

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 841

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SILVESTRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 2006

Legge quadro per le politiche giovanili

ONOREVOLI SENATORI. - L'Italia rimane l'unico Paese dell'Unione europea a non avere una legge quadro nazionale di riferimento per le politiche giovanili.

Una lacuna che limita anche le possibilità d'intervento delle amministrazioni regionali e una carenza che non nasce oggi. Già nella XIII legislatura un importante disegno di legge governativo presentato dall'allora Ministro Turco non ha avuto nessun esito. La lacuna, clamorosa, ha significato che nessun sostegno, finanziario, ma anche di idee, da parte dello Stato viene dato alle iniziative portate avanti a livello locale dai giovani, organizzati e non, e che nessuno stimolo nazionale è disponibile per settori, ormai consolidati negli altri Stati membri dell'Unione e del Consiglio d'Europa, come quelli della ricerca, produzione artistica, imprenditoria, sport ed attività psicofisica, e degli studi delle giovani generazioni (*youth research*) e quello, appunto, delle politiche giovanili. Da ultimo, ma certo non per importanza, nessuna rappresentanza è riconosciuta alle organizzazioni giovanili italiane, né in sede nazionale né internazionale.

Come ricordato da *Eurodesk Italia*, a partire dagli anni '70, in Italia ed alcuni altri Paesi europei, i giovani diventano destinatari di specifici interventi ed iniziative volte a promuovere e valorizzare il loro apporto nella società. Caratteristica comune di queste azioni era quella di rivolgersi alla categoria giovani in forma ampia, definita unicamente da un intervallo di età (variabile a seconda dei diversi contesti nazionali) e non da un ruolo sociale: in altre parole, l'essere giovane nella società non era più veicolato unicamente dal particolare ruolo (studente, disoccupato, lavoratore, e così via) ricoperto in un dato periodo della propria vita. La promo-

zione dell'essere giovane nella società avviene inoltre attraverso la valorizzazione della autorappresentanza delle forme di associazionismo giovanile e della consultazione dei giovani per tutte quelle decisioni che li riguardano direttamente. Sulla base di queste prime esperienze, maturate e sviluppate in ambito locale, sono stati successivamente sviluppati in diversi Paesi europei quadri normativi più complessi: verso la fine degli anni '70 vengono promossi i primi esempi di politiche giovanili nazionali.

Il 1985 viene dichiarato, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), Anno Internazionale della Gioventù. L'atto dell'ONU rilancia e risveglia l'interesse locale e nazionale nel settore delle politiche giovanili. I lavori, le attività delle commissioni istituite durante il 1985 sottolineano, tra l'altro, il particolare rilievo che assume il ruolo dell'associazionismo giovanile, quale forma privilegiata del protagonismo sociale dei giovani, e auspicano che le politiche giovanili siano parte integrante delle più ampie politiche sociali dei vari Stati membri dell'ONU.

Le iniziative promosse in favore dei giovani durante gli anni '70 a livello locale, prima, e a livello nazionale, poi, avevano comunque trovato un luogo dove confrontarsi a livello internazionale ben prima della dichiarazione dell'ONU del 1985.

In particolare, il Consiglio d'Europa aveva istituito già nel 1972 la Fondazione ed il centro europeo della gioventù, situato a Strasburgo (sede anche della Fondazione). Nel 1995, in risposta all'incremento delle attività in favore dei giovani, è stato creato a Budapest un secondo Centro europeo della gioventù. Le iniziative promosse dal Consiglio d'Europa nell'ambito della gioventù fanno riferimento alla Convenzione europea sulla

cultura. Le attività ed i progetti realizzati presso i Centri europei della gioventù o cofinanziati dalla Fondazione europea della gioventù sono il risultato di un processo di gestione che vede i rappresentanti delle organizzazioni dei giovani protagonisti insieme ai rappresentanti degli Stati membri. Questi ultimi sovrintendono alle politiche giovanili del Consiglio d'Europa attraverso il Comitato direttivo europeo per la gioventù, organo di cooperazione intergovernativa che riunisce i 47 rappresentanti dei ministeri e delle strutture responsabili per la gioventù di tutti i Paesi che aderiscono alla Convenzione europea sulla cultura. Sempre nel 1985, il Consiglio d'Europa organizza la prima Conferenza europea dei Ministri responsabili per la gioventù. Il documento approvato dai partecipanti alla conferenza impegna, tra l'altro, gli Stati membri alla istituzione di un Consiglio nazionale della gioventù, autonomo ed indipendente. Tale impegno risulta essere assolutamente in linea con la promozione del protagonismo sociale dei giovani auspicato dalle conclusioni dell'Anno internazionale della gioventù proclamato dall'ONU.

