

Serie Volontariato, Partecipazione, Politiche Pubbliche / 1

Quando nel novembre 2008 abbiamo costituito la Fondazione Volontariato e Partecipazione, il mondo era, o sembrava essere, molto diverso da ora. A distanza di pochi anni molto sembra mutato e in via di continuo mutamento. La serie editoriale Volontariato, Partecipazione, Politiche Pubbliche, idea a cui lavoravamo da tempo, è, nel nuovo contesto, ancora più interessante. Utile a promuovere la crescita e la diffusione delle conoscenze, la serie editoriale diffonderà le riflessioni e i risultati delle ricerche sia della Fondazione Volontariato e Partecipazione che di altri studiosi, con una costante attenzione alla qualità e all'originalità dei prodotti. Il volume *Costruire politiche giovanili* avvia questa serie editoriale che auspico possa durare a lungo nel tempo e diventare da subito un punto di riferimento e d'incontro per coloro che studiano il volontariato, la partecipazione e le politiche pubbliche che vi si confrontano.

STEFANO RAGGHIANI
Presidente della Fondazione
Volontariato e Partecipazione

Il testo è disponibile sul sito Internet di Carocci editore
nella sezione "PressonLine"

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Corso Vittorio Emanuele II, 229
00186 Roma
telefono 06 / 42 81 84 17
fax 06 / 42 74 79 31

Visitateci sul nostro sito Internet:
<http://www.carocci.it>

Costruire politiche giovanili

Discorso pubblico, pratiche e innovazioni in Italia e in Toscana

A cura di Giulia Cordella e Riccardo Guidi



Carocci editore

1^a edizione, ottobre 2012
© copyright 2012 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Studioagostini, Roma

Finito di stampare nell'ottobre 2012
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-6332-1

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Indice

Introduzione di <i>Riccardo Guidi</i>	7
---	---

Parte prima **Costruire politiche giovanili. Tra retoriche e pratiche**

1. Praticare “nuove” politiche. Dall’ideazione alla traduzione di <i>Riccardo Guidi</i>	19
2. Gli incerti cambiamenti delle politiche giovanili. Uno sguardo all’Europa, all’Italia e alla Toscana di <i>Giulia Cordella</i>	30
3. Partecipazione e comunità. Opportunità e ambivalenze delle parole-chiave di un ciclo di <i>policy</i> di <i>Giulia Cordella</i> e <i>Riccardo Guidi</i>	39

Parte seconda **Politiche giovanili in pratica. Casi di traduzione locale**

4. Le politiche giovanili in Toscana. Il contesto, la misura di <i>policy</i>, le modalità della ricerca di <i>Giulia Cordella</i> e <i>Riccardo Guidi</i>	53
5. Partecipazione giovanile e Terzo Settore a Livorno: tra vecchi e nuovi dilemmi di rappresentanza di <i>Isabella Arbuatti</i> e <i>Giulia Cordella</i>	69

- | | | |
|----|---|-----|
| 6. | Promuovere il protagonismo giovanile a livello locale. Scelte di campo e contraddizioni
<i>di Marta Bonetti</i> | 82 |
| 7. | La variabile del contesto. Politiche e lavoro con i giovani in montagna
<i>di Maurizia Guerrini</i> | 93 |
| 8. | Prodotti e processi. Pratiche di comunicazione sociale per lo sviluppo di comunità
<i>di Riccardo Pensa</i> | 106 |

Parte terza

Tradurre politiche giovanili in pratica. Un bilancio

- | | | |
|-----|--|-----|
| 9. | Si fa presto a dire “giovani”. Identità e rappresentazioni dei destinatari in sei casi di una politica giovanile messa in pratica
<i>di Giulia Cordella e Riccardo Guidi</i> | 121 |
| 10. | Organizzazioni, reti, istituzioni. Le <i>partnerships</i> pubblico-privato nei progetti per i giovani
<i>di Riccardo Guidi</i> | 134 |
| 11. | Tra convergenze e divergenze. Tradurre in pratica una politica per progetti
<i>di Giulia Cordella e Riccardo Guidi</i> | 145 |

Bibliografia	159
--------------	-----

Gli autori	173
------------	-----

Introduzione

di *Riccardo Guidi*

Nel modo in cui gli attori politici (convenzionali e non) in Italia affrontano i problemi sociali è molto frequente imbattersi in situazioni che a prima vista appaiono paradossali. Le politiche destinate a chi è “giovane” possono forse essere considerate un caso esemplare.

A partire dagli anni immediatamente successivi alla crisi finanziaria del 2007-08, ogni volta che le più accreditate agenzie di studi congiunturali (ISTAT *in primis*) hanno diffuso dati sulla condizione delle giovani e dei giovani italiani, analisi allarmanti hanno occupato le prime pagine dei mezzi d'informazione e hanno alimentato il discorso pubblico di tutti gli attori politici (sino a diventare un riferimento insistito del presidente della Repubblica). Eppure tutto è continuato come prima, senza che alla mole di discorso pubblico prodotto seguisse alcun intervento significativo di riforma da parte del legislatore nazionale. Approfondendo il solco del “paradosso”, negli ultimi anni il legislatore nazionale pare anzi avere agito in una direzione opposta alle posizioni espresse in una pluralità di sedi, riducendo consistentemente le risorse finanziarie del Fondo delle politiche giovanili e tutti gli altri serbatoi di spesa pubblica destinati all'assistenza e alla promozione sociale (Cittalia-ANCI, 2012), senza peraltro promuovere alcuna riforma strutturale. Neppure il governo presieduto da Mario Monti, in carica nel momento in cui si scrive, sembra essere stato in grado di invertire questa tendenza.

Reinterpretando questa situazione tipica della vita politica italiana, è possibile osservare un duplice percorso lungo il quale si stanno riallendendo i rapporti tra bisogni sociali e politiche pubbliche. Da una parte la componente più evidente di tale ristrutturazione è quella dei tagli alla spesa sociale, con il conseguente ulteriore indebolimento del già flebile e frammentato sistema di *welfare* italiano. D'altra parte non si deve sottovalutare ciò che Jacob Hacker (2004) qualche anno fa ha denominato la «politica nascosta della riduzione (*retrenchment*) delle politiche sociali». Riprendendo i termini di Hacker, nelle politiche giovanili italiane è probabilmente all'opera, insieme a interventi che contraggono la spesa sociale, un processo di riforma che avviene in qualche modo al contrario, per “deriva” (*drift*). In questo caso il legislatore si astiene dall'innovare a fronte di bisogni che cambiano e con ciò promuove *di fatto* un cambiamento che equivale a quello che potrebbe risultare da una riforma esplicita e visibile delle politiche sociali, cioè un riequilibrio dei rapporti sociali esistenti. In altre parole se i bisogni sociali cambiano e crescono e l'intervento pubblico-statale

non cambia né cresce allora questa è, seppure “nascosta”, una riforma di fatto delle politiche pubbliche. Accanto al gattopardesco principio del “tutto cambi perché nulla cambi”, si dovrebbe forse aggiungere ai tratti distintivi dello “spirito riformatore” italiano anche la modalità del “cambiare nulla perché tutto cambi”.

Di contrasto alla “deriva” e ai tagli della spesa sociale degli anni 2009-12, è importante non perdere di vista che negli anni immediatamente precedenti in Italia si sono potuti osservare alcuni timidi ma significativi passi verso nuovi interventi per le giovani e i giovani italiani. Tra il 2006 e il 2010 l’istituzione del ministero delle Politiche giovanili (poi denominato ministero della Gioventù), la firma degli Accordi di programma quadro tra il nuovo ministero e le Regioni per la realizzazione di progetti per i giovani e il crescente protagonismo delle associazioni dei Comuni e delle Province sul tema (cfr. CAPP. 2 e 4) hanno fatto parlare di una “nuova stagione delle politiche giovanili” in Italia (Campagnoli, 2010a). Oltre alla combinazione, affatto scontata, tra la legittimazione istituzionale e il finanziamento significativo (sebbene modesto) per l’avvio di misure concrete, le politiche giovanili promosse nel quadriennio a cavallo tra il governo Prodi II e l’avvio del governo Berlusconi IV hanno manifestato *in nuce* un intento d’innovazione del vocabolario, dei metodi e degli strumenti delle politiche giovanili italiane.

Non spetta a noi dire cosa resti oggi di questo intento riformatore appena accennato tra il 2006 e il 2010. Siamo invece convinti che osservare come ha funzionato *in pratica* questo ciclo di *policy* possa essere utile per non disperdere i risultati di ciò che è stato fatto, identificando successi, limiti e criticità delle esperienze realizzate.

I

Osservare “politiche” che diventano “pratiche”: lo scopo e l’approccio del volume

In Italia, di giovani e di (auspicate) politiche per loro si parla molto, mentre molto meno si costruiscono politiche giovanili. A una breve rassegna, si può dire che ancora meno, in Italia, le poche politiche giovanili esistenti sono osservate per come si “traducono in pratica”¹. Nonostante la “nuova” stagione delle politiche giovanili (2006-10) sia già stata oggetto di attenzione (Bazzanella, 2010b; Guidi, 2010b), assai scarsa è stata la riflessione sulle traiettorie lungo le quali queste politiche si sono “tradotte” in progetti per i giovani. Questo volume cerca di contribuire a riempire questo vuoto, andando alla ricerca dei significati “in azione” delle “nuove” politiche giovanili nonché dei fattori regolativi

1. Nel linguaggio corrente dell’analisi delle politiche pubbliche si potrebbe dire “per come sono implementate”. L’utilizzo del vocabolario della “traduzione” serve in questa sede per evidenziare che i processi di attuazione locale e specifica degli indirizzi politici generali possiedono un proprio carattere creativo e forse anche politico (Guidi, 2011). È questo il tema centrale del CAP. I a cui rimando.

e strutturali che hanno pesato nella “traduzione” delle politiche in progetti per i giovani.

Per compiere un primo passo verso il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo, il volume – che sviluppa i risultati di un progetto di ricerca svoltosi tra il 2010 e il 2011 dalla Fondazione Volontariato e Partecipazione e cofinanziato dalla Regione Toscana – si concentra su ciò che è accaduto nel contesto specifico delle politiche giovanili toscane, avviate nel 2009, sotto la denominazione di “Filigrane - Giovani connessioni di comunità”, grazie alle risorse dell’Accordo di programma quadro stipulato tra ministero delle Politiche giovanili, ministero dello Sviluppo economico e Regione Toscana. La domanda fondamentale che ha guidato le ricercatrici e i ricercatori nell’indagine empirica è stata – apparentemente – piuttosto semplice: come si “traducono” in pratiche locali gli indirizzi strategici di questa misura di *policy*? Più specificamente, cosa accade di rilevante (secondo le nostre fonti di rilevanza, ovviamente) sui territori nei quali questa *policy* regionale ha finanziato progetti? E ancora più dettagliatamente, come si allestiscono e come funzionano i rapporti tra i promotori dei progetti locali, i soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti e i destinatari dei progetti finanziati? E quale peso esercitano su questi rapporti fattori extraprogettuali, come la struttura della *policy* o le più ampie regolazioni nazionali? Le risposte a queste domande sono state cercate, dopo un attento lavoro preparatorio, con la realizzazione di sei casi-studio su altrettanti progetti aventi scala subprovinciale cofinanziati nel 2009 nel contesto di “Filigrane” e realizzati tra il 2009 e il 2011².

Evidentemente la scelta di procedere per casi-studio sconta il limite della scarsa generalizzabilità dei risultati: in alcun modo, a conclusione del nostro studio, si può sostenere che ciò che si è osservato possa essere riferito ad altri contesti se non a quelli presi in considerazione. D’altra parte questo modo di procedere ha consentito di entrare in profondità nei dispositivi di formulazione e intervento dei progetti. Ciò consente di orientare il volume verso due obiettivi integrati. Il *primo* riguarda specificamente le politiche giovanili e si propone di cogliere in profondità alcuni dei tratti peculiari della costruzione di politiche e progetti per i giovani. Il *secondo* è di carattere più generale e prende la misura di *policy* regionale per i giovani e i progetti locali che ha cofinanziato come un “laboratorio” nel quale osservare alcune traiettorie tipiche della traduzione in pratica delle politiche contemporanee che lavorano per progetti.

La posizione che abbiamo scelto per l’osservazione dei progetti cofinanziati è stata quella tipica delle ricerche *bottom-up* sull’“implementazione” delle politiche pubbliche (Hill, Hupe, 2009), una posizione situata sul punto di confine tra chi utilizza e chi produce l’intervento conseguente alla decisione politica. Il nostro principale oggetto di osservazione empirica sono state le pratiche di

2. I *case-studies* sono stati condotti con alcuni degli strumenti tipici dell’indagine qualitativa e, in particolare, ricorrendo a interviste in profondità semistruzzurate e a *focus groups* che hanno coinvolto i soggetti promotori, i soggetti gestori e i destinatari del progetto. Per una più accurata nota metodologica, cfr. il CAP. 4.

lavoro (e la loro rappresentazione da parte degli attori intervistati) che hanno messo in relazione i promotori, i gestori e i destinatari dei differenti progetti. Nell'osservare le pratiche di relazione e il discorso su di queste, non abbiamo comunque trascurato il confronto con gli indirizzi della misura di *policy* regionale (formalizzati in atti dell'esecutivo regionale e in documenti tecnici adottati dagli uffici regionali competenti) e con il discorso pubblico che questa ha alimentato.

Dati questi obiettivi e questo approccio di ricerca, abbiamo trovato particolarmente pertinente al nostro specifico oggetto di indagine l'ipotesi di fondo della cosiddetta "sociologia della traslazione" applicata agli studi organizzativi (Czarniawska, 2004; Gherardi, Lippi, 2000; Pípan, Czarniawska, 2010), secondo la quale i contenuti di qualsiasi tentativo d'innovazione proveniente da un centro decisionale sono localmente "risignificati" dagli attori che li ricevono (cfr. CAP. I).

2

Dentro e fuori le politiche giovanili: processi di ristrutturazione delle politiche pubbliche

Molti motivi possono giustificare il nostro interesse di ricerca. Osservare sulla base dell'approccio della "sociologia della traslazione" le nuove politiche giovanili toscane può consentire di comprendere meglio alcuni caratteri dei cambiamenti derivanti dalle ristrutturazioni in corso nelle politiche pubbliche e, in particolare, nelle politiche sociali.

La circostanza di prendere a riferimento un caso *regionale* di "nuove politiche giovanili", quello toscano, non è fortuita e si inserisce nel contesto del più generale processo di *rescaling* che da almeno quindici anni sta caratterizzando la ristrutturazione delle politiche sociali italiane e non solo (Kazepov, 2009)³. Uno dei più consolidati e visibili processi di *rescaling* riguarda la crescita dell'importanza dei processi di *decision making* e di "traduzione" che si realizzano a livello subnazionale⁴. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni italia-

3. In molti hanno mostrato come il *rescaling* sia un fenomeno di estrema rilevanza nella trasformazione delle politiche pubbliche contemporanee. Come ha sottolineato Brenner (2001, pp. 599-600), dalla definizione di "qual è la scala appropriata" per lo svolgimento di determinate funzioni di governo, deriva la ristrutturazione delle gerarchie tra unità spaziali e la redistribuzione dei poteri di *agenda setting*. Hajer (2003) ha sostenuto che la rottura della "sincronia territoriale" tra istituzioni politiche, aderenze culturali e processi societari ha un ampio spettro di effetti e, tra questi, la dispersione e la pluralizzazione dei processi di *policy making* e dei loro attori, la diffusione di nuovi strumenti di coordinamento tra i differenti processi di *policy making* e tra gli attori.

4. La rilevanza degli attori regionali e subregionali è tale da rendere in parte inadeguata la proposta, costruita con riferimento alla scala nazionale, di "regime di *welfare*" (Esping-Andersen, 1990). Come ha notato Rianne Mahon, infatti, le ristrutturazioni osservabili nelle politiche e nei servizi a livello locale sembrano in alcuni casi determinare consistenti sviluppi *path breaking* rispetto ai consolidati "regimi di *welfare*" nazionali (Mahon, 2005).

ne hanno accresciuto decisamente il proprio potere regolativo in molti ambiti di *policy*, tra i quali quello delle politiche giovanili. Eppure lo spostamento verso una forma di Stato federale non è pacifico e risente di fenomeni di disallineamento (*ibid.*).

I fenomeni di *rescaling* sono tutto fuorché pacifici. Mettono in tensione gli assetti consolidati di governo e tendono a generare dinamiche assai complesse, e ancora in parte inesplorate, nei rapporti tra Regioni, governo nazionale, Unione Europea, Comuni associati e non. Nel lavoro di ricerca che abbiamo realizzato sulle politiche giovanili toscane è soprattutto la direttrice esistente tra governo nazionale, Regione e ambiti comunali e intercomunali a essere oggetto di attenzione. Su questa direttrice, il nostro lavoro ha cercato di mettere a fuoco *a)* l'insieme dei processi con i quali gli attori che agiscono a una scala "inferiore" "risignificano" gli indirizzi politici che ricevono e, per converso, *b)* il peso che i fattori strutturali, generati con la regolazione dell'entità di governo "superiore", esercitano nei processi di traduzione locale.

Come è stato più volte affermato (Svallfors, 2007; Kazepov, 2010), inoltre, il *rescaling* si associa a un secondo fenomeno tipico delle ristrutturazioni delle politiche sociali contemporanee, la loro crescente *sussidiarizzazione*. Se da una parte questa tendenza rende particolarmente rilevante, in "verticale", il ruolo dei Comuni, dall'altra sono gli attori locali della società civile organizzata a essere spesso citati come protagonisti della sussidiarietà in "orizzontale". L'esito ripetutamente osservato è stato il coinvolgimento del Terzo Settore nella programmazione e nella gestione dei servizi pubblici e conseguentemente l'"ibridazione" delle forme organizzative del *welfare* statale (Evers, 2005; Billis, 2010).

Le "nuove" politiche giovanili sembrano inserirsi a pieno titolo in quest'ultima tendenza. Come già ha mostrato Campagnoli (2010c), gli interventi locali resi possibili con la firma degli Accordi di programma quadro tra ministero della Gioventù, ministero dello Sviluppo economico e Regioni vedono implicati non solo attori "pubblici" ma anche – e consistentemente – attori collettivi privati del "pluri-verso" del Terzo Settore. Il lavoro che abbiamo svolto con riferimento alle politiche giovanili toscane costituisce, a questo riguardo, un tentativo di osservare le dinamiche di relazione con le quali attori differenti, pubblici e privati, si "associano" (Latour, 2005) per costruire gli interventi e di comprendere se e come queste dinamiche rinnovino gli attori in gioco e la struttura del campo di *policy* nel quale agiscono (Czarniawska, 2004).

