



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.10.2004
COM(2004) 694 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Seguito del Libro bianco "Un nuovo impulso per la gioventù europea": bilancio delle azioni condotte nel quadro della cooperazione europea in materia di gioventù

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	La cooperazione europea in materia di gioventù	3
2.1.	Il percorso.....	3
2.2.	Il quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.....	4
3.	Il metodo aperto di coordinamento in materia di gioventù	5
3.1.	L'attuazione del MAC	5
3.2.	I quattordici obiettivi comuni del MAC.....	6
3.3.	Bilancio dell'attuazione del MAC	6
4.	Il rafforzamento della dimensione giovanile nelle altre politiche.....	7
4.1.	Istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita.....	7
4.2.	Occupazione e integrazione sociale	8
4.3.	Lotta contro il razzismo e la xenofobia.....	8
4.4.	Autonomia dei giovani.....	8
4.5.	Bilancio della considerazione per la dimensione giovanile nelle altre politiche	9
5.	Altre iniziative e azioni nel quadro dell'attuazione delle priorità del Libro bianco	9
5.1.	Partecipazione	9
5.2.	Informazione	10
5.3.	Attività di volontariato	10
5.4.	Miglior comprensione e conoscenza dei giovani	10
5.5.	Nuovo programma europeo a favore della gioventù.....	10
6.	Conclusioni	11

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea ha elaborato programmi dedicati ai giovani dalla fine degli anni '80, ma solo dal novembre 2001, con la pubblicazione del Libro bianco "Un nuovo impulso per la gioventù europea"¹, è iniziato lo sviluppo di una cooperazione politica in materia di gioventù. Il processo di cooperazione avviato dal Libro bianco, e soprattutto l'applicazione di un metodo aperto di coordinamento in questo campo, hanno consentito di ampliare e approfondire il dibattito legato ai problemi della gioventù, sia a livello europeo e nazionale che a livello dei giovani, che sono i principali interessati.

La dinamica avviatasi con il percorso del Libro bianco si è nuovamente estrinsecata nel giugno 2004 con l'adozione da parte del Consiglio europeo del trattato costituzionale per l'Unione europea, che prevede la creazione di una base giuridica per la gioventù.

La prospettiva del rafforzamento delle politiche e delle azioni di promozione della cittadinanza attiva, soprattutto dei giovani, si riflette anche nelle proposte della Commissione di nuovo quadro finanziario oltre il 2006². Spetta al Consiglio e al Parlamento europeo recentemente eletto consolidare e sviluppare questi orientamenti, e alla nuova Commissione applicarli, soprattutto nel quadro del futuro programma "GIOVENTÙ IN AZIONE"³.

In questo contesto di avvio di un nuovo ciclo di politiche della gioventù la Commissione ritiene opportuno e utile tracciare un bilancio dell'azione svolta a seguito della pubblicazione del Libro bianco, sotto l'aspetto sia del mandato che le è stato espressamente conferito dal Consiglio, sia degli impegni assunti con tutti gli attori di questo percorso e in primo luogo con i giovani.

Il presente documento risponde all'invito che il Consiglio ha trasmesso con la sua risoluzione del giugno 2002 relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù⁴. Il Consiglio invitava la Commissione a elaborare una relazione di valutazione sul quadro di cooperazione comprendente la valutazione del metodo aperto di coordinamento e, ove opportuno, proposte di modifica di detto metodo. Nel calendario indicativo si prevedeva che il Consiglio esaminasse la relazione nel 2004.

2. LA COOPERAZIONE EUROPEA IN MATERIA DI GIOVENTÙ

2.1. Il percorso

Il Libro bianco ha individuato le principali sfide che le politiche della gioventù devono affrontare in un contesto sociodemografico europeo caratterizzato da uno squilibrio crescente tra giovani e meno giovani e da una trasformazione delle

¹ COM(2001) 681 def. del 21.11.2001

² COM (2004) 101 def. del 10.2.2004

³ COM (2004) 471 def. del 14.7.2004

⁴ GU C 168 del 13.7.2002

condizioni in cui vivono i giovani, nel momento del più importante allargamento europeo e in un ambiente che si internazionalizza.

