

LA SOLIDARIETÀ AL CENTRO DELLE POLITICHE GIOVANILI EUROPEE

Analisi e valutazione preliminare del
programma European Solidarity Corps

Tiziana D'Amico

38





L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33 00198 Roma

Tel. +39.06.85447.1

web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

Collana a cura di Pierangela Ghezzi.

Il presente studio è esito dell'attività di ricerca della Struttura Economia civile e processi migratori, con particolare riferimento al progetto Monitoraggio e valutazione del Servizio Civile Universale tra cittadinanza attiva e occupabilità (Responsabile Antonio Scialdone, Referente Federica De Luca), inserito nel PTA 2022-2024 approvato dal CdA Inapp nel marzo 2022.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autrice

Tiziana D'Amico, Inapp
(t.damico@inapp.org)

Testo chiuso: *dicembre 2022*

Pubblicato: *dicembre 2022*

Coordinamento editoriale

Pierangela Ghezzi

Editing grafico

Mara Marincioni

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2022] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0307-2

ABSTRACT

LA SOLIDARIETÀ AL CENTRO DELLE POLITICHE GIOVANILI EUROPEE ANALISI E VALUTAZIONE PRELIMINARE DEL PROGRAMMA EUROPEAN SOLIDARITY CORPS

La solidarietà è uno dei valori chiave su cui si fonda l'Unione europea. Lo European Solidarity Corps è il programma lanciato nel 2016 dall'ex Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker per offrire a tutti i giovani europei, senza preclusioni, nuove opportunità di accrescere le loro competenze, contribuendo significativamente allo sviluppo della società nelle aree di loro maggiore interesse, attraverso l'impegno nel settore della solidarietà. Sin dall'adozione della sua base legale e dall'inizio della sua implementazione nel 2018, ha avuto nell'Italia uno dei protagonisti di maggior rilievo, motivo per cui questo studio ha voluto approfondirne la conoscenza e l'impatto sulla realtà nazionale, effettuandone altresì una valutazione preliminare basata sui dati disponibili, relativi alla fase della sperimentazione avvenuta tra il 2018 e il 2019. In coerenza con quanto previsto dal Trattato di Lisbona, infatti, la promozione della cittadinanza attiva e della partecipazione alla vita democratica è da vent'anni uno degli obiettivi principali dei programmi europei rivolti alla gioventù e ciò si riflette anche nella EU Youth Strategy 2019-2027. Lo European Solidarity Corps promuove l'apprendimento informale e non-formale, in quanto strumenti utili per la formazione e per la transizione nel mondo del lavoro dei giovani, e presta un'attenzione particolare ai soggetti con minori opportunità. Attraverso l'implementazione di azioni mirate a portare aiuto ovunque le circostanze lo richiedano, e al fine di realizzare il principio di solidarietà che è alla base dello spirito dell'Unione europea, il programma si prefigge l'obiettivo di rendere chiunque abbia un'età compresa tra i diciotto e i trent'anni e si trovi legalmente sul suolo europeo, protagonista di un'esperienza umana di valore inestimabile, in grado di imprimere una svolta alla sua vita, alla sua crescita e alla sua evoluzione personale, aiutando al contempo la società ad affrontare le sfide attuali e future, in Europa e oltre i confini europei.

PAROLE CHIAVE: solidarietà, politiche giovanili, cittadinanza attiva

SOLIDARITY AT THE HEART OF EUROPEAN YOUTH POLICIES PRELIMINARY ANALYSIS AND EVALUATION OF THE EUROPEAN SOLIDARITY CORPS PROGRAMME

Solidarity is one of the key values that the European Union is built on. The European Solidarity Corps is the European Union's programme which was launched by the former Commission President Jean-Claude Juncker in 2016. He wanted to provide, without preclusions, all young Europeans with new chances that could have allowed them to build on their knowledge and existing skills, while they would meaningfully have contributed to society's development in the areas that matter most to them by engaging in the solidarity sector. Since the adoption of its legal base and the beginning of its implementation in 2018, it has been having Italy as one of its leading players and that is reason why this study wanted to delve into its knowledge and its impact on national reality, also carrying out a preliminary assessment based on the available data, relating to the phase of the trial that took place between 2018 and 2019. In compliance with the provision of the Lisbon Treaty, the promotion of active citizenship and participation in civil society and democratic life has indeed been a primary goal of European youth programmes over the last twenty years, and this is also reflected in the EU Youth Strategy 2019-2027. The European Solidarity Corps enhances informal and non-formal learning, as useful tools for training and transition to work of young people, paying particular attention to those individuals with fewer opportunities. By implementing actions which are aimed at bringing help wherever circumstances require it and in order to achieve the principle of solidarity which is at the basis of the European Union's spirit, it attempts to make whoever is aged between 18 and 30, and lies legally on European soil, protagonist of an invaluable human experience that can have a major impact on her/his life, growth and evolution, helping society overcome current and future challenges in Europe and beyond at the same time.

KEYWORDS: solidarity, youth policies, active citizenship

PER CITARE IL PAPER: D'Amico T. (2022), *La solidarietà al centro delle politiche giovanili europee. Analisi e valutazione preliminare del programma European Solidarity Corps*, Inapp Paper n.38, Roma, Inapp



INDICE

Introduzione	5
1 Il contesto di riferimento	6
2 Principi alla base del programma European Solidarity Corps secondo il Regolamento (UE) 2018/1475 e modalità di implementazione	7
3 Tipologie di azioni ESC previste dal Regolamento (UE) 2018/1475.....	11
4 La fase sperimentale dello European Solidarity Corps	15
5 Primi risultati valutativi della sperimentazione ESC	26
5.1 Profilo delle organizzazioni coinvolte e focus tematici dei progetti	27
5.2 I bisogni e le richieste degli attori coinvolti	30
5.3 Le principali criticità e i potenziali ostacoli.....	30
5.4 La sovrapposizione dello European Solidarity Corps con altri framework europei	31
6 Tra partecipazione ed emergenze	33
6.1 La “metamorfosi” dei giovani dello European Solidarity Corps.....	33
6.2 La programmazione 2021-2027 e la guerra in Ucraina	34
7 Conclusioni.....	36
Bibliografia.....	39
Risorse elettroniche	40



INTRODUZIONE

Lo European Solidarity Corps è il nuovo programma europeo per i giovani incentrato sulla solidarietà. Istituito dal Regolamento (UE) 2018/1475 (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea 2018), ha la finalità di fornire alle nuove generazioni ulteriori opportunità di crescita umana e professionale¹, utili alla loro evoluzione personale e professionale, nonché alla transizione nel mondo del lavoro. La partecipazione dei giovani al processo di consolidamento della coesione, dell'inclusione e della democrazia in Europa prevede inoltre l'abbattimento di qualsiasi barriera di carattere socioeconomico, geografico e culturale e richiede una particolare attenzione per tutti quei soggetti resi fragili da qualsiasi condizione di svantaggio rispetto ai loro coetanei. Attraverso la realizzazione di iniziative di carattere solidale, il programma European Solidarity Corps sostiene quindi quanti desiderino contribuire alla realizzazione di un cambiamento sociale positivo nei territori di appartenenza, sul suolo europeo (anche oltre i confini dell'Unione) e nei Paesi del Terzo Mondo, favorendo l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva, anche nelle aree più remote e nei contesti meno favoriti. Il conseguimento di tali obiettivi implica il coinvolgimento dei soggetti giuridici operanti nei settori del volontariato, della solidarietà e della gioventù, quali organizzazioni non governative e associazioni, nonché imprese, enti e istituzioni pubbliche e private. È prevista inoltre la partecipazione, nella veste di volontarie e volontari, di ragazze e ragazzi di età compresa tra i diciotto e i trent'anni, che siano residenti o legalmente presenti sul suolo europeo o che vivano in uno dei Paesi partner dell'Unione². Ad oggi, sono centinaia di migliaia i giovani di diverse nazionalità che hanno aderito a questo nuovo programma, che vede l'Italia tra i membri UE più attivi e partecipi, sia sul piano organizzativo, sia a livello operativo sul campo. Per tale ragione, il presente studio ha voluto raccogliere, attraverso una *desk research*, elementi utili a rappresentarlo in modo esaustivo a favore degli addetti ai lavori del Terzo settore, delle politiche giovanili e della ricerca per i comparti che interessano la gioventù, senza per questo rinunciare a una platea di pubblico più ampia. Ciò in quanto lo scopo del lavoro svolto è quello di stimolare una riflessione sui punti di forza e sui vulnus che i primi quattro anni dell'implementazione dello European Solidarity Corps (d'ora in poi ESC) hanno evidenziato e sulle sue potenzialità future, contribuendo alla disseminazione dei risultati e alla divulgazione di questa nuova opportunità tra tutti i soggetti potenzialmente interessati, giovani e organizzazioni. Al fine di realizzare i suddetti propositi, si è proceduto partendo dall'approfondimento della base giuridica su cui il programma è imperniato. Successivamente, si è analizzato il Final Research Report sulla sua implementazione nell'anno della sperimentazione 2018-2019 (Akarçesme *et al.* 2019), voluto dalla Commissione europea e realizzato dal Generation and Educational Science Institute e dall'Agenzia Nazionale dell'ESC in Austria, in collaborazione con la Ray³ Network. Infine, si è presa visione della programmazione 2021-2027 e delle modifiche apportate al programma in funzione degli esiti della fase sperimentale, dedicando una particolare attenzione alla partecipazione dell'Italia, per la quale si è fatto riferimento a tutte le informazioni disponibili sui siti di pertinenza diretta e indiretta dell'Unione europea e nei portali dell'Agenzia Nazionale per i Giovani e del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹ Il programma European Solidarity Corps mira ad ampliare l'offerta europea per i giovani rappresentata da Erasmus+, Europe for Citizens e altre iniziative comunitarie.

² Con "Paesi partner dell'Unione europea" si intendono tutte le nazioni che a vario titolo sono ammesse al Programma ESC, come descritto dalla figura 2.1.

³ Ray: Research-based analysis of European youth programmes.



1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Nel 2016, facendo il punto sui risultati delle policy adottate sino a quel momento a favore dei giovani, la Commissione europea stabilì l'assoluta necessità di ampliare l'offerta e di estenderla ai soggetti più svantaggiati. Si riteneva inaccettabile, infatti, che i millennial fossero i primi in settant'anni ad essere più poveri dei loro genitori e per quanto il problema fosse di competenza primaria dei Governi nazionali, si rivelava necessario un supporto di livello sovranazionale per colmare questo gap. Nel 2013 era stato lanciato il programma "Garanzia europea per i Giovani" (Consiglio dell'Unione europea 2013), grazie al quale oltre nove milioni di europei tra i quindici e i ventinove anni⁴ avevano potuto fare un'esperienza di lavoro o un tirocinio, od ottenere un contratto di apprendistato, in particolare nelle aree dell'Unione caratterizzate da criticità di carattere geografico e socioeconomico. Contestualmente, il programma Erasmus+, che dal 2014 comprendeva lo European Voluntary Service (EVS), aveva consentito a oltre cinque milioni di giovani di studiare e sviluppare nuove conoscenze e competenze viaggiando attraverso l'Europa (European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture 2018a), nonché a oltre centomila europei tra i diciotto e i trent'anni di svolgere un servizio di volontariato all'estero (European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture 2017). Tuttavia, molto restava da fare, in quanto troppi erano le ragazze e i ragazzi che dai programmi esistenti restavano esclusi per la mancanza dei requisiti richiesti, pur nutrendo il desiderio di essere protagonisti del progetto europeo. È proprio per loro che la Commissione intendeva creare nuove opportunità, con policy più inclusive, estese ed efficaci, anche in termini di formazione e occupabilità, al fine di intercettare e soddisfare un più ampio target di pubblico. Il termine "solidarietà" è presente sedici volte nei trattati sottoscritti e ratificati dagli Stati membri e l'euro è la manifestazione economica del principio sancito dall'articolo 2 del TUE⁵, al pari del bilancio comunitario. Non è un caso, quindi, che la Commissione definisca la solidarietà come il collante in grado di mantenere unita l'Unione europea ed è proprio in virtù di tale principio che nel 2016 veniva annunciata l'istituzione dello European Solidarity Corps, il programma che avrebbe prestato un'attenzione particolare ai soggetti con minori opportunità. L'intento era quello di far sì che a nessuno venisse negata la possibilità di vivere un'esperienza di caratura sovranazionale e di inestimabile valore umano e che potesse rivelarsi anche un'occasione di crescita personale, utile per la propria emancipazione. In tal senso, il 2018 ha segnato la svolta delle politiche giovanili dell'Unione europea: l'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2018/1475 ha infatti tracciato un nuovo corso, non solo per la sua natura di atto legislativo vincolante per tutti i Paesi membri in tema di volontariato, solidarietà e Servizio Civile, ma anche perché ha permesso l'attuazione del programma European Solidarity Corps, in cui la valorizzazione dell'apprendimento informale e non-formale, quali strumenti di formazione ed evoluzione personale utili alla transizione nel mondo del lavoro, si associa alla promozione di interventi mirati a portare aiuto ovunque le circostanze lo richiedano, così da realizzare al meglio il principio di solidarietà. La scelta della Commissione europea ha rappresentato un'originale operazione di sintesi di decenni di politiche giovanili in tema di apprendimento informale e non-formale, volontariato e solidarietà e ha imposto un cambio di lettura delle azioni volte a favorire la mobilità transfrontaliera delle nuove generazioni e implementate per affrontare le sfide sociali del presente e del futuro: la solidarietà ha acquistato infatti un'inedita centralità, divenendo il fulcro delle azioni che vedono la partecipazione dei giovani e perdendo quel carattere di fisiologica conseguenza che fino al 2018 aveva caratterizzato altre iniziative incentrate su apprendimento, interculturalità e mobilità transfrontaliera, nonché su percorsi di istruzione formale.

⁴ In Italia i giovani fino a 34 anni residenti in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, impegnati o meno in un corso di formazione o di istruzione, possono usufruire delle opportunità dell'Asse 1bis del programma.

⁵ TUE: Trattato sull'Unione europea.



2 PRINCIPI ALLA BASE DEL PROGRAMMA EUROPEAN SOLIDARITY CORPS SECONDO IL REGOLAMENTO (UE) 2018/1475 E MODALITÀ DI IMPLEMENTAZIONE

Il Regolamento europeo stabilisce che nel contesto dell'ESC la solidarietà sia intesa come "un senso di responsabilità, da parte di tutti nei confronti di tutti, a impegnarsi per il bene comune, che è espresso attraverso azioni concrete senza aspettarsi nulla in cambio"⁶ e definisce l'attività di solidarietà quale

attività temporanea di elevata qualità che non interferisce con il funzionamento del mercato del lavoro, risponde a importanti sfide sociali a beneficio di una comunità o dell'intera società, contribuendo in tal modo al raggiungimento degli obiettivi del Corpo europeo di solidarietà, assume la forma di volontariato, tirocini, lavori, progetti di solidarietà e attività di rete in vari settori, garantisce un valore aggiunto europeo e il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza, comprende una solida dimensione di apprendimento e formazione mediante attività pertinenti che possono essere offerte ai partecipanti prima, durante e dopo l'attività, riguarda una vasta gamma di settori, quali la protezione dell'ambiente, la mitigazione dei cambiamenti climatici e il rafforzamento dell'inclusione sociale, ma non include attività che fanno parte di un curriculum di istruzione formale, formazione professionale e sistemi di formazione né attività in situazioni di emergenza⁷.

