

Rosangela Lodigiani e Patrik Vesan

2. Le Youth Bank e le sfide dell'empowerment giovanile

Abstract

L'empowerment rappresenta, a fianco dell'apertura a soggetti non pubblici e all'innovazione sociale, uno dei temi centrali nella progettazione di iniziative di secondo welfare. Il significato di tale termine è comunque spesso ambiguo, così come appare difficile la sua traduzione in proposte concrete. Il capitolo si prefigge tre scopi principali. Il primo obiettivo è di inquadrare da un punto di vista concettuale e analitico il tema dell'empowerment in connessione ad altri concetti quali per esempio quelli di attivazione, responsabilizzazione, partecipazione e capacitazione. Il secondo obiettivo è di illustrare le principali caratteristiche di un'iniziativa che possiede al contempo un elevato "potenziale di empowerment e di secondo welfare", ovvero quella delle Youth Bank. Le Youth Bank sono interessanti esperimenti di innovazione sociale diffusi in molti Paesi, dall'Eurasia agli Stati Uniti d'America, e di norma promossi dagli attori del Terzo Settore. Il loro fine è favorire la partecipazione pro-attiva dei giovani ai processi di cambiamento dal basso delle loro comunità di appartenenza. Il terzo obiettivo è di passare brevemente in rassegna alcune delle principali politiche nazionali di promozione dell'occupazione giovanile, mostrandone i limiti alla luce dell'approccio dell'empowerment. Il capitolo si conclude con alcune brevi riflessioni sull'empowerment come principio-guida che può favorire una rilettura e re-indirizzo degli interventi di investimento sociale da porre in essere a livello locale.

The Youth Banks and the Challenges of Youth Empowerment

The idea of empowerment represents, together with the increased involvement of private actors and the concept of social innovation, one of the key issues in the design of "second welfare" initiatives. However, the meaning of such idea remains rather ambiguous, while its "translation" into concrete proposals is often not that easy to achieve. The aim of this chapter is threefold. Firstly, the idea of empowerment will be discussed from a conceptual and analytical perspective with a view to highlighting the relationships with other concepts such as activation, responsibility, participation and capability. Secondly, the chapter illustrates the main features of an initiative - the Youth Bank - that shows a high level of both empowerment and second welfare potential. Youth Banks are stimulating social innovation initiatives, usually promoted by the Third Sector, which can be found in several countries, from Eurasia to the United States of America. Their main goal is to trigger the pro-active involvement of youth in transformative processes aimed at improving the quality of life in their local communities. Finally, the main Italian policies for youth employment are briefly analysed in the light of the empowerment approach. The chapter concludes with some thoughts on the idea of empowerment as a possible guideline in order to contribute to the re-thinking and implementation of social investment initiatives at the local level.



Come citare questo capitolo:

Lodigiani, R. e Vesan, P., V. (2017), *Le Youth Bank e le sfide dell'empowerment giovanile*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-64.

Documento scaricato dal sito del [Laboratorio Percorsi di secondo welfare](http://www.laboratoriopercorsidisecondowelfare.it)

LE YOUTH BANK E LE SFIDE DELL'EMPOWERMENT GIOVANILE

2

Introduzione: i giovani in transizione

La transizione giovanile al lavoro rappresenta una questione critica annosa per l'Italia, Paese tradizionalmente connotato da elevati tassi di disoccupazione giovanile, lunghi tempi di approdo a un impiego stabile, limitata redditività dei titoli di studio¹. Le peculiarità del regime italiano di welfare e del sistema di regolazione sociale e istituzionale del lavoro, caratterizzato da asimmetria dei rapporti tra generi e generazioni, tra funzioni produttive e di riproduzione sociale, tra tutele del lavoro tipico e atipico, hanno portato a sviluppare un'elevata divaricazione tra *insider* e *outsider*, spingendo i giovani nel segmento secondario del mercato del lavoro², dove maggiore è l'instabilità occupazionale, scarse le possibilità di mobilità sociale, più basse le retribuzioni e le tutele. A rendere lunga la transizione al lavoro concorrono inoltre le caratteristiche del sistema formativo che, insieme a quello produttivo incentrato sulle piccole imprese e alla cultura imprenditoriale del nostro Paese, rendono difficile il raccordo scuola-lavoro (Pavolini et al. 2015). Si tratta di un sistema che, specie a livello secondario e terziario, è formalmente aperto ma altamente inefficiente, come mostrano gli elevati tassi di dispersione (abbandoni, insuccesso scolastico) (Santagati 2015), e nel quale le esperienze come i tirocini, gli stage, i percorsi di alternanza sono ancora poco diffusi comparativamente agli altri Paesi europei (Oecd 2014).

Se per le ragioni brevemente illustrate le difficoltà di transizione dei giovani italiani al lavoro mostrano un carattere strutturale, esse si sono acuite a partire dall'inizio della recente crisi economica. In tutta Europa, e nei paesi mediterranei in modo particolare, i

¹ Se si osservano i rendimenti individuali dell'investimento in capitale umano, anche in Italia trova conferma quanto avviene in altri Paesi: il raggiungimento di un titolo di studio più elevato premia il tempo e le risorse spesi per continuare a studiare con un minor tasso di disoccupazione e un reddito più elevato rispetto a chi si è fermato prima. Dalla comparazione internazionale, però, emerge che nel nostro paese tale vantaggio è meno accentuato e negli anni successivi alla crisi si è ridotto; per una valutazione più puntuale, peraltro, occorre scendere in maggior dettaglio, considerando per esempio la redditività dei diversi titoli di studio, nonché l'influenza delle differenze di genere e territoriali (Reyneri e Pintaldi 2013; Argentin e Ballarino 2014).

² Il mercato del lavoro italiano è fortemente duale, e la differenza tra lavoratori molto protetti (*insider*) e non (o poco) protetti (*outsider*) è marcata. Questa differenza si coglie nella persistenza di due segmenti principali, tra loro nettamente separati: un segmento primario, caratterizzato da occupazioni ben retribuite e stabili, possibilità di carriera e alti livelli di protezione, e un segmento secondario, caratterizzato da bassi salari, elevata instabilità occupazionale e scarse possibilità di mobilità, dove tendono a restare intrappolati soprattutto le donne, i giovani e gli immigrati (Barbieri e Fullin 2014).

giovani hanno pesantemente subito gli effetti della Grande recessione, tanto che si è persino parlato di *crunch generation*³ per dire di come essi siano stati “usati” come valvola di sfogo di una società che ha teso a scaricare su di loro (e le relative famiglie) i costi della contrazione occupazionale.

Questo peggioramento, peraltro, sembra riflettere non solo il deterioramento del mercato del lavoro e delle opportunità occupazionali, bensì l'indebolimento dei processi di socializzazione al lavoro e alla vita adulta (Lodigiani e Santagati 2016). I corsi di vita sono divenuti molteplici e più incerti, più liberi ma anche più frammentati, costellati da transizioni che non disegnano più come in passato percorsi tendenzialmente lineari, bensì discontinui e reversibili. “Yo-yo transitions”, le ha definite Walther (2012): incursioni nell'esperienza adulta, che non assumono un carattere definitivo, ma possono condurre a transizioni “interrotte” e a fasi “stagnanti” di attesa, durante le quali crescono i rischi di esclusione e disimpegno dalla vita lavorativa e sociale, e si tende a procrastinare nel tempo scelte decisive, come quella di creare una nuova famiglia. Anche agli occhi degli studiosi, la stessa categoria della socializzazione – e della socializzazione al lavoro *in primis* – è passata in secondo piano per lasciar spazio allo studio dei fenomeni di transizione (Lodigiani 2010). Questi ultimi sono spesso assunti quale condizione costitutiva, non solo dei percorsi lavorativi discontinui, ma delle biografie contemporanee, con esiti talvolta ambivalenti: accrescere gli spazi di autonomia e libertà, deprimere la capacità dei giovani di progettarsi nel lungo periodo, specie per i giovani svantaggiati, meno dotati di risorse.

In questo scenario il fenomeno dei Neet, vale a dire dei giovani “Not in Employment, Education or Training”, è paradigmatico. Questo fenomeno tocca nel nostro Paese le punte più alte d'Europa. Secondo i dati Eurostat riferiti al 2016, siamo primi in graduatoria sia sotto il profilo dell'incidenza relativa (con il 24% nella fascia d'età 15-29 anni siamo davanti anche alla Grecia, con la quale ci contendiamo il primato, e ben lontani dalla media europea attestata poco sopra il 14%), sia in termini assoluti, con oltre 2,2 milioni di Neet al di sotto dei 30 anni. Come numerose ricerche ormai hanno documentato sia in Italia che a livello internazionale, si tratta di un fenomeno complesso, che sconta nella definizione qualche ambiguità (Eurofound 2015). Esso riunisce sotto la stessa etichetta giovani che rientrano in un arco generazionale molto ampio (dai 15 ai 29 anni) che vantano una posizione diversa rispetto allo studio, al lavoro e al profilo di vulnerabilità (Mascherini 2017).