Si tratta di un proposito di ricerca che, pur specifico rispetto al contesto di studio in esame, non è difficile inserire nel campo assai vasto degli studi sulla *governance* delle politiche pubbliche (Mayntz, 1998; Rhodes, 2000, 2007;

Kooiman, 2003, Kooiman *et al.*, 2008; Jessop, 1999)⁵. Il punto di vista sulla *governance* che orienta i contributi di questo volume è comunque particolarmente “disincantato”, seppure ciò non escluda affatto (anzi!) il riconoscimento dei dispositivi e dei potenziali d’innovazione nella gestione delle funzioni di *governing*. Ciò che bisogna, a nostro avviso, tenere a distanza è la circostanza per cui la *governance* è spesso accompagnata da una reiterata retorica che ne esalta, per principio, il carattere di novità e le virtù positive. Siamo a questo proposito convinti, con Segatori (2009), che una lettura sociologica della *governance* debba evitare lo schiacciamento sul portato normativo delle retoriche prevalenti, individuando piuttosto queste ultime (soprattutto – nel nostro approccio – per come vengono utilizzate in pratica) come uno specifico oggetto di studio⁶. Il lavoro che abbiamo condotto può forse arricchire il dibattito sulle ristrutturazioni nei processi del *governare* in ragione della sua scelta di metodo: identificare i caratteri distintivi di un campo di *policy* come campo *emergente* dalle pratiche di relazione tra gli attori che localmente, nel contesto di molteplici influenze, “traducono” in interventi alcuni indirizzi politici che promuovono il *rescaling*, la *governance*, la sussidiarietà e la partecipazione. Si tratta di obiettivi ambiziosi che, a partire da questo, potranno essere meglio raggiunti con lavori successivi.

3

Le politiche pubbliche per “riallestire il sociale”?

Come efficacemente indicato dal motto-sottotitolo della *policy* regionale, *Giovani connessioni di comunità*, i progetti cofinanziati nel quadro di “Filigrane” studiati in questo volume si distinguono per un orientamento alla promozione e al rinnovamento dei legami sociali tra i giovani toscani e il contesto territoriale dove vivono. Sebbene complessa e articolata, la misura di *policy* regionale di cui abbiamo studiato le traiettorie di traduzione in alcune realizzazioni progettuali può essere intesa come una politica pubblica regionale di promozione della partecipazione, di educazione alla convivenza e di sviluppo di comunità che attribuisce una peculiare attenzione alla crescita e alla qualificazione dei rapporti tra giovani e non-giovani nei contesti locali. La direzione che è stata intrapresa non testimonia solo l’urgenza, percepita e comunicata, di “riallestire

5. Il coinvolgimento di attori privati nell’intero ciclo delle politiche pubbliche costituisce oggi un’evidenza emergente da una moltitudine di studi empirici e accomuna le tesi sulla *governance*, sebbene su fondamenti valoriali-normativi in parte differenti, ai paradigmi neo-managerialisti di riforma della Pubblica Amministrazione (Osborne, Gaebler, 1995; Bifulco, 2008; Guidi, 2011).

6. Il “disincanto” che caratterizza il nostro approccio alla *governance* richiama d’altra parte i risultati raggiunti dalla letteratura italiana che ha mostrato a più riprese le matrici di ambivalenza e le potenziali contraddizioni esistenti nelle dinamiche di relazione tra attori “pubblici”, attori collettivi privati e destinatari delle politiche e dei servizi (il cuore “triadico” della *governance*, secondo Segatori, 2009) nel campo delle politiche sociali territoriali (Bifulco, Centemeri, 2008; Bifulco, 2008; Villa, 2011).

il sociale” (Mazzoli, 2012), ma è anche esemplare della tendenza a utilizzare le politiche pubbliche per farlo, dopo la decomposizione delle forme societarie fordiste (Revelli, 1997).

Pur con il necessario richiamo ai suoi limiti di generalizzabilità, questo volume può servire a cogliere alcuni caratteri delle possibili traiettorie di traduzione pratica dell’ampia famiglia di politiche pubbliche locali che con Filippo Barbera (2001) potremmo denominare “politiche della fiducia”. Più che a una famiglia specifica di politiche, il riferimento è a una serie di dispositivi utilizzati nel *policy making* (ad esempio, la contrattualizzazione delle scelte tra attori pubblici e privati e il coinvolgimento dei/delle cittadini/e nei processi deliberativi) allo scopo di accrescere simultaneamente l’efficacia delle *policies*, la legittimità di queste e dell’autorità pubblica che le promuove, la cooperazione e la fiducia tra attori diversi (se non contrapposti).

La diffusione di questi dispositivi testimonia l’attribuzione di un nuovo ruolo al *policy making*. A fronte di tendenze verso la crisi degli equilibri della convivenza sociale e verso la crisi di legittimità e di efficacia delle istituzioni (Habermas, 1996), ai processi politici è spesso chiesto di più, rispetto a quanto era tipico dell’epoca “fordista-keynesiana”: non solo di risolvere problemi (peraltro sempre più difficili da risolvere), ma anche di farlo valutando punti di vista, negoziando regole del gioco, sviluppando conoscenze condivise e generando fiducia e cooperazione tra attori interdipendenti (Hajer, 2003, pp. 183-4).

Accanto alle speranze generate dalla diffusione delle sperimentazioni locali di politiche contrattualizzate e partecipate, l’analisi del loro funzionamento ha prodotto anche la necessità di distinzioni e revisioni critiche. In un contributo di estremo interesse, Luigi Pellizzoni (2008) ha recentemente proposto di analizzare le forme di partecipazione nelle politiche pubbliche sulla base della polarità tra *immunitas* e *communitas* (Esposito, 1998, 2002) andando alla ricerca dei modi con i quali il “pubblico” delle politiche partecipate viene prodotto⁷. Nel nostro specifico caso, la proposta di Pellizzoni sollecita a guardare, anche oltre i momenti deliberativi-decisionali delle politiche pubbliche, alle tensioni esistenti nelle forme e nelle dinamiche della partecipazione che gli enti pubblici locali e le organizzazioni del Terzo Settore promuovono nei progetti per i giovani toscani. Gli oggetti sotto osservazione diventano, dunque, principalmente,

7. La tensione (o il dilemma) a cui sono esposte le politiche pubbliche partecipate riguarda, in questa lettura, le modalità utilizzate nella produzione del “pubblico” di riferimento. Da un lato della polarità, il “pubblico” delle politiche pubbliche partecipate è costituito da “terzi”, cioè da soggetti che sono riconosciuti astrattamente per gli interessi che si presume abbiano in “gioco”, ma ai quali non si vuole, non si sa o non si può attribuire una “voce” sull’oggetto del “gioco”. Dall’altro lato della polarità, il “pubblico” delle politiche pubbliche partecipate è composto da soggetti concreti coinvolti in un dialogo che rischia di negare le possibili alterità che stanno fuori dalla cerchia di coloro che dialogano e che, qualora fossero incluse nel processo di definizione dell’interesse pubblico, ne sposterebbero la definizione (Pellizzoni, 2008, pp. 105-11).

i modi e le mediazioni con i quali i promotori e i gestori dei progetti includono i soggetti da coinvolgere, le identità e le rappresentazioni di questi ultimi, le tipologie di questioni sulle quali essi vengono sollecitati nel corso del progetto, il grado di apertura dei processi partecipativi anche dopo i momenti principali della decisione.

D'altra parte la traduzione in pratica di progetti e interventi finalizzati a promuovere la partecipazione dei giovani pone una notevole mole di sfide. Considerando il principio per cui «le capacità si apprendono con l'uso» (de Leonardis, 1998), infatti, la promozione della partecipazione non può che transitare dalla sperimentazione di processi partecipativi (reali e non «decorativi») con i giovani che implicano tensioni sulla forma dominante di razionalità della politica e della cultura organizzativa tipica delle amministrazioni pubbliche. Le incertezze connesse ad ogni processo partecipativo reale (del quale in ingresso non si possono prevedere gli esiti) costituiscono infatti un elemento non facilmente conciliabile né con l'una né con l'altra. Inoltre coinvolgere i giovani in tali processi richiede la costruzione e la gestione di interventi complessi nei quali sono da pensare e realizzare strategie di aggancio e di attivazione dei soggetti che esondano dai protocolli ordinari del lavoro amministrativo (Villa, 2010a).

Tra le competenze professionali proprie delle pubbliche amministrazioni è agevole individuare nel lavoro sociale il repertorio più appropriato per soddisfare tale bisogno (Facchini, 2010; Ruggeri, 1991). Eppure i metodi di lavoro sociale che sembrano necessari a questo scopo si allontanano piuttosto decisamente dai protocolli clinici, poliziali e amministrativi, avvicinandosi piuttosto alle attività di animazione territoriale che sono più o meno da sempre, in Italia, le sorelle minori e ancillari nelle professioni sociali (Villa, 2010a). Orientate alla promozione della partecipazione, le competenze animative ed educative richiamano lo statuto politico del lavoro sociale che, sebbene presente nei codici etici e deontologici degli assistenti sociali e dei *social workers*, pare ad alcuni (Ferguson, 2004) sempre meno praticabile nei contesti organizzativi dei servizi pubblici del *welfare* «ibridato».

4

La struttura del volume

Il volume si compone di tre parti. Nella *Parte prima* vengono introdotti alcuni temi cruciali per il lavoro di ricerca empirico che abbiamo svolto. Nel CAP. 1 specifichiamo il nostro approccio allo studio della «traduzione» in pratica delle politiche pubbliche; nel CAP. 2 ricostruiamo un quadro di sintesi delle politiche giovanili italiane; nel CAP. 3 prendiamo in esame e problematizziamo alcuni elementi del vocabolario delle politiche giovanili contemporanee.

La *Parte seconda* è dedicata interamente alla restituzione dei principali risultati raccolti con gli studi di caso (che si trovano nei capitoli dal quinto all'ottavo). Il CAP. 4 invece introduce il contesto istituzionale nel quale si collocano i casi-studio ed espone la metodologia con la quale abbiamo condotto lo studio dei sei progetti per i giovani.

La *Parte terza* rielabora i risultati dei casi-studio. Nel CAP. 9 prendiamo specificamente in considerazione la posizione dei destinatari nei progetti che traducono in pratica la misura di *policy* regionale studiata. Nel CAP. 10 analizziamo alcuni caratteri tipici delle dinamiche di relazione tra i soggetti “traduttori” locali della misura di *policy*. Nel CAP. 11 ci concentriamo sui fattori regolativi che influenzano la “traduzione” locale della *policy* in progetti e cerchiamo di ricavare dallo studio qualche provvisoria conclusione sui rapporti tra fattori *actor dependent* e *institution dependent* nelle fasi postdeliberative delle politiche pubbliche contemporanee.

Ringraziamenti

Questo volume raccoglie e rielabora gli esiti di un progetto realizzato grazie al cofinanziamento della Regione Toscana. Dobbiamo al proposito un ringraziamento a Giovanni Pasqualetti, dirigente del Settore associazionismo e impegno sociale. Un sentito ringraziamento va a Carlo Andorlini, coordinatore del progetto “Filigrane - Giovani connessioni di comunità”, che ha sostenuto sin dall’inizio il nostro lavoro. Senza la sua attenta e appassionata opera, questo volume molto probabilmente non esisterebbe. Insieme a lui, dobbiamo riconoscere il nostro debito verso Chiara Criscuoli, Laura Gori, Vanna Niccolai e Silvia Volpi e verso tutto lo staff di “Filigrane” per avere accompagnato da vicino lo sviluppo del progetto.

Nel corso del progetto abbiamo potuto condividere le nostre ipotesi di lavoro, tra gli altri, con Piero Amerio, Raffaello Ciucci, Franco Floris, Gino Mazzoli, Adriano Zamperini che ringraziamo. A Matteo Villa va un riconoscimento particolare per l’assiduo confronto che ha arricchito in modo sostanziale le nostre riflessioni. Un ringraziamento speciale va inoltre agli enti locali e alle organizzazioni del Terzo Settore promotori e gestori dei progetti che abbiamo studiato e a tutte le persone che ci hanno voluto donare parte del loro tempo per le interviste e i *focus groups*. Da ultimo, un affettuoso ringraziamento va ad Arianna Cortopassi, Roberta de Santi, Mariella Popolla, Giulio Sensi che, con il loro impegno costante e spesso poco visibile pubblicamente, rendono possibile le attività quotidiane della Fondazione Volontariato e Partecipazione.

Parte prima
Costruire politiche giovanili.
Tra retoriche e pratiche

Praticare “nuove” politiche. Dall’ideazione alla traduzione

di *Riccardo Guidi*

Basterebbe forse l’esperienza comune di quanto sia difficile applicare una legge in Italia per dimostrare che il percorso dall’ideazione alla “traduzione” pratica di un provvedimento legislativo non sia affatto scontato. Eppure la fase di cosiddetta “implementazione” del ciclo di *policy* ha ricevuto, fino a tempi relativamente recenti, scarsa considerazione tra gli studiosi. Si è continuato per molto tempo a guardare l’ultimo passo della produzione di una politica pubblica facendo pieno affidamento sull’ipotesi che l’implementazione fosse di per sé non problematica grazie a una burocrazia il cui statuto esistenziale, nonché il compito preminente, consistono nell’applicazione delle disposizioni senza interferirvi. A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, con la crescita dell’insoddisfazione verso l’efficacia delle politiche pubbliche, l’attenzione sull’implementazione è comunque notevolmente cresciuta (Hill, Hupe, 2009). L’interrogativo che ha ispirato gli studiosi è stato inizialmente semplice: che cosa impedisce alle decisioni di *policy* di arrivare a essere attuate per come in origine elaborate e deliberate? La risposta a questa domanda è stata assai più complessa del previsto e ha generato altre domande attorno alle quali si sono strutturati approcci differenti di studio.

In questo volume lo studio di casi di “traduzione” in progetti della medesima misura di politica giovanile si ispira a una posizione precisa sullo svolgimento del ciclo di *policy*: la corrispondenza tra le fasi decisionali e le fasi attuative di una politica pubblica è tutto fuorché scontata. Le fasi attuative hanno uno statuto molto più problematico e significativo di quanto comunemente si ritiene (Guidi, 2011). Chiarire le ipotesi di lavoro che risiedono alla base di questo approccio è l’obiettivo delle pagine seguenti.

I.1

Approcci allo studio dell’implementazione delle politiche pubbliche

I.1.1. La direzione dello sguardo all’implementazione:
approcci *top-down* e approcci *bottom-up*

Con la crescita di attenzione alle fasi postdeliberative delle politiche pubbliche, gli studiosi di *public administration* hanno articolato programmi di ricerca differenti. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta si sono consolidati e contrapposti

due programmi di lavoro: quello comunemente denominato *top-down* e quello noto come *bottom-up* (Hill, Hupe, 2009, pp. 42-56).

L'approccio *top-down* si è caratterizzato per un'attenzione all'"implementazione" come processo di attuazione operativa e imparziale delle decisioni di *policy*, reso possibile dalla burocrazia statale. Dai titolari delle competenze di attuazione ci si è attesi un'esecuzione fedele e indiscussa delle decisioni, simile, per analogia, a quella di reclute di un esercito che lavora "ai piedi della piramide" in un sistema regolato da gerarchie precise e funzionanti (Barrett, 2004; Exworthy, Powell, 2004). La fiducia in un'attuazione prevedibile e controllabile degli indirizzi politici è stata giustificata da un sano intento democratico: quello di non alterare la volontà popolare rappresentata dalle decisioni di *policy* prese da un corpo di rappresentanti eletti. Su tali presupposti, i contributi dell'approccio *top-down* hanno articolato un programma di ricerca orientato nel complesso a individuare le condizioni dalle quali scaturiscono dei "deficit d'implementazione" e a rimediare fornendo ai *policy makers* indicazioni utili alla crescita dell'omogeneità tra momento deliberativo e momento attuativo (Winter, 2003, p. 213).

I contributi dell'approccio *bottom-up* hanno effettuato una significativa inversione della direzione dello sguardo all'implementazione delle politiche pubbliche. In questo caso l'attenzione non si è rivolta ai processi di attuazione verticale delle decisioni di *policy*, con l'attesa di rafforzare l'intangibilità di queste ultime, ma alle *inevitabili* riformulazioni delle politiche pubbliche che avvengono "ai piedi della piramide". L'attenzione prioritaria è andata in questo caso alle organizzazioni e agli attori che erogano gli interventi scaturiti dalle decisioni di *policy* e alle dinamiche che a questo livello si realizzano. È stato mostrato che, soprattutto in alcuni ambiti tra i quali il *welfare*, l'attuazione delle politiche pubbliche avviene in contesti così differenti da quelli della loro formulazione che chi riceve gli input politici può renderli operativi solo riformulando di fatto alcune delle loro componenti essenziali (Lipsky, 2010). Dagli studi dell'approccio *bottom-up* le organizzazioni titolate a gestire l'implementazione delle decisioni di *policy* sono risultate, già negli anni Ottanta, molto meno monolitiche di quanto supposto dal filone *top-down*: una "struttura di implementazione" articolata, frammentata e cangiante rende ordinariamente complessa e instabile l'implementazione, secondo Hjern e Porter (1981).

I due approcci, pur articolati al proprio interno, hanno nel complesso sviluppato una contesa piuttosto radicale che, secondo alcuni, ha poco giovato all'avanzamento delle conoscenze sul funzionamento dei processi d'implementazione (Winter, 2006, p. 154). L'imporsi sulla scena dei paradigmi della *governance* e del *new public management* ha inoltre riaperto la disputa tra i due approcci, con la diffusione della prima che ha offerto argomenti ai sostenitori dell'approccio *bottom-up* (O'Toole, 1997) e del secondo che è parso ad alcuni un'offensiva *top-down* (Barrett, 2004).

In definitiva, dalle posizioni assunte dal dibattito pare evidente, in questa sede, che il proposito di studiare l'implementazione di una politica pubblica richieda innanzitutto l'adozione di un'ipotesi di lavoro sul funzionamento ef-

fettivo del sistema politico-amministrativo. Nella dialettica tra i due approcci classici allo studio dell’implementazione, il merito dell’approccio *bottom-up* è soprattutto quello di avere complicato le semplificazioni del meccanicismo amministrativo supposto dai contributi *top-down*¹. Molti contributi classici del programma *bottom-up* manifestano tuttavia dei limiti nell’interpretazione dei processi che accadono nei contesti organizzativi tipici dell’implementazione delle politiche pubbliche. La strada che in questa sede seguiamo è quella di emendarli a partire dai risultati dei contributi degli studi organizzativi di matrice socio-cognitivista.