L'ESC sostiene quindi attività solidali caratterizzate da chiari valori aggiunti di rango europeo, quali dimensione transnazionale, capacità di integrare framework e policy di livello locale, nazionale e internazionale e tematiche di interesse globale. Rigorosa è la valutazione dei risultati ed è previsto il ricorso agli strumenti dell'Unione per tutti gli aspetti legati a trasparenza, certificazione e accountability. Il riferimento all'alta qualità delle attività è da intendersi coerente con l'obiettivo generale, che, attribuendo alla solidarietà un inedito ruolo centrale, mira a favorire l'impegno dei giovani per rafforzare la coesione, la democrazia e la cittadinanza in Europa, fornendo contestualmente risposte esaustive alle sfide sociali e promuovendo l'inclusione. Lo stesso vale per gli obiettivi specifici del programma, che consistono in primis nell'offrire ai giovani la possibilità di accrescere le loro competenze, consolidando la loro occupabilità e promuovendo la cittadinanza attiva. Un secondo obiettivo specifico è quello di garantire che le attività proposte ai partecipanti siano debitamente convalidate e, rispettando i principi di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione, si svolgano in ambienti sicuri e in condizioni dignitose. Un terzo obiettivo specifico, poi, è quello di favorire la partecipazione dei giovani con minori opportunità, attraverso una serie di misure speciali e il sostegno personalizzato. Fondamentale, infine, è l'obiettivo di sostenere la cooperazione tra giovani europei, sensibilizzando l'opinione pubblica sull'impatto positivo che tale cooperazione può avere sulla società e sull'evoluzione del progetto comunitario.

Il Regolamento specifica che tutte le organizzazioni, pubbliche e private, che vogliano essere sostenute finanziariamente per l'implementazione dei loro progetti in ambito ESC, devono rispondere ai requisiti richiesti e ottenere un Marchio di Qualità a garanzia del valore della loro offerta. Il quadro normativo ha istituito un punto di accesso unico per qualsiasi tipo di attività di solidarietà in tutta l'Unione europea, garantendo la propria complementarità con le policy e gli altri programmi comunitari pertinenti con il tema della gioventù. Esso, infatti, si basa sui punti di forza e sulle sinergie di Erasmus+ e Youth in Action, integrando gli sforzi compiuti da tutti gli Stati membri a sostegno dei giovani e della loro transizione dalla scuola al mondo del lavoro, nel framework dei programmi previsti dalla Garanzia per

⁶ Considerazione n.4 del Regolamento (UE) 2018/1475.

⁷ Articolo 2, comma 1 del Regolamento (UE) 2018/1475.



i Giovani. Non a caso, quindi, ha previsto che le attività di solidarietà possano implementarsi anche tramite tirocini ed esperienze di lavoro nei rispettivi Stati membri o a livello transfrontaliero, con il supporto delle reti esistenti che hanno attinenza con le politiche giovanili, quali la Rete europea per i servizi pubblici per l'impiego (EURES) e la rete Eurodesk⁸. L'ESC non sostituisce i sistemi nazionali di solidarietà, volontariato, Servizio Civile⁹ e mobilità per i giovani, ma il Regolamento sollecita la garanzia di un accesso equo alle iniziative nazionali e transfrontaliere, abbattendo le barriere che ne limitino la raggiungibilità e favorendo, come anticipato, l'inclusione dei giovani con minori opportunità, che il comma 4 dell'articolo 2 riconosce

nelle persone di età compresa fra i 18 e i 30 anni che hanno bisogno di un sostegno supplementare a causa della propria condizione svantaggiata rispetto ai loro pari dovuta a vari ostacoli, come ad esempio disabilità, problemi di salute, difficoltà scolastiche, differenze culturali o ostacoli economici, sociali e geografici, inclusi i giovani appartenenti a comunità emarginate o a rischio di discriminazioni basate su uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰.

Per quanto esperienze di lavoro e tirocini debbano restare nettamente distinti dal volontariato sotto il profilo finanziario e organizzativo, il Regolamento li definisce come un'ulteriore possibilità di incentivare l'accesso di tali soggetti e stabilisce quindi che debbano basarsi su un contratto scritto, conforme alle regole del Paese in cui vengono svolti e coerente con i principi indicati dalla Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 in materia di qualità dei tirocini, ai quali devono accompagnarsi una preparazione teorica, una formazione e un sostegno post-collocamento adeguati (Consiglio dell'Unione europea 2014).

L'ESC riconosce inoltre nello spirito di iniziativa dei giovani e nella loro cittadinanza attiva risorse importanti per la società. Per tale ragione, promuove e sostiene l'elaborazione e l'attuazione di progetti autonomi volti ad affrontare sfide cruciali a beneficio delle comunità locali, con particolare riferimento a quelle situate nelle aree rurali, montane e isolate. Ciò al fine di consentire alle ragazze e ai ragazzi di sviluppare soluzioni innovative e sperimentare sul campo idee inedite secondo modalità sostenibili, divenendo essi stessi promotori di iniziative di solidarietà. In questi casi, il sostegno post-collocamento mira a far sì che coloro che partecipano all'ESC restino attivi nel settore della solidarietà, operando autonomamente nell'economia sociale o aderendo ad associazioni non governative, organizzazioni giovanili o altri organismi attivi nel volontariato. Affinché la partecipazione alle attività contemplate dall'ESC incida concretamente sullo sviluppo personale, formativo, artistico, sociale, civico e, soprattutto, professionale dei partecipanti, le competenze da loro acquisite devono essere adeguatamente definite, documentate e certificate in modo spendibile nel mercato del lavoro, nel rispetto delle specificità nazionali, come indicato dalla Raccomandazione del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento informale

⁸ Eurodesk: realizzata con il supporto della Commissione europea e dell'Agenzia Nazionale per i Giovani, è una rete di enti pubblici, e privati convenzionati, che opera per favorire l'accesso dei giovani a tutte le opportunità offerte dai programmi europei in tema di mobilità internazionale, cultura, formazione formale e non formale, lavoro, volontariato. Anche il Centro Documentazione Specializzato (CDS) dell'Istituto Nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp) fa parte di Eurodesk.

⁹ Laddove sia previsto.

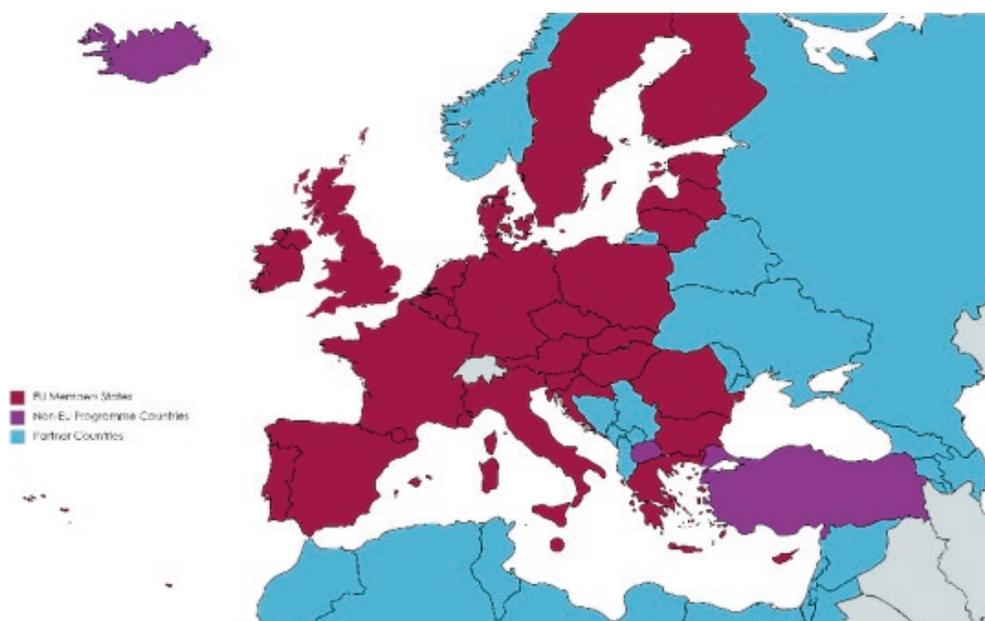
¹⁰ Articolo 21: 1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.



e non-formale (Consiglio dell'Unione europea 2012). Tuttavia, il Regolamento esorta i Paesi membri dell'Unione ad avere una visione prospettica di livello transfrontaliero, per cui il ricorso agli strumenti di valutazione riconosciuti a livello europeo, quali lo Youthpass¹¹ e l'Europass¹², è vivamente consigliato. Il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento, infatti, è un argomento chiave per i giovani e può fornire loro un trampolino di lancio nel mercato del lavoro, per cui le organizzazioni vengono esortate non solo a inserire il processo di acquisizione dello Youthpass nei loro progetti ESC, ma a impiegarlo anche in tutte le altre attività.

Dopo la fase preliminare di preparazione e di lancio che ha riguardato il 2017 e la prima parte del 2018, l'adozione del Regolamento (UE) 2018/1475 il 2 ottobre dello stesso anno ha collocato l'ESC su un punto d'appoggio stabile, grazie a un budget dedicato pari a 375,6 milioni di euro per il biennio 2018-2020. La gamma completa delle attività dell'ESC è accessibile per tutti i giovani residenti e legalmente presenti in uno degli Stati membri e per tutte le organizzazioni che hanno sede nell'Unione. Come illustrato dalla figura 2.1, altri Paesi ammessi sono l'Islanda, la Macedonia del Nord e la Turchia, salvo che per i progetti relativi a esperienze di lavoro e tirocinio. La partecipazione alle attività di volontariato interessa anche organizzazioni e giovani dei Paesi partner dell'UE, come la Norvegia e il Liechtenstein, così come i Balcani occidentali, le nazioni partner dell'Est, i Paesi sud-mediterranei e la Federazione russa¹³.

Figura 2.1 Paesi ammessi al programma ESC compresi quelli extra UE



Fonte: European Commission (2020), European Solidarity Corps Report 2018-2019

¹¹ Youthpass: è lo strumento che consente di documentare i risultati dell'apprendimento non formale conseguiti da coloro che partecipano ai progetti europei dedicati ai giovani.

¹² Europass: è il documento che consente a tutti, senza limiti di età, e indipendentemente dal percorso formativo effettuato, di presentare le proprie competenze e qualifiche in Europa.

¹³ Dal 24 febbraio 2022, giorno dell'invasione dell'Ucraina, la collaborazione con la Federazione russa è stata sospesa.



L'implementazione del programma ESC avviene sotto la responsabilità della Commissione europea, attraverso due distinte modalità di gestione: il 10% del budget annuale è gestito direttamente dalla Commissione europea con il supporto dell'EACEA¹⁴, per azioni di volontariato nelle aree di maggiore priorità, nonché per l'assicurazione, per il training generale on line e il supporto linguistico on line, per la rete centralizzata e per le attività promozionali legate al Marchio di Qualità, così come per lo sviluppo e la manutenzione del Portale dell'ESC e dei relativi strumenti informatici. Il restante 90%, invece, è oggetto di una gestione indiretta, attuata attraverso le Agenzie Nazionali, designate e supervisionate dalle Autorità Nazionali per essere il riferimento territoriale in relazione alle azioni ESC, per le attività di rete decentralizzate e per il Marchio di Qualità. La Commissione ha delegato le Agenzie Nazionali anche per la formazione, la valutazione e la gestione del Centro Risorse dell'ESC, creato nel 2019 per fornire loro supporto, nonché per gestire le relazioni con i SALTO-Youth Centres¹⁵ e con i beneficiari dei finanziamenti per le questioni pratiche e procedurali. L'ESC è diventato un programma pienamente autonomo nell'autunno del 2018. La sua preparazione pratica, in particolare lo sviluppo delle infrastrutture necessarie a supportare la vasta platea multilingue di giovani e organizzazioni in tutta Europa, è avvenuto a metà del 2019. La natura complessa del programma implica tempi lunghi tra l'uscita dei bandi e la finalizzazione dei progetti, con un range variabile dai diciotto mesi ai tre anni.

¹⁴ EACEA: European Education and Culture Executive Agency.

¹⁵ SALTO-YOUTH: è una rete di sei centri che forniscono risorse e strumenti per l'apprendimento non formale a operatori e leader giovanili organizzando anche attività di formazione e di network per sostenere organizzazioni e agenzie nazionali (AN) nell'ambito di tutti i programmi europei dedicati alla gioventù.



3 TIPOLOGIE DI AZIONI ESC PREVISTE DAL REGOLAMENTO (UE) 2018/1475

L'ESC persegue i propri obiettivi mediante azioni di carattere operativo (Volontariato, Tirocini, Lavori, Progetti di Solidarietà e Attività di Rete), alle quali se ne affianca una di carattere organizzativo e gestionale, ovvero l'azione Misure di Qualità e di Sostegno.

1. Il Volontariato prevede che i partecipanti diano il loro contributo al lavoro quotidiano di organizzazioni operanti in tale ambito, allo scopo di portare un beneficio concreto alle comunità all'interno delle quali le attività vengono svolte. Tale azione offre ai giovani un'opportunità di apprendimento unica, resa più significativa da un'ampia gamma di iniziative a latere. I partecipanti sono infatti affiancati da mentori, che li aiutano a definire i loro obiettivi e a conseguirli e che li supportano prima, durante e dopo l'attività¹⁶. L'azione punta ad accrescere le loro competenze linguistiche, interculturali e trasversali, stimolandoli ad essere indipendenti, ad affrontare le difficoltà e a lavorare in gruppo. Le attività di volontariato sono accessibili a tutte le persone di età compresa tra i diciotto e i trent'anni e non richiedono titoli, esperienze pregresse o competenze specifiche e hanno il carattere di un impegno a tempo pieno non retribuito. Le spese di viaggio, vitto, alloggio e assicurazione di ogni partecipante sono coperte dal programma, che prevede solo un pocket money, la cui entità varia in relazione al costo della vita nel Paese in cui l'attività viene svolta¹⁷. Viene fornito inoltre supporto finanziario alle organizzazioni impegnate in attività di volontariato che prevedano anche una mobilità transfrontaliera: in tal caso i partecipanti possono aderire a livello individuale, per periodi compresi tra i due e i dodici mesi, oppure in qualità di aggregati temporanei a squadre di volontari strutturate, con un impegno di durata inferiore, che va dalle due settimane ai due mesi. L'azione Volontariato può riguardare una vasta gamma di settori, purché rientrino nelle macroaree tematiche della protezione ambientale, della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'inclusione sociale.
2. L'azione Tirocini ha la finalità di offrire ai partecipanti l'opportunità di acquisire conoscenze e sviluppare nuove competenze facendo esperienza in un contesto produttivo, ma contribuendo contestualmente ad affrontare importanti sfide sociali. Tra i criteri di ammissibilità dei progetti, c'è la condizione che la partecipazione dei giovani porti un beneficio anche alle autorità e alle istituzioni locali e nazionali, alle organizzazioni non governative e alle imprese. L'ESC prevede che i tirocini, come i lavori, possano avere carattere transfrontaliero o svolgersi nel Paese di appartenenza dei partecipanti e che siano le uniche attività retribuite tra quelle contemplate nelle azioni, con una durata variabile da due a sei mesi, rinnovabili una sola volta fino a dodici. Sono caratterizzati da una forte componente di apprendimento e formazione, non possono in alcun modo sostituire il lavoro ordinario e devono essere regolati da contratti coerenti con il quadro normativo del Paese ospite.
3. Anche l'azione Lavori prevede contratti con durata dai tre ai dodici mesi che rispettino termini e condizioni dei Paesi ospiti e, anche in questo caso, con una significativa componente didattica

¹⁶ Questa dinamica consente alle ragazze e ai ragazzi di acquisire competenze utili per il loro sviluppo personale, formativo, sociale, fisico e professionale e, come verrà esposto nel seguito della trattazione, influisce positivamente sulla loro occupabilità e sulla cittadinanza attiva.

