburgo i giovani parlano almeno una o due lingue straniere. Anche in Belgio e Germania una considerevole percentuale di giovani parla una lingua straniera, oltre alla lingua madre. Nei paesi dell'Europa Mediterranea e in quelli di lingua aglo-sassone, invece, la maggior parte dei giovani non parla nessun'altra lingua oltre la lingua madre. Dato il ruolo della lingua inglese come "lingua franca" internazionale, la propensione degli stranieri a studiare l'inglese risulta tuttora superiore rispetto alla propensione dei cittadini inglesi a studiare una lingua straniera. Si evidenzia un forte legame tra conoscenza di lingue straniere e propensione alla mobilità territoriale. La possibilità di viaggiare in Europa è l'idea che riscuote maggiori consensi tra i giovani europei quando si tratta di definire il significato che l'Unione Europea ha per loro: fanno eccezione in questo gli Inglesi, gli Spagnoli e i Greci.

La televisione è la fonte di informazione che maggiormente ha contribuito alla conoscenza dell'Unione Europea mentre scuola ed Università rappresentano la seconda fonte di informazione. Una convergenza dei canali di informazione sui temi chiave dell'Unione Europea si riscontra nei paesi dell'Europa Settentrionale – in particolare in Svezia. È interessante notare che le ricerche sui giovani e sulla popolazione generale evidenziano una considerevole distanza tra la relativamente bassa conoscenza dell'Unione Europea e l'accettazione delle sue istituzioni e la crescente importanza che le stesse istituzioni hanno nella vita quotidiana dei cittadini europei.

## 7. RACCOMANDAZIONI PER LA DEFINIZIONE DI POLITICHE EUROPEE PER I GIOVANI

*Il rafforzamento della cittadinanza europea e dei legami con l'Unione Europea.*

Esaminando le tendenze evolutive del significato che l'Unione Europea riveste per i giovani e tenendo presente gli atteggiamenti di scetticismo diffusi tra i giovani nei paesi dell'Europa Settentrionale, una priorità delle politiche europee dovrebbe riguardare il rafforzamento della coscienza e della cittadinanza europea. Ciò comporta un adeguamento delle politiche dell'Unione Europea nei seguenti settori: miglior informazione ai giovani sui temi chiave e le politiche fondamentali dell'Unione Europea, sulle attività e i programmi rivolti ai giovani; l'inclusione dei giovani nei processi di definizione delle politiche a loro destinate, la cooperazione tra le istituzioni dell'Unione Europea e i principali attori per le politiche giovanili degli stati membri.

I giovani europei ricevono informazioni sull'Unione Europea prevalente dalla televisione, quindi dalla scuola e dalle università, dai giornali e dai periodici ed, infine, da altre fonti di informazione. Le associazioni e organizzazioni giovanili non rivestono alcun ruolo nel diffondere informazioni sull'Unione Europea tra i giovani. Poiché la maggior parte dei giovani in Europa frequenta cicli superiori di istruzione, risulta importante che ai docenti dei cicli superiore di istruzione vengano fornite opportunità di formazione per migliorarne le conoscenze sui temi chiave dell'Unione Europea e sui programmi d'azione per i giovani. A tale scopo la Commissione Europea dovrebbe sviluppare, in collaborazione con i ministeri per l'istruzione e per le politiche giovanili degli stati membri, programmi di informazione e formazione per trasformare i docenti in esperti di programmi europei per i giovani e in mediatori per la partecipazione a tali programmi.

Una simile procedura potrebbe essere adottata anche per gli operatori giovanili e sociali che lavorano coi giovani. Inoltre, in collaborazione con le agenzie nazionali di coordinamento dei programmi europei e con le più importanti organizzazioni giovanili a livello nazionale, dovrebbero essere preparati e diffusi pacchetti informativi, siti Internet ed altri strumenti elettronici di informazione (ad esempio *electronic newsletter*); la diffusione di tali pacchetti consentirebbe di informare i giovani sui temi chiave dell'Unione Europea, sulle politiche degli stati membri, sugli incentivi e le opportunità di mobilità in Europa, sulle manifestazioni e i programmi espressamente predisposti per i giovani europei (ad esempio il Servizio Civile Europeo). Inoltre, dovrebbero essere approntati pacchetti multimediali per l'educazione informale dei giovani destinati agli operatori giovanili (nazionali e transnazionali) e sottoposti a validazione attraverso il giudizio di varie categorie di operatori e di utenti. Anche i progetti pilota finanziati dall'Unione Europea nell'ambito dei programmi multilaterali di informazione

per i giovani dovrebbero essere ulteriormente sviluppati e potenziati attraverso un sempre maggiore coinvolgimento dei giovani.

*Partecipazione.* Per rendere efficaci le politiche giovanili, è essenziale coinvolgere concretamente ragazzi e adolescenti nelle decisioni che li riguardano. Tuttavia, i giovani non si faranno coinvolgere se non saranno convinti che il loro coinvolgimento avrà un effetto reale sul loro futuro e che le decisioni di oggi determineranno le loro condizioni di vita domani.