1.1.2. L’implementazione tra soggettività e routine. Il contributo socio-cognitivista

I contributi di matrice socio-cognitivista (a partire dalla “svolta” impressa dall’opera di Karl Weick, su cui cfr. Bonazzi, 1999) hanno permesso di mettere in luce alcune componenti strutturali del funzionamento delle organizzazioni. Dalla considerazione di alcuni elementi cruciali di tali contributi lo studio dei processi di implementazione delle politiche pubbliche ha molto da guadagnare.

In *primo* luogo, più degli studiosi ortodossi di *public administration*, gli studiosi socio-cognitivisti hanno mostrato quanto siano importanti, anche dentro le organizzazioni burocratiche, le soggettività degli attori. Dentro le burocrazie agiscono soggetti diversi, portatori di emozioni, motivazioni, interessi, saperi, mappe cognitive, identità, *entitlements* situazionali, e al limite contrastanti (Lanzara, 1993, pp. 115-21; Catino, 2001, pp. 22-3), che influiscono non poco sui funzionamenti organizzativi. Alcuni celebri studi empirici sulle burocrazie pubbliche hanno reso evidente, ad esempio, l’ineliminabile compresenza di strategie differenti dentro la medesima organizzazione (Crozier, Friedberg, 1977). In rottura frontale con la proposta weberiana, altri studi hanno d’altra parte mostrato che l’uso dei saperi soggettivi, anche quando disattendono le procedure comandate, è una condizione importante per il migliore raggiungimento della missione dell’organizzazione a cui partecipano (Manciulli, Potestà, Ruggeri, 1986). Dentro le burocrazie, soggetto tipico dell’implementazione, c’è – nonostante tutti i tentativi di riduzione della complessità – molta più soggettività e molto più disordine di quanto ci si potrebbe attendere dopo il successo dell’idealtipo weberiano.

In *secondo* luogo i contributi socio-cognitivisti hanno consentito di rendere evidente l’esistenza e il peso di una componente non visibile eppure assai influente nella vita delle organizzazioni, le routine. Nei termini di Lanzara (1993, p. 66) una routine organizzativa è un insieme di relazioni – tra agenti (attori e

1. È comunque da segnalare come esponenti celebri degli approcci *top-down* abbiano manifestato piena consapevolezza – casomai unita al rammarico – dell’impossibilità di fare a meno dell’interpretazione per l’applicazione della legge (cfr. Freeman, 2009, p. 431).

artefatti), dentro e fuori i confini dell'organizzazione formale – che, nel tempo, si è stabilizzato e ha raggiunto il carattere di standard presupposto e, dunque, di norma. La forza delle routine consiste nell'incorporare una riserva di conoscenza pratica implicita che consente delle “economie cognitive” applicate alle modalità di definizione e di soluzione dei problemi. Sulla scorta di routine, ogni organizzazione costruisce quindi una modalità tipica e reiterata di classificazione degli eventi, consentendo ai suoi membri di inserirli in alcune cornici standard che ne rendono agevole l'interpretazione e dunque il trattamento (Weick, 1995)². D'altra parte, mediando e rendendo “natural” i processi di costruzione dei significati e di interpretazione degli eventi, le routine prefissano e irrigidiscono i sentieri d'azione delle organizzazioni. Se da una parte le routine rendono possibile il funzionamento delle organizzazioni, d'altra parte, dunque, queste bloccano l'apprendimento e l'innovazione organizzativa (Lanzara, 1993, pp. 60-5).

Sulla base della tematizzazione del ruolo delle soggettività e delle routine dentro le organizzazioni può essere fondato un migliore programma di lavoro sull'implementazione delle politiche pubbliche³. Con i contributi degli studiosi socio-cognitivisti dei processi organizzativi si è in questa sede convinti che produrre un cambiamento “per decreto”, cioè con atti intenzionali gerarchicamente superiori di cui ci si attende applicazione automatica, sia irrealistico e illusorio (Panozzo, 2000). L'implementazione di una politica si presenta al contrario come un processo complesso, incerto e opaco che mette in forse qualsiasi intento innovatore. L'importanza della formulazione di piani dettagliati, dell'emanazione di atti di riforma e della difesa della loro applicazione per la produzione di un cambiamento è relativa (Catino, 2001). Dopo la deliberazione, direttive e indirizzi politici non arrivano infatti a organizzazioni “vuote” che attendono di essere riempite, bensì a organizzazioni già “piene” di soggettività all'opera e di routine consolidate⁴. Le misure proposte/imposte con una *policy* non vengono banalmente “attuate” bensì “riformulate” dalle organizzazioni e dai soggetti che le ricevono. La loro attuazione avviene sulla base di elementi precedenti e differenti dalle decisioni di *policy* e dentro un contesto relazionale complesso. Il cambiamento dunque non è un fenomeno *on-off*, semplicemente

2. Karl Weick ha mostrato come gli eventi, anche dentro un contesto organizzato, non siano mai semplici elementi da ricevere, ma che siano piuttosto da attivare (*enact*) da parte di chi li vive. Le routine giocano un ruolo fondamentale nel processo di *enactment*, contribuendo a definire cosa sta accadendo.

3. Molti altri risultati della riflessione socio-cognitivista sarebbero da mettere in evidenza, ma vi rinunciamo per ragioni di spazio. Un elemento comunque da citare – ci ritorneremo più avanti – è che l'attenzione degli studiosi socio-cognitivisti si concentra molto più sull'*organizzazione* (sui processi che compongono e alimentano un'organizzazione) che sull'*organizzazione* (il contesto strutturale-formale in cui agiscono i soggetti).

4. È dunque passibile di critica lo stesso termine di implementazione che esprime precisamente la prospettiva dell'attuazione di una *policy* nei termini di “riempimento” (dal latino *implere*, “riempire”) della struttura amministrativa deputata a tale funzione. Nel nostro lavoro, preferiremo utilizzare – come si argomenterà tra poco – il termine “traduzione in pratica”.

attivabile da una direttiva o un indirizzo politico, ma *un processo continuo* la cui traiettoria non è lineare e la cui effettività non dipende dal livello gerarchico in cui è pianificato (Weick, Quinn, 1999). I rapporti tra fattori determinanti del cambiamento tendono in definitiva a ribaltarsi: il cambiamento non dipende tanto dagli input esterni quanto dalle relazioni che si strutturano tra questi e i caratteri consolidati dell’organizzazione⁵.

1.1.3. Tradurre e tradire. Studiare le politiche pubbliche con la sociologia della traslazione

Sulla base delle riflessioni dei contributi socio-cognitivisti si è recentemente affermato un approccio allo studio della “traduzione in pratica” dei processi di innovazione che consente, in questa sede, di praticare nuove e interessanti piste di lavoro sulle politiche pubbliche “ai piedi della piramide”: è la cosiddetta “sociologia della traslazione” (Czarniawska, Sévon, 1996)⁶. Anche in questo caso, una rassegna delle proposte di questo approccio è impossibile per ragioni di spazio. Merita invece soffermarsi sui punti fondamentali che orientano lo studio della “traduzione in pratica” delle politiche pubbliche.

Un primo elemento cruciale per lo studio della traduzione in pratica delle direttive e degli indirizzi politici che si propongono obiettivi d’innovazione riguarda lo statuto dei processi che avvengono dopo la deliberazione. Tradurre in pratica una nuova politica pubblica significa trasferire le direttive e gli indirizzi politici da un contesto di pratiche (quello tipico delle fasi deliberative del ciclo di *policy*) a un altro (quello tipico delle fasi postdeliberative) nel quale, inevitabilmente, direttive e indirizzi vengono risignificati. Sia che li osteggino, che li favoriscano o che siano indifferenti sul loro valore, coloro che ricevono direttive e indirizzi politici devono interpretarli per attuarli e risignificarli per interpretarli. La “traduzione in pratica” di una politica pubblica può quindi essere pensata e studiata «attraverso le dinamiche di appropriazione e produzione locale di significati che vengono elaborati dagli intermediari durante il processo di traduzione» (Gherardi, Lippi, 2002, p. 184).

Ma la libertà degli *adopters* nella loro attività di traduzione non è affatto assoluta. I traduttori hanno eredità biografiche, professionali e contestuali

5. Significativi sono dunque i punti d’incontro tra i contributi socio-cognitivisti e alcuni contributi del neoistituzionalismo, ad esempio March, Olsen (1992), Powell, DiMaggio (2000), Thelen (2003). È da osservare anche che una delle componenti del neoistituzionalismo si è recentemente occupata di focalizzare meglio il contributo delle idee nel cambiamento istituzionale (cfr. Béland, Cox, 2010).

6. La sua origine è multiforme. Sulla base dei contributi socio-cognitivisti, si trasferiscono (riformulandoli) nel campo dell’analisi dell’organizzare i maggiori risultati raggiunti dall’*actor network theory* (Latour, 2005; Law, Hassard, 1999) nel campo confinante della sociologia della scienza e della tecnica. Approdata sulla sponda dell’analisi organizzativa, la “sociologia della traslazione” trova un utilizzo molteplice, tra cui quello finalizzato a comprendere il mutamento (potenziale) delle organizzazioni burocratiche “colpite” da progetti di riforma (Gherardi, Lippi, 2000; Pipan, Czarniawska, 2010; Guidi, 2011).

che vincolano (consapevolmente o meno) la loro capacità di conoscere e agire (soggettività e routine consolidate, si è già detto, bloccano la comprensione, l'apprendimento e il cambiamento). I processi di traduzione inoltre non sono separati dal resto delle attività svolte dai traduttori, bensì avvengono nel quotidiano della vita delle persone e delle organizzazioni e sono quindi esposti alle ordinarie fatiche e frammentazioni delle une e delle altre. Radicata nel quotidiano, la traduzione di una politica pubblica è pure anche esposta a interferenze e competizioni di altri processi di traduzione che avvengono simultaneamente (Mol, 1999).

È comunque inevitabile che i processi di traduzione di una politica pubblica abbiano in qualche modo a che fare con direttive e indirizzi politici che “chiedono” qualcosa ai traduttori. La sociologia della traslazione ha proposto di considerare uno statuto duplice degli strumenti della traduzione. Da una parte direttive e indirizzi, in questo approccio, hanno una propria peculiare coesione che vincola chi li deve utilizzare e che li rende riconoscibili come tali in luoghi diversi. Direttive e indirizzi giungono agli *adopters* carichi di un'identità spessa, costituita non solo dalle disposizioni letterali ma anche dagli elementi costitutivi (ideali, materiali, relazionali...) e dalle ambiguità che hanno accompagnato la loro adozione da parte dei *decision makers*. Nel linguaggio della sociologia della traslazione, gli strumenti che veicolano l'impulso d'innovazione «rappresentano le delegazioni e le iscrizioni già avviate altrove» (Gherardi, Nicolini, 2003, p. 211). D'altra parte ogni strumento ha una «flessibilità interpretativa» (Gherardi, 2000, p. 26) ed è trasformabile, nelle relazioni nelle quali viene utilizzato, «in modi sorprendenti e inattesi» (Gherardi, Nicolini, 2003, p. 211). In definitiva «la comunità [di utilizzo] e il suo punto di vista, tanto quanto lo strumento stesso, determina come è utilizzato lo strumento» (Brown, Collins, Duguid, 1989, p. 33). In estrema sintesi può dirsi che direttive e indirizzi politici pesano su chi deve tradurli in pratica, ma i traduttori pesano sull'utilizzo delle direttive e degli indirizzi.

Vi è un altro vincolo cruciale che gli *adopters* inevitabilmente sperimentano nei processi di traduzione: gli altri *adopters*. Con la sociologia della traslazione siamo portati a vedere la “traduzione in pratica” degli indirizzi politici che si propongono obiettivi di innovazione come un processo che avviene in reti di relazione (Czarniawska, 2004). Non vi è cioè un *adopter* unico e coeso che traduce da solo e nella propria mente le direttive e gli indirizzi politici. I processi di apprendimento associati all'innovazione si svolgono piuttosto nelle pratiche di relazione tra agenti diversi che sono promosse dall'uso delle direttive e degli indirizzi nonché nella riflessione su tali pratiche (Gherardi, 2000; Gherardi, Nicolini, 2001; Wenger, 2000)⁷.

7. In questa posizione ritroviamo il presupposto cruciale degli studi organizzativi socio-cognitivisti: la considerazione dei processi dell'organizzare più che delle competenze dell'organizzazione formale.

La realizzazione dei processi di relazione tra agenti diversi accomunati dall’aver a che fare con i medesimi indirizzi politici e direttive ha, per la sociologia della traslazione, una duplice (eventuale) conseguenza: *a)* tradurre la politica pubblica in pratica e *b)* costruire il soggetto collettivo che la traduce. Nei casi in cui la politica pubblica raggiunga risultati (relativamente) stabili, le reti di relazioni formano, *ex post* e *by product*, un attore reticolare (il cosiddetto *actor network*) che realizza nel suo complesso un protocollo d’azione (momentaneamente) riconoscibile e standard, la cosiddetta *black box* (Pipan, Czarniawska, 2010).

I rapporti tra attori e contesto sono perciò di tipo coevolutivo. Né gli uni né l’altro sono dati a priori (Czarniawska, 2004). La generazione di nuova conoscenza pratica nella rete di attori accomunati dall’aver a che fare con i medesimi strumenti (soprattutto direttive e indirizzi politici nel nostro caso) contribuisce ad alterare sia le identità degli attori che il contesto entro cui si collocano. In questo approccio di analisi, quindi, gli esiti effettivi della “traduzione in pratica” di una politica pubblica subiscono un destino simile a quello degli strumenti-in-uso: sono «incerti e reversibili» (Law, Hassard, 1999, p. 4).

I.2

Studiare casi di “traduzione in pratica” di politiche giovanili

Il lavoro empirico che abbiamo condotto sulla traduzione in pratica di una misura specifica di politica giovanile (cfr. *Parte seconda, infra*) si è sviluppato sulla base di un’ipotesi di fondo che il patrimonio di conoscenze degli studi organizzativi socio-cognitivisti e della sociologia della traslazione aiutano a mettere a fuoco. Per cogliere i mutamenti dei processi del governare le politiche giovanili – questa può essere considerata l’ipotesi di fondo del nostro studio – sembra fondamentale concentrarsi sui significati-in-azione che i soggetti implicati nella traduzione di politiche ereditano, costruiscono e scambiano nei contesti locali dove agiscono. Le peculiari combinazioni possibili tra fattori ereditati (*institution dependent*) e fattori prodotti dalle relazioni fra traduttori (*actor dependent*) nell’esercizio della “traduzione in pratica” delle politiche giovanili è la focalizzazione specifica del nostro intento conoscitivo che, dunque, si colloca *al confine* tra gli approcci neo istituzionalisti e gli approcci interpretativisti. Un cenno al dibattito che si svolge su questo confine e alle strategie utili per contribuirvi contribuisce a definire il contesto teorico nel quale abbiamo collocato i *case-studies*.

1.2.1. Casi di politiche in traduzione: in cerca di interpretazioni situate

Le ipotesi di lavoro sulla “traduzione in pratica” delle politiche pubbliche, costruite soprattutto sulla base dei contributi della sociologia della traslazione, possono essere situate nel contesto della tendenza, recentemente consolidatasi nella scienza e nella sociologia politica, a mettere al centro dell’attenzione della ricerca empirica sui processi del governare le componenti significative (valori,

credenze, significati...) sia come vincoli che come opportunità per il cambiamento⁸. Gli orientamenti della sociologia della traslazione possono essere funzionali alla migliore comprensione dell'articolazione tra caratteri dell'*agency* e influenza delle componenti strutturali nelle politiche pubbliche. Possono essere cioè utili a lavorare per la conciliazione tra approcci interpretativisti e neoistituzionalisti nello studio dei processi del governare. Vi è già chi ha provato a lavorare in questa direzione.

Tra gli studiosi di approccio interpretativista, Marc Bevir e Rod Rhodes, più di altri, si sono concentrati sulla ristrutturazione delle modalità del governare e, in particolare, sulla *governance*. Bevir e Rhodes conducono studi sulla *governance* a partire dall'ipotesi di fondo che le questioni cruciali delle politiche pubbliche (e più generalmente dei fenomeni politici) non possono essere comprese senza «focalizzare i significati che danno forma alle azioni e alle istituzioni» (Bever, Rhodes, 2002, p. 131). «Le interpretazioni contano – sostiene Hay (2011, p. 168) commentando i loro lavori – poiché [...] sono queste che guidano il comportamento e le condotte degli attori». Contano di per sé e non come variabili intervenienti derivanti dalla classe sociale, dalla razza o dalla posizione istituzionale occupata dagli attori (Bever, Rhodes, 2002). Contano come mezzi cruciali per conoscere, per dare senso a una misura di *policy* e per agire (Yanow, 2000, p. 6).

Il peso assegnato da Bevir e Rhodes alle capacità interpretative dei soggetti non significa tuttavia ritenere autonomi gli attori: «gli esseri umani possono innovare ma non sono autonomi» (Rhodes, Bevir, 2008, p. 176). La mediazione tra capacità e vincoli degli attori nei processi d'interpretazione è raggiunta introducendo nei fondamenti del loro programma di ricerca la nozione di *tradizione*. L'interpretazione si svolge dentro tradizioni, ovvero dentro contesti di narrative – e di pratiche ad esse associate – che costituiscono un influente *background* per le credenze e le azioni dei soggetti. Essi tuttavia possono adattare, sviluppare e forse anche rigettare la gran parte della loro eredità (Bever, Rhodes, 2002)⁹. Si tratta di una visione della tradizione non essenzialista, bensì contingente e agibile: «sono le persone che la creano attraverso le loro azioni come agenti» (*ibid.*).

Allo scopo di cogliere i caratteri più importanti dei processi politici, *decentrare* l'attenzione verso contesti locali di circolazione di significati diventa, per Bevir e Rhodes, imprescindibile. I soggetti si confrontano infatti con i propri patrimoni interpretativi su scala locale, trovandosi di fronte dilemmi pratici che richiedono una soluzione. La possibile innovazione è generata a fronte di dilemmi che si presentano ai soggetti in contesti situati d'azione.

8. Il successo delle tesi neoistituzionaliste nell'analisi delle politiche pubbliche è ben noto. Il successo degli approcci interpretativisti è invece più recente e si spiega nel quadro della delusione per i risultati prodotti dagli studi ispirati al comportamentismo, allo strutturalismo e alla teoria della scelta razionale, paradigmi che hanno egemonizzato il dibattito dal secondo dopoguerra in poi (Yanow, 2000; Bevir, Rhodes, 2002).