¹⁷ Il pocket money per le attività di volontariato che si svolgono in Italia è pari a 3,5 euro al giorno.



e formativa. I lavori (come i tirocini) vengono remunerati direttamente dalle imprese, mentre il programma ESC supporta altri costi, ossia le spese di viaggio dal Paese di residenza alla sede di lavoro, un sussidio per aiutare i partecipanti a ricollocarsi alla fine dell'esperienza e i costi legati alle attività di supporto. È previsto anche un fondo aggiuntivo per incentivare la partecipazione di tutte le persone ostacolate da barriere di carattere fisico, sociale o economico.

4. L'azione Progetti di Solidarietà prevede programmi di attività che siano ideati e implementati direttamente nel Paese di appartenenza da gruppi di almeno cinque giovani e che abbiano una durata variabile dai due ai dodici mesi. In questo caso viene offerta l'opportunità di realizzare idee innovative sui temi di maggior interesse, attraverso un'esperienza di apprendimento informale e non-formale arricchente, grazie alla quale i ragazzi e le ragazze ampliano e consolidano le loro competenze personali, sociali, imprenditoriali e civiche. I Progetti di Solidarietà devono essere direttamente collegati alla comunità locale nella quale vivono i partecipanti e devono rispondere alle criticità e alle sfide che li riguardano, sebbene alcuni possano essere correlati a questioni di carattere regionale o nazionale. Tutti devono comunque dimostrare di avere un valore aggiunto di carattere europeo, per esempio rispondendo alle priorità identificate ogni anno dalla Commissione e riflettendo gli interessi comuni della società europea, come l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, il cambiamento climatico e la partecipazione democratica.
5. Le Attività di Rete, che all'articolo 6 il Regolamento abbina ai Progetti di Solidarietà, hanno la finalità di promuovere all'interno dei Paesi dell'Unione il programma ESC e di accrescerne la fruibilità da parte della più vasta platea di pubblico. Sono organizzate a livello centrale dalla Commissione europea e a livello decentralizzato dalle Agenzie Nazionali. La costruzione di una vera e propria comunità ESC è uno degli elementi fondamentali dell'azione, dal momento che dovrebbe permettere di consolidare il principio di solidarietà quale valore chiave, stimolando l'interesse dei giovani a dare un contributo alle comunità in cui vivono, acquisendo al contempo una sempre maggiore identità europea. Un gran numero di emittenti e piattaforme collegate tra loro permette alle ragazze e ai ragazzi, così come alle organizzazioni, di comunicare, operare in rete e cooperare, dimostrando la loro dedizione ai valori del programma mentre contribuiscono alla divulgazione del brand, agendo quindi da moltiplicatori per raggiungere un numero di potenziali attori sempre maggiore. L'obiettivo a lungo termine è la realizzazione di una "comunità di comunità", in grado di sostenersi in modo autonomo secondo un meccanismo virtuoso in cui tutti gli attori coinvolti si aiutano reciprocamente a vari livelli¹⁸.
6. L'azione Misure di Qualità e Sostegno contempla infine tutta una serie di strumenti operativi finalizzati all'implementazione del programma ESC, a partire dal Portale, concepito per essere il

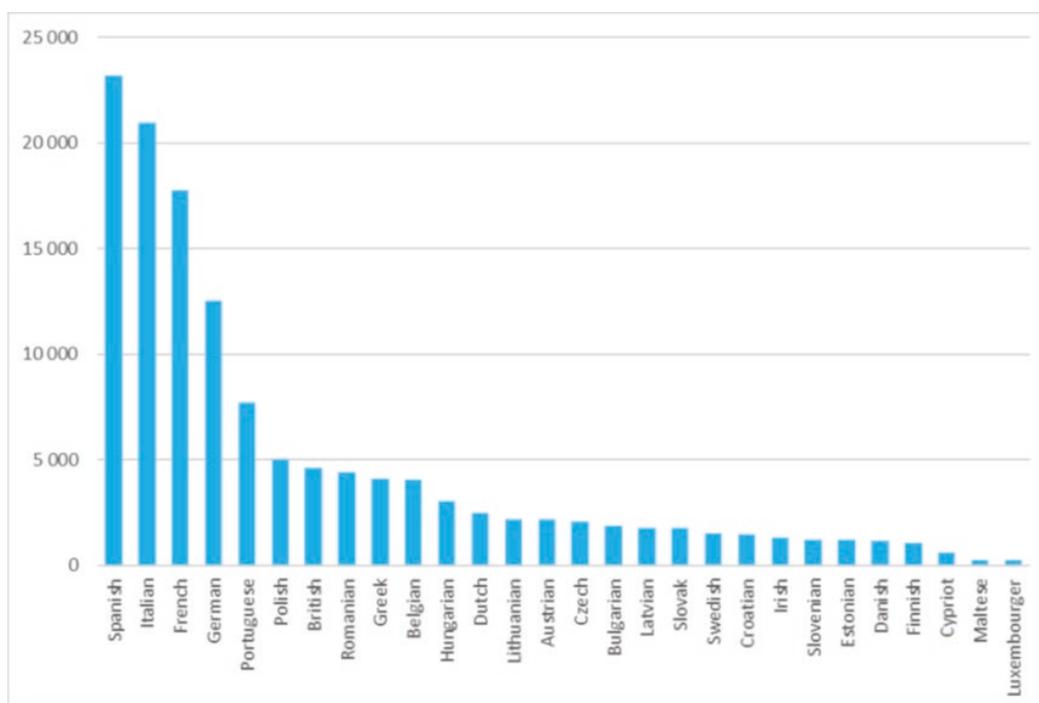
¹⁸ Il progetto della comunità di comunità può contare sulla collaborazione di diversi organismi tra cui:

1. EuSN (European Solidarity Network), che è una comunità autogestita nata nella primavera del 2019 e che contribuisce ad arricchire l'esperienza dei partecipanti ESC.
2. EuroPeers che si compone di giovani che vogliono condividere le esperienze fatte nell'ambito di tutti i programmi promossi dall'Unione europea con i loro coetanei. Esisteva anche prima dell'istituzione dell'ESC come network degli ambasciatori dell'Erasmus+, ma dal 2018 opera per accrescere la visibilità dell'ESC tra i giovani, realizzando eventi promozionali in autonomia e andando nelle scuole, nei centri culturali e collaborando con i Servizi di assistenza per la gioventù per promuovere tutte le youth policy europee. Vi appartengono oltre 250 membri operativi che provengono da diciannove nazioni diverse.



punto di riferimento unico per i giovani e per le organizzazioni che desiderano aderirvi. Consente infatti di accedere alle informazioni di carattere europeo e nazionale sul settore della solidarietà e sulle opportunità disponibili: i giovani esprimono la loro volontà di aderire all'ESC registrandosi e le organizzazioni accreditate possono promuovere le loro proposte per attività di solidarietà, tirocini e lavori, così come accedere al database per cercare i candidati adatti ai loro progetti. Il Portale è *user-centered* e offre tutta una gamma di servizi aggiuntivi, comunicati agli utenti da una newsletter dedicata. I giovani possono anche scaricare un'apposita App sul cellulare, per scambiarsi e condividere esperienze. Infine, è sempre tramite il Portale che le organizzazioni possono generare i Certificati di Partecipazione, che vengono dati a tutti i giovani che abbiano svolto un periodo di attività nell'ESC, indipendentemente dalla sua durata. Nel corso del tempo, il Portale si è rivelato in grado di adattarsi alle esigenze in continua evoluzione dell'ESC, fungendo da piattaforma per fornire una guida, per esempio, ai tempi della Brexit agli stakeholder e ai giovani, o per integrare in tempi rapidi nuove nazioni come Turchia, Islanda e Nord Macedonia, favorendo la partecipazione delle loro organizzazioni. Si tratta quindi di uno strumento che soddisfa pienamente la sua missione di accesso unitario per tutti i soggetti interessati al settore della solidarietà e, secondo Europa Analytics¹⁹, si classifica costantemente tra le prime dieci pagine più visitate tra quelle aventi il dominio europa.eu. Come indicato nella figura 3.1, le registrazioni al Portale ESC interessano tutti i Paesi membri dell'Unione, sebbene con una polarizzazione evidente e differenze considerevoli tra le diverse nazioni, tra le quali l'Italia si posiziona al secondo posto dopo la Spagna.

Figura 3.1 Registrazioni dei giovani europei al Portale ESC per nazionalità (dati aggiornati al 19/11/2020)



Fonte: European Union Youth Portal, 2020

¹⁹ Europa Analytics è il servizio di analisi interno che misura l'efficacia e l'efficienza dei siti web della Commissione europea su EUROPA. Si avvale della piattaforma di analisi open source "Matomo" e funziona su server con PHP/MySQL.



Un ulteriore strumento operativo di importanza fondamentale è il Marchio di Qualità, con cui un'organizzazione riceve l'accreditamento ESC. Certifica infatti che essa agisca in conformità ai principi e agli obiettivi del programma e abbia i requisiti richiesti in relazione alle azioni previste. Una volta ottenuto, resta valido per l'intera durata della programmazione, sempre che l'organizzazione che lo detiene continui a mantenere gli standard qualitativi previsti, altrimenti può essere revocato in qualsiasi momento dalle Agenzie Nazionali.

Altri strumenti operativi sono il Training e il Ciclo di valutazione, che all'interno dell'ESC hanno lo scopo di fornire supporto sia ai partecipanti sia alle organizzazioni, prima, durante e dopo il periodo di attività. Per i giovani che partecipano alle azioni Volontariato, Tirocini e Lavori, la formazione consiste innanzi tutto in una guida continua e nel supporto in riferimento al loro coinvolgimento nell'ESC, nonché ai processi legati all'apprendimento non-formale. Il Training On Line (TOL) di carattere generale è una misura fondamentale per testare la qualità delle azioni di solidarietà nel loro complesso. È a disposizione di tutti i giovani registrati al Portale, anche di quanti potrebbero non cogliere un'opportunità tra quelle offerte dalle organizzazioni e quindi non partecipare ad alcuna attività sul campo dell'ESC. Lo scopo del TOL, infatti, è quello di supportare l'apprendimento non-formale della platea di pubblico più ampia possibile, di facilitare il lavoro delle organizzazioni che operano nel settore giovanile e di promuovere la partecipazione dei giovani ad azioni di solidarietà, indipendentemente dall'ESC. Per tale ragione, gli utenti possono avere accesso a una grande varietà di contenuti formativi, che spaziano dai corsi sulle competenze imprenditoriali, sul patrocinio e sul fundraising ai percorsi di project management, ai quali se ne affiancano altri relativi ai valori fondanti dell'Unione europea, all'interculturalità, all'orientamento professionale e all'assistenza.

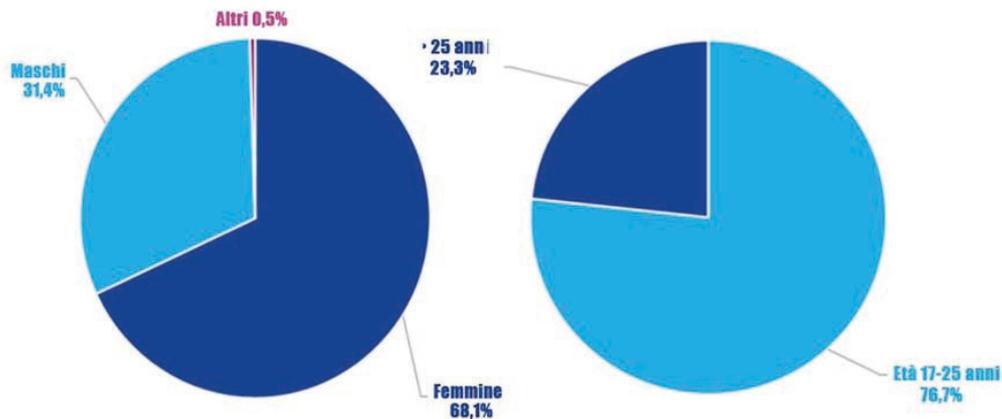
In generale, la formazione on line integra il supporto attivo offerto dalle organizzazioni partecipanti e include un training prima della partenza per le attività transfrontaliere oltre a un training all'arrivo, una valutazione di medio termine per le attività che abbiano una durata di almeno sei mesi ed eventi annuali. Per le organizzazioni che ottengono il Marchio di Qualità, il training e il ciclo di valutazione forniscono il supporto necessario e strumenti utili per sviluppare e realizzare progetti di alto profilo, così come l'opportunità di scambiare e condividere le proprie esperienze con gli altri attori dell'ESC, grazie a una serie di percorsi specifici per i nuovi accreditamenti e un fitto programma di eventi annuali. Il Supporto Linguistico On Line (OLS) promuove infine l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica dell'Unione europea. Creato nel 2014 per i partecipanti al programma Erasmus+, consente, tra l'altro, di misurare i progressi dei giovani tra l'inizio e la fine del loro periodo di mobilità in ogni programma europeo. Prevede corsi in ventiquattro lingue, tra le quali le più apprezzate sono lo spagnolo, il tedesco, l'italiano, il francese e l'inglese (European Commission 2018).



4 LA FASE SPERIMENTALE DELLO EUROPEAN SOLIDARITY CORPS

Nell'anno della sperimentazione (2018-2019) sono stati presentati 5.042 progetti, il 74% dei quali sono stati approvati, permettendo a 27.316 giovani, prevalentemente femmine e under 25, di partecipare alle attività dello European Solidarity Corps (figura 4.1).