Come sostenere percorsi di socializzazione al lavoro e di piena inclusione sociale dei giovani è quindi una domanda molto complessa con la quale le politiche sociali e del lavoro sono obbligate a confrontarsi. Tale questione interpella inoltre una pluralità di agenzie, soggetti e luoghi di socializzazione, spingendo ciascuno a ripensare il proprio ruolo, finalità e modalità della propria azione. Questo vale soprattutto in un contesto nel quale padroneggiare l'incertezza, imparare a riannodare percorsi di vita e di lavoro discontinui, mantenere una tensione progettuale che guarda al futuro, diventano abilità non meno importanti dell'acquisire competenze professionali utili per la propria occupabilità. Accompagnare i giovani nei loro processi di socializzazione al lavoro implica dunque mettere

³ Letteralmente, “generazione stritolata”, dal titolo di un articolo del quotidiano britannico «The Guardian» (Barkham e Curtis 2009) ampiamente ripreso anche dai media italiani.

anzitutto in campo un'azione orientata al loro *empowerment*, inteso – per ora basti dire questo – come potenziamento in senso lato delle loro capacità e come azione che chiede di essere condivisa.

La categoria dell'*empowerment* appare di particolare interesse perché, come vedremo, rappresenta, a fianco dell'apertura a soggetti non pubblici e all'innovazione sociale, uno dei temi centrali nella progettazione di iniziative di secondo welfare. Il significato di tale termine non può però essere dato per scontato, poiché il modo in cui viene utilizzato è spesso ambiguo, così come difficile appare la sua traduzione in proposte concrete.

Alla luce di queste premesse, il capitolo si articolerà in quattro paragrafi. L'obiettivo del primo paragrafo sarà inquadrare da un punto di vista concettuale e analitico il tema dell'*empowerment* in connessione ad altri concetti attigui, ma non equivalenti, quali per esempio quello di attivazione, responsabilizzazione e partecipazione. Successivamente, il tema dell'*empowerment* verrà declinato con riferimento ai giovani, richiamando la necessità di riflettere sul rapporto che si pone tra giovani e adulti e tra giovani e la loro comunità di appartenenza. Ciò significa abbandonare una prospettiva sull'*empowerment* delle giovani generazioni rivolta esclusivamente al potenziamento delle competenze e abilità delle singole persone e “piegata” verso la crescita dell'occupabilità intesa solo come responsabilità individuale nel migliorare le proprie capacità di inserimento lavorativo, rivelandosi di fatto funzionale alla realizzazione di percorsi di vita e lavorativi fortemente instabili. Nel secondo paragrafo si illustrerà un'iniziativa emblematica di *empowerment* giovanile ancora poco presente in Italia, ma diffusa in numerosi Paesi, vale a dire l'esperienza delle Youth Bank. Nel terzo paragrafo, i principali assi di politiche nazionali per la promozione dell'occupazione giovanile verranno esaminati alla luce del paradigma dell'*empowerment*. Infine, il capitolo si concluderà con una riflessione sul ruolo del secondo welfare nello sviluppo e promozione di iniziative rivolte al rafforzamento delle “capacità” dei singoli individui e delle comunità in cui vivono.

2.1 L'empowerment dei giovani, tra attivazione, responsabilità e capacitazione

Il concetto di *empowerment* trae origine in particolare dalla psicologia di comunità (Zimmerman 1995, Wallerstein 2006) e dall'ambito del lavoro sociale, del quale costituisce una fondamentale metodologia di lavoro (Folgheraiter 1998), ma affonda le sue radici indietro nel tempo, nel pensiero filosofico, etico e politico che informa le istituzioni democratiche, e che assume come centrale il principio della partecipazione democratica alla costruzione del benessere collettivo. Entro il solco tracciato da queste matrici, il concetto rimanda non solo alla possibilità di autodeterminazione personale, ma anche alla possibilità di partecipazione alla presa di decisioni che riguardano la vita della comunità a cui si appartiene (Barnes 1998) e il funzionamento delle organizzazioni in cui si opera (Piccardo 1995); inoltre esso assume un significato emancipatorio, in specie per i soggetti, i gruppi e le comunità svantaggiate, arrivando a includere – secondo alcuni studiosi – finalità rivendicative e antioppressive (Payne 1997). In questa prospettiva, dunque, l'*empowerment* consiste in un processo attraverso il quale le persone e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie

vite, sviluppano capacità di partecipazione attiva alla presa di decisioni che le riguardano, contribuiscono al miglioramento delle condizioni del proprio ambiente sociale e politico in termini di giustizia sociale, equità, accesso alle risorse.

Si tratta di un concetto complesso che incorpora una dimensione sia di (1) processo (aumentare il “potere”, la capacità di espressione, decisione, azione) sia di (2) risultato (il “prodotto” del processo: la capacità e la libertà della persona/gruppo/comunità di realizzare i propri obiettivi).

1) In quanto processo, l'*empowerment* induce a porre attenzione:

- a. sugli attori sociali che ne sono protagonisti: è un processo intimamente relazionale, che chiama in causa tanto il soggetto che lo promuove quanto il soggetto “beneficiario”, che ne è il primo protagonista e che da esso dovrebbe conseguire il maggior vantaggio, benché non esclusivo⁴;
- b. sulla dinamica che si instaura tra soggetti coinvolti e modi (modalità di relazione, spazi di parola aperti, ecc.) in cui concretamente il processo si attua.

2) In quanto prodotto o esito, l'*empowerment* definisce il grado di potere effettivamente acquisito dal beneficiario. Tale risultato può essere riferito sia a uno stato della mente, come il sentirsi alla fine capaci e competenti o il percepire un senso di potere e controllo (Folgheraiter 1998) sia a una ridistribuzione oggettiva del potere che risulta dalla modificazione delle strutture sociali in essere, e passa attraverso l'assunzione di responsabilità e la possibilità di esprimere e far valere le proprie posizioni (Bacharach 1993).

Trasposto nell'ambito politologico e sociologico, l'*empowerment* pare essere diventato da alcuni anni un concetto chiave delle politiche sociali, in particolare delle politiche del lavoro inscritte nel paradigma dell'attivazione, delle politiche di contrasto alla povertà orientate all'inclusione attiva, e più in generale delle politiche di “welfare attivo” che implicano la responsabilizzazione, l'attivazione e la partecipazione sia dei beneficiari sia degli attori sociali a vario titolo coinvolti nella produzione delle risposte ai bisogni (Lodigiani 2008). Come noto, il paradigma del welfare attivo – fulcro della strategia europea per la crescita, la coesione e l'occupazione sin dall'Agenda di Lisbona del 2000, rovesciando l'ottica assistenziale passiva, tipica dell'impostazione keynesiana del welfare fordista – punta a sostenere in chiave preventiva lo sviluppo di capacità di autoprotezione e di responsabilità rispetto ai diversi rischi sociali. In questo quadro, il lavoro è considerato come la migliore forma di tutela e benessere individuale, ma anche il *trait d'union* tra crescita economica e coesione sociale.

I cittadini sono chiamati a compartecipare alla costruzione delle condizioni di benessere per loro e per la collettività attraverso varie forme di partecipazione: al mercato del lavoro, alla definizione in prima persona dei percorsi di reinserimento lavorativo, all'organizzazione e produzione dei servizi tramite le rappresentanze della società civile e le realtà di Terzo Settore, la mobilitazione delle risorse territoriali. Le politiche di attivazione, laddove si

⁴ Maggiore ma non esclusivo, perché – come insegna il lavoro sociale – l'*empowerment* è un processo di apprendimento aperto e reciproco, per quanto non perfettamente simmetrico, nel quale anche il soggetto in condizione di svantaggio possiede un “sapere esperienziale” che può esser valorizzato e divenire una risorsa per tutti gli attori coinvolti.

sviluppano in modo coerente con questo mandato, prima ancora che al reinserimento attivo nel mercato del lavoro, puntano a favorire la proattività dei cittadini, la loro responsabilità, il loro *empowerment*, accrescendone le conoscenze e le competenze, valorizzando le loro risorse. Similmente, a livello territoriale, le politiche di attivazione orientate all'*empowerment* di gruppi e comunità divengono la leva attraverso cui stimolarne le capacità auto-organizzative, favorire il potenziamento delle autonomie e delle responsabilità, sviluppare il capitale sociale⁵. In questo solco l'*empowerment* viene inteso come processo tramite il quale si acquisiscono il potere e le risorse necessarie per esercitare una cittadinanza attiva, per esprimere i propri potenziali di azione e autodeterminazione, sia a livello personale che comunitario. Colto da questa prospettiva l'*empowerment* può essere considerato tra gli elementi distintivi di alcune iniziative di secondo welfare, al cui cuore si situa la corresponsabilità nella costruzione del bene comune in una prospettiva “matura” di sussidiarietà (Maino 2015).

Tuttavia, la trasposizione nell'ambito delle politiche di welfare ha messo il concetto di *empowerment* sotto tensione, comportando il rischio di una distorsione di significato sia quando considerato in chiave individuale, sia quando declinato in chiave comunitaria. Cartina al tornasole di questa distorsione è il legame che viene stretto tra il concetto di *empowerment* e quello di attivazione, posto al centro del welfare attivo.