Il ruolo dell'Unione europea nel contesto giovanile risulta poco visibile sino alla fine degli anni '80. D'altra parte, il Trattato di Roma del 25 marzo 1957, ratificato ai sensi della legge 14 ottobre 1957, n.1203, non contemplava la gioventù tra i settori di competenza della Commissione europea. Solo con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, ratificato ai sensi della legge 3 novembre 1992, n.454, nel 1993, infatti, la cooperazione transnazionale in ambito giovanile europeo viene inserita come una delle aree d'intervento dell'Unione europea; in particolare gli articoli 149 e 150 del Trattato sull'Unione europea prevedono competenze comunitarie nei settori della istruzione, della formazione e della educazione non formale.

Ciò nonostante, nel 1989 la Commissione europea lancia il suo primo programma d'azione comunitaria in favore della gioventù. Il

programma in questione, denominato Gioventù per l'Europa, promuove e cofinanzia attività di scambio giovanile interculturale tra i dodici Paesi dell'allora Comunità europea. Scopo del programma è quello di far dialogare i giovani sui temi di loro interesse, per mezzo di un progetto ideato, realizzato e valutato da loro stessi e che coinvolge direttamente gruppi di giovani di diversi Paesi comunitari.

Pur non rappresentando una novità in termini di proposta (gli scambi giovanili internazionali esistevano già da molti anni nell'ambito degli accordi culturali bilaterali tra Stati e nell'ambito delle attività promosse da organizzazioni giovanili paneuropee), Gioventù per l'Europa ha creato un nuovo modello di riferimento per ciò che concerne le modalità di accesso ai cofinanziamenti comunitari da parte dei giovani, che li ha visti fin da allora diretti gestori delle attività da loro ideate.

È stato precedentemente ricordato come lo sviluppo delle politiche giovanili è iniziato a partire da esperimenti realizzati in ambito locale. Seppur sempre più inseriti in contesti normativi nazionali, gli interventi locali hanno continuato a svolgere un importante ruolo, in virtù anche della maggiore vicinanza di tali azioni ai destinatari finali delle stesse.

Nel 1990, sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, viene adottata la Carta di partecipazione dei giovani alla vita municipale e regionale: un quadro di riferimento per lo sviluppo di politiche giovanili locali incentrate, tra l'altro, sulla concertazione degli interventi anziché su approcci settorializzati.

Nel 1992 e sempre nel contesto del Consiglio d'Europa, vengono definiti una serie di criteri relativi all'esistenza di un quadro normativo nazionale di riferimento per le politiche giovanili. Tra gli altri, vale la pena ricordare quelli relativi al consiglio nazionale della gioventù, ad una rete nazionale di informazione dedicata ai giovani, a finanzia-

menti tesi a promuovere la partecipazione giovanile.

Nel frattempo, il programma comunitario Gioventù per l'Europa, lanciato nel 1989 con durata triennale, era stato rifinanziato per un secondo triennio, a riprova dell'entusiasmo suscitato e della ricaduta educativa dei progetti realizzati direttamente dai giovani.

Con la già citata ratifica del Trattato sull'Unione europea, l'esperienza acquisita con la gestione di Gioventù per l'Europa e delle altre iniziative nel frattempo promosse a livello europeo nel settore della gioventù, ha permesso alla Commissione europea di lanciare due nuovi programmi per i giovani (e per i relativi operatori) nell'ambito dell'istruzione e della formazione.

Nel 1995, i programmi comunitari Socrates e Leonardo da Vinci diventano operativi con durata quinquennale; il programma Gioventù per l'Europa avvia la sua terza fase, anch'essa di durata quinquennale, con un accresciuto numero di Paesi che hanno accesso al programma e con un incremento di competenze e di finanziamenti.

Nel 1996, la Commissione europea lancia infine un programma che ha lo scopo di valorizzare le esperienze di apprendimento interculturale dei giovani attraverso attività di volontariato di medio-lungo periodo a beneficio delle comunità locali: il Servizio volontario europeo per i giovani. Con il 31 dicembre 1999, la durata quinquennale prevista per questi quattro programmi arriva a scadenza.