Figura 4.1 Distribuzione dei partecipanti al programma ESC per genere ed età



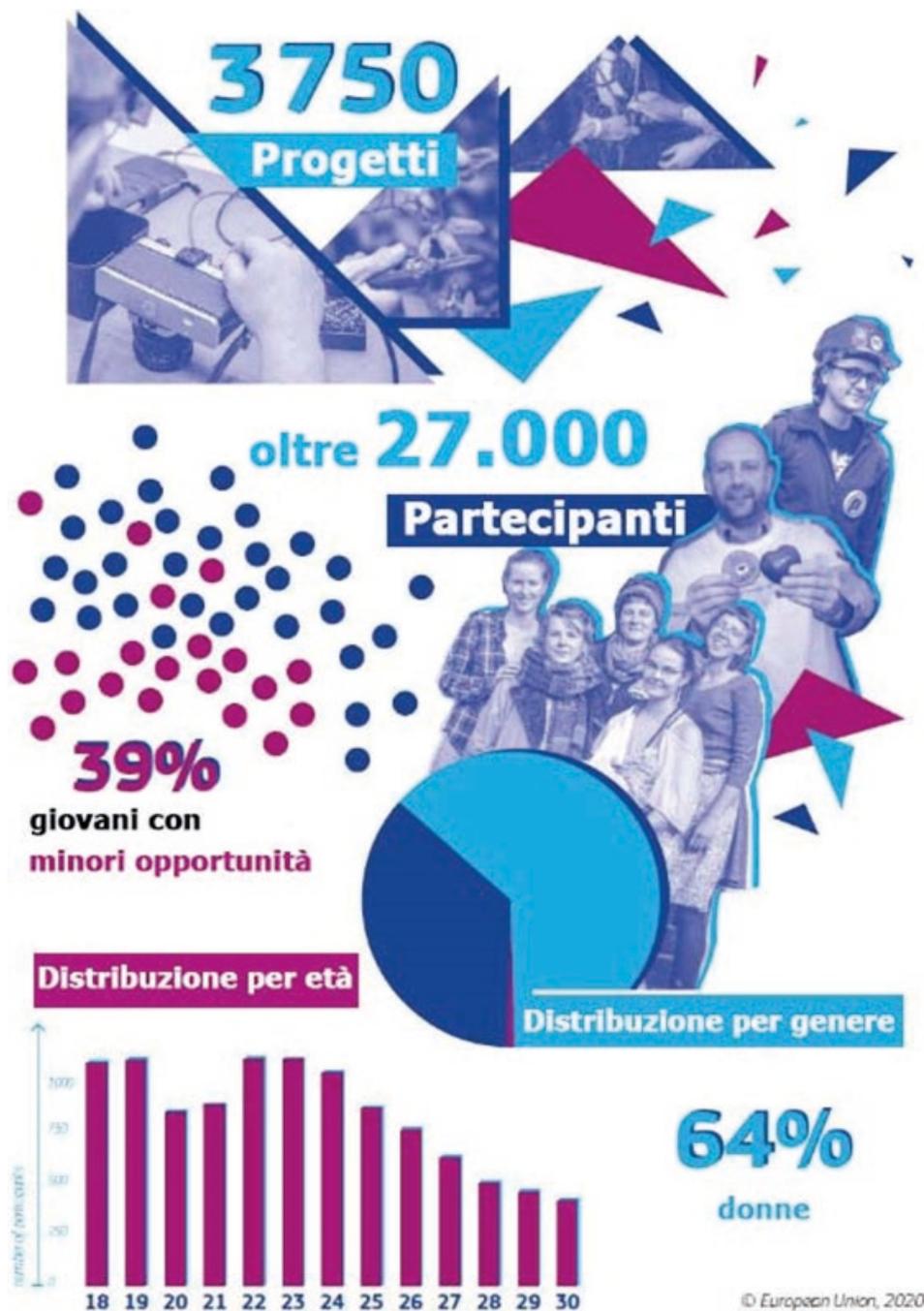
Fonte: European Commission (2020), European Solidarity Corps Report 2018-2019

Come sarà evidenziato dalla trattazione specifica delle azioni, l'Italia è stata tra i protagonisti più attivi della sperimentazione ESC. Ha presentato infatti 532 richieste di finanziamento, 335 delle quali (63%), sono state accolte, con un budget assegnato di 9 milioni e 830.347 euro, a fronte di 2.097 partecipanti, il 40% dei quali con minori opportunità. Un segnale che conferma ulteriormente la piena partecipazione dell'Italia al programma comunitario è dato dalla biunivocità del flusso di giovani, che nell'anno 2018-2019 ha visto partire 992 ragazze e ragazzi a fronte dei 735, provenienti da altri Paesi membri UE e dai Paesi partner, che sono stati ospitati su tutto il territorio nazionale.

Come rappresentato dalla figura 4.2, i giovani con minori opportunità che hanno partecipato alle azioni sono stati complessivamente il 39%. Sono stati implementati 3.750 progetti, 2.685 nell'azione Volontariato con un budget assegnato pari a 105.633.466 euro, ottantuno in Tirocini e Lavori con 1.439.767 euro e 984 Progetti di Solidarietà, ai quali sono stati destinati 6 milioni e 325.898 euro (European Commission 2020).



Figura 4.2 Sintesi introduttiva della sperimentazione dello European Solidarity Corps (2018-2019)



Fonte: European Commission (2020) – *European Solidarity Corps Report 2018-2019* – adattamento in italiano dell'autrice

1. Nell'ambito dell'azione Volontariato, sono stati implementati progetti prevalentemente di carattere transfrontaliero. Le attività si sono svolte nei Paesi di residenza dei partecipanti soltanto in alcuni casi specifici, per esempio quando si è rivelato indispensabile per realizzare condizioni adatte alla partecipazione di ragazzi e ragazze con difficoltà. Lo stesso è avvenuto per fornire delle opportunità ai giovani in Paesi in cui non esistevano programmi nazionali o quando si è trattato di rispondere a priorità specifiche, identificate dalla Commissione europea. La maggior



parte delle proposte ha riguardato l'impegno individuale (64%) e, grazie al supporto specifico e alla grande attenzione prestata per raggiungere i potenziali partecipanti corrispondenti ai profili meno favoriti, il 46% delle opportunità finanziate secondo questo modello ha raggiunto ragazze e ragazzi che dagli altri programmi europei sarebbero stati esclusi. Alle organizzazioni che si sono candidate per questa specifica azione è stata offerta inoltre la possibilità di aderirvi secondo due modalità: con progetti singoli, al fine di ottenere un finanziamento per implementare una o più attività nel breve termine, e con il partenariato di volontariato, che prevede la collaborazione di più organizzazioni per lo sviluppo e l'implementazione di progetti di più ampio respiro in un periodo di tre anni. Il 22% dei fondi disponibili sono stati assegnati in questa seconda formula, garantendo alle organizzazioni una maggiore stabilità finanziaria, così da poter dedicare più risorse alla qualità delle attività, in coerenza con gli standard stabiliti dalla Commissione europea. Ampio è stato lo spettro delle nazioni di appartenenza delle organizzazioni che hanno aderito al programma ESC in partenariato, con Croazia, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Nord Macedonia e Turchia. Le priorità contemplate dai progetti accreditati sono state il patrimonio culturale europeo, l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, inclusi i richiedenti asilo e i rifugiati, e la risposta alle sfide ambientali, con la prevenzione dei disastri e gli interventi per la ricostruzione ad essi successivi.

Un modello progettuale particolare all'interno dell'azione Volontariato, inoltre, è stato quello delle cosiddette Squadre di Volontariato nelle Aree ad Alta Priorità, deputate a coadiuvare l'intervento di squadre di volontari consolidate da una lunga esperienza in interventi di più breve durata ma ad alto impatto, con un focus specifico su priorità stabilite dalla Commissione europea. Nel 2019, i primi bandi riguardanti questo nuovo format hanno portato alla selezione di undici progetti presentati da sei nazioni, con l'assegnazione di un budget totale pari a un milione di euro, suddiviso tra Grecia, con quattro candidature approvate (33%), Italia con tre (25%), Belgio con due (16%) e Repubblica Ceca, Romania e Spagna con una (8%)²⁰. I progetti accreditati secondo questa formula particolare si sono tradotti in 571 opportunità per i giovani e in un cambiamento positivo nelle aree di intervento, dove le comunità hanno beneficiato dell'aiuto dei giovani dell'ESC e le squadre chiamate a intervenire per fronteggiare le emergenze hanno potuto contare su un supporto complementare nel corso dello svolgimento delle loro attività.

In generale, le tematiche progettuali sulle quali si è concentrato l'impegno delle organizzazioni coinvolte nell'azione Volontariato dell'ESC sono state l'inclusione, il lavoro giovanile, l'istruzione e la formazione, la cultura e la cittadinanza e la partecipazione democratica. Tra tutti i Paesi membri dell'Unione, la top ten per il maggior numero di partecipanti all'azione (in tutte le sue forme) ha visto l'Italia al quinto posto, con il coinvolgimento di oltre 1600 giovani tra il 2018 e il 2019. La tabella 4.1 fornisce i dati complessivi di riferimento: sono stati approvati 2.685 finanziamenti, per una spesa complessiva di 105,6 milioni di euro, 9.055.387 dei quali sono stati assegnati all'Italia per la realizzazione di 239 progetti. I finanziamenti ESC per l'azione Volontariato hanno consentito di prendere parte a una vasta gamma di attività a oltre 21.000 giovani, il 42% dei quali aveva minori opportunità.

²⁰ A tale proposito si ricorda che la risposta immediata nella fase emergenziale di un disastro, dal momento che implica la messa in campo di competenze consolidate da specifiche professionalità, non è stata in alcun modo considerata.

**Tabella 4.1 Quadro d'insieme dell'azione Volontariato: numero di progetti, numero di partecipanti, quota di partecipanti con minori opportunità, fondi assegnati per Paese**

Paese	Progetti	Partecipanti Totali	Partecipanti con minori opportunità	Finanziamento	Finanziamento medio a progetto
Austria	50	426	39%	2.572.388,00 €	51.447,76 €
Belgio	98	640	34%	3.253.669,00 €	33.200,70 €
Bulgaria	69	984	41%	2.635.324,00 €	38.193,10 €
Croazia	59	623	56%	1.574.106,00 €	26.679,76 €
Cipro	25	240	68%	1.038.046,00 €	41.521,84 €
Repubblica Ceca	67	235	42%	1.428.675,00 €	21.323,51 €
Danimarca	31	172	5%	1.922.067,00 €	62.002,16 €
Estonia	23	247	20%	1.240.395,00 €	53.930,22 €
Finlandia	54	531	50%	2.470.327,00 €	45.746,80 €
Francia	294	2.663	54%	10.070.217,00 €	34.252,44 €
Germania	261	1.256	36%	10.862.677,00 €	41.619,45 €
Grecia	80	731	42%	2.902.230,00 €	36.277,88 €
Ungheria	60	467	68%	2.135.647,00 €	35.594,12 €
Islanda	5	20	45%	219.071,00 €	43.814,20 €
Irlanda	28	134	61%	956.528,00 €	34.161,71 €
Italia	239	1.539	40%	9.055.387,00 €	37.888,65 €
Lettonia	56	309	42%	1.497.748,00 €	26.745,50 €
Lituania	35	303	26%	1.877.455,00 €	53.641,57 €
Lussemburgo	10	98	18%	863.435,00 €	86.343,50 €
Malta	6	52	23%	500.275,00 €	83.379,17 €
Paesi Bassi	45	573	44%	3.777.171,00 €	83.937,13 €
Nord Macedonia	4	10	20%	54.592,00 €	13.648,00 €
Polonia	139	1.479	37%	6.540.606,00 €	47.054,72 €
Portogallo	91	585	76%	4.104.816,00 €	45.107,87 €
Romania	84	1.649	31%	5.463.444,00 €	65.041,00 €
Slovacchia	42	160	24%	1.068.828,00 €	25.448,29 €
Slovenia	55	348	56%	1.609.759,00 €	29.268,35 €
Spagna	385	1.302	25%	8.304.343,00 €	21.569,72 €
Svezia	40	275	43%	2.147.746,00 €	53.693,65 €
Turchia	173	1.572	75%	5.000.027,00 €	28.901,89 €
Regno Unito	77	1.733	58%	8.486.468,00 €	110.213,87 €
Totale	2.685	21.356	42%*	105.633.467,00 €	39.342,07 €

*valore medio della percentuale di partecipanti con minori opportunità.

Fonte: elaborazione Inapp da European Commission, 2020

2. Le azioni legate alla sfera occupazionale, ossia Tirocini e Lavori, data l'esiguità del numero dei soggetti coinvolti, vengono qui trattate congiuntamente. Malgrado il loro inserimento nel mondo della solidarietà rappresenti la novità più rilevante del programma ESC e ingenti sforzi siano stati profusi affinché l'iniziativa venisse compresa appieno e attirasse l'interesse di tutti gli stakeholder, solo ottantuno progetti sono stati accreditati, con un budget dedicato pari a 1,43 milioni di euro. I partecipanti sono stati in prevalenza soggetti particolarmente svantaggiati (77%) e le attività che li



hanno visti coinvolti hanno prioritariamente riguardato occupabilità e imprenditorialità, istruzione e formazione, sviluppo delle competenze e inclusione sociale. Otto sono stati i progetti per le azioni Tirocini e Lavori implementati dall'Italia, con un budget assegnato pari a 114.228 euro per trentotto partecipanti, il 45% dei quali con minori opportunità (tabella 4.2).

Tabella 4.2 Quadro d'insieme delle azioni Tirocini e Lavori: numero di progetti, numero di partecipanti, quota di partecipanti con minori opportunità, fondi assegnati per Paese

Paese	Progetti	Partecipanti	Partecipanti con minori opportunità	Finanziamento	Finanziamento medio a progetto
Austria	3	44	18%	150.303,00 €	50.101,00 €
Belgio	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Bulgaria	6	35	49%	102.774,00 €	17.129,00 €
Croazia	4	7	100%	38.559,00 €	9.639,00 €
Cipro	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Repubblica Ceca	4	9	100%	29.964,00 €	7.491,00 €
Danimarca	1	4	100%	32.756,00 €	32.756,00 €
Estonia	2	31	77%	66.484,00 €	33.242,00 €
Finlandia	1	1	100%	6.240,00 €	6.240,00 €
Francia	6	76	97%	142.132,00 €	23.688,00 €
Germania	4	55	16%	211.273,00 €	52.818,00 €
Grecia	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Ungheria	2	2	100%	12.161,00 €	6.080,00 €
Islanda	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Irlanda	1	1	100%	7.990,00 €	7.990,00 €
Italia	8	38	45%	114.228,00 €	14.278,00 €
Lettonia	5	12	17%	44.123,00 €	8.824,00 €
Lituania	1	6	100%	12.216,00 €	12.216,00 €
Lussemburgo	1	10	40%	58.957,00 €	58.957,00 €
Malta	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Paesi Bassi	1	4	50%	5.752,00 €	5.752,00 €
Nord Macedonia	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Polonia	6	50	42%	73.384,00 €	12.230,00 €
Portogallo	5	13	100%	58.385,00 €	11.677,00 €
Romania	5	44	73%	119.317,00 €	23.863,00 €
Slovacchia	2	19	74%	76.814,00 €	38.407,00 €
Slovenia	7	10	40%	44.281,00 €	6.325,00 €
Spagna	5	8	38%	29.383,00 €	5.876,00 €
Svezia	1	1	0%	2.291,00 €	2.291,00 €
Turchia	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Regno Unito	0	0	0%	0,00 €	0,00 €
Totale	81	480	48%	6.325.898,00 €	78.097,00 €

Fonte: elaborazione Inapp da European Commission, 2020



3. Per ciò che concerne l'azione Progetti di Solidarietà, il budget dedicato a questo modello ha reso possibile il finanziamento di 984 progetti con il coinvolgimento di circa 5.500 partecipanti, che si sono assunti in prima persona la responsabilità di portare un cambiamento positivo nelle loro comunità. 520 sono stati le ragazze e i ragazzi italiani impegnati in ottantotto progetti che hanno ricevuto un finanziamento complessivo pari a 660.732 euro, ponendo l'Italia al secondo posto tra i dieci Paesi membri dell'Unione che hanno maggiormente aderito al programma dell'ESC in questa azione. Il finanziamento medio di ogni progetto è stato di 6.428 euro (tabella 4.3).