Che il Libro bianco sia stato elaborato con una consultazione assai ampia dei giovani è una conseguenza della volontà sia di associare i cittadini alle decisioni che li riguardano, che di contribuire a ravvicinarli alle istituzioni politiche.

Il Libro bianco prospetta nuove ambizioni per la gioventù e propone di dotare l'Unione europea di un nuovo quadro di cooperazione in materia gioventù ambizioso, all'altezza delle prospettive dei giovani e realista, che stabilisca priorità e rispetti i diversi livelli di competenza.

Il Parlamento europeo⁵ ha approvato le proposte del Libro bianco e la sua attuazione. Analogo sostegno hanno espresso il Comitato economico e sociale europeo⁶ e il Comitato delle regioni⁷.

Il Libro bianco ha segnato un punto di svolta nel modo di affrontare le politiche della gioventù. La diagnosi sulla gioventù della Commissione si è dimostrata sostanzialmente fondata e le priorità sono state confermate dai ricercatori, dalle amministrazioni nazionali e dalle organizzazioni giovanili.

Ad esso si fa tuttora riferimento all'interno dell'Unione, ma anche in altri paesi europei e nel resto del mondo. La gioventù tuttavia continua a cambiare e tra breve occorrerà interrogarsi sulle priorità da affrontare nei prossimi anni.

2.2. Il quadro di cooperazione europea in materia di gioventù

Il quadro di cooperazione europea in materia di gioventù, delineato dalla risoluzione del Consiglio del giugno 2002 sulla base del Libro bianco della Commissione, comprende due elementi complementari:

- a) applicazione del metodo aperto di coordinamento (MAC) alle priorità tematiche nel campo più specifico della gioventù;
- b) maggior considerazione della dimensione giovanile nelle altre politiche.

La risoluzione sancisce i principi della flessibilità del metodo, della non discriminazione, della parità delle opportunità, del coinvolgimento dei giovani e dell'associazione al quadro di cooperazione dei paesi candidati.

Le quattro priorità tematiche proposte nel Libro bianco - (i) partecipazione, (ii) informazione, (iii) attività di volontariato dei giovani, (iv) migliore comprensione e conoscenza in materia di gioventù – vengono confermate come priorità del MAC e vengono precisate le procedure da seguire per pervenire all'adozione di obiettivi comuni da parte del Consiglio e degli Stati membri. La risoluzione prevede anche i meccanismi per il controllo dell'attuazione degli obiettivi.

⁵ Relazione n. A5-0126/2002 del 19.4.2002

⁶ GU C/149 del 21.6.2002

⁷ Parere n. 389 del 17.7.2002

La risoluzione precisa inoltre le politiche e i programmi che richiedono una maggiore considerazione della dimensione giovanile: istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita, mobilità, occupazione e integrazione sociale, lotta contro il razzismo e la xenofobia. Essa prende atto delle intenzioni della Commissione di istituire un gruppo di lavoro che rifletta sull'autonomia dei giovani nella società.

3. IL METODO APERTO DI COORDINAMENTO IN MATERIA DI GIOVENTÙ

3.1. L'attuazione del MAC

Conformemente alla risoluzione, la Commissione europea ha inviato agli Stati membri e ai paesi candidati questionari, che nel luglio 2002 riguardavano la partecipazione e l'informazione e un anno più tardi le attività di volontariato e una miglior comprensione e conoscenza dei giovani.

Dopo aver analizzato l'insieme delle risposte, la Commissione ha redatto relazioni di sintesi ed elaborato progetti di obiettivi comuni unitamente a linee d'azione.

La Commissione ha organizzato consultazioni a livello europeo sui questionari, le relazioni di sintesi e i progetti di obiettivi comuni, coinvolgendo i principali attori interessati. È stato sistematicamente consultato il Forum europeo della gioventù⁸, senza trascurare altri tipi di consultazione, come è avvenuto ad esempio in occasione delle conferenze con i giovani (si veda il punto 5.1). A seconda dei temi e delle opportunità, si sono anche consultati la rete dei ricercatori specializzati in problematiche della gioventù e i giovani partecipanti alle conferenze organizzate dalle presidenze del Consiglio.