Nel quadro teorico del paradigma dell'attivazione quest'ultima è concepita originariamente in senso ampio, come sinonimo di partecipazione attiva e responsabile dei cittadini in tutte le sfere della vita associata. Di qui l'esigenza di promuoverne l'autonomia tramite il loro *empowerment*, appunto, a un duplice livello: sostenendo la possibilità di realizzarsi secondo le proprie esigenze e aspirazioni, e favorendo l'opportunità di avere più potere nel rapporto con i soggetti che programmano, gestiscono e forniscono i servizi.

Tuttavia, sulla scorta delle ideologie di stampo neoliberista, l'attivazione è venuta a identificarsi sostanzialmente solo con la partecipazione al mercato del lavoro e parallelamente l'*empowerment* ha finito col ridursi a una sorta di “emancipazione forzata”, che attribuisce pressoché interamente ai singoli individui il compito (il dovere) di cercare la propria autonomia lavorativa, o meglio occupazionale, a dispetto delle condizioni personali in cui si trova, nonché delle opportunità che il contesto effettivamente offre (Van Berkel 2002). In accordo con questa visione, i programmi di *welfare to work*, in cui perlopiù si sostanziano le politiche di attivazione, mirano a promuovere il passaggio dal welfare al lavoro, facendo leva sul principio di condizionalità. Di conseguenza subordinano l'accesso alle prestazioni garantite (come i sussidi di disoccupazione) all'attivazione sul mercato del lavoro. Sulla base del patto di servizio che viene siglato tra il cittadino e lo Stato per il tramite dei servizi territoriali, il beneficiario è chiamato – pena la perdita di accesso ai benefici garantiti – al rispetto delle condizioni pattuite (ricerca attiva di un'occupazione, partecipazione ad azioni formative, l'obbligo di accettare le proposte di impiego formulate dai servizi, ecc.).

Questa prospettiva tende però a perdere di vista la natura multidimensionale dell'attivazione e dei modi in cui la partecipazione attiva può declinarsi includendo, oltre alla

⁵ L'integrazione delle responsabilità dei diversi attori che concorrono a fronteggiare i rischi sociali e a individuare nuove risposte ai bisogni, un tratto che accomuna le riforme del welfare e a livello internazionale (Bertin 2017).

partecipazione al mercato del lavoro, l'impegno nella vita civile e politica della comunità di appartenenza, la possibilità di essere protagonista dei percorsi di gestione ("fronteggiamento") dei rischi e di risposta ai bisogni. Così come tendono a essere relegati ai margini aspetti rilevanti, quali: la dimensione della compartecipazione alla costruzione delle risposte ai bisogni, gli spazi di *voice*, l'opportunità di avere voce in capitolo nella definizione di percorsi di reinserimento realmente personalizzati.

Una esemplificazione di questo "schiacciamento" (e dei tentativi di limitarne la portata) è il configurarsi di diversi modelli di welfare attivo in Europa, ovvero di diversi programmi di *welfare to work*, polarizzati tra modelli *workfaristi* ("work first model") e abilitanti ("social inclusion" o "enabling model"), su cui da tempo la letteratura ha richiamato l'attenzione (Nicaise 2002). I Paesi europei, infatti, si riconoscono in larga misura nel paradigma dell'attivazione, ma mostrano differenze significative in base al tipo di condizioni effettivamente imposte, alla capacità di strutturare un sistema di servizi di accompagnamento decentrato a livello territoriale in grado di offrire interventi *tailor made*, all'accezione data allo stesso concetto di attivazione. Nei Paesi dove la condizionalità è più stringente, la priorità delle politiche è assegnata all'occupazione, di qualunque tipo essa sia, secondo il motto: "il lavoro prima di tutto!". L'*empowerment* del soggetto è ridotto (o quantomeno rischia di essere ridotto) ai minimi termini, schiacciato sotto il peso dei vincoli di condizionalità. In altri casi, più diffusi tra i Paesi del Nord Europa, come in Danimarca, più orientati a valorizzare le diverse dimensioni dell'attivazione oltre a quella occupazionale, la priorità è data alla riqualificazione e allo sviluppo delle capacità dei soggetti, agendo in una prospettiva abilitante. In questo caso, a qualificare i programmi di *welfare to work* è il coinvolgimento diretto del soggetto nella definizione della situazione di bisogno in cui si trova e nell'individuazione del percorso (personalizzato) di reinserimento attivo nel mercato del lavoro. A dispetto di quanto il modello *enabling* teoricamente prescrive, l'attuazione di misure e interventi davvero capaci di favorire l'*empowerment* dei soggetti è limitata. Per verificare questa capacità, occorre scendere dal piano dei principi a quello delle pratiche dei servizi, del modo in cui gli interventi sono progettati e realizzati, degli spazi di espressione e scelta assicurati.

2.1.1 Dall'*empowerment* alla *capacitazione*: implicazioni per le politiche e gli interventi

Uno degli esiti di questa torsione di significato a cui il concetto di *empowerment* è stato sottoposto è l'aver perso di spessore e dinamicità, di essere diventato una parola-chiave che è obbligatorio citare ma di cui non è necessario prendere in dovuto conto le implicazioni per la sua attuazione. Ciò ha fatto scivolare sullo sfondo l'attenzione per la complessa dinamica attraverso cui il processo di *empowerment* si realizza, per i fattori che lo facilitano o viceversa lo ostacolano, per le modalità attraverso cui questo processo si attua.

Nel porre in primo piano la responsabilità individuale (del gruppo, della comunità) rispetto alla propria emancipazione, all'uscita dalla condizione di bisogno, si è finito col trascurare un aspetto importante: lo sviluppo dell'*empowerment* non è un movimento a senso unico, ma prevede che gli attori sociali/istituzionali concorrano a esso assieme ai beneficiari, creando le condizioni perché esso si realizzi. Similmente, è scivolato in secondo piano il tema

della partecipazione attiva e di come essa possa realizzarsi in modi differenti. Se autenticamente intesi, un'azione, una politica, un intervento orientati allo sviluppo dell'*empowerment* sono abilitanti/potenzianti non solo in quanto promuovono le competenze ad agire del soggetto, ma perché lavorano sulle condizioni del contesto, aprendo spazi di vera partecipazione che consentono poi allo stesso soggetto di tradurre le competenze e le capacità acquisite in scelte e decisioni effettive per sé e la propria vita.

Il senso di queste affermazioni appare più chiaro se proviamo a rileggere il concetto di *empowerment* e di attivazione alla luce delle categorie del *capability approach* (Sen 2000). Queste ci aiutano a esplicitare il legame tra quelle che fin qui abbiamo semplicemente considerato le due responsabilità in gioco nel processo di *empowerment*: quella del soggetto destinatario (non passivo) del sostegno abilitante, e quella dell'attore sociale/istituzionale che orienta in tal senso il suo intervento. Nel secondo caso, infatti, occorre fare un passo in più per capire meglio di che tipo di responsabilità si tratti e chi coinvolga. In prima linea troviamo certamente gli operatori dei servizi, i professionisti della relazione d'aiuto, quanti operano a livello micro nel rapporto diretto con i soggetti. Ma la responsabilità si estende, a livello meso e macro, alle realtà organizzative intese come sistemi di azione (pensiamo ai servizi, ma anche ai contesti formativi o lavorativi), sino ad arrivare ai *policy-maker* e alle politiche, nonché alla loro declinazione in misure, interventi, iniziative. A entrambi questi livelli spetta di assicurare ai soggetti la disponibilità di adeguati "fattori di conversione", quei fattori che, nel linguaggio di Sen, consentono alla persona di convertire le risorse e i beni a disposizione ("prerogative formali") in possibilità effettive di raggiungere i propri obiettivi (capacità, "libertà sostanziali"); detto con i termini dell'*empowerment*: che consentono di sviluppare maggior potere e competenza di espressione e azione, e di tradurre tutto ciò in un agire concreto.

Distinguendo con Sen il concetto di abilità (*skill, ability*) da quello di capacità (*capability*), possiamo cogliere meglio il passaggio proposto: mentre *skill* e *ability* fanno riferimento alla persona in quanto caratteristiche individuali, le *capability* hanno una duplice dimensione – individuale e contestuale – e per questo chiamano in causa la società nel rendere possibile il loro esercizio. È una distinzione simile a quella proposta da Nussbaum (2012) nel solco di Sen, tra *internal capabilities*, legate alle caratteristiche personali del soggetto, e *combined capabilities*, una combinazione tra tali caratteristiche e le condizioni esterne che ne consentono lo sviluppo e l'esplicitazione, senza le quali verrebbe meno la possibilità di un'autentica realizzazione umana. In entrambi i casi, il punto è chiaro: gli attori sociali/istituzionali svolgono un ruolo cruciale nel promuovere e sostenere le capacità, intese come *capability* che si realizzano non in astratto, ma entro i contesti di vita (Bifulco e Mozzana 2014). Non solo le istituzioni pubbliche in senso stretto, che certamente sono chiamate a giocare un ruolo fondamentale, ma tutti gli attori sociali che svolgono un ruolo di istituzione sociale, nel senso più ampio (sociologico) del termine, in quanto concorrono a regolare gli assetti socio-economici e politici del contesto. Non è sufficiente, ci dice ancora Nussbaum, fornire le risorse (diritti formali e beni), perché i soggetti siano in grado di convertirle in capacità di azione e autodeterminazione, utilizzandole a proprio vantaggio. A tal fine è necessario che le politiche pubbliche di livellamento delle risorse da garantire a tutti i cittadini, in quanto cittadini, siano accompagnate da interventi volti a potenziare le

competenze individuali e la disposizione all'attivazione delle capacità personali, nonché a migliorare le condizioni di contesto, promuovendo l'esercizio della libertà piuttosto che imponendo comportamenti o funzioni specifiche.