Tabella 4.3 Quadro d'insieme dell'azione Progetti di Solidarietà: numero di progetti, numero di partecipanti, fondi assegnati per Paese

Paese	Progetti	Partecipanti	Finanziamento	Finanziamento medio a progetto
Austria	34	196	205.127,00 €	6.033,15 €
Belgio	33	184	266.186,00 €	8.066,24 €
Bulgaria	32	164	169.094,00 €	5.284,19 €
Croazia	18	112	118.262,00 €	6.570,11 €
Cipro	2	15	8.500,00 €	4.250,00 €
Repubblica Ceca	92	503	625.956,00 €	6.803,87 €
Danimarca	2	12	16.302,00 €	8.151,00 €
Estonia	60	317	317.800,00 €	5.296,67 €
Finlandia	10	54	80.312,00 €	8.031,20 €
Francia	16	97	91.976,00 €	5.748,50 €
Germania	44	243	296.560,00 €	6.740,00 €
Grecia	36	204	247.036,00 €	6.862,11 €
Ungheria	41	225	272.664,00 €	6.650,34 €
Islanda	0	0	0,00 €	0,00 €
Irlanda	7	36	60.480,00 €	8.640,00 €
Italia	88	520	660.732,00 €	7.508,32 €
Lettonia	35	201	186.970,00 €	5.342,00 €
Lituania	29	154	175.254,00 €	6.043,24 €
Lussemburgo	3	15	16.892,00 €	5.630,67 €
Malta	5	28	36.101,00 €	7.220,20 €
Paesi Bassi	9	46	72.152,00 €	8.016,89 €
Nord Macedonia	1	5	4.592,00 €	4.592,00 €
Polonia	82	462	411.395,00 €	5.017,01 €
Portogallo	42	221	314.590,00 €	7.490,24 €
Romania	58	338	364.130,00 €	6.278,10 €
Slovacchia	35	179	212.316,00 €	6.066,17 €
Slovenia	36	223	232.245,00 €	6.451,25 €
Spagna	64	343	395.126,00 €	6.173,84 €
Svezia	2	10	14.784,00 €	7.392,00 €
Turchia	60	329	389.914,00 €	6.498,57 €
Regno Unito	8	44	62.450,00 €	7.806,25 €
Totale	984	5.480	6.325.898,00 €	6.428,75 €

Fonte: elaborazione Inapp da European Commission, 2020



Nell'80% dei casi i giovani si sono avvalsi dell'aiuto di un'organizzazione, in prevalenza di natura non governativa, per proporre la propria candidatura. I cinque temi principali di indirizzo sono stati lo sviluppo delle comunità, l'inclusione, lo sviluppo delle competenze, l'uguaglianza e la lotta alla discriminazione, l'istruzione e la formazione. Attualmente non sono disponibili dati specifici che siano indicativi della partecipazione di ragazze e ragazzi con minori opportunità all'azione Progetti di Solidarietà.

4. Le Attività di Rete a livello centrale si sono concentrate su divulgazione e consolidamento del brand ESC. Ciò è stato determinante per consentire la transizione dalle precedenti iniziative gravitanti intorno al tema della solidarietà all'istituto dell'ESC, quale punto di accesso unico alle attività solidali promosse dall'Unione. Sette sono stati i Paesi coinvolti in queste attività gestite direttamente dalla Commissione europea (tabella 4.4) e tra questi è presente anche l'Italia, che con cinque progetti ha fornito un contributo determinante.

Tabella 4.4 Paesi coinvolti nelle Attività di Rete gestite dalla Commissione europea

Paese	Progetti	Finanziamento	Finanziamento medio a progetto
Belgio	4	327.308,00 €	81.827,00 €
Repubblica Ceca	1	40.866,00 €	40.866,00 €
Francia	1	76.086,00 €	76.086,00 €
Grecia	5	631.182,00 €	126.236,40 €
Italia	5	292.656,00 €	58.531,20 €
Portogallo	1	38.820,00 €	38.820,00 €
Spagna	1	104.990,00 €	104.990,00 €

Fonte: elaborazione Inapp da European Commission, 2020

Contestualmente, a livello decentralizzato si sono svolte oltre 700 iniziative di networking di carattere nazionale e transnazionale. Un budget complessivo di 5,8 milioni di euro ha offerto a più di 19.000 partecipanti la possibilità di svolgere attività decentralizzate, il 50% delle quali sotto forma di training, conferenze e seminari aperti a tutti i potenziali attori. Il 30% è stato rappresentato da focus tematici, volti a promuovere le attività implementate e a facilitare lo scambio delle migliori pratiche. Il restante 20% ha riguardato la creazione e lo sviluppo di una rete di comunità, con attività legate al Marchio di Qualità, alle strategie di comunicazione e all'analisi dei risultati basata sull'evidenza e sull'impatto del programma. L'Italia ha fornito un contributo significativo al programma ESC anche in termini di attività di networking, con ventisette progetti approvati che hanno coinvolto 883 partecipanti, grazie all'assegnazione di un budget pari a 247.705 euro (tabella 4.5).

**Tabella 4.5 Quadro d'insieme dell'azione Attività di Rete: numero di progetti, numero di partecipanti, fondi assegnati per Paese**

Paese	Progetti	Partecipanti	Finanziamento	Finanziamento medio a progetto
Austria	29	916	219.400,00 €	7.565,52 €
Belgio	47	820	197.065,00 €	4.192,87 €
Bulgaria	10	131	79.910,00 €	7.991,00 €
Croazia	23	208	70.515,00 €	3.065,87 €
Cipro	17	67	54.351,00 €	3.197,12 €
Repubblica Ceca	23	607	133.213,00 €	5.791,87 €
Danimarca	9	59	44.000,00 €	4.888,89 €
Estonia	35	680	110.650,00 €	3.161,43 €
Finlandia	27	161	244.566,00 €	9.058,00 €
Francia	23	510	410.178,00 €	17.833,83 €
Germania	33	2.440	585.403,00 €	17.739,48 €
Grecia	13	687	123.400,00 €	9.492,31 €
Ungheria	33	1.793	93.988,00 €	2.848,12 €
Islanda	6	51	17.000,00 €	2.833,33 €
Irlanda	18	418	289.062,00 €	16.059,00 €
Italia	27	883	247.705,00 €	9.174,26 €
Lettonia	21	317	147.541,00 €	7.025,76 €
Lituania	27	666	132.582,00 €	4.910,44 €
Lussemburgo	20	70	33.537,00 €	1.676,85 €
Malta	18	116	42.527,00 €	2.362,61 €
Paesi Bassi	10	283	77.902,00 €	7.790,20 €
Nord Macedonia	0	0	0,00 €	0,00 €
Polonia	38	1.354	362.550,00 €	9.540,79 €
Portogallo	10	512	167.400,00 €	16.740,00 €
Romania	35	1.102	263.204,00 €	7.520,11 €
Slovacchia	24	827	131.100,00 €	5.462,50 €
Slovenia	17	1.865	364.879,00 €	21.463,47 €
Spagna	33	488	579.050,00 €	17.546,97 €
Svezia	16	252	78.900,00 €	4.931,25 €
Turchia	7	197	139.500,00 €	19.928,57 €
Regno Unito	31	592	303.074,00 €	9.776,58 €
Totale	680	19.072	5.744.152,00 €	8.447,28 €

Nota: non sono disponibili dati sulla partecipazione di giovani con minori opportunità all'azione Attività di Rete.

Fonte: elaborazione Inapp da European Commission 2020

5. In riferimento all'azione "Misure di Qualità e Sostegno", l'acquisizione del Marchio di Qualità ESC è stata la prima attività che ha coinvolto le organizzazioni. Le prime candidature risalgono alla fine del 2018 e alla fine del 2019 erano 1.575 i soggetti che lo avevano ottenuto (figura 4.3). La grande maggioranza delle candidature hanno riguardato l'azione Volontariato, allo stesso tempo sembrerebbe esserci stata una preferenza per i ruoli di supporto rispetto agli incarichi di hosting (1.363 vs 873). Degno di nota, inoltre, è il fatto che al di là delle organizzazioni accreditate attraverso il Marchio di Qualità ESC, l'accesso al programma per le attività di Volontariato sia stato consentito



anche a tutte le organizzazioni accreditate al programma Erasmus+, che, ad oggi, costituiscono la maggioranza. Tra il 2018 e il 2019 sono state 181 le organizzazioni italiane che hanno richiesto e ottenuto il Marchio di Qualità ESC, consentendo all'Italia di posizionarsi al secondo posto dopo la Francia, nella classifica europea dei Paesi con il maggior numero di certificazioni di qualità ottenute.

Figura 4.3 Assegnazioni del Marchio di Qualità dello European Solidarity Corps nell'anno della sperimentazione (2018-2019)



Fonte: European Commission (2020) - *European Solidarity Corps Report 2018-2019*

- In termini di Training e Ciclo di Valutazione, poi, durante il periodo della sperimentazione, hanno avuto luogo 1.081 attività di training, organizzate dalle Agenzie Nazionali e dai SALTO a favore di partecipanti e organizzazioni, con un coinvolgimento di circa 17.400 soggetti (tabella 4.6). Per ciò che concerne la valutazione e la validazione di tutte le conoscenze e le competenze acquisite in ambito ESC, l'Italia ha partecipato attivamente al ciclo di formazione e di valutazione, presentando sessantatré progetti, che hanno ottenuto un finanziamento complessivo di 502.004 euro e hanno coinvolto 1.122 giovani.

**Tabella 4.6 Azione Misure di Qualità e di Supporto – Training e Ciclo di Valutazione: numero di progetti, numero di partecipanti, fondi assegnati per Paese**

Paese	Progetti	Partecipanti	Finanziamento	Finanziamento medio a progetto
Austria	47	576	363.800,00 €	7.740,43 €
Belgio	27	754	368.992,00 €	13.666,37 €
Bulgaria	16	281	167.050,00 €	10.440,63 €
Croazia	148	468	107.632,00 €	727,24 €
Cipro	18	182	137.512,00 €	7.639,56 €
Repubblica Ceca	25	420	314.900,00 €	12.596,00 €
Danimarca	19	324	243.500,00 €	12.815,79 €
Estonia	25	282	128.563,00 €	5.142,52 €
Finlandia	22	438	351.945,00 €	15.997,50 €
Francia	23	557	356.274,00 €	15.490,17 €
Germania	62	1.504	996.200,00 €	16.067,74 €
Grecia	20	376	269.619,00 €	13.480,95 €
Ungheria	25	450	237.000,00 €	9.480,00 €
Islanda	2	22	19.800,00 €	9.900,00 €
Irlanda	26	364	281.763,00 €	10.837,04 €
Italia	63	1.122	502.004,00 €	7.968,32 €
Lettonia	39	433	154.760,00 €	3.968,21 €
Lituania	28	350	117.000,00 €	4.178,57 €
Lussemburgo	15	90	26.404,00 €	1.760,27 €
Malta	12	393	61.760,00 €	5.146,67 €
Paesi Bassi	7	417	332.000,00 €	47.428,57 €
Nord Macedonia	0	0	0,00 €	0,00 €
Polonia	78	1.618	696.524,00 €	8.929,79 €
Portogallo	23	499	217.320,00 €	9.448,70 €
Romania	38	1.262	463.601,00 €	12.200,03 €
Slovacchia	20	230	89.152,00 €	4.457,60 €
Slovenia	22	345	242.294,00 €	11.013,36 €
Spagna	69	2.456	1.094.477,00 €	15.861,99 €
Svezia	94	288	175.730,00 €	1.869,47 €
Turchia	4	131	67.620,00 €	16.905,00 €
Regno Unito	64	752	597.642,00 €	9.338,16 €
Totale	1.081	17.384	9.182.841,00 €	8.494,77 €

Nota: non sono attualmente disponibili dati relativi alla partecipazione di giovani con minori opportunità all'azione Misure di Qualità e di Supporto – Training e Ciclo di Valutazione.

Fonte: elaborazione Inapp da European Commission, 2020

Le attività e gli eventi organizzati tra il 2018 e il 2019 hanno contribuito in maniera sostanziale al successo dell'esperienza dei giovani partecipanti, così come al conseguimento dei risultati in termini di apprendimento non-formale, come attestato dal tasso di soddisfazione dei giovani che vi hanno preso parte (82,5% per quanto riguarda il training all'arrivo e 78% per la valutazione di medio termine). Tali attività hanno anche facilitato le relazioni tra i partecipanti e gli scambi tra le organizzazioni aderenti, le Agenzie Nazionali e i SALTO. Hanno per altro reso possibile la



prevenzione del rischio di conflitti associati alla mobilità e hanno facilitato la valutazione della partecipazione dei giovani al programma. Lo Youthpass è stato adattato *ad hoc* per l'ESC e tra il 2018 e il 2019 sono stati oltre 3000 i giovani ai quali circa 550 organizzazioni lo hanno rilasciato oltre al Certificato di Partecipazione che, come già accennato, spetta di diritto a tutti coloro che portano a compimento la loro attività. Si è trattato di 2.660 giovani che hanno aderito a progetti dell'azione Volontariato, 443 che si sono impegnati in Progetti di Solidarietà, due che hanno partecipato a Tirocini e sei coinvolti nell'azione Lavori. Allo stato dell'arte, però, non si hanno evidenze degli esiti occupazionali derivati dall'acquisizione dello Youthpass da parte delle ragazze e dei ragazzi italiani, in quanto le informazioni contenute nell'unico rapporto dell'Agenzia Nazionale non forniscono informazioni sufficienti (Fernandez Mayoralas Perez 2022). Nell'anno della sperimentazione ESC, 3.100 giovani, infine, hanno utilizzato con successo e soddisfazione il Supporto Linguistico On Line (OLS), seguendo corsi in tutte le ventiquattro lingue ufficiali dell'Unione europea, tra i quali i più apprezzati si sono rivelati quelli di spagnolo, tedesco, italiano, francese e inglese.



5 PRIMI RISULTATI VALUTATIVI DELLA SPERIMENTAZIONE ESC

Lo studio richiesto nel 2019 dalla Commissione europea all'ESC Resource Centre e all'Istituto GENESIS in cooperazione con la RAY Network (Akarçesme *et al.* 2019) ha valutato l'efficacia del programma ESC e ne ha analizzato sia i punti di forza che le criticità, allo scopo di creare una solida base per il suo ulteriore sviluppo. Nello specifico, sono stati considerati i dati relativi ai bandi di ottobre 2018, febbraio 2019 e aprile 2019 con un approccio a metodi misti (quantitativo e qualitativo)²¹, approfondendo vari aspetti che dal punto di vista degli stakeholder risultavano meritevoli di attenzione e di interventi correttivi. L'obiettivo del progetto di ricerca è stato l'analisi dell'implementazione dell'ESC fino a quel momento, considerando quale focus principale l'insieme delle misure di carattere occupazionale (azioni Tirocini e Lavori). Focus secondari, ma rilevanti ai fini del prosieguo delle attività previste dal nuovo framework, sono stati inoltre:

1. la mappatura degli stakeholder più rilevanti a livello europeo e l'analisi della prima tornata di candidature, in termini di numero e profilo delle organizzazioni, nonché di focus tematici dei loro progetti;
2. l'identificazione dei bisogni e delle eventuali richieste degli attori coinvolti;
3. il riconoscimento e la valutazione delle principali criticità e dei potenziali ostacoli che avrebbero potuto compromettere l'ulteriore sviluppo del programma;
4. La verifica della sovrapposizione, anche parziale, dell'ESC con altri programmi europei.

Il riscontro ottenuto dalle Agenzie Nazionali ha offerto indicazioni interessanti in relazione all'effettiva capacità dell'ESC di fornire risposte esaustive ai fabbisogni dei diversi territori e un'offerta formativa congrua rispetto ai suoi obiettivi. Lo studio ha interessato 4.308 candidature, 3.548 per il finanziamento di progetti e 760 per l'acquisizione del Marchio di Qualità, e al momento del data export il 41% dei progetti erano stati approvati, il 12% erano stati bocciati e il 46% erano ancora in stato di valutazione. La maggior parte delle candidature progettuali riguardava il Volontariato e i Partenariati di Volontariato (64 e 8%), circa un quarto erano Progetti di Solidarietà e solo sessantotto (il 2%) rientravano nelle azioni Tirocini e Lavori. Questo dato ha fornito un'indicazione importante sulla reale sostenibilità e sulla possibilità di mantenere nel programma tali azioni nel lungo periodo, in quanto l'analisi di tutti i dati disponibili ha evidenziato sin dal primo momento problematiche legate all'insufficienza del budget assegnato, alle differenze contrattuali tra i diversi Paesi membri e al fatto che le imprese non beneficiassero di vantaggi tali da giustificare una preferenza per l'ESC rispetto ad altri programmi nazionali e sovranazionali.