9. Tradizione, traduzione e tradimento hanno la medesima origine latina dal verbo *tradere*, composto da *trans* ("oltre, al di là") e *dare* ("consegnare").

Con questi auspici, una politica pubblica è da comprendere come «un prodotto contingente di un contesto di significati in azione» (Rhodes, 2007, p. 1254) e i *patterns* della *governance* sono da esplorare osservando «i diversi modi in cui agenti situati cambiano i confini tra Stato e società civile mediante il costante *remaking* delle pratiche concomitante al cambiamento di credenze che avviene in risposta a *dilemmi*» (ivi, p. 1253).

Colin Hay, simpatizzando con l’approccio interpretativistico di Bevir e Rhodes, ne ha anche auspicato uno sviluppo che in questa sede prendiamo a riferimento:

La mia speranza è che [gli interpretativisti] si uniscano ad altri per esplorare la relazione tra le idee che gli attori portano, i discorsi intersoggettivi e le tradizioni sulle quali essi si appoggiano per sviluppare tali idee, e i contesti istituzionali ed extra-discorsivi nei quali quelle idee e quelle tradizioni acquisiscono e mantengono risonanza. Questa è un’agenda di ricerca profondamente interpretativistica ma è anche un’agenda di ricerca profondamente istituzionalista (Hay, 2011, p. 181).

1.2.2. Tra istituzioni e agenti: un’agenda contaminata per studiare casi di traduzione di politiche giovanili

Per quanto i contributi interpretativisti abbiano costruito la propria proposta anche in contrapposizione con le posizioni neoistituzionaliste (cfr. Bevir, Rhodes, 2010, p. vii), tra i due approcci non è difficile trovare punti di incontro. Del neoistituzionalismo Bevir e Rhodes hanno criticato le versioni radicali della *path dependency*, analogamente a coloro che hanno osservato la persistente difficoltà del neoistituzionalismo a spiegare il cambiamento (Czarniawska, Sévon, 1996, pp. 4-5; Hall, Taylor, 1996, p. 942; Blyth, 2002, p. 27; Hay, 2006, p. 61; Carson, Burns, Calvo, 2009, p. 19). Bevir e Rhodes non hanno tuttavia escluso dal loro programma di ricerca le istituzioni come vincolo ai potenziali di cambiamento, sebbene ne abbiano proposto una considerazione peculiare. Le istituzioni sono nel loro caso considerate soprattutto come eredità in termini di valori, credenze e interpretazioni che gli attori ricevono dal proprio *setting* culturale di origine (tradizioni, appunto). Tale definizione allontana Bevir e Rhodes dalle posizioni del neoistituzionalismo del tipo *rational choice* e del tipo *storico* (Hall, Taylor, 1996), segnando probabilmente rispetto a queste un punto di non ritorno, ma – d’altra parte – avvicina le loro proposte a una parte di quelle del neoistituzionalismo sociologico (*ibid.*) e, soprattutto, alle posizioni espresse da coloro che, pur restando nel solco del neoistituzionalismo, hanno recentemente mostrato l’importanza dei fattori ideativi, discorsivi e costruttivi nello studio delle politiche pubbliche e del cambiamento istituzionale (Béland, Cox, 2010; Hay, 2006; Schmidt, 2010; Campbell, 1998)¹⁰.

10. Stiamo probabilmente assistendo – dopo due decenni di ascesa – a un ripensamento delle tesi neoistituzionaliste, a una loro precisazione (con la conseguente generazione di sensibili differenziazioni interne al neoistituzionalismo) e al tentativo, da parte di alcuni (cfr.

Seguendo l'auspicio di Colin Hay menzionato poco sopra, lo studio in profondità dei significati ereditati, costruiti e scambiati dagli attori in alcuni casi di "traduzione in pratica" di una medesima *policy* può costituire un'occasione preziosa per osservare la combinazione complessa tra variabili *institution dependent* e *actor dependent* nelle relazioni tipiche delle fasi postdeliberative del ciclo di *policy*. Lo studio di alcuni casi locali, situati nel contesto del medesimo *setting* istituzionale (la Regione Toscana, in questa sede), nei quali gli attori hanno a che fare con i medesimi indirizzi e direttive politici, con la rete dei soggetti traduttori, con le eredità del proprio contesto culturale di origine nonché con fattori strutturali di lungo periodo, costituisce forse uno dei migliori terreni di prova delle possibili contaminazioni tra gli approcci neoistituzionalisti e approcci interpretativisti allo studio delle fasi postdeliberative delle politiche pubbliche.

1.2.3. Ipotesi di lavoro e metodo d'indagine

Il metodo degli "studi di caso" gioca in questo volume il ruolo di principale supporto alla conoscenza empirica sui fenomeni di "traduzione in pratica" di una "nuova" politica giovanile. È utile, quindi, soffermarsi su alcuni elementi che esplicitano il nostro specifico utilizzo del metodo dei *case-studies* alla luce delle considerazioni finora svolte.

Yin (2003, p. 13) definisce il caso-studio come una

indagine empirica che investiga un fenomeno contemporaneo nel suo contesto reale (*real life*), specialmente quando le frontiere tra il fenomeno e il contesto non sono chiaramente evidenti. In altre parole si usa il metodo del caso-studio perché deliberatamente si è voluto comprendere le condizioni contestuali – pensando che queste potessero essere altamente pertinenti al fenomeno di studio.

La proposta di metodo di Yin è decisamente pertinente al nostro caso. Abbiamo sostenuto nelle pagine precedenti che i processi di traduzione in pratica delle politiche pubbliche si svolgono in una rete di relazioni che crea il contesto stesso della traduzione e che non si discosta dall'attività ordinaria di chi vi prende parte. I confini tra i processi di traduzione in pratica della politica giovanile in esame e i contesti nei quali tali processi avvengono non sono chiari. La definizione di un confine della traduzione e l'identificazione dei rapporti che intercorrono fra i traduttori e tra questi e il contesto che si rappresentano costituiscono l'oggetto preminente della conoscenza a cui aspirano i *case-studies*.

L'attesa di conoscenza con cui abbiamo progettato lo studio di casi di traduzione è molto più alta e specifica di quella che caratterizza una parte di ricerca sociologica. I casi-studio non giocano in questo volume un ruolo ancillare, prescientifico, di stimolazione intellettuale (Corbetta, 1999, p. 74), come è tipi-

Campbell, 1998, 2004), di fertilizzare le differenti scuole neoistituzionaliste tra loro e con contributi provenienti da altri approcci. Per una più completa presentazione di queste tendenze, cfr. Guidi (2011, pp. 34-9).

co di chi li utilizza per definire meglio le strategie e gli strumenti della ricerca quantitativa. D'altra parte i casi-studio di cui restituiamo i risultati nei capitoli seguenti non sono nemmeno intesi come esempi della teoria che si è in precedenza costruito, in prospettiva della convalidazione e del consolidamento delle sue proposte. Condividiamo infatti con Vitale (2008) un limite a questo, pur diffuso, modo di utilizzare i casi-studio:

gli studi di caso, se usati per esemplificare, rappresentano un problema [...] perché rischiano di rimanere su un piano di conoscenza cumulativo, che aggiunge acquisizioni, e non si spingono sul piano di una conoscenza critica che aggredisce le teorie in uso (ivi, p. 279).

Siamo, in questa sede, ancor più lontani dall'identificazione di casi che in misura eccellente “funzionano” rispetto agli assunti teorici di partenza e che sono dunque modellizzabili come “buone pratiche”.

In questa sede l'utilizzo di casi-studio è, sempre con Vitale (*ibid.*), più vicino a svolgere funzioni di “indeterminazione” che di “determinazione”. I casi di traduzione presi in esame nelle pagine seguenti rispondono alla finalità paradigmatica «di mettere in discussione le teorie in uso, vederne le aporie e pensare come precisarle [...] di entrare in dialettica con le rappresentazioni più consolidate [...] [di aprire] uno spazio di congetture» (ivi, p. 279). Con Crosta (2007, p. 47), richiamato anche da Vitale (2008, p. 279), «i casi [...] non vanno intesi né come esempi né come dimostrazioni dell'ipotesi di ricerca [...] bensì come storie da interrogare da parte di chi le ha scritte ma soprattutto di chiunque avrà modo di leggerle». Quest'ultimo approccio all'utilizzo dei casi-studio nell'analisi sociologica tende all'apertura e non alla chiusura del campo, a dare allo studio di casi concreti una dimensione più critica, tendente alla rottura e alla potenziale rifondazione della conoscenza che origina dall'osservazione dalle pratiche.

Con i casi-studio cerchiamo in questa sede di attingere da patrimoni di conoscenza empirica per provare a spingere più in avanti la riflessione sui processi di traduzione delle politiche pubbliche e, più specificamente, sulla costruzione situata di interpretazioni (sui giovani, sulla partecipazione, sullo sviluppo di comunità...) tra vincoli ereditati e capacità d'innovazione. Una riflessione che, in assenza di stimoli provenienti dall'osservazione di contesti concreti d'azione, perde opportunità di sviluppo e rischia di non riuscire a procedere oltre.

Gli incerti cambiamenti delle politiche giovanili. Uno sguardo all'Europa, all'Italia e alla Toscana

di *Giulia Cordella*

2.1

Le sfide della condizione giovanile in Italia

Le narrazioni sulla condizione giovanile contemporanea sono normalmente costellate da un'alta quota di retorica che evidenzia di volta in volta gli stati di disagio, la devianza, la scarsa partecipazione e cura della sfera pubblica, il netto ripiegamento verso la sfera privata. Parallelamente a queste posizioni si è sviluppato da tempo un discorso pubblico che insiste sul bisogno di far posto ai giovani, di stimolare il loro *empowerment* e la loro partecipazione alla vita della comunità.

Ancora oggi e in molti casi queste posizioni appaiono esclusive, mentre per lunghi anni si è trascurato di tenere in conto delle ambivalenze della condizione giovanile, soprattutto sotto il profilo sociale ed economico: se certamente le ultime generazioni hanno visto incrementare il ventaglio di opportunità di costruire le proprie vite in autonomia (Beck, 1992), al tempo stesso i giovani e le giovani si presentano come soggetti particolarmente fragili nell'affrontare nuove forme di instabilità, vulnerabilità e insicurezza sociale. Alcuni cambiamenti strutturali, intrecciati a trasformazioni di natura socio-economica pesano infatti particolarmente sulla condizione della popolazione giovanile. Si tratta di elementi noti: a fronte di un peso demografico in progressiva diminuzione – il cosiddetto “degiovanimento” (Balduzzi, Rosina, 2008) – i giovani pagano un disinvestimento della classe politica nel sistema dell'istruzione pubblica e della formazione (Cavalli, 2007), sperimentano alti tassi di disoccupazione, frequenti avvicendamenti tra lavoro e studi e, in generale, presentano percorsi individuali molto più destrutturati che in passato (Commissione Europea, 2001). A questi elementi si aggiungono uno svantaggio reddituale e previdenziale rispetto alla generazione precedente (Brandoli, Saraceno, Schizzerotto, 2009), un mercato delle abitazioni che ostacola l'uscita dalla famiglia e un conseguente ritardo nella formazione di giovani coppie e nella propensione alla procreazione, nonché una quota crescente di debito pubblico da sostenere nel prossimo futuro.

Continua poi a pesare sulle opportunità della popolazione giovanile la tradizionale struttura delle disuguaglianze sociali che trova origine nella collocazione delle persone nel mercato del lavoro e nella loro posizione reddituale. A questa condizione si sommano quelli che sono chiamati “nuovi rischi sociali”.

È questo che probabilmente caratterizza con maggior forza la fragilità delle generazioni giovanili di oggi rispetto a quelle dei loro padri. Tali rischi emergono da un intreccio di elementi quali l'instabilità abitativa e lavorativa, la tensione sulla rete di supporto familiare, la difficoltà di organizzarsi attorno alle attività di *caregiving* (Ranci, 2009). In buona sostanza, si tratta di rischi che dipendono da un complesso posizionamento dei soggetti tra mercato del lavoro, famiglia di origine e sistema di *welfare* (Taylor-Gooby, 2004). Un'instabilità che non intacca solamente la sfera lavorativa ma in generale precarizza e rende labile tutte le sfere della vita privata (Boltanski, 2006).

Di fronte a questi cambiamenti, è la stessa definizione di giovani a essere cambiata, al punto che ci troviamo di fronte a una categoria tanto ampia quanto fittizia, difficile da definire e dotata di scarso valore analitico in quanto racchiude universi molto diversi uno dall'altro. Innanzitutto abbiamo assistito a un ampliamento di tale categoria a seguito della presa d'atto dell'allungamento dell'età giovanile. Prendendo come riferimento il più importante rapporto sulla condizione giovanile italiana, il *Rapporto giovani* dell'Istituto IARD, possiamo ricavare una traccia di tale mutamento: se nel primo rapporto del 1983 la categoria di giovani comprendeva ragazzi e ragazze tra i 14 e i 24 anni, negli anni Novanta questo limite viene innalzato a 29 e negli ultimi rapporti si attesta a 34¹.

Un secondo dato è la mancanza di omogeneità e di accordo sulla definizione di gioventù. L'ISTAT, per esempio, quando parla di giovani (per esempio nella categoria della disoccupazione giovanile) si riferisce generalmente a ragazzi e ragazze fino a 24 anni. Tale variabilità di intendere la condizione giovanile si riversa nelle pratiche progettuali, tanto che, a seconda delle politiche di riferimento, la definizione di giovani nelle progettualità nazionali e regionali parte dai 16 anni per includere soggetti fino a 30 e persino 40 anni.

Alla mancanza di categorie anagrafiche funzionali si associa una mancata differenziazione e una pluralizzazione semantica delle stesse. Non soltanto cioè, ci troviamo ad avere a che fare con un gruppo di individui molto eterogeneo per età, ma anche dal punto di vista sociale. I giovani infatti, come gli adulti, non sono tutti uguali: non hanno gli stessi interessi, le stesse capacità né le stesse opportunità. Il quadro delle disuguaglianze sociali tipico dei nostri contesti si ripercuote infatti – come un'eredità – sulle nuove generazioni (Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2007), ma i rischi sociali accennati poco sopra colpiscono in maniera molto differente alcune categorie di giovani: pensiamo, ad esempio, alle donne (Sartori, 2010), ai migranti e ai giovani provenienti da famiglie già vulnerabili. Il mancato riconoscimento di tali differenze rischia di far rientrare i giovani sotto un'etichetta omologante, che rende difficile la costruzione di strategie progettuali e politiche mirate.

La difficoltà di riconoscere le molteplici sfaccettature che caratterizzano la popolazione giovanile si manifesta, oltre che nelle *politiche*, nella *politica*. A una

1. Come noto, il *Rapporto IARD* sulla condizione giovanile è edito ogni quattro anni, dal 1984, da il Mulino.

presa di coscienza pressoché unanime da parte del mondo adulto del prolungamento dell'età giovanile, ad esempio, corrispondono atteggiamenti e assunzioni di responsabilità differenti. Per un verso si assiste a una forte deresponsabilizzazione del ruolo della politica: si pensi al noto discorso del ministro Padoa Schioppa che definì, nel 2008, i giovani dei “bamboccioni”, attribuendo la loro scarsa autonomia a una mancata propensione al distacco dalla famiglia di origine. Eppure numerose indagini empiriche² attestano come la tendenza dei giovani a rimanere nella famiglia di origine sia in realtà in prevalenza una scelta vincolata alle scarse opportunità di raggiungere un'indipendenza economica adeguata.

Accanto a queste prese di posizione, che riversano sui giovani e le loro famiglie buona parte delle “colpe” del ritardo rispetto ai propri coetanei europei nel raggiungimento di un'autonomia abitativa, familiare ed economica, sono presenti timide asserzioni attinenti il bisogno di “puntare sui giovani” quali risorsa del futuro. Anche il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, almeno dal suo discorso di fine anno 2010, ha sottolineato particolarmente la necessità di un'assunzione di responsabilità collettiva, degli adulti e della politica in particolare, per trovare risposte al malessere dei giovani che chiedono un futuro dignitoso: «Se non apriamo a questi ragazzi nuove possibilità di occupazione e di vita dignitosa, nuove opportunità di affermazione sociale, la partita del futuro è persa non solo per loro, ma per tutti, per l'Italia: ed è in scacco la democrazia». Nel discorso si invita quindi a «investire sui giovani, scommettere sui giovani, chiamarli a fare la propria parte e dare loro adeguate opportunità».

Facendo riferimento alla marginalizzazione dell'universo giovanile, l'atteggiamento della politica verso i giovani è stato accomunato, in passato, a quello nei confronti di una minoranza: pur divenendo oggetto di dibattito, studi e convegni, si fatica a distinguerli, a riconoscerli, comprenderne i problemi e, conseguentemente, a dar loro un posto (Olivetti Manoukian, Camarlinghi, 1999). Questo paragone ci pare tuttora valido. Al di là delle differenti retoriche, i giovani appaiono ad oggi soggetti marginali, piuttosto che protagonisti del presente; un'esclusione che sembra determinata da un'indisponibilità a costruire opportunità reali per mettere al lavoro e far crescere le loro capacità (Guidi, 2010b). E che sembra, se si può dire, ben ricambiata.

Come è ben noto, infatti, i risultati degli studi condotti negli ultimi dieci anni in Italia sommano a un deciso ed egemone orientamento privatistico dei valori dei giovani (de Lillo, 2007) i bassi livelli di partecipazione sociale e politica anche in regioni “virtuose” come la Toscana (Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2002; Pescarolo, 2005; Giovani, Lorenzini, 2009), nonché le scarse o scarsissime attese fiduciarie di questi verso le istituzioni e verso gli altri (Cartocci, 2002; Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2007; Camoletto Ferrero, Loera, 2006).

2. Cfr., a titolo di esempio, l'indagine multiscopo dell'ISTAT: *Famiglia e soggetti sociali*, dicembre 2009, nonché De Luigi, Rizza (2011). Il dato è confermato anche da alcune indagini regionali, quali, in Toscana, l'indagine IRPET 2009: *I giovani. Come stanno cambiando* (Giovani, Lorenzini, 2009).

2.2

Le sollecitazioni dall'Europa: partecipazione giovanile, cooperazione tra settori e attenzione alla vulnerabilità

Le indicazioni provenienti dagli organismi politici europei si fondano sul riconoscimento che, quello di giovani, è un target di popolazione estremamente eterogeneo al suo interno ma, al tempo stesso, accomunato dall'essere considerato un soggetto marginale nelle politiche pubbliche nazionali.