Concretamente ciò significa che la responsabilità di orientare gli interventi di *empowerment* in chiave di capacitazione ricade a tutti i livelli, su tutti i protagonisti in campo, e che gli esiti di questa azione sono aperti a incorporare le aspettative e le preferenze dei soggetti ai quali gli interventi si rivolgono. Proviamo a fare alcune esemplificazioni.

A livello *macro*, è importante il modo in cui si definiscono i presupposti normativi delle politiche/interventi predisposti; pensiamo per esempio a quanto conta il modo in cui la politica/intervento definisce il problema che vuole affrontare, il target di beneficiari, gli obiettivi rispetto ai quali valutare la propria efficacia. Appliciamo questo discorso al nostro contesto di approfondimento: chi sono i giovani Neet? Come vengono definiti? Quali spiegazioni vengo addotte per interpretare la loro situazione? E chi/come partecipa alla definizione degli obiettivi della loro attivazione? I giovani vengono ascoltati, hanno voce in capitolo? Quali attori sociali sono in grado di ascoltarli, raccogliere e rappresentare le loro istanze?

A livello *meso*, nei contesti organizzativi, contano le opportunità effettivamente offerte, i fattori di conversione agibili, gli spazi di *agency* assicurati. Per esempio, nei contesti di lavoro, stage, tirocini, incarichi lavorativi sono pensati come occasione di crescita professionale, partecipazione attiva, valorizzazione di competenze che i giovani portano in dote? A quali condizioni la stessa esperienza di lavoro diviene leva di *empowerment*?

A livello *micro*, è decisivo se i soggetti destinatari dell'intervento siano o meno considerati e trattati come "attori competenti", consapevoli e capaci di autodeterminazione nei percorsi di attivazione che li riguardano, o lo possano diventare con gli adeguati strumenti di accompagnamento e sostegno abilitante. Restando a noi: i giovani che entrano in programmi di attivazione e inserimento lavorativo, sono messi nelle condizioni di avere le informazioni necessarie per operare delle scelte, hanno spazi di negoziazione e partecipazione alla definizione dei percorsi personalizzati che su di loro vengono "cuciti"?

Secondo l'approccio seniano, la capacità effettiva – processuale e sostanziale – di esprimere e far valere la propria opinione in un contesto pubblico (*capability for voice*), è una dimensione centrale della capacitazione (Dean, Bonvin, Vielle e Farvaque 2005). In accordo con le esemplificazioni appena proposte, aggiungiamo che il contesto pubblico in cui conta la capacità di esprimere e far valere il proprio punto di vista, ha per noi diversi volti: è l'arena della discussione politica, è l'impresa, è il contesto formativo, è il servizio per il lavoro, ecc. Fare in modo che l'esercizio di tale capacità sia possibile è dunque una responsabilità "diffusa", da condividere.

2.1.2 L'empowerment dei giovani

L'*empowerment*, quando interpretato come capacitazione, mira dunque a sostenere e dispiegare i potenziali sociali di azione e di auto-organizzazione dei singoli, delle formazioni sociali che animano le realtà territoriali, e delle comunità, assumendo che gli uni e le altre siano (potenzialmente) capaci di esprimere i propri bisogni e competenti nel cercare il loro

soddisfacimento; ma questa capacità va “coltivata”, senza dare per scontata che essa basti a se stessa, cioè che si definisca “nel vuoto”, a prescindere dal dove e dal come essa si va a realizzare. Occorre in altre parole riconoscere che l'attore sociale ha una capacità di scelta e azione che va rispettata e ascoltata, ma che il contesto in cui tale capacità cerca di esprimersi e realizzarsi gioca un ruolo decisivo. Se soluzioni predefinite vengono calate dall'alto, senza nemmeno tenere conto della diversità delle persone coinvolte, rischiano di avere un effetto controproducente, “incapacitante”, che va cioè nella direzione di forzare il soggetto ad adeguarsi passivamente a una proposta, con buona pace della proattività, della responsabilità e delle effettive capacità che può mettere in campo. Di qui passa la differenza tra misure dstandardizzate e individualizzate, in quanto erogate al singolo, ma non realmente personalizzate, cioè costruite insieme alla persona.

Aspetto centrale della capacità di scelta e azione degli attori sociali è la “*capability for voice*”. Applicata alle politiche di attivazione e alle iniziative volte a sostenere la transizione al lavoro dei giovani assunte in una prospettiva di *empowerment* (capacitante), essa può essere vista come la capacità di concorrere alla definizione del proprio percorso di emancipazione e inserimento lavorativo, avendo lo spazio per esprimere e far valere il proprio punto di vista, cercare soluzioni di valore per sé, cooperare alla costruzione di opportunità di realizzazione dei propri progetti. In questo senso è una preconditione della partecipazione attiva.

Alla luce di questa prospettiva, possiamo chiederci cosa vuol dire attivare i giovani, accrescendone l'*empowerment*: come rideclinare l'obiettivo dell'attivazione alla luce della capacitazione; quale connessione si può tracciare tra la capacitazione e lo sviluppo delle condizioni di contesto che consentono ai giovani di realizzare i propri obiettivi; quali spazi per la *voice* dei giovani, di corresponsabilità non solo nella definizione dei percorsi di attivazione, ma anche nella definizione delle finalità delle politiche/interventi; quali sono i fattori di conversione più importanti, quali fattori rischiano invece di essere “disabilitanti”.

Sulla base di quanto sin qui argomentato, se interpretate in chiave di capacitazione, con specifico riferimento alla popolazione in età giovanile, le politiche di *empowerment* potrebbero essere rivolte principalmente a fornire alle nuove generazioni opportunità per sviluppare le proprie competenze (*skills*), rafforzare le loro abilità (per esempio in termini di capacità di risoluzione dei problemi) e formarsi come possibili *decision-maker*. Questo approccio può essere declinato in tutti e tre i diversi livelli nei quali l'*empowerment* può realizzarsi (Zimmerman 2000):

- *individuale*, riferito alla possibilità di acquisire quelle abilità e competenze personali necessarie per agire consapevolmente all'interno di un dato contesto sociale;
- *organizzativo*, che riguarda la sfera delle relazioni di prossimità che ogni persona può sviluppare. In altre parole, questa dimensione fa riferimento alla capacità di curare i legami con reticoli sociali che contribuiscono ad accrescere la propria percezione e le proprie concrete opportunità di orientare con maggiore efficacia le proprie scelte di vita e lavorative;
- *di comunità*, ovvero la possibilità di intervenire a favore del miglioramento non solo della propria situazione personale, ma anche delle condizioni di vita della comunità di appartenenza, dal livello locale al livello sovranazionale.

Queste tre dimensioni dell'*empowerment* tendono spesso a coesistere e sovrapporsi. Inoltre, come mostrato nella tabella 2.1, esse possono essere declinate sia con riferimento al concetto di *empowerment* inteso come “processo” (*empowering*), sia come esito (*empowered*).

Tabella 2.1 – Dimensioni dei processi e degli esiti delle azioni di *empowerment*.

Livello di analisi	Processo (<i>empowering</i>)	Esiti (<i>empowered</i>)
<i>Individuale</i>	Acquisire <i>decision-making skill</i>	Senso di controllo
	Apprendere a gestire risorse	Consapevolezza critica
	Apprendere a lavorare in team	Orientamento inclusivo
<i>Organizzativo</i>	Accrescere le opportunità di partecipare a processi decisionali	Competere efficacemente per acquisire le risorse necessarie
	Condividere le responsabilità	Relazionarsi efficacemente con altre organizzazioni
	Condividere la leadership	Influenzare le politiche
<i>Comunitario</i>	Accrescere l'accessibilità alle strutture di governance della comunità e alle risorse disponibili	Creare coalizioni a sostegno di specifici interessi
	Rafforzare l'integrazione	Leadership pluralistica
		Prendere parte o influenzare le decisioni della propria comunità

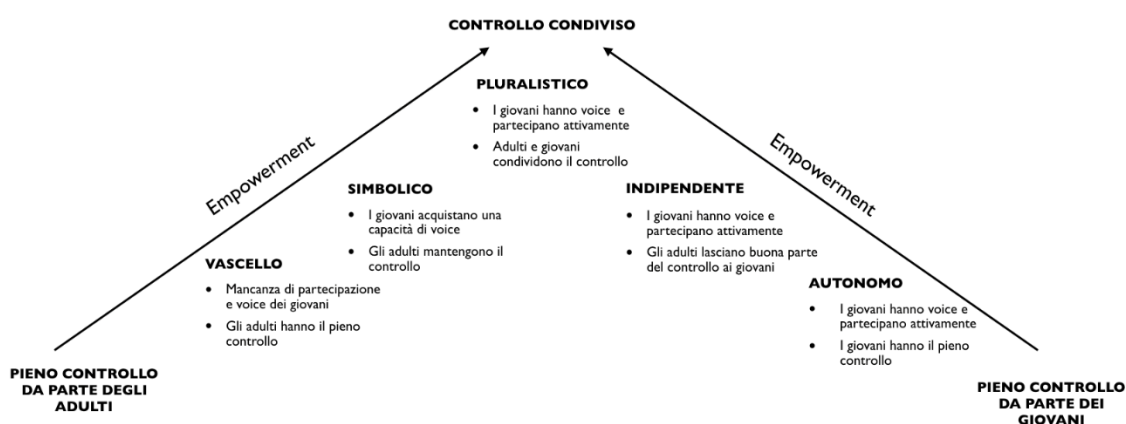
Fonte: Zimmerman (2000).