Un altro dato interessante riguarda l'inclusione di giovani con minori opportunità, altro obiettivo centrale dell'ESC, esplicitamente definito quale requisito indispensabile in tutti i bandi: le organizzazioni hanno sottolineato l'estrema eterogeneità del target di riferimento e la difficoltà di elaborare progetti che comprendessero offerte *tailor made* in relazione a ogni singolo parametro identificativo di una

²¹ Il sondaggio on line, l'intervista on line e l'analisi secondaria dei dati esistenti sono stati gli strumenti impiegati e l'approccio a metodi misti ha permesso di osservare i fenomeni da prospettive diverse. Mentre i sondaggi on line hanno consentito di esplorare importanti tematiche raggiungendo un più ampio pool di rispondenti, le interviste hanno facilitato l'analisi *in-depth*.



condizione di svantaggio. Lo studio ha evidenziato una maggiore facilità a dare risposte efficaci ai giovani con difficoltà economiche e sociali, o penalizzati da ostacoli di carattere geografico e da deficit di carattere culturale. La situazione cambiava, invece, quando si trattava di elaborare e implementare progetti che contemplassero azioni di inclusione rivolte a giovani con problemi di carattere psico-fisico o che avessero lo status di rifugiato: come evidenzia la tabella 5.1, solo il 38,3% dei giovani impegnati nella fase sperimentale dell'ESC aveva difficoltà nell'apprendimento, mentre prendendo in considerazione i soggetti con disabilità, problemi di salute cronici e status di rifugiato, la percentuale precipita (13%-16%).

Tabella 5.1 Tipologie di ostacoli e difficoltà dei giovani con minori opportunità

Tipologia di ostacolo/difficoltà	Percentuale
Differenze culturali	52,4%
Disabilità	12,9%
Difficoltà economiche	86,1%
Difficoltà nell'apprendimento	38,3%
Ostacoli di carattere geografico	63,3%
Problemi di salute	13,4%
Status di rifugiati	16,2%
Ostacoli di carattere sociale	73,8%

Fonte: SALTO-YOUTH, 2019

5.1 Profilo delle organizzazioni coinvolte e focus tematici dei progetti

La maggior parte delle organizzazioni che hanno aderito alla sperimentazione del programma ESC sono no-profit (il 93% per l'accesso ai fondi e il 90% per il Marchio di Qualità). Una percentuale relativamente esigua è rappresentata da soggetti pubblici (l'11% per i fondi e il 22% per il Marchio di Qualità). Si tratta in generale di un ampio spettro di soggetti, più della metà dei quali hanno carattere non governativo, e di cui solo poco più dell'1% è rappresentato da istituti di altro tipo (tabella 5.2). Ciò suggerisce ampie possibilità di crescita, soprattutto per quanto riguarda le istituzioni locali, le scuole di ogni ordine e grado e gli istituti e i centri di formazione.

La differenziazione delle organizzazioni in base all'azione per la quale avevano presentato la loro candidatura ha fatto affiorare alcuni dati particolarmente interessanti. In primo luogo, la quota di organizzazioni non governative è stata molto alta per le azioni Tirocini, Lavori e Volontariato (69%), mentre è stata molto bassa per i Partenariati di Volontariato. La caratura europea delle organizzazioni è simile in tutte le azioni (2-3%), inoltre più della metà delle candidature per i Progetti di Solidarietà hanno visto il coinvolgimento di ONG (55%), mentre quelle presentate direttamente da gruppi di giovani e da organizzazioni giovanili sono state nettamente inferiori (15% e 8% rispettivamente). Il dato è positivo ma non entusiasmante, in quanto indica che l'ESC ha offerto sicuramente una nuova opportunità ai giovani, ma è evidente che a coglierla siano stati in pochi. La grande maggioranza delle organizzazioni che hanno aderito alla fase sperimentale dell'ESC (77%) è attiva tanto a livello locale, quanto a livello regionale (58%), nazionale (45%) ed europeo (55%), mentre solo il 29% del totale opera anche al di fuori dei confini dell'Unione.



Tabella 5.2 Tipologie di Organizzazioni che hanno aderito allo European Solidarity Corps

Tipo di Organizzazione	Frequenza	Percentuale
Organismo di accreditamento, certificazione o qualificazione	5	0,7%
Organizzazioni della società civile e comitati	7	0,9%
Operatori culturali	14	1,8%
ONG europee e gruppi europei di cooperazione territoriale	15	1,9%
Fondazioni	49	6,4%
Istituti di istruzione superiore - livello terziario (accademico e non)	6	0,8%
Istituzioni pubbliche locali	51	6,7%
Istituzioni pubbliche nazionali	13	1,7%
Organizzazioni/associazioni non governative	408	53,7%
Organizzazioni culturali no profit	9	1,2%
Fornitori di servizi pubblici	7	0,9%
Scuole/istituti di istruzione/formazione per adulti	6	0,8%
Scuole/istituti - Istruzione primaria e scuole per l'infanzia	46	6,1%
Scuole/istituti - istruzione e formazione professionale (livello secondario)	9	1,2%
Piccole e medie imprese	10	1,3%
Imprese sociali	15	2,1%
Club sportivi	7	0,9%
Organizzazioni giovanili	20	2,6%
Altro	63	8,3%
Totale	760	100,0%

Fonte: SALTO-YOUTH, 2019

Quando poi, attraverso uno dei sondaggi on line, le organizzazioni sono state invitate a selezionare tre tematiche attinenti ai loro progetti in una lista di venticinque, è emerso che l'inclusione, il lavoro giovanile e lo sviluppo delle comunità locali erano gli obiettivi ESC maggiormente sentiti, seguiti da istruzione e formazione, cultura, cittadinanza attiva e partecipazione democratica. Stupisce che, malgrado le sollecitazioni comunitarie e il loro interesse globale, l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi (3%), i diritti umani (6%), l'assistenza sociale e il welfare (8%) siano stati ritenuti di rilievo marginale e che la lotta alla discriminazione (19%), le azioni a favore dell'ambiente (13%) e l'occupabilità e l'imprenditorialità (11%) abbiano ricevuto un'attenzione alquanto modesta. La comparazione delle risposte per ogni tematica in relazione ai Paesi di appartenenza, inoltre, ha delineato un quadro ulteriormente variegato e indicativo di un'Unione europea caratterizzata da sensibilità molto diverse: la cittadinanza e la partecipazione democratica ha riguardato il 49% dei progetti della Danimarca e il 46% di quelli della Francia, mentre altre nazioni come Finlandia, Cipro, Lituania e Croazia hanno avuto un tasso di progetti su questo tema pari al 7%-9%. Di contro, Slovacchia, Estonia e Croazia hanno presentato proposte inerenti allo sviluppo delle comunità in una percentuale compresa tra il 42% e il 51%, mentre la Francia e le aree del Belgio di lingua francese tra il 4% e il 7%. L'inclusione è stata indicata con incidenza notevole da Portogallo, Grecia e Belgio francofono (46%-57%), molto meno dalle organizzazioni di Estonia, Croazia e Slovacchia (17%-19%). L'occupazione giovanile è stata menzionata al 47% in Finlandia e al 9% in Portogallo.



A seguire, la tabella 5.3 fornisce una panoramica generale della distribuzione delle tematiche progettuali in riferimento alle azioni di carattere operativo dell'ESC. I dati attualmente disponibili e il carattere mono e multi-tematico dei progetti non consentono ulteriori approfondimenti di carattere quantitativo e distributivo.

Tabella 5.3 Quadro riassuntivo delle tematiche progettuali delle azioni ESC

Tema/Temi progettuali	3750 Progetti totali	81 Tirocini e Lavori	984 Progetti di Solidarietà	2685 Volontariato
Ogni progetto può essere monotematico o incentrato su più focus				
Agricoltura, silvicoltura e pesca	96	0	21	75
Cittadinanza e partecipazione democratica	823	9	214	600
Azioni sul clima, protezione della natura e dell'ambiente	555	8	178	369
Sviluppo delle comunità	946	20	401	525
Cultura	789	11	166	612
Prevenzione dei disastri, preparazione e ricostruzione	20	0	11	9
Istruzione e formazione	885	34	218	633
Occupabilità e imprenditorialità	383	35	103	245
Uguaglianza e non discriminazione	764	12	224	528
Identità e valori europei	533	13	90	430
Salute e benessere	347	2	137	208
Diritti umani	207	0	64	143
Inclusione	1235	23	296	916
Educazione motoria e sport	116	2	55	59
Accoglienza e integrazione degli stranieri	113	5	39	69
Ricerca e innovazione	32	0	9	23
Sviluppo rurale e rigenerazione urbana	263	3	66	194
Sviluppo delle competenze	681	23	225	433
Assistenza sociale e welfare	326	5	62	259
Cooperazione territoriale e coesione	68	2	21	45
Trasporto e mobilità	11	1	8	2
Occupazione giovanile	1003	28	193	782
Altro	233	0	0	233

Fonte: SALTO-YOUTH, 2019

Malgrado queste discrepanze di merito, tutte le organizzazioni hanno dichiarato che l'obiettivo primario dei loro progetti era quello di aumentare le competenze dei partecipanti, per quanto tale finalità non fosse direttamente correlata alla solidarietà. Contestualmente, però, la risposta alle sfide sociali con azioni di carattere solidale è stata indicata nel 95% dei casi e l'88% delle organizzazioni ha riconosciuto nella solidarietà un'esperienza in grado di facilitare l'accesso dei giovani nel mondo del lavoro. Dato che solo il 2% dei progetti della fase sperimentale dell'ESC ha riguardato le azioni Tirocini e Lavori, appare evidente che sia stato universalmente riconosciuto che il coinvolgimento dei giovani in azioni di solidarietà che rispettino i parametri di formazione e apprendimento informale e non-formale, le dinamiche, la certificazione delle competenze e il carattere europeo dell'ESC, aumenti le loro chance occupazionali in tutto il territorio dell'Unione. Nel



corso della sperimentazione 2018-2019, le azioni Tirocini e Lavori hanno avuto la percentuale più bassa di corrispondenza con gli obiettivi del programma, dimostrando quanto sia difficile in concreto riuscire a conciliare le policy occupazionali per i giovani con la solidarietà, soprattutto in un'Europa a più velocità e caratterizzata da realtà territoriali ancora troppo diverse l'una dall'altra.

5.2 I bisogni e le richieste degli attori coinvolti

In generale gli stakeholder hanno riconosciuto nell'ESC un'ulteriore opportunità di poter applicare al meglio le conoscenze e le competenze acquisite nelle esperienze precedenti al servizio della collettività, anche grazie all'aumento dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea. Le Agenzie Nazionali, dal canto loro, hanno accolto entusiasticamente l'inedito ruolo centrale attribuito alla solidarietà dal programma ESC, soprattutto in relazione alla ritrosia di molti Paesi ad accettare di ricollocare i rifugiati e i richiedenti asilo nei loro territori. L'idea che la solidarietà non sia più l'effetto inaspettato o la fisiologica conseguenza di azioni imperniate su altri valori, ma abbia assunto un'autonoma centralità nelle policy europee, ha incontrato il favore di molte istituzioni nazionali chiamate a operare a diretto contatto con la gioventù, anche in relazione a temi di interesse globale, proprio come quello dell'accoglienza e dell'integrazione di cittadini provenienti da Paesi terzi, per il quale gli stakeholder hanno espresso l'auspicio di un potenziamento di tutte le attività previste dal programma. I progetti in country sono stati visti come un valore aggiunto, in quanto oltre a consentire di dare risposte alle necessità dei territori integrando altre iniziative nazionali e locali, offrono a molti giovani svantaggiati la possibilità di fare un'esperienza di caratura sovranazionale, in grado di formarli e renderli forti abbastanza per voler essere partecipi della realtà nei territori in cui vivono, maturando contestualmente un interesse sempre maggiore per le dinamiche e i contesti di carattere transfrontaliero. I dati avvalorano l'opinione degli stakeholder: il 26% delle richieste di finanziamento della sperimentazione ESC ha riguardato progetti di Solidarietà, quindi in country, inoltre tutte le organizzazioni candidate per le azioni di Volontariato (e Partenariato di Volontariato) e Tirocini e Lavoro hanno incluso nei loro progetti attività in country in combinazione con attività all'estero. Per la maggior parte degli stakeholder, quindi, una sempre maggiore differenziazione delle tipologie di azione è in grado di generare ulteriori opportunità per i giovani e di rispondere adeguatamente ai diversi bisogni delle comunità locali.

5.3 Le principali criticità e i potenziali ostacoli

Lo sviluppo di una consapevolezza univoca e comunitaria del concetto di solidarietà è stato riconosciuto dallo studio effettuato dall'ESC Resource Centre all'Istituto GENESIS, in cooperazione con la RAY Network, quale primo punto critico del programma ESC. Per quanto, infatti, molte organizzazioni *ex ante* avessero ritenuto i loro progetti perfettamente coerenti con gli obiettivi e con il framework europeo, hanno avuto difficoltà a descriverne l'aspetto solidaristico, in quanto il concetto di "solidarietà" si presta a molteplici interpretazioni. La promozione del nuovo programma è stata un ulteriore problema, soprattutto per le Agenzie Nazionali, tanto sotto il profilo economico quanto per la sua complessità, dato che l'ESC è risultato molto più impegnativo di Erasmus+, le cui dinamiche sono ormai ampiamente consolidate. Una parte considerevole dei candidati, poi, ha lamentato che lo sviluppo dei progetti è stato difficoltoso a causa della ricerca dei partner e il 26% ha definito non ragionevole l'onere di lavoro richiesto per la loro implementazione. Anche il limite di età dei giovani è stato ritenuto un ostacolo: molte organizzazioni hanno criticato l'esclusione di numerosi partner con i quali in precedenza avevano lavorato e per i quali l'esperienza con i teenager di età inferiore



ai diciotto anni era stato considerato un valore aggiunto da Erasmus+. L'anno 2018-2019, inoltre, è stato caratterizzato dal susseguirsi di problemi tecnici sulla piattaforma e molte Agenzie Nazionali hanno visto nella necessità per i giovani di doversi affiliare a un'organizzazione un limite per le candidature, aggravato dalla complessità delle procedure. Le maggiori criticità, comunque, hanno interessato le azioni Tirocini e Lavori, per i quali alla maggiore semplicità della procedura formale si è contrapposta la difficoltà di rispondere ai requisiti di merito per le imprese, a causa delle troppe regole e della complessità dei criteri di calcolo per la quantificazione delle richieste di finanziamento. Il 40% delle organizzazioni coinvolte nelle azioni Tirocini e Lavori ha trovato insufficienti le risorse, per cui gli esiti della sperimentazione hanno consentito di affermare che per le imprese sarebbe stato più facile assumere od organizzare tirocini per proprio conto piuttosto che nell'ambito del programma European Solidarity Corps. Un'allerta da non sottovalutare, suggestiva di ulteriori e profonde valutazioni, ha riguardato infine i possibili effetti negativi della centralità data dall'ESC alla solidarietà rispetto alle competenze, soprattutto per ciò che concerne gli interventi di volontariato al di fuori dei confini dell'Unione europea. Uno studio sulle possibili implicazioni di questa scelta, effettuato in relazione agli effetti delle azioni ESC nei Paesi sud-mediterranei, ha posto l'accento su criticità importanti, quali il rischio concreto di un neocolonialismo, di un volontariato inadeguato per assenza di preparazione e competenze utili alle comunità beneficiarie e soggiorni troppo brevi, nonché della dipendenza delle comunità ospiti da un'Unione europea che, nell'intento di fornire ai Paesi in via di sviluppo strumenti e risorse umane in grado di produrre un cambiamento positivo, rischia nel lungo periodo di finanziare il cosiddetto "volonturismo", ossia viaggi di breve, media e lunga durata, più vantaggiosi per chi li organizza e per i giovani europei che per chi risiede nelle aree del mondo in cui c'è bisogno di aiuto (Arafa 2022).