Nel 2000 prendono avvio i nuovi programmi strutturali sulla gioventù. In gran parte vengono accorpate, sotto un unico programma, molte delle iniziative che avevano caratterizzato l'impegno comunitario nel settore degli anni precedenti.

Queste nuove iniziative si chiamano oggi, a seconda che si tratti di educazione non formale, educazione formale e istruzione professionale, rispettivamente: Gioventù, Socrates e Leonardo da Vinci.

Il 14 luglio 2004 la Commissione europea ha adottato ambiziose proposte relative alla cosiddetta nuova generazione di programmi nel settore dell'istruzione, della formazione, della gioventù, della cultura e degli audiovisivi. I nuovi programmi da parte del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo saranno operativi dal 2007 al 2013.

I quattro programmi sono:

1) un programma d'azione integrato relativo all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, incentrato sull'insegnamento scolastico (Comenius), sull'insegnamento superiore (Erasmus), sulla formazione professionale (Leonardo da Vinci) e sull'insegnamento per gli adulti (Grundtvig), completato da provvedimenti trasversali e da un nuovo programma (Jean Monnet) focalizzato sull'integrazione europea. Il bilancio proposto è di 13,62 miliardi di euro e gli obiettivi del programma sono:

Comenius: coinvolgere almeno il 5 per cento degli alunni dell'Unione europea in attività educative congiunte;

Erasmus: offrire possibilità di studio all'estero nell'Unione europea a un totale di 3 milioni di studenti universitari entro il 2011;

Leonardo da Vinci: nel 2013 portare a 150.000 i tirocini presso aziende e centri di formazione situati in altri Paesi dell'Unione europea;

Grundtvig: offrire l'opportunità di studiare all'estero a 25.000 studenti nell'ambito dell'insegnamento per gli adulti entro il 2013;

2) Gioventù in azione, che mira a sviluppare tra i giovani il senso di responsabilità personale, d'iniziativa, d'interesse per gli altri, di cittadinanza e la partecipazione attiva a livello locale, nazionale ed europeo. Il programma contribuirà inoltre a migliorare la qualità delle strutture che sostengono le attività dei giovani. Il bilancio è di 915 milioni di euro;

3) Cultura 2007, che sostituisce l'attuale programma Cultura 2000 e, con un bilancio di 408 milioni di euro, lo amplia mediante tre obiettivi destinati a potenziare il valore aggiunto europeo: mobilità transnazionale per coloro che operano nel settore culturale nell'Unione europea; circolazione transnazionale di opere d'arte e di prodotti culturali o artistici; dialogo interculturale;

4) MEDIA 2007, che sostituisce gli attuali programmi MEDIA Plus e MEDIA formazione, con un bilancio di 1,055 miliardi di euro e i seguenti obiettivi principali: conservare e promuovere la diversità culturale europea e il patrimonio cinematografico o audiovisivo, garantendo l'accesso del pubblico al patrimonio e promuovendo il dialogo interculturale; incrementare la circolazione di film e di altre produzioni audiovisive europee, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea; potenziare il rendimento commerciale del settore audiovisivo europeo nel contesto di un mercato aperto e competitivo.

È chiaro che senza una legge quadro nazionale per le politiche giovanili la credibilità italiana resterà bassa ed anche nell'ambito dei nuovi programmi giovanili europei i nostri giovani resteranno penalizzati.

I contenuti principali del presente disegno di legge sono:

la definizione di «giovani» per la fascia d'età dai 15 ai 29 anni e il sostegno dello

Stato agli interventi degli enti locali per la promozione dei diritti dei giovani, la crescita dell'associazionismo giovanile, il supporto a progetti-giovani e la programmazione di politiche di piano (articolo 1);

l'adozione di un piano nazionale triennale per le politiche giovanili (articolo 2);

il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche giovanili, con il 67 per cento dei fondi da ripartire fra le diverse regioni italiane (articolo 3);

l'istituzione dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo delle politiche giovanili (articolo 4);

l'istituzione presso l'Agenzia del Forum nazionale dei giovani, quale organismo di rappresentanza formato dai rappresentanti di *forum* regionali o di forme di rappresentanza analoghe a livello locale, organismi che devono comunque avere finalità *no profit* (articolo 5);