Il percorso di definizione di linee di indirizzo per una politica giovanile europea, non privo di ostacoli e resistenze da parte degli Stati membri, ha inizio già nella metà degli anni Ottanta, concentrandosi in azioni di supporto alla cittadinanza attiva, alla responsabilità e alla capacità di espressione dei giovani, nonché sull'apertura verso altre culture. È in quegli anni che prendono avvio numerosi programmi per promuovere il dialogo tra i giovani europei, la mobilità e la cittadinanza attiva³, il volontariato⁴, promossi principalmente dalla Commissione Europea e accompagnati da una serie di atti volti a indirizzare le politiche dei governi nazionali in tema di giovani e a fissare nuovamente con forza il loro peso all'interno della società. Oltre a programmi rivolti esclusivamente alla popolazione giovanile, a partire dalla fine degli anni Ottanta vengono promulgati da parte della Commissione, programmi dedicati ai giovani all'interno di altri settori di *policy*, quali istruzione, mobilità e transizione scuola-lavoro⁵.

Sono però specialmente gli atti di indirizzo politico che presentano le indicazioni più innovative in tema di politica europea per i giovani. Già nel 1998 la *Dichiarazione di Lisbona sulle politiche e i programmi per la gioventù*⁶ definiva una serie di orientamenti per lo sviluppo di politiche *ad hoc*, specialmente nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della partecipazione e della salute.

Nel 2001 vengono dettate le linee principali della cooperazione in ambito di politica giovanile europea con la promulgazione, da parte della Commissione, del *Libro bianco per la gioventù*, che propone una strategia per «creare le condizioni di una piena partecipazione dei giovani alla vita di società democratiche, aperte e solidali» (Commissione Europea, 2001). Frutto di un ampio processo di consultazione tra giovani, organizzazioni non governative, ricercatori e persone impegnate nel campo delle politiche giovanili, il *Libro bianco* propone agli Stati membri:

- il potenziamento della cooperazione fra Stati membri (tanto in ambito di politiche giovanili quanto in altri settori di *policy*);

3. I programmi la cui denominazione richiama i giovani (*Youth for Europe*, attivo dal 1989, poi trasformatosi in *Youth* e, nella programmazione 2007-13, in *Youth in Action*) sono volti a rafforzare la cittadinanza attiva, la solidarietà e la tolleranza tra i giovani europei, coinvolgendoli nel disegnare il futuro delle politiche dell'Unione (Bendit, 2010).

4. L'iniziativa più nota è al proposito il Servizio di volontariato europeo.

5. Si pensi ai programmi *Erasmus*, *Comet* e *Lingua*, poi soppiantati, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, dai programmi *Socrates* e *Leonardo da Vinci*.

6. Dichiarazione adottata dalla Conferenza mondiale dei ministri incaricati delle questioni della gioventù, tenutasi a Lisbona nell'agosto 1998.

– un impegno maggiore nella presa in considerazione della dimensione giovanile nelle politiche settoriali (quali politiche dell'istruzione del lavoro ecc.), con l'obiettivo finale di costruire politiche trasversali e integrate.

La principale novità del *Libro bianco* consta però soprattutto nella rappresentazione dei giovani, che si considerano per la prima volta come risorsa e non come problema, primi protagonisti delle politiche pubbliche tanto europee che del proprio paese e del contesto locale:

I giovani l'hanno affermato chiaramente: vogliono essere intesi e considerati come interlocutori a pieno titolo, vogliono contribuire a costruire l'Europa, vogliono influenzare il dibattito sul suo divenire. È il momento di considerare la gioventù come una forza nella costruzione europea e non come un problema da gestire. Occorre dare loro i mezzi per esprimere le loro idee, di confrontarli a quelle di altri attori della società civile (ivi, p. 5).

Al contempo la Commissione esplicita la sua maniera di intendere la partecipazione giovanile, che «non può essere limitata alla sola consultazione e ancor meno a sondaggi d'opinione, ma deve includere i giovani nel processo decisionale» (ivi, p. 13).

Parallelamente alla Commissione, anche il Consiglio d'Europa dà vita, sul finire degli anni Ottanta, a iniziative in ambito di politica giovanile, con l'obiettivo di creare standard di politica europea validi per gli Stati membri e monitorare i progressi nei diversi paesi. Tra le linee di indirizzo dettate dal Consiglio spicca la *Carta della partecipazione dei giovani alla vita municipale e regionale*. Il documento afferma l'importanza della sussidiarietà orizzontale e assegna un ruolo cruciale agli enti locali di prossimità quali attori di rilievo, affinché i giovani abbiano influenza nelle decisioni che li riguardano fin da subito e non solo a uno stadio ulteriore della loro vita. La *Carta*, datata 1990 e poi ampliata nel 2003⁷, enuncia con chiarezza i settori prioritari di intervento per la promozione della partecipazione dei giovani alla vita sociale, che vanno a sovrapporsi ai principali ambiti di politica pubblica. Le politiche giovanili non corrispondono più prioritariamente alle politiche culturali e per il tempo libero ma diventano politiche per l'occupazione, l'abitare, la salute, con una particolare attenzione all'inclusione sociale e alla partecipazione di coloro che sono "marginali" sia da un punto di vista sociale, che territoriale (ad esempio si sottolinea l'importanza dell'attenzione alle zone rurali e montane), che socio-economico.

Nel 2005 il Consiglio insiste sul tema dell'occupazione giovanile dando vita al *Patto europeo per la gioventù: promuovere e realizzare la cittadinanza attiva dei giovani per una migliore occupabilità, integrazione e sviluppo sociale*, parte della Strategia di Lisbona e considerato una pietra miliare dello sviluppo di una politica europea trasversale a diversi settori di *policy* (Bendit, 2010). Il patto insiste sulla formazione, l'occupabilità e l'inclusione sociale dei giovani, anche

7. *Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale*, adottata dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa il 21 maggio 2003.

attraverso strumenti di conciliazione tra famiglia e lavoro. Con tale Patto, i ministri dei singoli paesi si impegnano altresì a inserire le politiche giovanili tra le principali politiche nazionali.

Nell'aprile 2009 viene compiuto un ulteriore passo avanti e la Commissione adotta una nuova strategia *transettoriale* per «investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità»⁸. Questa riconosce per la prima volta i giovani come gruppi sociali vulnerabili e a rischio di povertà (in particolare nell'attuale crisi economico-finanziaria) e, in secondo luogo, ribadisce con forza come, nelle società europee soggette a costante invecchiamento, i giovani costituiscono una risorsa preziosa. Come nella strategia di Lisbona, anche nella *Strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità* si mette l'accento sul valore del capitale umano dei giovani. La nuova strategia è transettoriale, con azioni a breve e a lungo termine nei principali settori concernenti i giovani europei, in particolare l'istruzione, l'occupazione, la creatività e l'imprenditorialità, l'inclusione sociale, la salute e lo sport, la partecipazione civica e il volontariato. La nuova strategia sottolinea anche l'importanza del lavoro giovanile e definisce misure potenziate per una migliore attuazione delle politiche a favore della gioventù a livello dell'UE. Questa è rafforzata da una risoluzione adottata nel novembre 2009 dal Consiglio, che lancia un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù⁹. La risoluzione amplia gli obiettivi e gli ambiti d'azione della cooperazione europea in materia di gioventù già fissati dalla Commissione, che diventano ora: istruzione e formazione, occupazione e imprenditorialità, salute e benessere, partecipazione, attività di volontariato, inclusione sociale, mobilità, creatività e cultura. In particolare la cooperazione tra Stati dovrebbe incentivare la parità di genere, essere finalizzata all'abbattimento delle disuguaglianze sociali e prevedere la partecipazione dei giovani nell'elaborazione delle politiche.

Stando alle indicazioni di politica europea qui riassunte per sommi capi, il quadro di indicazioni che ne deriva rimarca una direzione sempre più netta individuata dall'Europa verso:

- un'attenzione specifica alle politiche giovanili tanto a livello europeo che nei singoli Stati membri;
- un incremento della partecipazione dei giovani alle decisioni di politica giovanile nei diversi settori;
- un progressivo riconoscimento della pur vasta e disomogenea categoria dei giovani come soggetti marginali e come categoria particolarmente vulnerabile nella presente congiuntura socio-economica;

8. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo, e al Comitato delle Regioni: *Una strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità. Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù*, Bruxelles, 27 aprile 2009 (Commissione Europea, COM 2009/200).

9. Risoluzione del Consiglio, *Un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018)*, 27 novembre 2009.

– un progressivo incremento della trasversalità dell'azione in ambito di politiche giovanili che devono acquistare importanza all'interno dei settori di *policy* esistenti, non ultimo in ambito di politiche sociali per l'inclusione, un campo generalmente dissociato dall'azione politica a favore delle giovani generazioni.

2.3

Una “nuova stagione” di politiche giovanili in Italia?

Anche nel panorama nazionale le politiche giovanili, da sempre residuali nell'agenda politica, hanno acquistato a partire dal 2006 un peso maggiore. Dal punto di vista politico, questa attenzione alle giovani generazioni è stata rafforzata dalla nascita, dovuta anche all'impulso delle istituzioni europee, di un ministero dedicato ai giovani la cui attività si è tradotta in una serie di strumenti (accordi, programmi...) che segnano alcune interessanti novità, almeno dal punto di vista formale, nell'azione locale per/con i giovani.

Gli anni di attività del ministero, nato nel 2006 e mantenutosi con il cambio di governo del 2008¹⁰, hanno fatto sì che diversi soggetti, giovanili e non, guardassero con estremo interesse a quello che può essere visto come un processo di innovazione istituzionale nell'ambito delle politiche per le giovani generazioni. Il D.L. 4 luglio 2006, n. 223, aveva istituito (art. 19, comma 2°) un “Fondo per le politiche giovanili” finalizzato al finanziamento di progetti per la promozione del diritto dei giovani alla formazione culturale, professionale e all'inserimento nella vita sociale. Il fondo venne fissato a 130 milioni di euro dalla legge finanziaria 2007-09, una somma che, grazie ai sistemi di cofinanziamento degli Accordi di programma quadro tra ministero e Regioni e le intese con il sistema delle autonomie locali, raggiungeva un totale di oltre 500 milioni di euro a disposizione delle politiche giovanili. Con la Conferenza unificata Stato, Regioni, Autonomie locali del giugno 2007, esso viene così suddiviso: il 42,3% di risorse ad azioni centrali e il 57,7% alle azioni territoriali. Circa 75 milioni di euro vengono così destinati al finanziamento di attività di livello regionale e locale. All'interno di questa quota di finanziamento sono le Regioni ad avere la parte più consistente: 60 milioni annui di finanziamento, a fronte di 12 milioni destinati all'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) e 3 milioni destinati all'Unione province italiane (UPI)¹¹.

L'investimento in questo ambito di politiche pubbliche dà vita a un rinnovato interesse politico nei confronti dei giovani e a un fermento delle attività loro dedicate ai diversi livelli territoriali. Tra le nuove azioni avviate nei territori sulla spinta dell'attività ministeriale sono da menzionare:

– il lancio sperimentale dei Piani locali giovani, in accordo con ANCI: un progetto sperimentale finalizzato a sostenere l'azione degli enti locali nel campo delle politiche giovanili sulle tematiche della casa, del credito e del lavoro;

10. Nella composizione del governo Monti, in carica dal 16 novembre 2011, non è stato invece previsto un ministero dedicato ai giovani.

11. Cfr. Dipartimento della gioventù, D.M. 29 ottobre 2009, *Riparto delle risorse finanziarie del Fondo per le politiche giovanili per l'anno 2008*.

- il progetto “Azione province giovani”, sottoscritto con l’UPI, avente la finalità di promuovere interventi integrati in materia di politiche giovanili, attraverso bandi e attività di disseminazione di buone pratiche, nonché di valorizzare strategie e politiche coordinate a favore dei giovani, in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, l’associazionismo giovanile e tutti gli attori che a vario titolo si occupano di giovani¹²;
- gli Accordi di programma quadro (d’ora in poi APQ) in tutte le regioni italiane, ovvero accordi specifici tra governo e Regioni, di durata triennale, attraverso cui le Regioni possono costruire strategie di azione locale per/con i giovani. Attraverso tali accordi, il ministero riconosce alle Regioni l’ampia competenza in ambito di politiche giovanili. Gli APQ prevedono che, a loro volta, le Regioni stabiliscano priorità di azione con le istituzioni locali (Province e/o Comuni) coinvolgendo i giovani nella definizione ultima degli interventi (cfr. oltre);
- i bandi *Giovani energie in Comune* (ancora in collaborazione con ANCI) che, con tre bandi differenziati, si sono rivolti a unioni di Comuni grandi, medi e piccoli per progetti a sostegno del volontariato giovanile, delle bande musicali, della valorizzazione delle specificità del proprio territorio, della *street art* e del *writing* urbano.

Questo insieme di interventi ha comportato un aumento visibile delle progettualità sui territori e ha generato aspettative e ristrutturazioni nei governi locali. Mentre in precedenza le politiche giovanili, a fronte di budget di spesa ristretti, venivano per di più pensate come accessorie e secondarie ad altri ambiti di *policy*, specialmente nei piccoli centri, si sono moltiplicati, ad esempio, gli assessorati e le deleghe alle politiche giovanili.

Le attese d’innovazione non sono state generate soltanto dal significativo stanziamento di fondi pubblici, ma anche dai nuovi strumenti e stili di intervento annunciati. Dal punto di vista dei metodi, infatti, per la prima volta troviamo tra le indicazioni di politica pubblica un sempre maggiore riferimento a metodologie storicamente indicate come efficaci nell’azione con i giovani, ma ancora scarsamente impiegate, come la ricerca-azione o la *peer education* (impiegata anche in un’azione di prevenzione contro l’abuso di alcool e droghe promosso direttamente dal ministero)¹³. Inoltre numerose azioni, anche tra quelle richiamate in precedenza, hanno mostrato sforzi nella costruzione di strutture di coordinamento e direzione posizionate a diversi livelli territoriali, nonché un moltiplicarsi della progettazione intercomunale, per evitare la parcellizzazione degli interventi e facilitare la diffusione delle cosiddette “buone pratiche”.

Un ulteriore aspetto di estremo interesse che ha contribuito a incrementare l’aspettativa nei confronti di questa stagione di politiche per le giovani generazioni è una certa trasversalità rintracciabile nei piani e programmi ministeriali: l’obiettivo dichiarato è infatti quello di promuovere interventi in tutti i settori

12. Cfr. <http://www.azioneprovincegiovani.it> (ultima consultazione: 14/08/2012).

13. Ci riferiamo al progetto “Operazione Nasorosso”, promosso dal ministero della Gioventù nel marzo 2010 per prevenire gli abusi di alcol e sostanze stupefacenti.

delle politiche pubbliche, dalla casa, alla formazione, al lavoro, all'innovazione tecnologica, portando le esigenze dei giovani all'interno degli altri settori, nell'ottica di costruire politiche il più possibile integrate.

Tale fermento attorno alle politiche per le giovani generazioni ha portato a chiedersi se fosse possibile ipotizzare un *new deal* delle politiche giovanili (Campagnoli, 2010a). Non è compito di questo studio cercare di dare risposta a questa domanda. A nostro avviso, ad oggi, restano ampi i margini per un forte scetticismo, soprattutto alla luce della riduzione dei fondi e di una mortificazione generale delle politiche sociali a livello nazionale¹⁴.

Il tentativo di dare nuovo impulso a queste politiche è stato, tuttavia, negli ultimi anni innegabile, a partire dalla rappresentazione dei giovani che viene veicolata e promossa in questa nuova generazione di *policy*. Riprendendo le considerazioni di Campagnoli (2010b) è importante tenere a mente che le politiche giovanili degli anni Ottanta e Novanta furono varate in un clima emergenziale: «lo Stato, [...] invece di occuparsi di giovani (ad esempio elaborando un piano per favorire la loro autonomia) ha finito quasi esclusivamente per preoccuparsene» (ivi, p. 77). I provvedimenti di quegli anni, infatti, erano fortemente incentrati a prevedere, contenere, arginare le devianze giovanili: nella maggior parte delle normative regionali in materia di politica giovanile (molte delle quali firmate negli anni Novanta), erano indirizzate principalmente al contrasto del disagio e si limitavano ad attività di prevenzione di problematiche specifiche (dipendenze, criminalità giovanile, bullismo ecc.).

Le politiche degli ultimi anni, invece, o almeno il discorso pubblico che le accompagna, tendono a restituire ai giovani una posizione “centrale” di interlocutori autorevoli la cui partecipazione alla definizione delle politiche pubbliche non solo è doverosa, ma necessaria per la costruzione di interventi efficaci. Politiche, insomma, che si indirizzino ai giovani in quanto *parte della soluzione* a determinati problemi sociali, non solo come *parte del problema*, soggetto da assistere o contenere.

Tale discorso pubblico ha accompagnato i più importanti interventi di politica giovanile promossi a livello ministeriale in raccordo con le Regioni e gli enti locali dal 2006. La “partecipazione” dei giovani e l'importanza attribuita alla “comunità” come scala locale degli interventi e come luogo/strumento per la rivitalizzazione del senso di appartenenza sono state, e sono tuttora, alcune delle parole-chiave del discorso pubblico delle politiche giovanili (e non solo di queste).

14. Infatti, se fino al 2008 era possibile rintracciare forti segnali in direzione di un rilancio delle politiche giovanili (solo nel 2008 lo stanziamento era superiore a 137 milioni di euro), già nelle annualità successive si assiste a un restringimento consistente dei fondi. Il drastico ridimensionamento deciso con la manovra finanziaria per il 2011 è in linea con la contrazione dei fondi di carattere sociale che emerge come uno degli aspetti salienti del d.d.l. di stabilità 2011 (A.C. 3778) e del Bilancio di previsione 2011 dello Stato (A.C. 3779).

Partecipazione e comunità. Opportunità e ambivalenze delle parole-chiave di un ciclo di *policy**

di *Giulia Cordella e Riccardo Guidi*

Le parole sono importanti anche per le politiche pubbliche. Veicolo di idee e argomentazioni, servono non solo per informare e persuadere, ma anche per definire chi e cosa ci circonda, per costruire le preferenze degli attori nonché per costruire soluzioni (Béland, 2009; Blyth, 2001, 2002; Campbell, 1998). Le parole non sono tuttavia oggetti inerti: per cooperare gli attori praticano giochi linguistici a volte complessi e dagli esiti incerti. Non solo, dunque, per ogni intesa può accadere anche un fraintendimento. È pure da considerare l'ipotesi che le parole-chiave di una politica pubblica vengano utilizzate conservandone la forma ma alterandone il significato rispetto al contesto discorsivo di origine (Newman, 2005), oppure che l'ambivalenza dei significati di un vocabolario sia funzionale alla costruzione di coalizioni sociali e politiche tra soggetti molto diversi tra loro (Béland, Waddan, 2007; Blyth, 2002).