La partecipazione è anche un pre-requisito della loro crescita democratica attraverso la creazione di uno spazio in cui le questioni della condizione giovanile siano all'ordine del giorno. La partecipazione a livello locale, regionale, nazionale e comunitario garantisce che gli interessi dei giovani vengano tutelati. A livello comunitario ciò produrrà, a sua volta, un incremento del livello di accettazione delle istituzioni dell'Unione Europea da parte dei giovani. Quindi, la partecipazione dei giovani è uno dei diritti sociali che l'Unione Europea dovrebbe rafforzare. Il tema del rafforzamento della partecipazione dei giovani può, quindi, essere definito come un obiettivo trasversale che consente di recepire gli interessi di ragazzi e adolescenti all'interno di tutte le Direzioni Generali e i programmi dell'Unione Europea. Rendere operativa questa strategia necessita di due pre-requisiti. In primo luogo, le istituzioni a livello locale, nazionale e comunitario devono aprirsi e rendersi accessibili ai giovani: la partecipazione non è possibile senza la partnership e il dialogo, gli scambi orizzontali e la trasparenza dei diritti e dei doveri. In secondo luogo, i giovani devono essere motivati ad assumersi responsabilità nella definizione delle linee politiche. La partecipazione dei giovani dovrebbe essere incentivata dalle istituzioni dell'Unione Europea attraverso la definizione di modalità concrete, realistiche ed efficaci. Gli adolescenti dovrebbero avere più opportunità di esprimere il proprio punto di vista di cittadini per definire azioni e programmi a livello locale, nazionale e comunitario. Dalla ricerca sono emersi alcuni esempi di *buone pratiche* che potrebbero essere estesi a tutta l'Unione Europea. In particolare, gli adolescenti dovrebbero aver garantito l'accesso alle seguenti forme di partecipazione: a) forme di partecipazione per rappresentanza: consigli della gioventù, parlamenti dei ragazzi e dei giovani; b) forme di partecipazione libera: forum dei ragazzi e dei giovani; c) forme di partecipazione a progetti: azioni e progetti di durata definita, il cui obiettivo sia dare risposta a problemi concreti; d) forme di rappresentanza dei giovani nelle commissioni di lavoro degli adulti: partecipazione diretta con poteri decisionali in commissioni di lavoro degli adulti (ad esempio i gruppi locali di studio e i comitati cittadini); e) relazioni stabili con i politici locali: spazi di consultazione, visite scolastiche ai municipi, cassette dei suggerimenti.

La partecipazione sociale e politica costituisce l'elemento fondamentale della cultura democratica ed è strettamente collegata con la socializzazione politica. La socializzazione

politica fornisce ai giovani esperienze e competenze per ulteriori attività a valenza sociale. Riguarda i valori e lo sviluppo del potenziale umano dei giovani, i loro desideri, le loro curiosità e il piacere di scoprire e sperimentare per sviluppare nuove prospettive adatte ai giovani. Riguarda tutti i giovani, sia quelli che partecipano ad associazioni ed organizzazioni sia quelli al di fuori dalle organizzazioni. Di conseguenza l'Unione Europea dovrebbe finanziare e sostenere progetti pilota e programmi nei quali sia possibile sperimentare forme nuove di partecipazione e dovrebbe, inoltre, promuovere un'ampia disseminazione dei risultati.

*Cooperazione tra l'Unione Europea e le istituzioni e organizzazioni degli stati membri.* Come sottolineato in precedenza, è necessario attivare una stretta collaborazione tra le istituzioni dell'Unione Europea e le istituzioni e le organizzazioni pubbliche e private degli stati membri: ciò per migliorare il legame tra cittadini europei – in particolare i giovani – e istituzioni dell'Unione Europea. Tale collaborazione dovrebbe includere alcune attività quali l'ampliamento e l'approfondimento delle procedure di consultazione tra il Parlamento Europeo, la Commissione Europea e i responsabili delle politiche giovanili a livello nazionale, regionale e locale, la sperimentazione e lo scambio di risultati su nuove forme di pianificazione e implementazione delle politiche giovanili negli stati membri e a livello comunitario, il monitoraggio periodico della "condizione giovanile" e delle "politiche giovanili" in Europa (i risultati del monitoraggio dovrebbe essere presentati dalla Commissione Europea al Parlamento Europeo e diffusi in tutti gli stati membri), la definizione di standard formativi per gli operatori giovanili e gli altri operatori sociali che lavorano nel campo delle politiche giovanili; il riconoscimento dei titoli professionali per gli operatori giovanili e per gli altri operatori nel settore dei ragazzi e delle politiche giovanili per facilitarne la mobilità sul territorio dell'Unione Europea.