la programmazione regionale a sostegno dei giovani di tutto il Paese (articolo 6);

la relazione annuale al Parlamento ed alle regioni sull'attuazione della legge da parte del Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive (articolo 7);

lo stanziamento di 25 milioni di euro per il primo anno e di 100 milioni di euro per gli anni successivi per gli interventi previsti (articolo 8).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge riconosce il ruolo specifico delle giovani generazioni nei processi di sviluppo del Paese, promuovendo politiche volte al sostegno e allo sviluppo della loro autodeterminazione e della partecipazione sul piano culturale e sociale, sostiene la loro capacità progettuale e creativa, incentiva la loro rappresentanza nella società, sia come singoli che nelle forme associate ed aggregate, favorisce il formarsi di nuove realtà associative ed aggregate, nonché il consolidamento ed il rafforzamento di quelle già esistenti.

2. Nell'ambito delle proprie competenze, gli enti locali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e lo Stato promuovono ed attuano interventi volti a garantire il sostegno e lo sviluppo dei diritti dei giovani e la crescita dell'associazionismo giovanile, sostengono progetti-giovani e programmano politiche di piano per le giovani generazioni, sia a livello nazionale che locale.

3. Le norme della presente legge si applicano ai giovani, anche stranieri, residenti sul territorio nazionale, di età compresa fra i 15 ed i 29 anni.

Art. 2.

(Piano per le politiche giovanili)

1. Ogni tre anni il Governo adotta il Piano per le politiche giovanili, di seguito denominato «piano», nei limiti delle risorse del fondo di cui all'articolo 3. Il piano è adottato

con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Sul piano è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso tale termine il piano è adottato anche in mancanza del parere.

2. Il primo piano è adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ed individua le linee guida in materia di:

- a) programmi e servizi per l'autonomia, la crescita personale, il tempo libero, la socializzazione, la creatività giovanile e per interventi finalizzati alla produzione culturale;
- b) sviluppo di reti e di strutture formative ed informative per i giovani;
- c) attività di volontariato e di sviluppo delle pari opportunità;
- d) attuazione delle politiche dell'Unione europea in favore dei giovani e promozione della mobilità giovanile internazionale;
- e) partecipazione dei giovani alla vita associativa, politica ed istituzionale.

Art. 3.

(Finanziamento del Fondo nazionale per le politiche giovanili)

1. Per il finanziamento dei programmi e dei progetti finalizzati al perseguimento degli obiettivi della presente legge è istituito il Fondo nazionale per le politiche giovanili, di seguito denominato «fondo». Nell'ambito del Fondo per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è destinata una quota di 25 milioni di euro per l'anno 2008 e di 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 al fondo di cui al primo periodo.

2. Le quote del fondo sono ripartite annualmente con decreto del Presidente del

Consiglio dei ministri o del Ministro da lui delegato, adottato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Una percentuale pari al 67 per cento della quota annuale predetta è ripartita tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per le finalità di cui all'articolo 6; una percentuale pari al 3 per cento è riservata per il funzionamento del Forum nazionale dei giovani di cui all'articolo 5. La restante percentuale, pari al 30 per cento, è riservata alle attività dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo delle politiche giovanili di cui all'articolo 4.

Art. 4.

(Agenzia nazionale per lo sviluppo delle politiche giovanili)

1. È istituita, come organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) autonoma, l'Agenzia nazionale per lo sviluppo delle politiche giovanili, di seguito denominata «Agenzia», con compiti di coordinamento, promozione, monitoraggio, consulenza e supporto tecnico per l'attuazione delle finalità di cui all'articolo 1.

2. In particolare l'Agenzia promuove:

a) la realizzazione del sistema informativo nazionale relativo alle politiche giovanili, in collaborazione con i coordinamenti regionali informagiovani;

b) anche su proposta del Forum di cui all'articolo 5, ricerche, indagini e monitoraggio sulla condizione giovanile in collaborazione con istituti, enti di ricerca ed università, finalizzati alla programmazione di interventi innovativi di politica giovanile;

c) la diffusione dei dati, al fine di favorire la qualità degli interventi e dei servizi per le giovani generazioni;

d) le relazioni con le strutture della Unione europea, del Consiglio d'Europa e con gli altri organismi internazionali giova-

nili competenti per lo sviluppo di iniziative per i giovani;

e) iniziative e programmi di scambio e di educazione informale promossi dalla Unione europea e dal Consiglio d'Europa;