Un richiamo ai risultati di chi ha specificamente studiato l'uso delle idee e delle parole nei processi di cambiamento istituzionale è assai utile qualora si vogliano studiare le politiche pubbliche contemporanee. Termini “ombrello” quali *partecipazione* e *comunità*, entrati da anni e con prepotenza nel discorso pubblico delle/sulle politiche pubbliche e che ritroviamo spesso nei progetti per i giovani, si prestano infatti a essere interpretati come *contested concept* (Day, 1997; Roberts, 2004). Possono essere utilizzati come bandiera, sventolabile in modi differenti, da diversi attori, a seconda della convenienza (Pastore, 2010; Tomei, Villa, 2010), se non come generico *brand* della politica “buona”. Tali rischi rendono importante, a nostro avviso, soffermarsi su quelle che sono le variabili semantiche racchiuse in queste parole.

3.1

La partecipazione: tanti modi o una moda?

Nelle politiche per le giovani generazioni si è assistito nell'ultima decade allo sviluppo di una rinnovata sensibilità verso la promozione, l'utilizzo e il raffor-

* Il capitolo è il risultato di un lavoro congiunto e condiviso tra gli autori. Al fine dell'attribuzione è da considerare il PAR. 3.1 di Giulia Cordella e l'*Introduzione* e il PAR. 3.2 di Riccardo Guidi.

zamento di forme di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. L'accresciuto interesse per la partecipazione nelle politiche pubbliche non riguarda ovviamente soltanto le politiche giovanili, ma ha radici profonde nella storia politica dei paesi occidentali, e, a partire dagli anni Settanta, nel generale ripensamento del ruolo e del funzionamento dei sistemi di *welfare* (Tomei, Villa, 2010).

La crisi del sistema politico italiano degli anni Novanta e le riforme che ne sono succedute, se da un lato hanno contribuito a incrementare la disaffezione e la sfiducia dei cittadini nei confronti della politica, dall'altro hanno favorito lo sviluppo di nuove forme di *governance* e l'incremento della domanda di partecipazione di una parte della cittadinanza (Paci, 2008). Allo scopo di aumentare la legittimità delle decisioni e l'efficacia delle politiche – venute meno con l'indebolimento del ruolo di partiti, sindacati, attori datoriali e istituzioni statali –, il *policy making*, spesso a livello locale, è diventato sempre più un campo di sperimentazione di modalità innovative di coinvolgimento dei cittadini (Ramella, 2006, p. 115). Queste iniziative hanno alimentato quella che Bobbio (2003, p. 1025) ha definito una “rivoluzione silenziosa” che, durante gli ultimi 15 anni, ha lasciato traccia in una miriade di atti pubblici e normativi (tra i quali la stessa legge 8 novembre 2000, n. 328) facendo perno sul ribaltamento del ruolo degli attori privati, il cui protagonismo è stato ritenuto fondamentale nella definizione delle politiche pubbliche che li riguardano. Si è aperta, nei termini di Sabel (2001; Borghi, 2006), una stagione di “sperimentalismo democratico” tuttora in corso.

Negli atti e discorsi che promuovono la partecipazione dei cittadini come nuova frontiera democratica, vi è tuttavia una certa discordanza nei significati attribuiti a questo concetto. Come ogni termine che viene caricato di aspettative e valenze simboliche, il suo utilizzo in sede di indirizzo politico riesce poco spesso a tradursi in indicazioni sulle forme concrete che l'azione e l'innovazione istituzionale dovrebbero assumere, svolgendo, al massimo, un ruolo di «orientamento tra prospettive strategiche diverse» (ivi, p. 1). Come altri strumenti dell'azione pubblica, anche il discorso sulla partecipazione nonché i processi che “in suo nome” si realizzano hanno una flessibilità interpretativa tale per cui essi acquistano significati diversi a seconda del contesto in cui sono situati e dell'azione che vi svolgono i soggetti (cfr. CAP. 1). Occorre dunque ammettere anche la possibilità che da indirizzi nazionali e regionali verso politiche e interventi locali, generalmente più partecipati, derivino utilizzi quasi prettamente “decorativi” della partecipazione “a valle” dei livelli di governo. Utilizzare il vocabolario della partecipazione nella costruzione dei progetti per i giovani può anche essere all'estremo, per gli attori locali, una strategia funzionale ad accrescere le possibilità di ricevere il finanziamento richiesto più che il primo passo per generare percorsi che accrescano, per i ragazzi e le ragazze, le opportunità di protagonismo nella costruzione delle politiche che li riguardano.

La considerazione di alcune categorizzazioni analitiche della partecipazione nelle politiche pubbliche può essere utile a osservare, distinguere, categorizzare i processi partecipativi delle politiche e dei progetti per i giovani, nonché a tenere più consapevolmente “sotto controllo” le ambivalenze che li caratterizzano.

3.2

La partecipazione nelle politiche pubbliche. Definizioni, approcci, problemi

3.2.1. Cosa significa “partecipazione” nelle politiche pubbliche?

L'ampiezza semantica del concetto di *partecipazione* ha portato al proliferare di una vasta letteratura che ha cercato di definirne i contorni, le molteplici potenzialità e, al tempo stesso, le ambiguità. In generale, sono state individuate due polarità lungo cui si sviluppa la partecipazione nelle politiche pubbliche: a un estremo sono collocati approcci che potremmo definire “tradizionali” o passivi, in cui i cittadini sono al massimo consultati, ma non hanno nessun potere di condizionare gli esiti di un processo; mentre all'estremo opposto stanno approcci più attivi fondati sull'assunto che, almeno per alcuni tipi di decisioni pubbliche e in determinati contesti, sia utile e necessario – «in termini di stabilità, legittimità e innovatività delle decisioni» (Ravazzi, 2007, p. 1) – coinvolgere i cittadini nella formulazione delle scelte pubbliche che li riguardano (Fung, Wright, 2003; Hajer, Wagenaar, 2003; Bobbio, 2004).

Con il tempo sono stati messi a punto strumenti interpretativi più elaborati, finalizzati a individuare i diversi “gradi” di coinvolgimento dei cittadini alle scelte pubbliche. Già nel 1969 Sherry Arnstein ha cercato di articolare una “scala di partecipazione” nel tentativo di distinguere i gradi di redistribuzione del potere dei cittadini nelle decisioni che li riguardano. La proposta di Arnstein, anche se attualmente obsoleta (Fung, 2006), costituisce ancora la base per l'articolazione di strumenti di lettura e riconoscimento delle diverse implicazioni dei processi partecipativi. Secondo la scala proposta dall'International Association of Public Participation¹ ad esempio, partecipare significa di volta in volta: *informare*, *consultare*, *coinvolgere*, *cooperare* o, piuttosto, *capacitare*².

Nel tentativo di categorizzare le forme di partecipazione diretta nelle politiche pubbliche, Borghi (2006) ha proposto in modo convincente di considerarne tre forme: una partecipazione *passiva*, una partecipazione attiva *problem solving* e una partecipazione attiva *problem setting*. Nella prima, già citata, i cittadini non sono coinvolti nelle decisioni pubbliche ma al massimo sono consultati come informatori. In questo caso il potere decisionale resta in mano a coloro che hanno responsabilità amministrative, anche nel momento in cui siano presenti forme di rappresentanza istituzionale. In questa prospettiva i bisogni

1. L'IAPP è un'associazione internazionale finalizzata a promuovere le pratiche di partecipazione pubblica tra individui, governi, istituzioni e altre realtà di interesse pubblico. È stata fondata nel 1990 in risposta alla crescita di interesse per i processi partecipativi.

2. Il tentativo di categorizzare secondo uno schema “evolutivo” le forme della partecipazione porta comunque con sé molte possibilità di distorsione. Inoltre, tra un'idea di partecipazione come fruizione o informazione e un'immagine dei processi partecipativi come processi deliberativi in cui il cittadino ha il potere di influenzare la decisione pubblica, il campo semantico di riferimento resta molto ampio (Villa, 2010c).

dei beneficiari sono fissati “a priori”, da saperi esperti, e vengono categorizzati entro target predefiniti (anziani non autosufficienti, minori, disabili...).

Nel secondo tipo di partecipazione, definita *problem solving*, i cittadini sono parzialmente coinvolti in processi decisionali condivisi e interattivi, ma sempre in contesti progettuali già definiti da attori esterni (professionisti, esperti, vertici delle amministrazioni). Si mantiene quindi una separazione tra coloro che sono chiamati ad attivarsi e coloro che definiscono i temi e le problematiche su cui lavorare.

Il terzo tipo di partecipazione, infine, è definito *problem setting*. La partecipazione è intesa in questo caso come un diritto, un obiettivo da perseguire e come uno strumento importante per la presa di decisioni di interesse pubblico. Nella partecipazione *problem solving* il presupposto è che, per essere efficaci e autentiche, le pratiche partecipative debbano coinvolgere i cittadini sin dalla fase di definizione dei problemi su cui lavorare, conferendo legittimità alle decisioni da essi assunte³.

In quest'ultima tipologia uno spazio importante è occupato dall'approccio denominato “dialogico-deliberativo” che ha il suo fulcro nel dialogo e nell'interazione sociale intesi come strumenti per costruire un consenso il più possibile ampio tra una varietà di attori inclusi nei processi partecipativi. L'enfasi è posta in questo caso sulla relazione tra individui che discutono attorno a un tema di rilevanza pubblica con il fine di assumere una decisione utile per la collettività. Il processo deliberativo mira a produrre decisioni condivise, o comunque socialmente accettate, attraverso l'utilizzo di tecniche che lo rendono il più possibile imparziale e rappresentativo. L'attesa è quella di generare la progressiva comprensione delle ragioni altrui, senza rinunciare aprioristicamente alle proprie (Bobbio, Lewanski, 2007), e nuove relazioni e significati sociali con i quali produrre valutazioni più condivise e ragionate, che rendano possibile la trasformazione delle preferenze degli attori in gioco⁴.

3.2.2. Partecipazione, politiche pubbliche e potere: una questione inevitabile

Come ha, tra gli altri, mostrato Crosta (2010), i percorsi di partecipazione nelle politiche pubbliche possono essere strumenti utilizzati da chi li promuove (ad esempio i *policy makers*) per aumentare il consenso sulle loro decisioni o

3. A quest'ultima prospettiva si richiamano esplicitamente alcuni approcci che perseguono l'ascolto attivo (Sclavi, 2002) e pratiche di tipo deliberativo (Bifulco, 2005a; Bobbio, 2002; Pellizzoni, 2005).

4. La letteratura che rileva la bontà di questo approccio ne sottolinea tre tipi di “virtù”: *civiche* (cittadini più attivi, responsabili, informati, capaci di opinioni “mature”, più attenti al bene comune); *di governo* (legittimità, stabilità, efficacia delle decisioni; politica e amministrazione più *responsive*); *cognitive* (decisioni migliori in quanto incorporano conoscenza e posizioni; soluzioni innovative, più efficaci ed efficienti). Non mancano comunque convincenti analisi critiche delle realizzazioni dialogico-deliberative, tra le quali Pellizzoni (2008).

per contenere e depotenziare il conflitto nelle fasi postdeliberative, più che per rendere maggiormente inclusiva la costruzione delle politiche locali. Studiare la partecipazione nelle politiche pubbliche comporta dunque affrontare una questione inevitabile, ovvero quale potere sia effettivamente detenuto dai cittadini al fine di influenzare questioni di interesse collettivo.

Il rapporto – incerto e ambivalente – con il potere e con il cambiamento (Pizzorno, 1966a) è un tratto che accomuna gli approcci alla partecipazione diretta dei cittadini al *policy making*. Ogni processo partecipativo nelle politiche pubbliche deve cioè fare i conti – in maniera più o meno esplicita – con le quote e i caratteri del potere che viene dato ai cittadini, o a parte di essi, di esercitare una forma di agire finalizzato al cambiamento sociale. Da questo punto di vista occorre ammettere che la partecipazione non è sempre, di per sé, un processo positivo ed emancipatorio ma che può talvolta essere utilizzata per rafforzare gli assetti di potere esistenti (Alietti, 2005; Vitale, 2007)⁵.

In questa sede riteniamo – come già mostrato da Pizzorno (1966b) – che, sebbene in misura variabile, un processo non possa definirsi partecipativo senza che abbia, come condizione e/o come esito, un impatto – di misura variabile – sulla distribuzione dei poteri tra i soggetti che vi sono implicati. Su questa linea, Villa (2011) ha già proposto in modo convincente di includere esplicitamente la relazione di influenza nel significato sociologico del termine “partecipazione”, considerando quest’ultima come: «un processo di interazione cui gli attori prendono parte esercitando una potenziale influenza sui modi e sugli esiti dello stesso e quindi sulla distribuzione e le differenze di potere inizialmente presenti» (ivi, p. 5).

In tema di politiche giovanili, le asimmetrie di potere – presenti in ogni processo partecipativo e forse in ogni contesto relazionale – hanno la peculiarità di essere di sovente incorporate nelle (e potenziate dalle) asimmetrie relazionali tra i giovani e gli adulti in cui sono per di più questi ultimi i detentori dei poteri più legittimati e dei saperi più riconosciuti. Valorizzare i saperi giovanili e mettere in gioco la distribuzione consueta dei poteri tra le generazioni sono componenti fondamentali per un progetto e una politica giovanile che aspirino a essere partecipati.

3.2.3. Partecipazione: problematizzare ed estendere il suo significato

Gli approcci alla partecipazione richiamati poco sopra appartengono a un modo di guardare ai processi partecipativi che ne esalta la considerazione di *policy instrument* per migliorare l’efficacia dell’azione pubblica (Fareri, 1989). Considerare la partecipazione diretta dei cittadini alla costruzione delle politi-

5. Questo vale soprattutto per i processi partecipativi organizzati “dall’alto” (da un attore istituzionale o comunque “esperto”), più esposti a rischi di manipolazione ed esclusione. Tali esiti, tuttavia, non sono estranei neppure ad altri contesti e forme di partecipazione (Pellizzoni, 2008).

che pubbliche dal lato strumentale nasconde almeno due insidie di cui essere consapevoli.

La *prima* insidia riguarda la partecipazione come “strumento per governare”. Con Lascoumes e Le Galès (2004) occorre saper riconoscere il carattere problematico degli strumenti utilizzati per la gestione dei processi di governo. Questi non sono neutrali, portano “una certa interpretazione del sociale” che avvantaggia alcuni attori e inibisce altri. La scelta e la progettazione di ogni strumento contiene una prefigurazione sull’identità di chi lo utilizzerà e un “progetto” sui valori e sugli scopi che ne orientano l’utilizzo. La scelta di governare mediante partecipazione dei cittadini, nonché l’utilizzo di strumenti e tecniche per progettare e gestire i processi partecipativi, produce dunque – di per sé – effetti distorsivi e contribuisce a creare la realtà che, mediante tecniche e strumenti, si intende successivamente gestire⁶.

Sempre su questo piano occorre inoltre essere consapevoli che i processi partecipativi si iscrivono in processi del governare più vasti e complicati che possono contraddire il significato del singolo e specifico strumento/processo partecipativo utilizzato e messo in opera. La grande visibilità delle sperimentazioni sulle nuove tecniche partecipative nei processi di *policy making* (*Electronic Town Meeting*, *Open Space Technology*, *World Café*...) rischia, da questo punto di vista, di finire per sottovalutare la complessità dei processi di costruzione e “implementazione” delle politiche pubbliche (spesso a discapito dei contenuti e dell’influenza del singolo processo in un quadro di *policy* più ampio) e di sovrastimare il potenziale innovativo e l’efficacia degli strumenti “di per sé”.

La *seconda* insidia riguarda la possibile riduzione che si compie nel considerare la partecipazione dei cittadini solo come strumento per la crescita della qualità delle decisioni. La partecipazione può infatti offrire altri servizi alla crescita di qualità della democrazia sostanziale, tra i quali è da considerare il potenziale che svolge quale strumento di apprendimento delle capacità di analizzare problemi complessi, fissare mete collettive da raggiungere, mobilitare risorse apparentemente non disponibili (Oakley, 1991). Da questo punto di vista la partecipazione non costituisce tanto lo strumento per deliberare, quanto una risorsa per educare alla riproduzione dei legami di cittadinanza⁷. Si tratta di un ruolo fondamentale della partecipazione che Sciolla, proprio con riferimento alle giovani generazioni, ha più volte posto a fondamento della persistenza

6. Ad esempio l’utilizzo di uno specifico strumento di comunicazione può favorire la presenza di alcuni – più che di altri – attori nelle arene deliberative. L’arena che si formerà a partire dallo strumento utilizzato per la “convocazione” avrà una propria realtà e proprie dinamiche che si cercheranno di gestire con altri strumenti. È d’altra parte da osservare che è anche il campo di applicazione, agito dai differenti attori, che problematizza lo strumento proposto da chi ha la responsabilità dei processi del governare. Gli strumenti con i quali si intende governare possono non “obbedire” ciecamente alla volontà di chi li ha scelti. Su questa duplicità degli strumenti nelle politiche pubbliche, cfr. anche il CAP. I.

7. Nei termini di Costa (2005), ci riferiamo alla cittadinanza come l’insieme dei rapporti tra l’individuo e la comunità politica letti dal basso verso l’alto (cioè dal punto di vista del soggetto).

della democrazia (Sciolla, 2004; Garelli, Palmonari, Sciolla, 2006) e che Borghi (2006) ha confermato mettendo in evidenza soprattutto la valenza “educativa” delle sperimentazioni neopartecipative nelle politiche pubbliche: «è urgente coltivare, curare l’interesse alla partecipazione che [...] non è un presupposto ma è soprattutto – se i dispositivi funzionano e si innescano processi di *public learning* – un risultato» (ivi, p. 175).

Il contributo di Borghi introduce a una visuale sulla partecipazione che in questa sede è centrale: la partecipazione dei (giovani) cittadini, così importante per la qualità della democrazia (Raniolo, 2009), non può essere data per scontata. Richiede piuttosto specifici investimenti – che hanno un loro rischio – da parte di vecchie e nuove agenzie educative.