*Mobilità.* Costruirsi una conoscenza diretta e pratica dell'Europa, fare esperienze viaggiando all'estero, accogliere nella propria nazione visitatori che provengono da altri paesi, entrare in contatto con altre culture e, attraverso questa strada, abbattere i pregiudizi, avere relazioni e amicizie con giovani di altri paesi o lavorare con loro su progetti europei a lunga scadenza: questi sono solo alcuni esempi di eventi chiave nella vita di un giovane, eventi che fanno scattare una forte carica emotiva e l'entusiasmo per l'Europa. Da questo punto di vista, un aspetto importante delle politiche giovanili nei paesi membri e un elemento centrale delle politiche giovanili comunitarie dovrebbe essere l'ampliamento delle misure a sostegno della mobilità e della cittadinanza europea. Le istituzioni dell'Unione Europea dichiarano l'importanza di questo settore delle politiche giovanili, eppure i giovani che partecipano ai programmi di mobilità si trovano ad affrontare una serie di ostacoli quali una scarsa conoscenza delle lingue, la difficoltà a mettere in pratica il diritto di spostarsi e risiedere all'estero,

l'esistenza di differenti schemi di protezione sociale e tassazione dei redditi. Spesso i giovani incontrano anche problemi economici e finanziari per la permanenza all'estero. La politica giovanile dell'Unione Europea dovrebbe contribuire a eliminare tutti questi ostacoli attraverso programmi di azione focalizzati.

*La conoscenza delle lingue straniere.* Specialmente nei paesi dell'Europa Meridionale e in Inghilterra, la capacità di parlare una lingua straniera ad un buon livello di competenza non è diffusa. Anche se il miglioramento del livello delle competenze linguistiche dei giovani è responsabilità dei sistemi educativi degli stati membri, le politiche per l'istruzione e per i giovani dell'Unione Europea dovrebbero dare un contributo in questo settore attraverso alcune possibili azioni: promuovere e finanziare lo sviluppo di curricula e standard di insegnamento scolastico delle lingue straniere comuni a tutti i paesi membri; promuovere, finanziare e disseminare i risultati di progetti pilota per l'insegnamento delle lingue straniere a ragazzi e giovani; finanziare corsi di lingue di alto livello per studenti che lo richiedano oppure che vogliono fare stage di studio in altri stati membri; proporre momenti di incontro, "action weeks" e altre attività a carattere europeo che stimolino l'interesse e la conoscenza di altre culture e l'approfondimento delle basi linguistiche; sponsorizzare campi estivi per l'insegnamento delle lingue come parte essenziale dei propri programmi d'azione; sponsorizzare campeggi che diano la possibilità a ragazzi e adolescenti di usufruire di programmi per il tempo libero nei quali sia incluso l'insegnamento informale delle lingue straniere; promuovere in televisione e sulla stampa manifestazioni sportive, sociali e culturali nonché programmi di economia e politica che prevedano una copertura di più lingue ufficiali dell'Unione Europea (la lingua madre del paese di origine e due lingue straniere).

*Scambi e visite all'estero.* Gli attuali programmi di mobilità come "Gioventù" (non dimenticando anche altri programmi di successo come "Gioventù per l'Europa", il Servizio Civile Volontario Europeo, Leonardo da Vinci, Socrates, ecc...) dovrebbero essere considerati gli elementi di base delle politiche per i giovani dell'Unione Europea. Le attività previste in tali programmi dovrebbero essere integrate da altre forme più flessibili di mobilità sul territorio quali: progetti per incrementare il turismo giovanile in Europa, campi di lavoro pluri-nazionali, progetti per i giovani all'interno dei gemellaggi cittadini, festival europei, eventi culturali e sportivi.

La mobilità sul territorio dell'Unione Europea dovrebbe essere migliorata anche attraverso un programma d'azione per l'educazione informale dei giovani europei.

Sulla base dell'esperienza acquisita da alcuni stati membri, l'Unione Europea dovrebbe sviluppare e promuovere, nell'ambito di un tale programma d'azione e di concerto con le organizzazioni giovanili e non profit: seminari e workshop nazionali e internazionali sui temi

chiave dell'Unione Europea, corsi di formazione sulla cittadinanza europea, corsi di formazione per mediatori che operano in progetti internazionali, progetti nei quali i giovani lavorino su temi di rilevanza europea (ad esempio, il razzismo, la xenophobia e l'intolleranza).

*Studio e lavoro all'estero.* Programmi come Erasmus e Leonardo da Vinci hanno già avuto un effetto positivo nel promuovere la mobilità dei giovani sul territorio dell'Unione Europea. L'esperienza accumulata attraverso questi programmi potrebbe essere estesa in particolare ai giovani svantaggiati che hanno meno opportunità di vivere in altri paesi dell'Unione Europea oppure di lavorare all'estero per periodi consistenti di tempo. Corsi intensivi di lingue uniti a stage di sei mesi in scuole, aziende e altre istituzioni potrebbero spingere questi giovani svantaggiati a mettersi alla prova in contesti sociali e culturali differenti.