Gli obiettivi comuni per la partecipazione e per l'informazione dei giovani sono stati proposti dalla Commissione nell'aprile 2003⁹ e adottati dal Consiglio con risoluzione del novembre 2003¹⁰.

Le proposte di obiettivi comuni per il volontariato¹¹ e per una miglior comprensione e conoscenza dei giovani¹² sono state adottate dalla Commissione nell'aprile 2004 e dovrebbero essere oggetto di risoluzioni in occasione del Consiglio del novembre 2004.

Per seguire e sostenere l'attuazione degli obiettivi comuni adottati dal Consiglio, è stato attribuito un ruolo particolare alla riunione dei Direttori generali dei servizi per la gioventù, istanza di dialogo e di concertazione politica informale.

⁸ <http://www.forumjeunesse.org/fr/> - Il Forum europeo della gioventù è un'organizzazione internazionale composta dai consigli nazionali della gioventù e dalle Organizzazioni internazionali non governative del settore gioventù, in rappresentanza degli interessi dei giovani di tutta l'Europa. In Europa è l'unica piattaforma che rappresenta le organizzazioni giovanili presso le istituzioni internazionali, in particolare l'Unione europea, il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite.

⁹ COM (2003) 184 def. del 11.4.2003

¹⁰ GU C 295 del 5.12.2003

¹¹ COM (2004) 337 def. del 30.4.2004

¹² COM (2004) 336 def. del 30.4.2004

Tre gruppi di lavoro si sono attivati sui temi della partecipazione a livello locale, dell'informazione nonché dell'impegno giovanile e relativo riconoscimento. Tali gruppi mirano a favorire lo scambio di buone pratiche per sostenere e accelerare l'attuazione degli obiettivi stabiliti. I risultati serviranno per attuare gli obiettivi a livello nazionale e per elaborare le relazioni che gli Stati membri si sono impegnati a redigere entro la fine del 2005. Potranno anche servire da supporto per trattare questi temi al gruppo Gioventù del Consiglio e ai ministri stessi.

3.2. I quattordici obiettivi comuni del MAC

La Commissione ha proposto quattordici obiettivi, quattro dei quali si riferiscono a una miglior conoscenza in materia di gioventù e dieci concernono direttamente i giovani:

- Per creare condizioni favorevoli all'esercizio di una cittadinanza attiva dei giovani il Consiglio ha adottato tre obiettivi di **partecipazione** relativi alla partecipazione dei giovani alla vita della loro comunità locale, alla partecipazione dei giovani ai meccanismi della democrazia rappresentativa e all'apprendimento della partecipazione.
- Quanto all'**informazione** dei giovani, che è una delle condizioni della partecipazione, il Consiglio ha adottato tre obiettivi relativi all'accesso all'informazione, alla qualità dei sistemi e alla disponibilità a un maggior coinvolgimento dei giovani nell'elaborazione e nella diffusione dell'informazione.
- Le **attività di volontariato** esistono in forme diverse in tutti gli Stati membri e il Servizio volontario europeo riscuote sempre maggior successo nell'ambito del programma GIOVENTÙ. Gli obiettivi proposti dalla Commissione mirano a sviluppare queste attività nella loro varietà, ad agevolarne l'accesso a un maggior numero di soggetti, nonché alla promozione e ad un maggior apprezzamento dei vantaggi individuali e collettivi di tali attività.
- La riflessione e l'azione politica devono potersi fondare su una **miglior comprensione e conoscenza dei giovani**. I due primi obiettivi proposti dalla Commissione vertono sull'individuazione e l'aggiornamento delle conoscenze esistenti, in primo luogo sui temi prioritari della gioventù e successivamente su altri temi di interesse per i giovani, mentre gli altri due obiettivi riguardano da un lato la qualità dei metodi e degli strumenti e dall'altro la promozione degli scambi e del dialogo e la creazione di reti.