5.4 La sovrapposizione dello European Solidarity Corps con altri framework europei

La verifica della sovrapposizione, anche parziale, dell'ESC con altri programmi europei, ha delineato infine uno scenario articolato e complesso. Se da un lato, infatti, il nuovo framework ha ampliato l'offerta, dall'altro la presenza di così tante opportunità, in parte sovrapposte, rischia di generare confusione nei potenziali partecipanti. Ciò nel tempo potrebbe ridurre l'efficacia dell'azione promozionale generando un danno a tutti i programmi e alle azioni consolidate da anni di sperimentazione. Infine, è emerso il rischio che la frammentazione progettuale e la dispersione delle risorse penalizzino la platea dei beneficiari e che il rapporto costi/benefici divenga sbilanciato a favore dei primi. Non stupisce, quindi, che la sperimentazione abbia portato la Commissione europea alla decisione di integrare l'EU Aid Volunteers (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (2014), nel programma ESC 2021-2027. Con un budget dedicato pari a 147,9 milioni di euro, l'EU Aid Volunteers era nato come programma gestito dall'EACEA per unire volontari e organizzazioni di ogni parte del mondo, fornendo supporto pratico a progetti di aiuto umanitario e contribuendo a consolidare la capacità di reagire delle comunità colpite da calamità naturali nel Terzo Mondo. L'ESC si differenziava per alcuni aspetti, a partire da un concetto più esteso di solidarietà e dal fatto che non si rivolgeva solo ai Paesi del Terzo Mondo ma agiva anche entro i confini europei, consentendo ai giovani di paesi extra UE di partecipare. Inoltre, l'EU Aid Volunteers coinvolgeva solo i cittadini europei e i residenti di lungo periodo, mentre l'ESC consentiva a chiunque si trovasse legalmente in un Paese dell'UE di aderire alle sue azioni. L'EU Aid Volunteers operava in Africa, Asia, America Latina e nell'area del



Pacifico, mentre l'ESC agiva nei Balcani occidentali, nell'Europa orientale, in Russia e nei Paesi del Mediterraneo meridionale. La durata delle azioni dell'EU Aid Volunteers variava da uno a diciotto mesi, mentre nell'ESC andava da due a dodici. L'EU Aid Volunteers prevedeva che i volontari facessero un apprendistato in un'organizzazione di stanza in uno dei Paesi UE prima di partire per uno dei Paesi del Terzo Mondo, e poteva durare fino a sei mesi. L'ESC, infine, aveva un limite di età di trent'anni non previsto dall'EU Aid Volunteers, i cui fondi erano gestiti centralmente dall'EACEA, senza alcuna forma di decentralizzazione alle Agenzie Nazionali. Per il resto i due programmi erano molto simili in termini di supporto finanziario e servizi ai partecipanti, per cui sono stati uniti in funzione della programmazione 2021-2027 e il limite di età dei partecipanti è stato elevato a trentacinque anni.

Per quanto riguarda poi le azioni di carattere occupazionale, bisogna considerare che i tirocini previsti dall'ESC si differenziavano da quelli offerti dal Programma Erasmus+, in quanto non erano richiesti titoli di studio né l'appartenenza a percorsi di istruzione formale, ma era imposto il limite di età di trent'anni che Erasmus+ non contempla. Inoltre, i tirocini ESC potevano essere svolti nel Paese di appartenenza e non necessariamente in un Paese UE diverso dal proprio e dovevano essere retribuiti, anche se una retribuzione dalla legislazione nazionale non era prevista, mentre in Erasmus+ i datori di lavoro sono liberi di decidere se remunerare o no i loro tirocinanti laureati. I tirocinanti Erasmus+, inoltre, hanno diritto soltanto a un contributo per il viaggio e per le spese di mantenimento all'estero, mentre quelli ESC erano integralmente coperti nelle spese di trasporto, accomodazione, assicurazione e supporto linguistico e le organizzazioni beneficiarie ricevevano un contributo per i costi di progettazione e per il coinvolgimento delle persone con minori opportunità. Gli esiti deludenti della sperimentazione, con le criticità esposte nei capitoli precedenti, hanno portato quindi all'eliminazione delle azioni Tirocini e Lavoro dalla programmazione 2021-2027.

L'ESC presenta analogie anche con Europe for Citizens (European Commission 2021a), che ha lo scopo di accrescere la consapevolezza dei valori condivisi dai cittadini europei. Europe for Citizens promuove l'interculturalità e la conoscenza dell'Unione, supportando misure quali gemellaggi, una rete di municipi e progetti di società civile, che vengono implementati da partner transnazionali con il coinvolgimento della cittadinanza. Tanto l'ESC quanto l'Europe for Citizens incentivano quindi i valori dell'UE e hanno nel volontariato il focus principale delle loro azioni, anche se in modo differente: l'ESC identifica nel volontariato un lavoro a tempo pieno (non retribuito ma con una diaria) che si mette in atto per spirito di solidarietà in relazione a una causa specifica, mentre Europe for Citizens si concretizza in un impegno quotidiano a carattere totalmente gratuito e prevede che siano le organizzazioni, finanziate dall'EACEA, a coinvolgere autonomamente i volontari²².

²² Altre sovrapposizioni parziali riguardano ESC e: 1) Interreg (European Commission 2021b,) che con oltre ottanta progetti implementati nei vari Paesi membri, rappresenta uno degli strumenti chiave con cui l'Unione europea sostiene la cooperazione transfrontaliera in diversi ambiti quali la salute, la preservazione dell'ambiente, la ricerca, l'istruzione, i trasporti, le infrastrutture e l'energia sostenibile; 2) Il portale Eures, per iscriversi al quale non è previsto alcun limite di età; 3) Il Fondo sociale europeo (FSE).



6 TRA PARTECIPAZIONE ED EMERGENZE

La pandemia ha stravolto la programmazione ESC, senza tuttavia intaccarne l'operatività e l'efficacia ma dimostrandone l'adattabilità all'evoluzione delle situazioni e alle mutazioni di contesto. Il lockdown e il blocco della mobilità globale hanno obbligato nel 2020 le organizzazioni a modificare la loro progettazione adattandola alle criticità imposte dall'emergenza, ma non hanno in alcun modo scoraggiato i giovani dello European Solidarity Corps. Gli iscritti al Portale alla fine del 2020 erano 275.000, 50.000 dei quali operativi sul campo, motivati e determinati a rendersi utili ovunque ci fosse bisogno di aiuto e pronti a mettere al servizio della collettività la loro energia, l'estro creativo e la capacità di trovare soluzioni inedite e originali per problemi che sino a quel momento non si erano mai verificati. Che si sia trattato di andare a fare la spesa, di cucire mascherine o di creare materiale didattico online per i bambini, tutti hanno dato prova di un esemplare spirito di adattamento e di incarnare appieno il concetto di solidarietà quale valore fondante dell'Unione europea. In Croazia, alcuni volontari di Circles²³, un centro che svolge attività didattiche, di consulenza e di beneficenza, si sono messi a disposizione delle persone anziane. Nonostante gli impedimenti, tra cui il blocco della mobilità e della circolazione dei mezzi pubblici, i volontari consegnavano la spesa, i medicinali e altri beni a chi ne aveva bisogno, per contribuire a ridurre il rischio di infezione per i soggetti più fragili. A Szczecin, in Polonia, ogni giorno i volontari della Caritas²⁴ preparavano cinquecento confezioni di prodotti alimentari per gli anziani. I volontari dell'associazione Nevo Parudimos²⁵ in Romania confezionavano mascherine di stoffa per donarle agli abitanti di Resita, troppo poveri per poterle acquistare. Un lavoro straordinario è stato svolto anche dall'associazione Tratwa²⁶ di Breslavia, in Polonia, che ha fabbricato caschi protettivi e mascherine per gli ospedali della città. I giovani ESC olandesi hanno ideato e implementato il progetto Fresh Table²⁷, grazie al quale a Breda e a Rotterdam veniva consegnato cibo fresco a prezzi modici a quanti ne facevano richiesta accedendo a un sito dedicato. I giovani ESC finlandesi si sono dedicati invece ai loro coetanei che soffrivano per l'isolamento forzato e la solitudine, organizzando gruppi di discussione e di confronto on line. Molti dei ragazzi italiani dell'ESC, che allo scoppio della pandemia si trovavano all'estero, non sono rientrati, ma hanno continuato a dare il loro contributo nelle località ospiti, mantenendo contatti con l'Italia anche con il supporto delle organizzazioni alle quali erano affiliati. Il centro interculturale Xena, per esempio, ha seguito le sue ragazze e i suoi ragazzi impegnati nell'ESC con incontri on line quotidiani, sicché Spagna, Lettonia, Irlanda del Nord, Belgio, Portogallo, Macedonia del Nord, Germania e Italia sono rimaste unite e solidali, sostenendo coloro che avevano scelto di consolidare la propria crescita personale e sociale attraverso l'interculturalità e la partecipazione attiva nella società europea, e che si sono trovati, improvvisamente, ad affrontare l'esperienza della pandemia lontano da casa (Padovanet.it 2020).

6.1 La "metamorfosi" dei giovani dello European Solidarity Corps

I dati relativi all'implementazione del programma ESC nel biennio 2019-2021 non sono ancora disponibili se non per ciò che concerne la cittadinanza attiva e la partecipazione e l'apprendimento,

²³ <https://bit.ly/3eCTzmU>.

²⁴ <https://bit.ly/3yOZ3Sy>.

²⁵ <https://bit.ly/3CDS9Y>.

²⁶ <https://bit.ly/3MC5JJB>.

²⁷ <https://bit.ly/3s2FVwm>.



grazie all'analisi transnazionale su Erasmus+ Youth in Action ed European Solidarity Corps condotta dalla Ray Network, che offre importanti spunti di riflessione, a partire dai benefici che l'esperienza ESC ha portato a tutti i partecipanti. Coloro i quali avevano maturato individualmente qualche esperienza in ambito solidale prima della loro adesione all'ESC, hanno goduto del cosiddetto *cumulative advantage*, ossia hanno sviluppato nuove conoscenze e consolidato le loro competenze pregresse. I soggetti più giovani, inesperti e meno istruiti, grazie ai progetti ESC sono diventati più attivi e partecipi della vita sociale. Ciò che all'origine li aveva spinti a fare questa esperienza spesso non era stato uno specifico interesse nei confronti delle attività solidali, piuttosto il desiderio di allontanarsi da casa e dalla loro realtà per andare in un Paese straniero e conoscere persone nuove. Nonostante ciò, hanno acquisito una conoscenza profonda delle tematiche legate all'importanza della partecipazione, hanno sviluppato competenze relate alla cittadinanza attiva e hanno maturato una nuova consapevolezza dell'importanza del loro ruolo nella società. Soprattutto, però, i progetti ESC si sono dimostrati utili per i giovani con minori opportunità, in quanto sono stati veri e propri trampolini di lancio verso nuove modalità di partecipazione all'interno delle comunità di appartenenza. L'effetto positivo che l'ESC ha avuto su tutte le categorie di partecipanti è consistito in generale in un aumento della partecipazione, nello sviluppo delle competenze di cittadinanza, nel rafforzamento del loro legame con la società civile e con la vita democratica, nonché nel desiderio di stimolare i loro coetanei a seguire il loro esempio. La vera e propria metamorfosi che ha interessato i giovani ESC è riferibile a un'ampia gamma di contesti, azioni e comportamenti, che vanno da un inedito interesse per le tematiche di interesse collettivo a nuovi impegni nel volontariato, all'iscrizione a un'ONG. Significativo è stato inoltre lo sviluppo di un desiderio di partecipazione non-convenzionale, che si è concretizzato nell'adesione a petizioni, marce e iniziative di protesta. A questo si è accompagnato l'aumento della partecipazione convenzionale, che si è manifestata con l'esercizio del voto e la nascita di un interesse per l'attività politica (Fennes e Gadinger 2022).

6.2 La programmazione 2021-2027 e la guerra in Ucraina

Gli esiti della sperimentazione dell'ESC aveva indotto la Commissione europea ad apportare alcuni cambiamenti, nondimeno alla programmazione 2021-2027 era stato assegnato un budget complessivo di un miliardo e nove milioni di euro, al fine di consentire ad almeno 275.000 giovani europei di contribuire ad affrontare le sfide sociali e umanitarie, impegnandosi in azioni di volontariato e realizzando i loro progetti solidali. Alla programmazione annuale del 2021 era stato dedicato un budget pari a 138 milioni di euro, per finanziare tre azioni, il Volontariato, i Progetti di Solidarietà e i Progetti di Volontariato per Aiuto Umanitario (EU Aid Volunteers). I correttivi effettuati, il sempre maggiore interesse degli stakeholder per il nuovo programma e la soddisfazione di partecipanti e beneficiari per le azioni implementate dentro e al di fuori dei confini dell'Unione, deponevano a favore di un agile prosieguo delle attività ESC, ma lo scoppio della guerra in Ucraina ha imposto nuovi e repentini cambiamenti. Tutte le attività in corso alla data del 24 febbraio 2022 nei territori della Federazione russa e nelle zone di guerra sono state immediatamente interrotte e i volontari sono stati richiamati nei Paesi di residenza. A marzo 2022, l'Unione europea ha dato alle organizzazioni dell'Erasmus+ e dello European Solidarity Corps l'opportunità di apportare modifiche ai progetti non ancora varati, al fine di favorire l'accoglienza dei giovani ucraini sfollati nei Paesi membri, portando al tempo stesso un beneficio alle comunità ospiti (European Commission 2022b). L'ESC ha assunto



quindi un ruolo centrale anche in questa nuova emergenza, grazie alla collaborazione di tutti gli attori coinvolti, organizzazioni e volontari.

Molti sono stati anche in Italia i progetti ESC in hosting implementati ad hoc per la nuova emergenza umanitaria e per i giovani ucraini. Tra tutti, sebbene di breve durata, particolarmente emblematico è stato quello dell'Arci Catania, che ha organizzato esperienze di volontariato denominate "Short Term Volunteering Team", una delle quali ha interessato dieci giovani giornaliste e studentesse di giornalismo provenienti dall'Ucraina: le ragazze sono state coinvolte in un'esperienza di giornalismo partecipato, volto ad approfondire i temi della pace, della libertà e della lotta alle mafie in uno dei luoghi più emblematici della città di Catania, che le ha accolte nel Giardino di Scidà²⁸. L'incontro tra le dieci testimoni dell'orrore della guerra e la comunità, in una terra ferita e straziata dalla ferocia delle mafie, è stato la sintesi dei principi alla base dello European Solidarity Corps, in una sorta di rito catartico collettivo, che ha saputo celebrare il valore della libertà e della memoria, la condivisione, la solidarietà, l'interculturalità e il significato più nobile del concetto di Cittadinanza, nazionale ed europea.

²⁸ Il Giardino di Scidà: è una casa circondata da un grande giardino nel centro di Catania, un bene confiscato alla mafia che una rete di associazioni locali sta trasformando nella casa della memoria della lotta alle mafie.