L'individuazione di queste tre dimensioni permette di distinguere l'*empowerment* dei giovani (*youth empowerment*) dalle più semplici azioni mirate al loro sviluppo personale (*youth development*). Queste ultime hanno come obiettivo quello di dotare le persone di opportunità e risorse, senza che tali azioni siano necessariamente volte a produrre un cambiamento nella/della comunità di appartenenza, affrontando per esempio direttamente le cause che possono determinare condizioni sociali di ineguaglianza. In altre parole, gli interventi di *youth empowerment* comportano, in linea con una rilettura della capacitazione anche come processo sociale, una spiccata dimensione collettiva o sociale dal momento che si rivolgono non solo al potenziale “rafforzamento o miglioramento” del singolo individuo, ma del contesto in cui vive. In questa prospettiva, il contesto viene inteso in un duplice modo: sia come leva di *empowerment*, in quanto promuove, facilita, valorizza l'assunzione di responsabilità e azione dei soggetti in campo, sia come destinatario di *empowerment*, in quanto coinvolto in processi orientati a mobilitare le risorse locali.

Un ulteriore aspetto che interessa il tema dell'*empowerment* giovanile concerne infine il rapporto tra giovani e adulti. Tale rapporto può essere caratterizzato in base al livello di autonomia decisionale, e dunque al tipo di partecipazione, a cui le politiche di *empowerment* possono mirare. Come mostrato nella figura 2.1, Wong *et al.* (2010) distinguono cinque tipi di partecipazione dei giovani nei programmi che prevedono l'attivazione di una partnership tra adulti e ragazzi: le prime due forme di partecipazione (denominate partecipazione “vascello”, che prevede un'assenza di voce e controllo dei giovani sulle decisioni, e la

partecipazione “simbolica”) comportano un basso grado di coinvolgimento effettivo dei giovani e dunque un limitato potenziale di *empowerment*. Anche le due forme di partecipazione che, al contrario, prevedono una forte autonomia dei giovani (denominate partecipazione autonoma e indipendente), in realtà mostrano un livello di *empowerment* relativamente contenuto. La piena cessione del poter decisionale effettivo ai giovani può avere infatti anche effetti negativi dal momento che non sempre i giovani sono in possesso delle risorse necessarie per operare senza una guida o un facilitatore e questo può accrescere il loro senso di frustrazione e impotenza. Il potenziale di *empowerment* può raggiungere un livello più elevato grazie all'attivazione di forme di coinvolgimento pluralistico, caratterizzate da pratiche di coapprendimento tra i giovani e gli adulti e non solo dalla delega agli uni o agli altri delle attività decisionali.

Figura 2.1 – Le forme di partecipazione dei giovani nelle partnership giovani-adulti.



Fonte: Wong et al. (2010).

Alla luce di queste sintetiche considerazioni, nel prossimo paragrafo ci soffermeremo su una delle più significative iniziative di *empowerment* giovanile, l'esperienza delle Youth Bank, che pone in un ruolo di primo piano gli attori del secondo welfare nell'intento di porre in essere pratiche di partecipazione pluralistica.

2.2 Le Youth Bank come strumento di *empowerment* dei giovani

Le Youth Bank appaiono una delle più interessanti esperienze incentrate sul tema dell'*empowerment* dei giovani e diffuse a livello internazionale. Esse consistono in gruppi di giovani di età compresa di norma tra i 14 e i 25 anni (in alcuni Paesi possono arrivare fino a 30) che s'impegnano a costituire un comitato di gestione il quale avrà il compito di gestire una dote finanziaria di base, messa a disposizione da qualche organizzazione di supporto (per esempio un'associazione o fondazione). Concretamente, la partecipazione dei giovani alla Youth Bank si articola in due fasi, della durata complessiva di circa un anno. Innanzitutto, come abbiamo detto, viene creato un comitato di gestione per la direzione della Youth Bank a partire da una selezione di candidature spontanee. Il Comitato, dopo aver ricevuto una specifica formazione, avvierà una serie di attività volte alla mappatura dei bisogni del

territorio e all'individuazione di possibili aree d'intervento, con l'obiettivo di elaborare un bando rivolto a loro coetanei per la presentazione di progetti. Questi ultimi mireranno a rafforzare la qualità di vita e la coesione sociale della propria comunità di appartenenza. Il Comitato si occuperà altresì, con l'aiuto di un coordinatore "adulto", di promuovere il bando stesso e avviare eventuali azioni di *fundraising* per raccogliere ulteriori fondi. Si avvia così la seconda fase della Youth Bank caratterizzata dalla selezione dei progetti pervenuti, dal loro finanziamento e *follow-up*. In questa seconda fase, la Youth Bank si "apre" ad altri giovani, al di là del comitato di gestione, ovvero a tutti coloro che porteranno avanti la loro iniziativa progettuale. Il ciclo annuale si conclude con alcuni momenti celebrativi, grazie ai quali la Youth Bank restituirà alla comunità i primi risultati della sua azione, pianificando al contempo le modalità per il prosieguo delle attività⁶.

L'idea della Youth Bank è relativamente recente dal momento che può essere ricondotta a cinque iniziative-pilota avviate nel 2002 in Irlanda del Nord. Da allora, la Community Foundation for Northern Ireland e successivamente l'associazione Youth Bank International hanno sostenuto la creazione di Youth Bank in 28 Paesi presenti in diversi continenti, dall'Europa (Irlanda, Gran Bretagna, Belgio, Francia, Germania, Italia, Romania, Polonia, Lituania, Ucraina, Bulgaria, Bosnia Erzegovina, Serbia, Macedonia, Moldavia), all'Africa (Egitto, Mozambico e Sud Africa), all'Asia orientale e centrale (Russia, Turchia, Palestina, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Kirgizstan, Tajikistan) e infine all'America (Usa). Per quanto concerne l'Italia, le prime esperienze di Youth Bank risalgono al 2008 con l'avvio di alcune iniziative nel territorio del Comasco promosse dalla Fondazione provinciale della comunità comasca (cfr. box I). Pur nella loro autonomia organizzativa, le Youth Bank condividono un modello di organizzazione e di intervento basato su alcune caratteristiche comuni che presentiamo di seguito.

Youth-led

L'aspetto più interessante delle Youth Bank è che sono gestite direttamente dai giovani i quali assumono un ruolo centrale nel progetto non solo come utenti, ma come protagonisti e decisori finali. Questo aspetto distingue le Youth Bank da numerose altre iniziative promosse da organismi del Terzo Settore o da Fondazioni di origine bancaria che riguardano i giovani, ma che sono essenzialmente condotte da altri attori (ovvero adulti, operatori del settore). Anche le Youth Bank prevedono il coinvolgimento di organizzazioni consolidate (*host institutions*) chiamate a mettere a disposizione la dote iniziale di risorse finanziarie e a coordinare il progetto nel suo insieme. Il loro ruolo rimane comunque di semplice supporto, dal momento che è il comitato di gestione composto dai giovani a prendere tutte le decisioni relative per esempio agli obiettivi verso i quali indirizzare le risorse, a come accrescerle, a come coinvolgere altri ragazze/i presenti nella comunità a proporre idee innovative di rigenerazione urbana o rurale, quali progetti selezionare e infine come assisterli fino alla loro realizzazione. Gli adulti intervengono principalmente in qualità di "facilitatori", garantendo la realizzazione di attività di formazione all'inizio e durante il ciclo di attività della Youth Bank (di norma di durata annuale). Allo stesso tempo, essi si pongono come "garanti" dei valori

⁶ Per ulteriori dettagli si rimanda all'infografica in chiusura del presente capitolo.

Box I Le Youth Bank attive in Italia

2007-2008: nasce la prima Youth Bank in Italia su iniziativa della Fondazione provinciale della comunità comasca.

*2010: viene creata a Torino la Youth Bank di Mirafiori, promossa dalla Fondazione di comunità di Mirafiori. Questa iniziativa si inserisce nell'ambito del programma **Youth Empowerment Partnership Programme (YEPP)** promosso a partire dal 2001 da un gruppo di fondazioni europee e statunitensi, la Libera Università di Berlino e l'Ocse e che ha coinvolto fino a ventina di località in nove differenti Paesi europei.*

2011: è creata a Torino la Youth Bank di Porta Palazzo, anch'essa nell'ambito di YEPP.