Sulla scorta dei concetti quali *empowerment* e *senso di comunità*, anche i contributi provenienti dalla psicologia di comunità hanno con forza tematizzato l’importanza della partecipazione oltre le sue funzioni di supporto alla deliberazione. La partecipazione del singolo riscuote in primo luogo interesse, in questo caso, per il potenziale *empowerment* di soggetti *powerless*, ovvero per i possibili risultati in termini di aumento della percezione di autoefficacia, della stima di sé, dell’accesso a risorse sociali e di abilità comunicative, tecniche e politiche (De Piccoli, Colombo, Mosso, 2003, p. 14; Mannarini, 2004, p. 124; Fedi, Mannarini, Rovere, 2012, p. 22)⁸. In secondo luogo, la partecipazione è individuata come una risorsa per lo sviluppo del *senso di comunità*, ovvero per la crescita del riconoscimento del singolo in una collettività, al “bene” della quale subordinare alcuni interessi particolari (De Piccoli, Colombo, Mosso, 2003; per una maggiore articolazione, cfr. Macmillan, Chavis, 1986). La partecipazione sociale e politica può essere dunque considerata una risorsa fondamentale per apprendere a esercitare un’influenza sulla vita sociale (per il proprio o l’altrui vantaggio), nonché per sviluppare processi di identificazione collettiva e connessione emotiva con un luogo e/o un gruppo allargato (Mannarini, 2004, pp. 117-9)⁹.

3.2.4. Per concludere

Come emerso da questa breve e parziale rassegna, analizzare pratiche partecipative significa affrontare una molteplicità di aspetti, a partire dai dispositivi messi in atto per il coinvolgimento dei soggetti, fino agli obiettivi di cambiamento che fanno da sfondo ai diversi progetti, e confrontarsi con differenti modelli teorici. Al di là delle retoriche che compongono il discorso pubblico, pare importante comprendere che cosa si intenda di volta in volta per “partecipazione”, quali

8. Fedi, Mannarini e Rovere (2012) hanno mostrato che tali risultati costituiscono soltanto uno dei possibili esiti delle pratiche di partecipazione. La partecipazione a determinate mobilitazioni può tuttavia anche avere conseguenze opposte rispetto all’attesa direzione verso la crescita dell’*empowerment* e del senso di comunità.

9. Nei termini di Raniolo (2009), si tratta di considerare il lato espressivo della partecipazione oltre a quello strumentale.

siano i presupposti, gli indicatori, le forme e gli esiti plausibili e quali meccanismi veicolano – o contraddicono – nelle pratiche, tali orientamenti (Villa, 2011).

3.3

Comunità e politiche pubbliche. Tra principi e pratiche

Analogamente alla partecipazione, anche il termine “comunità” ha assunto, in molti casi, connotazioni di per sé positive che, in tempi di crisi della *politica* e delle *politiche*, ne rendono possibile un utilizzo retorico in funzione di *brand* di ciò che è “buono”. Il suo statuto è invece assai più complesso e ambiguo.

3.3.1. Comunità: “buoni” significati, radicali incertezze

Il concetto di “comunità” ha una storia lunga quanto le scienze sociali. Come ben noto, la riflessione classica della fine dell'Ottocento ha contrapposto “comunità” e “società”, identificando nella prima «la forma arcaica del sociale, la forma simbolica originaria della reciprocità universale» (Ciucci, 2005, p. 8).

Dopo questa trattazione classica, osserva Ciucci (ivi, p. 13), la “comunità” – come concetto e come bisogno sociale – è riemersa ciclicamente, soprattutto in momenti di grande trasformazione sociale. Negli ultimi venti anni, il termine “comunità” è effettivamente diventato popolare non solo tra studiosi e addetti ai lavori ma anche tra gli abitanti comuni delle società contemporanee. Vi possono essere molti motivi per spiegare questo successo.

Tra questi, Bauman (2001) ha fatto notare che a fronte di una complessità sociale crescente che ha messo in crisi, almeno dagli anni Ottanta, le forme consolidate di convivenza e ha generato nuovi rischi e timori, la comunità è stata intesa come un rifugio sicuro, tanto desiderato quanto concretamente irrealizzabile. La riscoperta della comunità nelle nostre società complesse sembra dunque contraddistinto da un fondamento normativo saldamente direzionato: la “comunità”, ricca di relazioni primarie e accoglienti, è percepita buona e desiderabile, a fronte di una “società” piena di estraneità, lacerazioni, rischi e conflitti (ivi, pp. 3-5). Dentro il successo del vocabolario comune della comunità vi è quindi, con Bauman, una ideologia della *difesa* dalle vulnerabilità crescenti, dalle percezioni diffuse di estraneità e dalla paura dell'ignoto.

In ragione dell'estrema densità ed evocatività del concetto di comunità, gli studiosi che hanno provato ad approfondire in via analitica le componenti di significato della “comunità” hanno dovuto svolgere un lavoro ricostruttivo particolarmente impegnativo (cfr. Ciucci, 2005). In uno sforzo di sintesi, Bagnasco tende a proporre due percorsi di utilizzo semantico del termine, spesso (ma non sempre) intrecciati. In primo luogo “comunità” si riferisce a una determinata *scala territoriale* di organizzazione della società, quella “locale”. Dal dopoguerra fino agli anni Novanta, sostiene Bagnasco (1999), l'accezione spaziale della comunità è stata quella prevalente in sociologia ed è servita come «il principale strumento teorico per agganciare le astrazioni della sociologia nello spazio» (ivi, p. 8). In secondo luogo la comunità è stata intesa dai classici della sociologia

come «*un modo di sentire comune e reciproco*» e, in continuità con questi contributi, è stata considerata come il contesto relazionale tipico dell'identità, della fiducia, della reciprocità (ivi, pp. 28-35), dell'integrazione, dell'appartenenza e del riconoscimento (Ciucci, 2005).

Sebbene fondamentali, gli sforzi di fare chiarezza sulla definizione di “comunità” non esauriscono un più profondo lavoro semantico dentro i significati nascosti e taciuti di questo concetto. Chi ha provato a incunearsi con gli strumenti della filosofia politica, come Roberto Esposito (1998), restituisce visioni della comunità forse meno piacevoli di quelle attualmente in voga tra i cittadini, i *policy makers* e i lavoratori del sociale. Perché la comunità, a un esame più attento, è – sostiene Esposito – il luogo di un “comune” che si definisce come “non-proprio”. Il *munus* che informa la *com-munitas* è il versante privativo del dono, quello della mancanza e della perdita, quello del dovere e dell'obbligo. Il legame tipico tra gli abitanti di una comunità è quindi la comune espropriazione della propria soggettività, l'inevitabile esperienza di *alterazione* che ogni soggetto sperimenta nella convivenza. Nella comunità il soggetto portatore di un'identità è in definitiva sfidato a perdere pezzi di sé. Commentando il pensiero di Esposito, Ciucci (2005, p. 131) ne evidenzia un merito peculiare:

Cade così la rappresentazione – tanto cara, quanto indiscussa nella filosofia politica e nelle scienze sociali – della comunità come un corpo, una corporazione, ma anche come “reciproco riconoscimento intersoggettivo”, in cui il soggetto trova conferma della sua identità iniziale. In quanto luogo di esperienza di una mancanza, di un limite radicale, la comunità si rivela rischiosa, minacciosa, perciò “non indolore” per il soggetto.

3.3.2. *Welfare community*: auspici, realizzazioni, rischi

Negli ultimi venti anni, la “comunità” non è stata solo un campo di applicazione per il lavoro intellettuale. È stata anche un riferimento ripetuto e insistito tra gli studiosi e gli addetti ai lavori delle politiche e dei servizi di *welfare*. Dal riconoscimento, dall'utilizzo e dalla promozione dei potenziali, delle energie e delle competenze della “comunità” è stato articolato un orientamento generale di *policy* ritenuto capace di superare i limiti (o le degenerazioni, se si preferisce) dei sistemi di *welfare* del “trentennio glorioso”.

Lo spazio per la comunità nella progettazione di politiche e servizi sociali è stato trovato a partire dalla valorizzazione del terzo principio *polanyiano* (la *reciprocità*), oltre la redistribuzione e lo scambio di equivalenti e oltre i corrispondenti istituzionali dello Stato e del mercato (Polanyi, 1980). Sulla scorta della riscoperta delle virtù e delle potenzialità della *reciprocità* nelle politiche e nei servizi sociali, lo spostamento delle titolarità d'intervento verso scale subnazionali (regionale, distrettuale, municipale, di quartiere) è stato accompagnato dal consenso sulla necessità di un ripensamento (o di una rifondazione, se si preferisce) del modo stesso di fare assistenza sociale nel quadro degli assetti del *welfare* democratico. Nello spazio di riprogettazione delle politiche e dei servizi sociali che si è aperto in Italia dai primi anni Novanta in poi, hanno tro-

vato ascolto, seppure con buone dosi di contraddittorietà, i principi dell'*empowerment*, della deburocratizzazione, della localizzazione, dell'attivazione, della managerializzazione.

Concentrarsi sulla "comunità" per cambiare gli stili di intervento sociale ha significato coinvolgere nella progettazione e nella realizzazione delle politiche e dei servizi gli attori dotati della qualifica di essere, come si usa dire, "il più vicino possibile ai destinatari degli interventi" (dove la vicinanza può essere fisica e/o identitaria). Gli attori della (auspicata) *welfare community*, e gli stessi destinatari degli interventi, sono stati rappresentati non solo come soggetti attivi delle politiche ad essi dedicate, ma anche come potenziali "attivabili" (Vitale, 2008): risorse in ogni modo capaci e, in quanto tali, dotate di un carico di responsabilità nei confronti del benessere e dello sviluppo della propria comunità di riferimento.

Alcuni attori comunitari sono risultati più appropriati di altri alla stagione del *rescaling* e della sussidiarizzazione delle politiche sociali (Kazepov, 2009) e hanno decisamente accresciuto la loro importanza: tra gli attori statali, le Regioni e gli attori pubblici locali (in particolare ASL e Comuni), e tra gli attori non statali, le famiglie, i gruppi informali e soprattutto il Terzo Settore. La traduzione in pratica delle idee e del *policy design* della *welfare community* ha segnato una traiettoria verso l'ibridazione delle forme organizzative nella programmazione e nella gestione dei servizi pubblici (Evers, 2005; Billis, 2010) che ha variamente attinto dai paradigmi riformatori della *governance* e del *new public management* (Guidi, 2011).

Il rapporto tra gli attori della comunità, investiti di un ruolo rilevante per la produzione di benessere sociale, e i portatori delle responsabilità formali di governo del territorio (le istituzioni statali locali) è diventato un oggetto preminente degli studi sul *welfare*. Questi studi hanno mostrato non solo le differenze di realizzazione nei vari contesti territoriali ma anche il mix assai articolato di opportunità e di rischi esistente nelle *partnerships* tra attori del Terzo Settore e istituzioni (Guidi, 2011; Brandsen, Pestoff, 2006). È stato mostrato inoltre come siano ancora le istituzioni statali e le professionalità ivi operanti a giocare il ruolo più importante nel determinare gli esiti delle *partnerships* con il Terzo Settore per la programmazione e la gestione di politiche e servizi (Bifulco, Centemeri, 2008). Vi è anche chi ha osservato casi di *partnership* tra organizzazioni del Terzo Settore e istituzioni locali che si risolvono in deleghe alle prime della gestione di scottanti problemi sociali (Campani, Guidi, 2009). D'altra parte si sono diffusi orientamenti critici verso la tendenza delle organizzazioni del Terzo Settore a uniformarsi a stili burocratici o d'impresa (Salvini, 2011). Alcune delle traiettorie con cui l'auspicio di una *welfare community* si è tradotta in pratica non sembrano, in definitiva, auspicabili al momento.

Nonostante le realizzazioni della *welfare community* lascino per certi versi insoddisfatti, il riconoscimento e la promozione dei potenziali della comunità costituiscono un orientamento importante – forse il più importante – per chi lavora nel sociale con intenti d'innovazione. Nel lavoro sociale di comunità, vi è chi ha identificato due approcci – complementari più che reciprocamente

esclusivi – di intervento: l’approccio dello sviluppo di comunità e quello del lavoro di rete (Twelvetrees, 2006, pp. 15-6). Il primo si orienta fondamentalmente all’accompagnamento “neutrale” e non direttivo dei progetti degli attori della comunità, mentre il secondo prevede la gestione di rapporti con gli attori della comunità per influenzarne le analisi e le scelte in funzione del miglioramento delle politiche e dei servizi per la comunità. In entrambi i casi, la comunità è il soggetto e l’oggetto degli interventi e il ruolo dei *social workers* è quello di contribuire alla crescita delle capacità della comunità di “badare a se stessa”, a partire dal riconoscimento delle soggettività informali esistenti.

Occorre comunque essere consapevoli che l’orientamento sussidiario contenuto nelle ipotesi dello sviluppo di comunità e del lavoro di rete non ha solo i vantaggi che molti hanno evidenziato. Nel campo della stessa psicologia di comunità, disciplina che forse più di altre ha contribuito allo sviluppo di orientamenti procomunitari nel lavoro sociale, vi sono contributi che hanno focalizzato l’attenzione su un rischio cruciale: quello della mitologizzazione della comunità e delle reti informali. Novara, Calderone, Lavanco (2001, pp. 47-8), ad esempio, hanno messo in chiaro che accanto ai benefici che la valorizzazione delle reti informali può produrre vi sono altrettanti costi da sopportare e gestire. Tra questi ultimi occorre includere il controllo che le reti informali impongono sui partecipanti, la carica di valori – non necessariamente positivi – che informano i gruppi, il particolarismo che può contraddistinguerli. La liquidazione dell’apporto delle istituzioni statali del sistema di *welfare* e la loro sostituzione con attori comunitari privati (anche quando privato-sociali) è quindi “pericolosa” (ivi, p. 47).

Anche grazie al contributo di de Leonardis (1998, pp. 49-74) e del filone di riflessioni sulla postdemocrazia (Crouch, 2003), si può essere oggi più consapevoli che l’investimento discorsivo e materiale in politiche e progetti di *welfare community* rischi di essere alimentato da una retorica dell’immediatezza e della bontà delle relazioni orizzontali che favorisce l’appiattimento politico delle questioni connesse al *welfare*.

3.3.3. Per concludere

Come abbiamo provato a mostrare, analogamente al vocabolario della “partecipazione”, anche quando approdiamo alla semantica della “comunità” siamo davanti al rischio di essere schiacciati dall’evocatività e dalla densità normativa di un concetto tanto in voga quanto ambiguo. Alimentato da una retorica di cui occorre saper riconoscere i rischi, la *welfare community* ha offerto ai *policy makers* e agli operatori del settore un paradigma cognitivo (Campbell, 2002) sulla cui base si è provato a progettare un sistema di interventi sociali che superasse alcuni dei limiti più evidenti del *welfare state* degli anni “gloriosi”.

La transizione dal *welfare state* alla *welfare community* è stata comunque meno generalizzata e radicale di quanto ci saremmo potuti aspettare dopo un dibattito tanto lungo, cospicuo e insistito. I suoi esiti più visibili consistono oggi nel *rescaling* e nella sussidiarizzazione delle politiche e dei servizi di *welfare*, con

la conseguente crescita d'importanza delle istituzioni pubbliche locali e degli attori del Terzo Settore. Sui risultati delle *partnerships* pubblico-privato che hanno ibridato le forme organizzative del *welfare* locale gli studiosi più disincantati hanno finora espresso riserve e critiche.

Ma la prospettiva della *welfare community* non è tramontata. Mantiene un'importanza di primo piano nell'orientare gli intenti più innovatori delle istituzioni pubbliche e dei professionisti sociali, anche oltre le *partnerships* tra istituzioni locali e organizzazioni del Terzo Settore (nelle quali la *welfare community* verosimilmente non si esaurisce, cfr. Villa, 2011).

Affrontare lo studio di politiche e progetti per i giovani orientati a riconoscere e valorizzare i potenziali comunitari significa in questa sede dedicare un'attenzione prioritaria alla comprensione dei significati in azione del termine "comunità" nonché osservare chi sono e come cambiano i protagonisti coinvolti e quali strumenti sono utilizzati (e come) per generare connessioni.

Parte seconda
Politiche giovanili in pratica.
Casi di traduzione locale

Le politiche giovanili in Toscana. Il contesto, la misura di *policy*, le modalità della ricerca*

di *Giulia Cordella e Riccardo Guidi*

In Toscana sono state molte le progettualità per i giovani attivate tra il 2006 e il 2011 nel sentiero istituzionale segnato dal protagonismo del nuovo ministero dedicato alle politiche giovanili (prima ministero delle Politiche giovanili, poi ministero della Gioventù). Tra queste, la più rilevante per scala, finalità e finanziamento è sicuramente l'“Azione di sistema” che la Regione Toscana, in virtù di un apposito Accordo di programma quadro con il ministero delle Politiche giovanili e dello Sviluppo economico, ha avviato nel 2008 sotto la denominazione di “Filigrane”. Lo studio di sei casi di progetti territoriali per i giovani che abbiamo realizzato si situa nel contesto istituzionale di questa misura di *policy* regionale.

In questo capitolo sono descritti alcuni dei caratteri più rilevanti di “Filigrane”, raccolti sulla base dell'analisi del materiale istituzionale prodotto e diffuso dai suoi promotori. Sono inoltre presentate le modalità utilizzate per studiare i progetti che sono stati realizzati in Toscana tra il 2009 e il 2011 sulla base degli indirizzi e del finanziamento di questa misura di *policy*.

4.1

Storia e caratteri della misura di *policy* regionale

Varie e differenziate sono state in Toscana le azioni per i giovani direttamente discendenti dalla programmazione ministeriale 2006-10 che, in via di realizzazione, si è protratta fino al 2011. Sul territorio troviamo tre sperimentazioni locali dei Piani locali giovani (attivati nei Comuni di Firenze, Orbetello e Prato)¹

* Il capitolo è il risultato di un lavoro congiunto e condiviso tra gli autori. Al fine dell'attribuzione è da considerare i PARR. 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4 di Giulia Cordella e i PARR. 4.1.5, 4.1.6, 4.1.7 e tutto il PAR. 4.2 di Riccardo Guidi.