3.3. Bilancio dell'attuazione del MAC

Il nuovo quadro di cooperazione europea è diventato una realtà e la Commissione ha soddisfatto tutti gli impegni assunti. Il settore gioventù costituisce ora un'arena politica in cui tutti gli attori sono mobilitati, dialogano e cooperano.

La scelta di un metodo aperto di coordinamento flessibile e adatto alla gioventù ha consentito di predisporre un piano di lavoro coerente e di stabilire priorità politiche per l'azione. Tali priorità europee costituiscono anche un punto di riferimento per definire le priorità nazionali.

Questo metodo di lavoro ha consentito di mobilitare le amministrazioni nazionali e di dare visibilità politica alle azioni condotte a favore della gioventù. Il ritmo di svolgimento del piano di lavoro adottato ha consentito ad ognuna delle successive presidenze di contribuire a rendere più dinamico il processo di attuazione degli obiettivi, di cui sono responsabili gli Stati membri.

Il MAC gioventù differisce tuttavia dai metodi aperti di coordinamento in altri settori, in quanto:

- gli obiettivi stabiliti restano qualitativi e in questa fase non sono oggetto di ambizioni di quantificazione ("benchmarks");
- l'attuazione degli obiettivi, lasciata alla valutazione degli Stati membri, non è oggetto di piani d'azione nazionali coordinati a livello europeo.

Senza rimettere in discussione queste scelte, rivelatesi indispensabili per un metodo consensuale di attuazione del nuovo quadro di cooperazione, occorre interrogarsi sul necessario equilibrio tra flessibilità ed efficacia del metodo.

L'attuazione degli obiettivi comuni da parte degli Stati membri è una fase cruciale del successo del MAC. Ogni Stato membro, tenendo conto della propria situazione, dovrebbe definire un piano d'azione finalizzato al conseguimento degli obiettivi concordati.

La consultazione dei giovani infine è essenziale ad ogni livello, sia europeo che nazionale, e nelle diverse fasi del percorso (risposte ai questionari, elaborazione e verifica delle azioni nazionali, relazioni alla Commissione, ...).

4. IL RAFFORZAMENTO DELLA DIMENSIONE GIOVANILE NELLE ALTRE POLITICHE

Varie politiche incidono in modo rilevante sulla vita dei giovani, soprattutto quelle indicate come prioritarie nel Libro bianco e riprese nella risoluzione del Consiglio del giugno 2002: istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita, mobilità, occupazione e integrazione sociale, lotta contro il razzismo e la xenofobia, autonomia per esercitare la propria cittadinanza. A livello europeo sono state promosse le seguenti azioni:

4.1. Istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita

Il gruppo Gioventù del Consiglio ha contribuito alla risoluzione del Consiglio del giugno 2002¹³ sull'apprendimento permanente, che riconosce il valore dell'istruzione non formale e informale veicolata dalle attività per la gioventù al di fuori del quadro formale dell'istruzione.

Controlli vengono effettuati nel quadro sia dell'attuazione del programma di lavoro sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione¹⁴, che della dichiarazione di

¹³ GU C 163 del 9.7.2002

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_fr.html

Copenaghen sulla cooperazione europea rafforzata nel campo dell'istruzione e della formazione professionale¹⁵.

I rappresentanti della Commissione europea, unitamente a quelli del Consiglio d'Europa, hanno anche elaborato un documento di lavoro comune¹⁶ e organizzato un seminario di ricerca sul tema del riconoscimento e della convalida dell'istruzione e della formazione nel campo della gioventù¹⁷.

4.2. Occupazione e integrazione sociale

Il gruppo Gioventù del Consiglio ha dato il proprio contributo al comitato per l'occupazione, affinché si tenga conto della situazione della gioventù nella revisione della strategia europea per l'occupazione e relative linee direttrici del 2003.

Nel maggio 2004 il Consiglio Gioventù ha adottato una risoluzione sui giovani e l'inserimento sociale, che auspica in particolare che i giovani con minori opportunità costituiscano una priorità nel quadro del metodo aperto di coordinamento relativo alla lotta contro l'esclusione sociale.