2012: nasce la Youth Bank promossa dalla Fondazione di comunità Monza e Brianza.

2012: la Youth Bank promossa dalla Fondazione provinciale della comunità comasca è premiata come il progetto dell'anno da Assifero.

2013-2014: i progetti selezionati devono essere realizzati da ragazzi under 25. La Youth Bank Como entra a far parte di Youth Bank International.

2015-2016: Nella provincia di Como crescono le iniziative di Youth Bank, arrivando a cinque (Como, Cantù, Centro Lago - Tremezzo, Olgiate Comasco, a cui si aggiungerà successivamente anche Erba).

2017-2018: viene introdotta un'attività di fundraising da parte delle Youth Bank comasche. I giovani coinvolti diventano essi stessi promotori del dono.

2017: viene creata dalla Fondazione comunitaria della Valle d'Aosta la prima Youth Bank operante sul territorio valdostano.

fondanti delle Youth Bank e del fatto che il comitato di gestione possa operare in un “ambiente sicuro”, vale a dire protetto da ingerenze e delle pressioni esterne che potrebbero influenzare l'autonomia del comitato di gestione. In tal senso, le Youth Bank sono un modello di partecipazione pluralistica dei giovani basato su pratiche di coapprendimento con gli adulti coinvolti.

Valori comuni

Le Youth Bank si fondano sul rispetto di alcuni principi di base che le accomunano al di là del luogo in cui vengono sperimentate. Questi principi riguardano la partecipazione e l'inclusione di persone indipendentemente dal loro genere, credo religioso, convincimento politico o orientamento sessuale. Tra gli obiettivi primari di molte Youth Bank vi è quello relativo al rispetto delle differenze e alla cultura dell'integrazione. Non a caso, molte esperienze di Youth Bank sono nate in contesti segnati da profonde lacerazioni etniche e religiose, se non da conflitti politici e violenze. Basti pensare all'Irlanda del Nord o alle Youth Bank sorte nei Balcani, così come alle partnership promosse tra le Youth Bank armene e

turche. Le Youth Bank si candidano dunque a supportare iniziative di *peace building* in società divise e a facilitare il dialogo e la conoscenza tra giovani cittadini in comunità multietniche.

Le Youth Bank come occasione non solo di crescita personale, ma anche della collettività

Le Youth Bank perseguono un duplice obiettivo. In primo luogo, esse cercano di produrre un impatto concreto sulla vita dei giovani direttamente coinvolti. Per questo motivo risultano fondamentali sia le attività di formazione, sia la capacità di coordinamento, volto ad assicurare la qualità dei processi attraverso cui le Youth Bank operano. In tal senso, le esperienze di Youth Bank incorporano numerosi elementi di quelle pratiche e di quei progetti di educazione all'imprenditorialità spesso posti al centro delle politiche formative e di contrasto all'abbandono scolastico (Eurofound 2015). Si tratta di un approccio volto di norma a valorizzare e accrescere le capacità di affrontare contesti decisionali e situazioni problematiche con un ampio margine di autonomia, nel tentativo di accrescere la responsabilizzazione delle persone coinvolte. Le risorse finanziarie messe a disposizione per i singoli progetti sostenuti dai comitati di gestione delle Youth Bank sono di norma di importo ridotto (da qualche centinaia di euro a poche migliaia di euro ciascuno), anche se ogni Youth Bank locale decide autonomamente. Per quanto l'ammontare di questi importi possa sembrare limitato, in realtà si tratta di una scelta consapevole e strategica. Le Youth Bank funzionano infatti anche senza importanti finanziamenti proprio perché il loro scopo principale è “mettere in moto” una comunità locale dal basso, partendo anche da piccole cifre che possono poi crescere attraverso attività di *fundraising* e la mobilitazione di reti di attori provenienti dalla società civile. In questo senso, come argomenteremo nelle sessioni successive, le Youth Bank si inseriscono nel novero dei progetti che potremmo definire di “secondo welfare comunitario”. Come suggerito infatti dal cosiddetto *community development approach*, uno degli obiettivi principali di queste iniziative è infatti innestare processi trasformativi che coinvolgano sia individui, sia la collettività nel loro insieme. In tal senso, scopo delle Youth Bank è intervenire al contempo su tre distinti livelli di *empowerment* che possono riguardare il livello individuale (*power within* o *personal empowerment*), il livello del contesto sociale più prossimo (*power with* o *social empowerment*), così come il più ampio contesto di cambiamento delle relazioni sociali (*power over* o *political empowerment*), agendo sul livello politico-decisionale (Becker e Weyermann 2006)⁷.

2.3 L'empowerment dei giovani: tra politiche nazionali e secondo welfare

Se le Youth Bank costituiscono dunque un chiaro tentativo di traduzione dei principi dell'*empowerment* in progetti concreti, esse rappresentano iniziative ancora poco sviluppate e circoscritte solo ad alcuni territori. In questo paragrafo, verranno esaminate alcune delle più diffuse misure rivolte alla promozione dell'occupazione giovanile in Italia alla luce del paradigma dell'*empowerment*.

⁷ I tre livelli di *empowerment* identificati dal Becker e Weyermann richiamano i livelli di analisi dell'*empowerment* illustrati da Zimmerman (2000) e dai noi descritti nella precedente sessione.

La principale strategia nazionale posta in essere in tempi recenti nel nostro Paese per far fronte alla disoccupazione è stata l'incentivazione dei contratti a tempo indeterminato come strumenti di contrasto alla segmentazione del mercato del lavoro e al fenomeno della disoccupazione/inattività e della precarietà che interessa soprattutto le giovani generazioni.

In particolare, le decontribuzioni previste dal Jobs Act hanno portato nel corso del 2015 a un'importante crescita dei contratti a tempo indeterminato (all'incirca 1,2 milioni di posizioni lavorative al netto delle cessazioni), di cui il 12% ha riguardato la popolazione nella fascia 15-24 anni⁸, mentre il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (pari a 15,6%, secondo i dati forniti dall'Istat). Già a partire dal 2016 si è però registrato un parziale miglioramento del livello dell'occupazione giovanile anche se, in generale, è possibile osservare una chiara flessione dei rapporti a tempo indeterminato attribuibile in larga parte al ridimensionamento degli sgravi previsti.

A fronte dei parziali risultati ottenuti, il Governo nazionale sembra intenzionato a finanziare nella Legge di Stabilità per il 2018 un nuovo intervento di decontribuzione del lavoro a tempo indeterminato per le persone di età inferiore ai 30 anni (35 nel 2018) fino a un massimo del 50% per tre anni e con un tetto di 3000 euro⁹. La principale novità di tale provvedimento riguarderebbe non tanto il focus sull'occupazione giovanile, già oggetto di analoghi e fallimentari provvedimenti adottati in passato¹⁰, quanto il fatto di rendere tale misura permanente, ovvero di prevedere in forma strutturale una decontribuzione mirata a questa fascia della popolazione in età lavorativa.

Al di là delle politiche di incentivazione, le altre strategie di promozione dell'occupazione giovanile adottate a livello nazionale possono essere classificate in tre assi di intervento:

- la promozione di politiche di alternanza scuola-lavoro attraverso le riforme che hanno interessato il comparto scuola (legge 107/2015) rendendo obbligatorio lo svolgimento di un monte ore minimo di stage nell'ultimo triennio delle scuole secondarie superiori, nonché la revisione delle norme sull'apprendistato (Cefalo 2017);
- l'implementazione di programmi specifici rivolti al contrasto della disoccupazione giovanile e del fenomeno dei Neet, primo fra tutti la Garanzia giovani, iniziativa di origine europea avviata nel nostro Paese nel 2015 e recentemente rifinanziata per il triennio 2017-2020 con un importo complessivo di quasi 1,3 miliardi di Euro (Vesan 2017; Vesan e Lizzi 2016)¹¹;
- i cambiamenti che hanno interessato il sistema del servizio civile adottati nell'ambito della

⁸ Fonte: Inps, Osservatorio sul precariato.

⁹ Nell'ultima bozza del disegno di legge di stabilità per il 2018, il governo ha inoltre previsto lo sgravio totale dei contributi alle aziende che assumono i ragazzi che con loro hanno svolto per almeno 30% del totale delle ore previste dai progetti di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato di primo e terzo livello. Infine, grazie alla proroga del bonus Sud, è previsto per un anno l'esonero totale dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, sempre nel limite massimo di 3000 euro su base annua, per i giovani assunti con contratto a tutele crescenti nelle regioni Meridionali.

¹⁰ Senza risalire troppo indietro negli anni, si ricordano gli incentivi mirati all'occupazione giovanile che vennero introdotti nel 2013 dal governo Letta. Si pensi inoltre ai bonus previsti fin dall'origine dalla Garanzia giovani.