f) lo sviluppo di reti tra le associazioni e aggregazioni giovanili a carattere nazionale e locale;

g) interventi per la diffusione di informazioni a favore delle amministrazioni locali ai fini dell'attuazione della presente legge;

h) progetti sperimentali innovativi a valenza nazionale presentati da associazioni e aggregazioni di giovani, escluse le organizzazioni giovanili di partiti politici, anche di carattere locale, volti alla realizzazione di iniziative secondo gli obiettivi stabiliti nel piano;

i) progetti sperimentali innovativi a valenza nazionale presentati da regioni, comuni, comuni associati, province, comunità montane e associazioni giovanili, escluse le organizzazioni giovanili di partiti politici, nonché iniziative pilota per lo sviluppo di forme di rappresentanza giovanile e di partecipazione.

3. L'Agenzia, per le funzioni di sostegno tecnico, di accompagnamento, di tutoraggio e di monitoraggio alle associazioni ed aggregazioni giovanili per la progettazione e la realizzazione delle rispettive iniziative, può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, di enti e strutture di servizio da individuare.

4. All'Agenzia è preposto un direttore e sono addetti dieci esperti. Il direttore dell'Agenzia è nominato tra persone di particolare e comprovata qualificazione professionale anche non appartenenti a pubbliche amministrazioni, con le modalità di cui all'articolo 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

5. I dieci esperti di cui al comma 4, sono designati dal Forum nazionale dei giovani di cui all'articolo 5 e nominati dal Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive.

6. Ai fini della realizzazione di politiche in favore dei giovani, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) provvede annualmente alla elaborazione di specifici dati informativi sulla condizione giovanile in Italia sulla base di una apposita convenzione con l'Agenzia nazionale.

7. Entro il 30 aprile di ciascun anno l'Agenzia trasmette al Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive ed alle regioni un rapporto sulle attività svolte.

8. Le spese per le attività dell'Agenzia sono a carico della quota del fondo.

Art. 5.

(Rappresentanza nazionale dei giovani)

1. È istituito, presso l'Agenzia, il Forum nazionale dei giovani (FNG). L'FNG è organo consultivo di rappresentanza dei giovani e svolge i seguenti compiti:

a) esprime pareri e proposte sui contenuti del piano, nonché sui disegni di legge che interessano i giovani;

b) partecipa a fori associativi nazionali ed internazionali;

c) favorisce la formazione e lo sviluppo di forme di rappresentanza dei giovani a livello locale;

d) designa propri rappresentanti negli organismi comunitari e internazionali con competenza nella materia delle politiche per i giovani;

e) entro il termine di un mese dalla richiesta, esprime parere sulla designazione dei membri dell'Agenzia;

f) nomina propri rappresentanti all'interno di organismi nazionali competenti per l'attuazione dei programmi europei per i giovani.

2. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, si provvede alla organizzazione e al funzionamento dell'FNG, in modo da assicu-

rare la rappresentanza dei *forum* regionali dei giovani, o forme di rappresentanza analoghe.

3. Tutti gli organismi rappresentati nell'FNG hanno finalità *no profit*.

4. Le spese per il funzionamento dell'FNG sono a carico della quota del fondo.

Art. 6.

(Programmazione regionale per i giovani)

1. Le regioni, nell'ambito delle competenze in materia di politiche giovanili, ai sensi dell'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e in conformità ai principi di cui all'articolo 1 della presente legge, provvedono alla programmazione degli interventi finanziati con la quota del fondo. A tale fine le regioni attivano forme di concertazione con gli enti locali e di consultazione con le rappresentanze regionali dei giovani, ove istituite.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano definiscono, altresì, i requisiti, le modalità di costituzione e le attribuzioni delle rappresentanze giovanili sul territorio dalle quali vengono eletti i rappresentanti regionali nell'FNG e trasmettono, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive una relazione sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, sulla loro efficacia, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare in materia di politiche giovanili nel rispettivo territorio.

Art. 7.

(Relazione al Parlamento ed alle regioni)

1. Entro il 30 giugno di ciascun anno il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive trasmette una relazione al Parlamento ed alle regioni sullo stato di attuazione della presente legge sui risultati conse-

guiti rispetto agli obiettivi e ai programmi del piano.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Il Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è integrato di 25 milioni di euro per l'anno 2008 e di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.