4.3. Lotta contro il razzismo e la xenofobia

Nel maggio 2004 il Consiglio ha adottato una dichiarazione sul razzismo e l'intolleranza in relazione ai giovani¹⁸, che definisce un piano d'azione valido fino al termine del 2005.

La Commissione ha rafforzato la propria cooperazione con l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia¹⁹ e tramite il programma GIOVENTÙ ha sostenuto numerosi progetti per lottare contro il razzismo e la xenofobia, in particolare un sito internet europeo per i giovani contro il razzismo e la xenofobia²⁰.

4.4. Autonomia dei giovani

Nell'ottobre 2003 la Commissione ha organizzato un seminario sul tema dell'autonomia dei giovani con la partecipazione di esperti multidisciplinari. Si tratta di un soggetto complesso, che concerne l'indipendenza economica dei giovani, nonché la libera scelta del loro percorso di vita e del loro sviluppo personale. L'autonomia dei giovani è collegata ad altre politiche: istruzione, occupazione, protezione sociale e sicurezza finanziaria. Nel maggio 2004 varie proposte di azioni sono state presentate ai Direttori generali dei servizi per la gioventù, che le hanno approvate.

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/index_fr.html

¹⁶ http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Youth/2._Priorities/research_partnership.asp#TopOfPage

¹⁷ <http://www.training-youth.net/>

¹⁸ Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul razzismo e l'intolleranza in relazione ai giovani (9405/04 del 28.5.2004)

¹⁹ <http://www.eumc.eu.int/eumc/index.php>

²⁰ <http://www.d-a-s-h.org>

4.5. Bilancio della considerazione per la dimensione giovanile nelle altre politiche

Tutte le politiche ritenute prioritarie dal Libro bianco sono state oggetto di particolare attenzione, affinché nel loro ambito tenessero conto delle questioni giovanili.

Le iniziative adottate consentono di costruire sin d'ora collegamenti orizzontali che faciliteranno lo sviluppo delle necessarie interazioni tra i diversi metodi, piani d'azione e programmi.

I risultati sono incoraggianti e le prime lezioni da trarre sono:

- che è necessario conoscere meglio la situazione dei giovani in relazione a queste politiche, per poterle influenzare; è pertanto importante una miglior conoscenza in materia di gioventù;
- che è necessario mobilitare tutti i responsabili (politici, organizzazioni giovanili) a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo) per ottenere un'efficacia reale.

5. ALTRE INIZIATIVE E AZIONI NEL QUADRO DELL'ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ DEL LIBRO BIANCO

Oltre alle azioni previste nel quadro della risoluzione del Consiglio, la Commissione aveva assunto impegni per rafforzare l'azione politica dell'Unione nei campi prioritari individuati dal Libro bianco.

5.1. Partecipazione

La partecipazione dei giovani è un obiettivo politico e in quanto tale viene affrontato dal MAC, ma è anche un principio di buon governo a livello europeo. Sotto questo profilo:

- La Commissione ha organizzato un dialogo diretto con i giovani e le loro organizzazioni in ognuna delle fasi delle procedure del MAC.
- Le conferenze organizzate congiuntamente alle presidenze del Consiglio su temi collegati alla partecipazione e al volontariato dei giovani hanno favorito lo sviluppo di un dialogo regolare e strutturato tra i giovani, amministrazioni e responsabili politici.
- La Commissione ha sostenuto le iniziative intese a coinvolgere attivamente i giovani nelle discussioni e nell'elaborazione della Costituzione europea (YOUTH 2002, convenzione dei giovani del luglio 2002).

Nella prospettiva delle nuove azioni in campo giovanile la Commissione ha pubblicato due inviti a presentare proposte per progetti pilota a favore della partecipazione²¹ e per la loro messa in rete.

²¹ GU C140 del 14.6.2003 e GU C113 del 30.4.2004

5.2. Informazione

La settimana europea della gioventù, tenutasi dal 29 settembre al 5 ottobre 2003²², ha consentito di valorizzare sia l'azione politica condotta a favore dei giovani a livello europeo e negli Stati membri, sia i risultati del programma GIOVENTÙ, per mezzo di una serie di eventi che si sono svolti al Parlamento europeo, alla Commissione e su tutto il territorio europeo.