¹¹ Si veda anche il [Focus Garanzia giovani](#) consultabile sul sito di *Percorsi di secondo welfare*. Sul recente rifinanziamento della Garanzia giovani si veda il sito ufficiale di [Garanzia giovani del Governo italiano](#).

legge delega di riforma del Terzo Settore. In particolare, il nuovo servizio civile universale prevede la possibilità di modulare la sua durata da 8 a 12 mesi, è aperto agli stranieri e può essere svolto anche all'estero. Inoltre, esso appare in linea con altre iniziative recentemente promosse dalla Commissione Junker quali la creazione di un Corpo europeo di solidarietà che potrebbe fornire elementi, sia dal punto di vista simbolico sia materiale, alla costruzione di una cittadinanza sovranazionale (Ferrera 2017a).

L'approfondimento di questi tre assi di intervento è al di fuori dell'oggetto di questo capitolo. Ciò nonostante, è possibile mettere in evidenza due caratteristiche specifiche che accomunano queste politiche. La prima caratteristica è che considerano l'*empowerment* come un principio d'ispirazione comune. In altre parole, al di là delle esperienze delle Youth Bank illustrate nella precedente sessione, l'*empowerment* dei giovani dovrebbe – almeno in teoria – informare numerose altre misure nazionali rivolte più o meno esplicitamente alla promozione dell'occupazione giovanile.

Se e fino a che punto queste strategie di intervento siano però effettivamente orientate verso tale obiettivo rimane un aspetto che raramente è oggetto di riflessione e analisi empirica. Al contrario, occorrerebbe valutare l'effettivo “potenziale di *empowerment*” espresso da tali politiche almeno in termini processuali, vale a dire con riferimento al disegno e all'implementazione concreta degli interventi. Spesso invece, nel migliore dei casi, ci si limita alla rendicontazione dei principali e immediati risultati in termini occupazionali o di offerta di qualche “sbocco” che consente di far formalmente uscire un giovane dalla conta dei disoccupati o dei Neet, senza però considerare minimamente la qualità del nuovo lavoro o il percorso formativo intrapreso.

Per illustrare questo aspetto, si consideri per esempio il dibattito che a lungo ha accompagnato l'implementazione della Garanzia giovani in Italia¹². Scopo dichiarato della Garanzia giovani era di offrire in tempi certi nuove opportunità ai giovani, sia come offerte di lavoro, sia come *chance* per accrescerne la loro occupabilità (formazione, servizi di assistenza intensiva alla ricerca di un lavoro). A tre anni dall'avvio del programma in Italia, buona parte delle nuove “finestre” che si sono potenzialmente aperte per i giovani italiani grazie a tale programma hanno riguardato offerte di stage: circa il 54% delle “uscite”, stando alle indicazioni fornite da un recente rapporto prodotto dalla Corte dei conti europea (2017)¹³. Il dato appare significativo soprattutto se confrontato con quanto avvenuto in altri Paesi europei, dove l'offerta di stage connessi alla Garanzia giovani ha assunto un ruolo meno importante (circa il 15%), rispetto ad altre opportunità (in media, quasi l'83% sono state offerte di lavoro e apprendistato, contro il 36% in Italia). Chiaramente, non possiamo escludere che una parte di queste esperienze di tirocinio abbiano rappresentato una prima importante occasione per l'ingresso o l'avvicinamento al mondo del lavoro. Al contempo, il rischio che il ricorso agli stage sia spesso utilizzato dai datori di lavoro per eludere i costi

¹² Il Laboratorio *Percorsi di secondo welfare* segue la misura fin dal principio attraverso un apposito *Focus*.

¹³ Si tenga presente che sulla base dei dati del [secondo rapporto di monitoraggio della Garanzia giovani](#) pubblicato dall'Anpal nel 2017, i tirocini rappresentano ben il 70% delle misure di politica attiva avviate attraverso la Garanzia giovani.

connessi all'assunzione effettiva di personale appare elevato in Italia¹⁴, dove alla rapida crescita delle offerte di stage (a cui nell'ambito del programma Garanzia giovani viene riconosciuto un contributo finanziario pubblico) si accompagna anche un'elevata disoccupazione giovanile e la diffusione del lavoro nero. D'altro canto, l'aumento delle richieste di stage in Italia difficilmente può essere spiegato solo con riferimento a un fenomeno di *mismatch* tra offerta e domanda di lavoro e dunque alla necessità di formare *on the job* una generazione di lavoratori poco preparati o in possesso di titoli di studi e competenze più elevate, ma considerati non idonei a soddisfare le necessità, più o meno contingenti, dei datori di lavoro. Se l'esigenza fosse davvero questa, la strada dell'apprendistato dovrebbe essere quella da privilegiare, assieme alla promozione solo di stage di qualità intesi come esperienza significativa di socializzazione al lavoro dei giovani, e di crescita personale e professionale.

La seconda caratteristica di queste tre linee di intervento è che, pur essendo promosse dall'attore pubblico, un ruolo importante è espressamente riservato agli attori privati e soprattutto del Terzo Settore, vale a dire a una delle componenti centrali del secondo welfare. Sia gli imprenditori in senso tradizionale, da un lato, sia gli attori del Terzo Settore, dall'altro, sono chiamati a giocare un ruolo fondamentale nell'effettiva implementazione a livello locale di questi interventi. In altre parole, tali misure presentano non solo un "potenziale di *empowerment*", ma anche un elevato "potenziale di secondo welfare" per via del diretto coinvolgimento nella loro realizzazione di attori non-pubblici e della loro connotazione *context-based*¹⁵.

Spesso però lo scarso coinvolgimento degli attori non-pubblici o l'incapacità di attivare da parte di essi dinamiche virtuose costituiscono alcuni dei possibili ostacoli al buon esito dei progetti di alternanza scuola-lavoro, di servizio civile o connessi alla Garanzia giovani. Questa considerazione porta a porre in evidenza un ulteriore aspetto, vale a dire quale ruolo e responsabilità l'attore pubblico e, di converso, gli attori privati sono chiamati ad assumere. Da un lato, infatti, il ruolo del Pubblico dovrebbe principalmente essere quello di "facilitatore" e al contempo di "garante" di queste politiche. Condizioni indispensabili per svolgere tale duplice ruolo e dunque per promuovere innesti virtuosi tra primo e secondo welfare sono:

- 1) la presenza di un'amministrazione efficiente in grado di controllare, valutare e intervenire;
- 2) la possibilità di semplificare pratiche e incombenze amministrative che interessano tutti gli attori coinvolti;
- 3) la capacità di mettere a disposizione adeguate forme di incentivazione (non solo finanziaria) delle azioni poste in essere;
- 4) la capacità di promuovere forme di progettazione congiunta da parte dei diversi attori, creando spazi di *voice* e partecipazione per gli stessi giovani.

¹⁴ Come mostrato da recenti ricerche internazionali (Eurofound 2016), le pratiche dello sfruttamento dei tirocini appaiono diffuse anche in altri Paesi.

¹⁵ Per una definizione di secondo welfare, si rimanda a Ferrera e Maino (2014).

Dall'altro lato, gli attori non-pubblici sono spesso in prima persona gli esecutori e i primi responsabili della qualità delle iniziative realizzate. In tal senso, è importante che essi stessi siano in grado di svolgere un ruolo proattivo nel contrastare le pratiche di possibile sfruttamento o abuso dei progetti di *empowerment* e promozione dell'occupazione giovanile, oltre che di saper interpretare in senso proprio il potenziale di *empowerment* che la loro azione incorpora.

In sintesi, come argomenteremo nelle conclusioni, iniziative di secondo welfare nel campo dell'*empowerment* dei giovani possono avere maggiori chance di successo quando sono in grado di dar vita a dinamiche di corresponsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti. Solo in tal senso, infatti, le politiche di *empowerment* si candidano a divenire anche genuine occasioni di cambiamento sociale.

2.4 Conclusioni

In questo capitolo ci siano soffermati brevemente sul concetto e la sottostante teoria dell'*empowerment* dei giovani, un tema posto al centro di numerose politiche occupazionali e di riqualificazione di aree interessate da forti disagi sociali.

Nel valutare le politiche di *empowerment* e promozione dell'occupazione giovanile occorrerebbe dare risposta ad alcune domande come: quale idea di giovani è sottesa alle esperienze (quale il target e le relative caratteristiche)? Quale idea di attivazione e di *empowerment* è incorporata nelle proposte e quindi quali opportunità sono concretamente offerte, e che tipo di *agency* è effettivamente sostenuta? Quale lo spazio/opportunità di *voice* per i giovani? Quale ruolo è assunto dai rispettivi attori coinvolti e quali dinamiche di reciproca corresponsabilizzazione vengono effettivamente messe in pratica?

Porre l'accento sui processi di *empowerment* significa anche abbandonare quelle prospettive sull'attivazione basate esclusivamente sull'idea di occupabilità delle singole persone all'interno di percorsi lavorativi fortemente frammentati, restituendo invece valore ai processi di socializzazione al lavoro e di piena inclusione e partecipazione nella vita politica e sociale all'interno delle comunità di appartenenza.