7 CONCLUSIONI

Lo studio effettuato suggerisce alcune considerazioni conclusive e l'opportunità di effettuare in futuro ulteriori approfondimenti sulle politiche giovanili europee e in particolare sullo European Solidarity Corps, monitorandone l'evoluzione. In primo luogo, di particolare interesse risulta la definizione che della solidarietà fa il Regolamento (UE) 2018/1475, descrivendola come "un senso di responsabilità, da parte di tutti nei confronti di tutti, a impegnarsi per il bene comune, che è espresso attraverso azioni concrete senza aspettarsi nulla in cambio". Tale affermazione, infatti, evoca la morale kantiana del rispetto dell'uomo per l'uomo e richiama la totale laicità del concetto di responsabilità civile. All'interno della società, quindi, l'azione solidale è svincolata da qualsiasi richiamo di carattere religioso e dall'appartenenza del singolo a gruppi, confederazioni e/o congregazioni di matrice ideologica, nonché al principio di carità intesa come atto qualificante da un punto di vista morale, per il quale chi ha di più dà a chi è meno fortunato. Vengono invece enfatizzati il valore sociale della partecipazione di ogni singolo individuo, con le sue peculiarità, i suoi punti di forza e le sue fragilità, e l'importanza della realizzazione del bene comune attraverso gesti solidali, incondizionati e dettati esclusivamente dal senso del dovere che deriva dall'essere parte di una comunità.

Vale poi la pena di soffermarsi sull'inedita centralità che la Commissione europea ha voluto attribuire alla solidarietà per questo nuovo programma. Tale scelta, infatti, ha segnato un cambio di lettura delle politiche giovanili europee, che prima del 2018 erano fondate essenzialmente sull'apprendimento. La tradizione pluridecennale di Erasmus+ con lo European Voluntary Service (EVS), nonché di tutti gli altri programmi basati sulla mobilità, prevedeva che la solidarietà fosse una logica e fisiologica conseguenza dello scambio culturale tra giovani, appartenenti a nazioni e contesti diversi ma accomunati dall'obiettivo di vivere un'esperienza di istruzione formale di carattere transfrontaliero. Lo European Solidarity Corps ha spostato, di fatto, il fulcro delle sue azioni sulla solidarietà, ridimensionando il ruolo dell'apprendimento, delle competenze e dei titoli di studio. Ciò in funzione dell'obiettivo, teoricamente condivisibile, di favorire l'inclusione e di promuovere la massima partecipazione al progetto comunitario tra i giovani europei, riducendo il drop-out rate e i fenomeni di emarginazione cui sono soggetti i ragazzi e le ragazze con minori opportunità, in tutti i Paesi membri dell'Unione (Clue to Inclusion Project Team 2019).

L'ESC potrebbe rappresentare, quindi, una svolta democratica, in quanto consente di intercettare non solo l'élite culturale e socioeconomica, ma anche ragazze e ragazzi ostacolati da un difficile background scolastico, sociale ed economico o da uno status pregiudizievole. La solida matrice formativa e l'attenzione rivolta all'apprendimento informale e non-formale che lo caratterizzano, costituiscono le basi di un'esperienza in grado di incidere in modo significativo sull'evoluzione personale e professionale di ogni giovane europeo e di chiunque abbia un'età compresa tra i diciotto e i trent'anni e sia presente legalmente sul suolo dell'Unione. Questo cambiamento, tuttavia, non è indenne da risvolti negativi, soprattutto per ciò che concerne l'impatto delle azioni rivolte alle comunità dei Paesi emergenti e del Terzo Mondo, dove la cooperazione è efficiente ed efficace solo quando l'arrivo delle sedicenti società evolute implichi il coinvolgimento della popolazione locale per la realizzazione di iniziative che portino vantaggi effettivi, condizioni di vita migliori, sviluppo economico, benessere e occupazione per i soggetti autoctoni, anche per brevi periodi. In tal senso, quindi, la buona volontà di giovani non sufficientemente preparati e privi delle competenze necessarie a imprimere un reale cambiamento positivo, in certe realtà



potrebbero risultare insufficienti se non addirittura controproducenti. Ciò in quanto sono molte le aree del mondo in cui il volontariato "mordi e fuggi", dettato dai buoni propositi e dal legittimo desiderio di fare esperienza lontano da casa, potrebbe ridurre o addirittura azzerare le opportunità di impiego della popolazione locale. I Paesi ospiti extra UE rischiano di trasformarsi in "vivai" di cittadinanza europea e in palestre di nobili intenzioni e sani principi non sempre efficaci. Per questo sarebbe opportuno avere una visione meno europocentrica e più globalistica, attribuendo la dovuta centralità ai bisogni e alle condizioni socioeconomiche e culturali delle comunità ospiti anche nell'ambito delle politiche giovanili, tanto a livello nazionale quanto nei Palazzi di Bruxelles. Occorre infatti arginare il rischio di trasformare la solidarietà nella leva di un "volonturismo" istituzionalizzato che sia appannaggio delle nuove generazioni, ma molto più utile all'evoluzione dei giovani europei che a quella dei loro pari africani, asiatici e sudamericani ai quali si intenderebbe prestare aiuto. Nell'attuale periodo storico, così gravemente condizionato dagli effetti devastanti del cambiamento climatico, assume particolare rilievo, infatti, l'allerta sull'impatto negativo che l'azione di un volontariato di breve durata e scarsamente qualificato avrebbe potuto (e potrebbe) avere sulle comunità ospiti, già evidenziato in letteratura sin dai primi anni del 2000 (Sherranden *et al.* 2008 e Palacios 2010), in relazione a una possibile scarsa efficacia, al depauperamento del territorio, allo spreco delle già modeste risorse disponibili e alla dipendenza dall'Unione europea delle comunità beneficiarie. Gli standard di accoglienza e operatività che nel rispetto del Regolamento (UE) 2018/1475 e delle leggi in materia di volontariato all'estero in vigore in tutti i Paesi membri dell'Unione vengono riservati ai giovani volontari sono incomparabili con le condizioni in cui vivono le comunità locali in molte aree critiche del mondo. In particolare, occorre considerare tutti quei territori in cui quella per la sopravvivenza è una lotta quotidiana contro desertificazione, carestie e instabilità politica e dove le difficoltà di approvvigionamento di acqua, cibo e medicinali provocano tassi di mortalità che sono inimmaginabili in Europa e il cui aumento è direttamente proporzionale all'amplificazione dei conflitti, dei quali la guerra russo-ucraina è solo l'ultimo esempio (FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, 2022).

Passando alla considerazione degli aspetti operativi dello European Solidarity Corps, colpisce la miriade di proposte formative che il Portale mette a disposizione di tutti i giovani, indipendentemente dal fatto che aderiscano o no al programma. Trattandosi di strumenti importanti a titolo assolutamente gratuito, sarebbe utile che a beneficiarne fosse la platea di pubblico più ampia possibile. Per tale ragione, si ritiene auspicabile che l'ESC venga promosso sempre di più in Italia e in qualsiasi contesto riguardi i giovani. Il Training On Line ESC (TOL), infatti, potrebbe rivelarsi molto utile per potenziare i percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP) e l'Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), così come la formazione nelle carceri minorili, nelle case-famiglia e nei centri di accoglienza per migranti e richiedenti asilo, nonché nei posti di lavoro per la formazione continua. L'ESC fornisce opportunità interculturali di estesa fruibilità, che potrebbero consolidare e migliorare tutti i progetti esistenti, a livello locale e nazionale.

Per ciò che concerne invece gli esiti dell'esperienza formativa informale e non-formale di quanti hanno aderito al programma ESC nella sua fase sperimentale, è noto che oltre tremila ragazzi abbiano acquisito lo Youthpass, vedendo quindi riconosciute e certificate le conoscenze e le competenze maturate, in coerenza con i parametri e le metodologie vivamente consigliate dalla Commissione europea. Tuttavia, ad oggi non è dato sapere quale sia stato il loro destino occupazionale e quindi affermare che lo



Youthpass si sia rivelato più efficace rispetto ad altri strumenti di certificazione delle competenze²⁹ non risulta possibile. Inoltre, il report dell'Agencia Nazionale per i giovani, sugli effetti della cittadinanza attiva nell'occupabilità dei volontari ESC (Fernandez Mayoralas Perez 2022), per quanto abbia descritto e confermato l'alto valore formativo del programma e le sue potenzialità di incidere positivamente sull'occupabilità, non ha fornito risposte esaustive, in quanto la metodologia *snowball-like*³⁰ adottata per la ricerca qualitativa non permette di considerare rappresentativo il campione oggetto di studio, né definitivi i risultati.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dell'Italia nell'ESC, le notizie e i dati disponibili consentono di affermare che il programma a livello nazionale ha consolidato le sue radici ed è molto apprezzato. La risposta delle ragazze e dei ragazzi italiani è indicativa del grande desiderio di partecipazione che anima le nuove generazioni, anche tra i ceti meno abbienti e nelle aree territoriali meno favorite. Il desiderio di fare un'esperienza all'estero, in un altro Paese membro o al di fuori dei confini dell'Unione, si associa alla consapevolezza di quanto sia importante rendersi utili nelle comunità di appartenenza, contribuendo alla realizzazione di un cambiamento positivo nei propri territori. Il tempo, il monitoraggio Ray e le valutazioni periodiche sull'implementazione dello European Solidarity Corps forniranno elementi utili a comprendere più approfonditamente il suo radicamento in tutte le aree dell'Unione e la sua reale efficacia, soprattutto in termini di inclusione e di occupabilità. Nel frattempo, è auspicabile che il consolidamento di condizioni economiche, produttive e occupazionali accettabili in ogni Paese membro sia una delle priorità nell'agenda politica europea e nazionale. Ciò in quanto è solo in presenza di tale presupposto che porre la solidarietà al centro, in coerenza con il framework dello European Solidarity Corps, consentirebbe di promuovere al meglio la coesione sociale e di difendere la democrazia, favorendo lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze, riducendo il drop-out rate e portando benefici alle persone e alle comunità che versano in uno stato di bisogno, in Italia, in Europa e nel resto del mondo.

²⁹ A tale proposito da considerarsi di riferimento l'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni: <https://bit.ly/3s3SgQU>.

³⁰ La metodologia *snowball-like* è un metodo di campionamento per la ricerca qualitativa: consiste nel chiedere a ciascuna persona intervistata uno o più contatti utili all'indagine. In tal modo il numero degli intervistati aumenta, come una palla di neve che si ingrandisce rotolando dopo una spinta iniziale.



BIBLIOGRAFIA

- Akarçesme S., Fennes H., Böhler J., Mayerl M. (2019), *Exploring the implementation of the European Solidarity Corps during its first year*, Austria, SALTO European Solidarity Corps <<https://bit.ly/3rZj44U>>
- Arafa A. (2022), *European Solidarity Corps Projects in Neighbouring SouthMed Countries. A Narrative Shift from EVS with Potential Implications*, Europe talks solidarity, Salto-Youth.net <<https://bit.ly/3Ta7YpB>>
- Consiglio dell'Unione europea (2014), *Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini* (2014/C 88/01), Bruxelles, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea <<https://bit.ly/3EVLynE>>
- Consiglio dell'Unione europea (2013), *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani* (2013/C 120/01), Bruxelles, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea <<https://bit.ly/3rZMIXA>>
- Consiglio dell'Unione europea (2012), *Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale* (2012/C 398/01), Bruxelles, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea <<https://bit.ly/3TqpUMI>>
- Clue to Inclusion Project Team (2019), *International Short Term Group Volunteering Projects under European Solidarity Corps*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3TiwAvD>>
- European Commission (2022b), *Statement by Commissioner Mariya Gabriel on measures in support of pupils and educational staff fleeing Ukraine following the Russian invasion*, Bruxelles, European Commission Statement, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3ToH50Y>>
- European Commission (2022a), *European Solidarity Corps Guide*, Luxembourg, Publication Office of the European Union <<https://bit.ly/3S8BECb>>
- European Commission (2021a), *HEADING 3: Security and citizenship Europe for Citizens Lead DG: JUST Associated DGs: SG*, Bruxelles, Programme Statements, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3DdfH0R>>
- European Commission (2021b), *Interreg Europe 2021-2027 Programme Manual*, Luxembourg, Publications of the European Union <<https://bit.ly/3s1untj>>
- European Commission (2020), *European Solidarity Corps Report 2018-2019*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3Vs5d4J>>
- European Commission (2018), *European Solidarity Corps Guide*, Luxemburg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3DTaf25>>
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2018), *Erasmus+ annual report 2016: statistical annex*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3DVL70>>
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2017), *Study on the impact of transnational volunteering through the European voluntary service*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3UJBSLh>>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO (2022), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Rome, FAO <<https://bit.ly/3YCMvbX>>



- Fennes H., Gadinger S. (2022), *Participation and citizenship education and learning in European Youth Programmes- Transnational Analysis – Summary Report 2019-2021*, Austria, Ray Network <<https://bit.ly/3Tag8yf>>
- Fernandez Mayoralas Perez M.D. (2022), *Effetti della Cittadinanza Attiva nell'Occupabilità dei Volontari Partecipanti al programma ESC*, Roma, Agenzia Nazionale per i giovani <<https://bit.ly/3Tv1Ojw>>
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (2012), *Trattato sull'Unione europea (versione consolidata)*, Bruxelles <<https://bit.ly/3yLJifc>>
- Padovanet.it (2020), *Durante il Covid-19 che fine hanno fatto i volontari sparsi tra Italia ed Europa? Progetto "#Padovamondo Raccontare #Cooperazione"*, Padova, Rete civica del Comune di Padova <<https://bit.ly/3Tvncp9>>
- Palacios C.M. (2010), Volunteer Tourism, Development and Education in a postcolonial world: Conceiving global connections beyond Aid, *Journal of Sustainable Tourism*, 18, n.7, pp.861-878, <<https://bit.ly/3YzxMP7>>
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (2018), *Regolamento (UE) 2018/1475 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018 che fissa il quadro giuridico del Corpo europeo di solidarietà e che modifica il regolamento (UE) n. 1288/2013, il regolamento (UE) n. 1293/2013 e la decisione n. 1313/2013/UE*, Bruxelles, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea <<https://bit.ly/3eEGCZQ>>
- Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (2014), *Regolamento (UE) 375/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 3 aprile 2014 che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario («iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario»)*, Bruxelles, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea <<https://bit.ly/3D1jZbq>>
- Sherraden M.S., Lough B., McBride A.M. (2008), Effects of International Volunteering and Service: Individual and Institutional Predictors, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 19, n.4, pp.395-421, Berlin, Springer <<https://bit.ly/3FAk0mw>>

RISORSE ELETTRONICHE

- Agenzia Nazionale per i Giovani - ANG (2022), <<http://bit.ly/3UsejgP>>, consultato l'ultima volta il 3 novembre 2022
- Commissione europea (2022), <<http://bit.ly/3hodg2Sc>>, consultato l'ultima volta il 7 novembre 2022
- Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale (2022) <<http://bit.ly/3zZiQPA>>, consultato l'ultima volta il 5 novembre 2022
- European Education and Culture Executive Agency - EACEA (2022) <<http://bit.ly/3fQEeQg>>, consultato l'ultima volta il 2 novembre 2022
- Padovanet.it (2022), <<http://bit.ly/3G5luam>>, consultato l'ultima volta il 20 maggio 2022
- Research-based analysis of European youth programmes - RAY (2022), <<http://bit.ly/3NSYtJv>>, consultato l'ultima volta il 5 novembre 2022
- Salto's Youth (2022), <<http://bit.ly/3hrmWcS>>, consultato l'ultima volta il 30 ottobre 2022

ISSN 2533-2996



ISBN 978-88-543-0307-2