Il lancio del portale europeo della gioventù²³ nel maggio 2004 ha segnato la conclusione di un lavoro di ampio respiro, che ha consentito di mettere a disposizione dei giovani europei un'informazione accessibile, utile e di qualità, come annunciato nel Libro bianco.

5.3. Attività di volontariato

Nel novembre 2003 la Commissione ha organizzato con la presidenza del Consiglio italiana una conferenza sui servizi civili in Europa, in cui si è previsto di rafforzare la cooperazione tra tali servizi a livello europeo²⁴.

5.4. Miglior comprensione e conoscenza dei giovani

La Commissione ha pubblicato i risultati di due Eurobarometri – uno nel 2001 per i paesi dell'Unione²⁵ e l'altro nel 2003 per i paesi candidati²⁶ - che confermano che l'interesse dei giovani per l'Europa va di pari passo con una certa diffidenza verso le istituzioni politiche tradizionali.

La comunità dei ricercatori specializzati in problematiche della gioventù è stata coinvolta nell'elaborazione del Libro bianco e delle proposte di obiettivi comuni, nelle conferenze delle presidenze e nei lavori del gruppo sull'autonomia.

Un accordo tra Commissione e Consiglio d'Europa ha consentito di progredire nella creazione di una base di dati sulle politiche della gioventù, nonché di sviluppare e arricchire le analisi e i dati relativi alle priorità del MAC.

5.5. Nuovo programma europeo a favore della gioventù

Il 14 luglio 2004 la Commissione ha proposto il nuovo programma europeo per la gioventù "GIOVENTÙ IN AZIONE" per il periodo 2007-2013. Esso garantirà la continuità col programma attuale e consentirà di promuovere nuove azioni a sostegno delle priorità stabilite nel quadro di cooperazione politica, in particolare la partecipazione dei giovani che contribuisce alla loro cittadinanza attiva, lo sviluppo delle attività di volontariato e il sostegno a studi e ricerche necessari a una miglior conoscenza in materia di gioventù.

²² http://europa.eu.int/comm/youth/youthweek/index_en.html

²³ <http://europa.eu.int/youth/>

²⁴ http://europa.eu.int/comm/youth/whitepaper/post-launch/post_en_3.html#voluntary

²⁵ EB 55.1 "I giovani europei nel 2001"

²⁶ CCEB 2003.1 "I giovani nei paesi candidati"

6. CONCLUSIONI

La Commissione invita il Consiglio a prendere atto dei risultati raggiunti nell'attuazione del quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.

La Commissione ha soddisfatto tutti gli impegni assunti a seguito del Libro bianco. È stato istituito un quadro di cooperazione coerente. È stata realizzata un'ampia mobilitazione dei giovani, delle organizzazioni giovanili, dei poteri pubblici, dei ministeri e delle istituzioni europee.

Ma l'Unione europea deve ora affrontare altre sfide in relazione alla gioventù e dopo il nuovo impulso del Libro bianco occorre evitare la smobilitazione. Dopo la ratifica, il nuovo trattato costituzionale richiederà azioni diverse, perché la società in generale e la gioventù in particolare mutano rapidamente.

La Commissione ritiene pertanto utile attirare l'attenzione del Consiglio sui seguenti aspetti:

- Occorre riflettere sulle priorità del quadro di cooperazione europea in materia di gioventù, che nei prossimi anni dovrebbero orientare l'azione politica in questo campo (approfondimento delle attuali priorità, nuove priorità, ...).
- Occorre una nuova valutazione dell'equilibrio tra flessibilità ed efficacia del metodo aperto di coordinamento in materia di gioventù.
- Il metodo aperto di coordinamento deve tradursi in un'azione efficace a livello degli Stati membri, soprattutto per continuare a garantire l'impegno dei giovani e il loro sostegno a questo processo.
- La consultazione dei giovani dev'essere reale, costante e strutturata, sia a livello nazionale che europeo.

La Commissione comunicherà le presenti conclusioni al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.