In questo capitolo abbiamo inoltre approfondito l'esperienza delle Youth Bank. Si tratta di progetti innovativi diffusi in numerosi Paesi, e in parte anche in Italia, che cercano di promuovere azioni di *empowerment* non solo rivolte ai singoli individui, ma anche con riferimento alle reti di relazioni e al più ampio contesto locale in cui le persone agiscono. Le Youth Bank rappresentano un esempio concreto, seppur circoscritto, di secondo welfare. È importante ricordare infatti come il concetto di secondo welfare faccia riferimento a una pluralità di modi attraverso i quali il rapporto tra welfare pubblico e welfare privato può manifestarsi. Nell'ampia fenomenologia del secondo welfare trova infatti spazio anche il cosiddetto welfare filantropico che, quando declinato a livello comunitario, si prefigge come scopo prioritario quello di accrescere il grado di coesione sociale di uno specifico territorio attraverso l'attivazione di una pluralità di *stakeholder* pubblici e non-pubblici.

In particolare, come abbiamo illustrato nei paragrafi precedenti, le Youth Bank nascono in Italia grazie alla promozione delle Fondazioni di comunità e delle Fondazioni di origine bancaria. A ogni modo il loro "potenziale di secondo welfare" non si esaurisce nel ruolo dei

loro diretti finanziatori. Le Youth Bank si propongono anche di attivare processi volti a (ri-)generare dinamiche di secondo welfare. Uno degli scopi di queste iniziative è infatti quello di diffondere nelle nuove generazioni la cultura del dono e favorire lo sviluppo del welfare filantropico di comunità. In altre parole, le azioni di *empowerment* portate avanti della Youth Bank possono servire a porre le basi per future azioni a servizio della comunità da parte di attori non-pubblici.

A partire da questa prospettiva, lo sviluppo di alcune specifiche forme di secondo welfare può dunque essere inteso anche come occasione di rafforzamento della partecipazione democratica, promuovendo modalità innovative di impegno dei cittadini nei confronti della comunità in cui vivono. Le Youth Bank esprimono un elevato «potenziale di *empowerment*» a diversi livelli, dal momento che tali esperienze non si limitano semplicemente a creare o rafforzare alcune abilità trasversali dei giovani direttamente coinvolti, ma per il tramite di questi stessi giovani, mirano ad avere un impatto diretto sulla qualità di vita della loro comunità di riferimento. Le Youth Bank rappresentano infatti un'esperienza intensa di cittadinanza attiva che può contribuire, assieme ad altre iniziative, anche ad accrescere il livello di occupabilità dei giovani. Occorre però superare una visione dell'occupabilità come responsabilità unicamente individuale e finalizzata all'inserimento a qualsiasi costo nel mercato del lavoro, indipendentemente dai progetti di vita e di lavoro e dalla qualità delle opportunità effettivamente presenti. Come esperienza complessa, che agisce in una logica di lungo periodo, e che si realizza attraverso la mobilitazione e corresponsabilizzazione di una pluralità di attori, in particolare del secondo welfare, le Youth Bank possono infine contribuire a promuovere l'approccio dell'investimento sociale a livello locale. Tale approccio può infatti trovare un potente alleato proprio nelle reti di attori pubblici e privati in grado di attivare soluzioni innovative per far fronte all'emergenza di vecchi e nuovi rischi e bisogni sociali in specifici contesti (Ferrera 2017b). Obiettivo prioritario delle strategie di investimento sociale è la valorizzazione di alcune categorie di persone (in particolare i bambini, i giovani e le donne) poste al centro della riorganizzazione dei sistemi di welfare state. Queste strategie – rilette in una prospettiva di *empowerment* – dovrebbero comunque tenere in stretta considerazione la necessità di accrescere le *chance* concretamente offerte dalle comunità in cui le persone vivono e non solo considerare le persone come un *asset* di capitale umano. In tal senso, iniziative come quella della Youth Bank o altre misure in grado di perseguire genuinamente gli obiettivi dell'*empowerment* potrebbero dunque suggerire un nuovo accostamento allo stesso approccio dell'investimento sociale.

Riferimenti bibliografici

- Argentin G. e Ballarino G. (2014), *I rendimenti dell'istruzione: variazioni nello spazio e nel tempo*, in P. Barbieri e G. Fullin (a cura di), *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, Bologna, il Mulino, pp. 165-188
- Bacharach S.B. (1993), *The pragmatic of Empowerment*, New York, Columbia University Press, cit. in Piccardo C. (1995), *Empowerment*, Milano, Cortina
- Barbieri P. e Fullin G. (a cura di) (2014), *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, Bologna, il Mulino
- Barkhan P. e Curtis P. (2009), *The crunch generation*, «The Guardian», 10 gennaio
- Barnes M. (1998), *Utenti, carer e cittadinanza attiva*, Trento, Erickson
- Becker D. e Weyermann B. (2006), *Gender, Conflict, Transformation & the Psychosocial Approach*, Berna, Agency for Development Cooperation
- Bertin G. (2017), *I processi di trasformazione dei sistemi di welfare in Europa: verso quali prospettive*, in Cesareo V. (a cura di), *Welfare responsabile*, Milano, Vita e Pensiero
- Bifulco I. e Mozzana C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 52, n. 3, pp. 399-441
- Cefalo R. (2017), *Diventare duali? Struttura e riforma della formazione professionale in Italia*, Percorsi di secondo welfare, 17 febbraio 2017
- Corte dei Conti europea (2017), *Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, Lussemburgo, relazione n. 5
- Dean H., Bonvin J.-M., Vielle P. e Farvaque N. (2005), *Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies*, «European societies», 7, n. 1, pp. 3-26
- Eurofound (2015), *Youth entrepreneurship in Europe: Values, attitudes, policies*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ferrera M. (2017a), *Should the EU citizenship be duty-free?*, *European Union Democracy. Observatory on citizenship*, European Union Democracy, Observatory on Citizenship
- (2017b), *Impatient politics and social investment: the EU as 'policy facilitator'*, «Journal of European Public Policy», 24, n. 8, pp. 1233-1251
- Ferrera M. e Maino F. (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Working Paper 2WEL, n. 2
- Folgheraiter F. (1998), *Teoria e metodologia del servizio sociale*, Milano, FrancoAngeli
- Lodigiani R. (2008), *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Trento, Erickson
- (2010), *I nuovi termini della socializzazione (alla cittadinanza) lavorativa*, «Sociologia del lavoro», 117, pp. 59-73
- Lodigiani R. e Santagati M. (2016), *Quel che resta della socializzazione lavorativa. Una riflessione sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia*, «Sociologia del lavoro», 141, pp. 141-157
- Maino F. (2015), *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi
- Mascherini M. (2017), *Il quadro dei Neet in Europa*, in S. Alfieri e E. Sironi (a cura di), *Una generazione in panchina. Da Neet a risorsa per il Paese*, Quaderni Rapporto Giovani, Istituto Toniolo, Milano, Vita e Pensiero
- Nicaise I. (2002), *The active welfare state: the response to social exclusion?*, Bruges, Vives Lecture, 23 aprile

- Nussbaum M.C. (2012), *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, il Mulino
- Oecd (2014), *Education at a Glance 2014. Oecd indicators*, Parigi, Oecd Publishing
- Pavolini E., Argentin G. e Fullin G. (2015), *Le politiche di sostegno alle transizioni istruzione-lavoro*, in C. Ranci e E. Pavolini (a cura di), *Le politiche di welfare*, Bologna, il Mulino
- Payne M. (1997), *Modern social work therapy*, London, Macmillan
- Piccardo C. (1995), *Empowerment. Strategie di sviluppo organizzativo centrato sulla persona*, Milano, Cortina
- Reyneri E. e Pintaldi F. (2013), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Bologna, il Mulino
- Santagati M. (2015), *Indicatori di dispersione scolastica. Un quadro internazionale*, «Scuola democratica», n. 2, pp. 395-410
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori
- Van Berkel R. (2002), *Inclusione attraverso la partecipazione? Riflessioni sulle politiche di attivazione nell'Unione Europea*, in V. Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, FrancoAngeli
- Vesan P. (2017), *Garanzia Giovani: è ancora possibile una correzione di rotta?*, Percorsi di secondo welfare, 10 novembre 2017
- Vesan P. e Lizzi R. (2016), *La Garanzia giovani in Italia e la prospettiva del "new policy design": tra aspettative, speranze e delusioni*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 11, n. 1, pp. 57-86
- Walther A. (2012), *Youth – Actor of social change? Differences and convergences across Europe*, «Studi di Sociologia», n. 1, pp. 17-41
- Wallerstein N. (2006), *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?*, Copenhagen, Who Regional Office for Europe
- Wong N.T., Zimmerman M. A. e Parker E. A. (2010), *A typology of youth participation and empowerment for child and adolescent health promotion*, «American Journal of Community Psychology», 46, nn. 1-2, pp. 100-114
- Zimmerman M.A. (1995), *Psychological empowerment. Issues and illustrations*, «American Journal of Community Psychology», 5, n. 23, pp. 581-600
- (2000). *Empowerment theory*, in J. Rappaport e E. Seidman (a cura di), *Handbook of community psychology*, New York, Kluwer Academic, pp. 43-63

Cosa sono



Youth Bank sono composte da giovani di età compresa tra i 14 e i 25 anni (in alcuni Paesi fino a 30 anni) che si impegnano a gestire una dote finanziaria di base, messa a disposizione da un'organizzazione di supporto, come un'associazione o una fondazione, per favorire la rigenerazione della propria comunità.

Dove sono



Come funzionano