1. I Piani locali giovani sono stati avviati in via sperimentale nel 2007 dal ministero delle Politiche giovanili e ANCI, con l'assistenza tecnica della rete ITER. Come si legge nella pubblicazione istituzionale che ne presenta le premesse e gli obiettivi, il Piano locale giovani è un «processo di *concertazione* tra più enti, istituzioni, organizzazioni e soggetti collettivi, al fine di armonizzare interessi diversi e individuare obiettivi comuni per l'attuazione di politiche giovanili orientate allo sviluppo locale e all'aumento della partecipazione dei giovani ai

e dieci progetti attivati nei dieci ambiti provinciali della Toscana (“UPIGITOS”, ovvero “Uniti Per I GIOvani in TOScana”) nel contesto dell’Azione province giovani². In Toscana, la misura di politica giovanile più rilevante nel solco del sentiero del protagonismo del nuovo ministero è stata comunque “Filigrane”.

4.1.1. Caratteri anagrafici: tempi, normativa di riferimento e risorse finanziarie

“Filigrane” è il nome dell’Azione di sistema in tema di politiche giovanili che la Regione Toscana ha realizzato sull’intero territorio regionale tra il 2008 e il 2010. Più precisamente, si può prendere a riferimento dell’avvio di “Filigrane” l’approvazione della D.G.R.T. dicembre 2008, n. 1051, avente ad oggetto: *Approvazione linee di indirizzo per la progettazione degli interventi “Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana”*, Aggiornamento anno 2008. Può dirsi conclusa, dal punto di vista politico, con il termine della VIII Legislatura della Regione Toscana e l’avvio della IX Legislatura nella primavera 2010.

Dal punto di vista del finanziamento della *policy*, “Filigrane” è stata realizzata sulla base delle risorse nazionali, regionali e locali destinate allo sviluppo delle politiche giovanili nel triennio 2007-09 in virtù degli accordi stipulati tra Regione Toscana, ministero delle Politiche giovanili e ministero dello Sviluppo economico a partire nei primi mesi del 2008. Come mostra la TAB. 4.1, le risorse dedicate (in *cash* e in valore delle ore-lavoro) superano complessivamente i 40 milioni di euro in tre anni.

processi decisionali» (ANCI, ministero della Gioventù, ITER, 2009, p. 22). Si concretizza in un *Documento di programmazione strategica locale* contenente il sistema locale di partecipazione e *partnership*, la definizione delle priorità locali per l’autonomia giovanile, la programmazione delle azioni e la loro attuazione (ivi, p. 29).

Le scelte fondative nonché gli strumenti del Piano locale giovani sono quelli tipici delle nuove politiche sociali (che aspirano a essere) locali, integrate, partecipate (Bifulco, Vitale, 2009). Nel 2008 risultavano partecipanti alla sperimentazione del Piano locale giovani, in veste di titolari, 27 Comuni in 16 Regioni italiane; i Comuni attivati (titolari e non) erano 80 (ANCI, ministero della Gioventù, ITER, 2009, pp. 52-8). Nel 2008 le risorse per le sperimentazioni dei Piani locali giovani ammontavano, tra finanziamento statale e cofinanziamenti locali, a poco meno di 4,5 milioni di euro (ivi, p. 52).

2. L’Azione province giovani è un’altra iniziativa sorta nel solco del nuovo protagonismo ministeriale 2006-10. È nata da un’intesa tra il dipartimento della Gioventù della presidenza del Consiglio dei ministri e l’Unione delle province d’Italia (UPI) e si è sviluppata mediante la pubblicazione annuale di bandi per la presentazione di progetti da parte di Province e UPI regionali; l’offerta di azioni di aggiornamento, confronto e diffusione di buone prassi rivolte ai decisori e ai gestori delle politiche giovanili, la realizzazione di attività di comunicazione e diffusione e di iniziative di coinvolgimento diretto delle nuove generazioni (in particolare degli istituti scolastici secondari superiori). Dal 2007 al 2012 l’Azione province giovani ha messo a bando in Italia poco più di 14 milioni di euro per i progetti presentati da parte di Province e UPI regionali. Cfr. www.azioneprovincegiovani.it (ultima consultazione: 11 giugno 2012).

TABELLA 4.1

Fonti finanziarie e importo dell'Accordo di programma quadro (APQ) tra ministero della Sviluppo economico, ministero per le Politiche giovanili e le Attività Sportive (POGAS) e Regione Toscana per lo Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana (D.G.R.T. 11 febbraio 2008, n. 100) (valori in euro)

Anno	Ministero Politiche giovanili	Regione Toscana	Enti Locali/Associazioni
2007	3.930.000,00	1.820.000,00	7.773.319,98
2008	3.930.000,00	1.820.000,00	7.773.319,98
2009	3.930.000,00	1.820.000,00	7.773.319,98
Totale	11.790.000,00	5.460.000,00	23.319.959,94
Totale complessivo: 40.569.959,94			

4.1.2. L'Accordo di programma quadro *Sviluppo delle politiche giovanili*

Gli indirizzi di “Filigrane” sono costruiti in coerenza di quelli precedentemente fissati nell'Accordo di programma quadro (d'ora in poi APQ) dal titolo *Sviluppo delle politiche giovanili*, sottoscritto tra ministero dello Sviluppo economico, ministero delle Politiche giovanili e Regione Toscana (approvato con D.G.R.T. 11 febbraio 2008, n. 100, e firmato nell'aprile 2008). Gli indirizzi di “Filigrane”, inoltre, costituiscono un aggiornamento degli indirizzi ispiratori della prima annualità (a cavallo tra 2007-08) di attuazione dell'APQ da parte della Regione (di cui alla D.G.R.T. del 12 novembre 2007, n. 803). “Filigrane” costituisce dunque una misura di *policy* regionale che, seppure ben identificabile per indirizzi, risorse, tempi e attività, è incardinata in una storia più complessa che la pone come prosecuzione (originale, ma vincolata) di accordi e indirizzi precedenti³.

La lettura dei documenti dell'APQ, della D.G.R.T. 803/2007 e della D.G.R.T. 1051/2008, manifesta comunque un alto livello di coerenza e coesione. L'APQ *Sviluppo delle politiche giovanili in Toscana* è finalizzato a

migliorare la qualità della vita dei giovani e a valorizzare il loro ruolo e apporto nella società per un loro sviluppo individuale che si manifesta in forme ed espressioni positive, operando attraverso iniziative finalizzate a sviluppare risorse e potenzialità, promuovere opportunità di crescita e di partecipazione (APQ 2008 - art. 2.4).

Nel quadro di tale finalità, gli obiettivi che l'APQ si propone sono:

a) favorire la partecipazione e la socializzazione con percorsi di crescita personale e la qualificazione del tempo libero, in un'ottica globale e comunitaria affinché i giovani siano protagonisti dello sviluppo;

3. Anche la D.G.R.T. 803/2007 mostra elevati punti di contatto con gli indirizzi a fondamento di “Filigrane”, sebbene riveli un orientamento tematico più generalista agli oggetti della progettazione locale.

- b) sviluppare la rappresentanza e la cittadinanza attiva sperimentando nuove forme e occasioni di partecipazione;
- c) promuovere protagonismo e responsabilizzazione ricorrendo a opportunità di sviluppo dell'autonomia attraverso l'aumento delle opportunità di transizione alla vita adulta;
- d) sostenere e promuovere la cultura della legalità sperimentando forme di confronto e interazione fra giovani e istituzioni;
- e) sostenere e promuovere la creatività favorendo lo sviluppo di abilità e talenti dei giovani;
- f) incentivare l'impegno sociale sperimentando la dimensione valoriale e sociale del volontariato e sviluppando la cultura della solidarietà;
- g) realizzare strumenti di informazione, ricercando il miglioramento dell'offerta informativa e della produzione delle informazioni sostenendo, nel contempo, la creazione di reti (APQ 2008 - art. 2.3).

Come mostra la Relazione tecnica a sostegno della D.G.R.T. 803/2007, l'APQ è coerente con le indicazioni programmatiche della Giunta regionale Toscana 2005-10 che si situano in continuità con gli indirizzi del Piano nazionale giovani varato nel febbraio 2007 dal ministero per le Politiche giovanili (in attuazione del DPEF 2007-11), dei programmi comunitari FESR e FSE, dei *Libri bianchi europei sulla gioventù* del 2001-03, della Carta Europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale e del Patto Europeo della gioventù approvati dal Consiglio Europeo tra il 2003 e il 2005.

Sul piano del funzionamento, l'APQ si presenta come un documento di indirizzo, funzionale per di più alla costruzione di un contesto di programmazione e finanziamento di iniziative locali destinate ai giovani. Viene perciò attuato in modo mediato, attraverso la selezione, nonché il finanziamento da parte dei firmatari dell'APQ di progetti proposti e realizzati da soggetti locali che si inseriscano in modo giudicato adeguato nelle priorità fissate dai soggetti firmatari. Tra i soggetti firmatari è la Regione ad avere titolo a predisporre l'istruttoria tecnica dei progetti (APQ 2008 - art. 3.3). Alla figura dirigenziale di vertice della struttura amministrativa regionale vengono infine affidati dall'APQ (2008 - artt. 7.1 e 7.2) i compiti di coordinamento e di vigilanza sull'attuazione dell'APQ stesso, rappresentando «in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori» (APQ 2008 - art. 7.2.a).

La Regione assume dunque un ruolo prevalente nella traduzione in pratica dell'APQ, sebbene i firmatari operanti su scala nazionale mantengano una posizione centrale in tema di finanziamento degli interventi che, secondo le disposizioni dell'art. 5.b passano alla fase attuativa solo «allorché saranno maturate le condizioni tecnico-finanziarie per renderli attuativi». Le disposizioni dell'APQ sembrano mettere il ministero dello Sviluppo economico nel ruolo di avere l'ultima parola sulla disponibilità di risorse e sui modi per renderle disponibili (APQ 2008 - art. 7.2.a).

L'APQ richiede anche all'art. 5 l'aggiornamento delle *Linee-guida regionali*, citando la necessità di innovare sia le procedure per la costruzione degli interventi che le modalità di concertazione per l'approvazione dei progetti. Coeren-

temente a tale previsione, la Regione Toscana ha approvato la D.G.R.T. dicembre 2008, n. 1051 (con la quale può considerarsi avviata ufficialmente l'azione "Filigrane") che aggiorna la previsioni in tema di politiche giovanili contenute nella precedente D.G.R.T. 803/2007.

4.1.3. Le finalità dell'Azione di sistema "Filigrane"

La comparazione tra la D.G.R.T. n. 803 e la D.G.R.T. n. 1051 mostra, sul piano degli indirizzi, sia elementi di continuità che di innovazione. Gli elementi di continuità riguardano soprattutto alcuni elementi di approccio generale, ad esempio la necessità di implicare il mondo adulto nelle politiche per i giovani, il richiamo alla comunità come contesto e obiettivo delle politiche giovanili. Sono tuttavia molteplici gli elementi innovativi della D.G.R.T. 1051/2008 da cui origina "Filigrane".

Sul piano dell'approccio alle politiche giovanili, alcuni elementi vengono rinforzati. È articolata l'importanza dello «sviluppo del senso di Comunità» quale «scenario di riferimento [...] all'interno del quale collocare le azioni specifiche» (D.G.R.T. 1051/2008 - *Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana, Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008, p. 2). Viene inoltre affermata con forza la centralità del contributo dei giovani toscani alla costruzione della comunità nella quale vivono.

Su questa premessa si basa tutta la logica progettuale e tutta la potenziale forza dell'operatività proposta. Non si tratta di sviluppare azioni di educazione, formazione, crescita dei giovani perché loro *stiano bene* fra loro, si tratta di sviluppare una progettualità che attraverso azioni anche di sistema valorizzi la crescita del giovane attore (se non autore) di Comunità (*ibid.*).

L'indirizzo fondamentale della *policy* regionale è dunque quello di promuovere la connessione tra sviluppo personale e professionale dei giovani da coinvolgere e sviluppo della comunità di riferimento. In questa direzione, "Filigrane" si orienta, con la D.G.R.T. n. 1051, verso una visione dinamica e non-formale del "pubblico", come esito di relazioni tra attori territoriali diversi e corresponsabili della sua produzione e manutenzione.

Su tali premesse, "Filigrane" si caratterizza per essere una *policy* regionale che aspira a promuovere e a orientare un sistema di interventi territoriali per/ con i giovani toscani. Mentre le previsioni contenute nella D.G.R.T. 803/2007 individuavano l'accesso al lavoro, alla casa e alla formazione tra le linee strategiche settoriali (D.G.R.T. 803/2007 - *Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana, Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, p. 7), la proposta della D.G.R.T. 1051/2008 è più coesa. "Filigrane" si caratterizza come una politica giovanile di promozione della responsabilità, della partecipazione, del protagonismo sociale. La sua finalità dichiarata è quella di «affermare prima e diffondere poi la cultura della Cittadinanza e [di] sviluppare il senso della comunità, in un processo di protagonismo giovanile "dal basso"» (ivi, p. 3).

4.1.4. Architettura e *governance* della *policy* regionale

Con la D.G.R.T. 1051/2008, viene inoltre significativamente innovata la *governance* delle politiche giovanili regionali. “Filigrane” risulta essere un’azione regionale a sostegno di progettazioni locali da orientare, cofinanziare, monitorare, collegare e rendere visibili. Si tratta dunque di una *policy* costruita sul presupposto di una chiara divisione del lavoro istituzionale: l’ente regionale orienta, finanzia e valuta progetti promossi e gestiti dai livelli di governo locali (anche con il contributo di enti privati). In particolare, si riserva di definire i criteri per l’approvazione e il cofinanziamento degli interventi, le azioni di rete di interesse regionale di ambito sovracomunale e/o sovraprovinciale, le iniziative innovative di specifico interesse regionale (d’intesa con i territori), nonché di promuovere e gestire la *governance* complessiva della *policy* (D.G.R.T. 1051/2008 - *Sviluppo delle Politiche giovanili della Regione Toscana, Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008, p. 7). Rispetto alla regolazione precedente il ruolo della Regione risulta più marcato e mirato e un peso molto maggiore, anche a questo livello di governo, viene attribuito alle «espressioni della società civile» che vengono coinvolte, assieme agli Enti Locali, nel processo di definizione dei criteri per il finanziamento dei progetti, nelle azioni di interesse regionale, nelle iniziative innovative (*ibid.*). Ai livelli di governo intermedi (le Province) viene riconosciuto d’altra parte un ruolo «di coordinamento, di armonizzazione e di concertazione su scala locale» (*ivi*, p. 7) che include un protagonismo di primo piano nella concertazione regionale circa i progetti locali da finanziare.

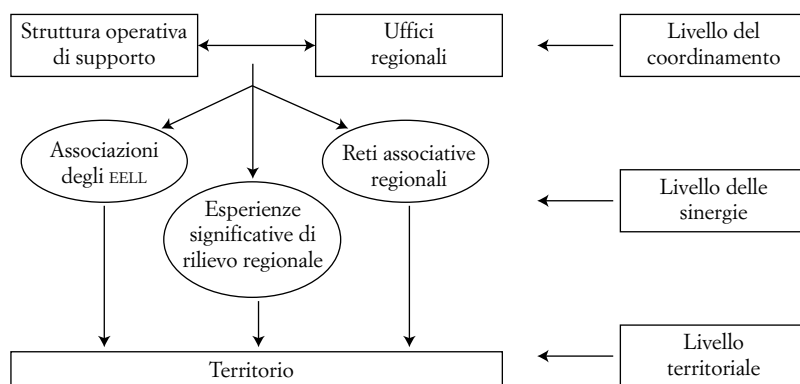
A fronte della riproposizione di un assetto per di più consueto nella ripartizione dei compiti istituzionali nelle politiche pubbliche locali contemporanee, “Filigrane” si caratterizza per una *governance* più articolata e, per certi versi, più originale. Il coinvolgimento del Terzo Settore nell’azione di governo regionale è infatti un tratto centrale dell’innovazione che la D.G.R.T. 1051/2008 intende promuovere. Viene disposta per “Filigrane” una struttura di *governance* distribuita su tre livelli. Nel primo, il livello di *coordinamento*, non operano solo gli Uffici regionali già deputati alle politiche giovanili, ma anche una “Struttura operativa di supporto” appositamente costituita, avente il compito di coadiuvare il coordinamento delle azioni proposte nelle *Linee-guida* e di coordinare le azioni di Sistema (D.G.R.T. 1051/2008 - *Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana, Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008, p. 11). La Struttura operativa di supporto viene costituita mediante il coinvolgimento del Centro nazionale per il volontariato (cfr. D.G.R.T. 1° dicembre 2008, n. 1011), un’organizzazione di volontariato di secondo livello, con sede a Lucca e attiva, tra i molti campi d’intervento, anche nella promozione della cultura della cittadinanza attiva e responsabile tra i giovani.

Il secondo livello della *governance* della *policy* regionale è denominato dalla D.G.R.T. 1051/2008 «livello delle *sinergie*». Sono identificati a questo livello tre tavoli specifici di confronto tra i soggetti del coordinamento della *policy* e gruppi di attori regionali strategici: 1. le associazioni degli enti locali; 2. le reti

associative regionali di particolare rappresentanza e rappresentatività a livello regionale; 3. le esperienze regionali di politiche giovanili ritenute significative (D.G.R.T. 1051/2008, *Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana, Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008, p. 11).

Il terzo livello della *governance* è quello territoriale e coinvolge i soggetti del coordinamento in un confronto costante con il territorio (enti locali, gestori dei progetti territoriali...). Oltre a questi tre livelli, la D.G.R.T. 1051/2008 cita altri soggetti con cui costruire confronti significativi nel corso dell'attuazione della *policy*, ad esempio i giovani partecipanti ai progetti locali finanziati nel contesto degli indirizzi e delle risorse di "Filigrane". La FIG. 4.1 sintetizza la complessa *governance* della misura di *policy*. La fitta rete di relazioni prevista dalla D.G.R.T. 1051/2008 serve, secondo i promotori di "Filigrane", ad agevolare i processi di decisione e di implementazione dell'azione, «sulla base di un rapporto caratterizzato dall'integrazione e dall'interdipendenza» (ivi, p. 12).

FIGURA 4.1

La *governance* di "Filigrane"

Fonte: riproduzione da *Sviluppo delle politiche giovanili della Regione Toscana, Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008, D.G.R.T. 1051/2008.

4.1.5. Le attività e gli strumenti della *policy* regionale

Con la D.G.R.T. 1051/2008, la Regione Toscana individua anche le attività e gli strumenti caratterizzanti di "Filigrane". La *policy* regionale include tre *Azioni di sistema*: 1. lo sviluppo di strumenti di relazione tra esperienze e di comunicazione pubblica; 2. la costruzione di un *marchio* di riconoscimento dei progetti locali che espliciti «il comune scenario di riferimento ricondotto allo *Sviluppo del senso di Comunità*» (ivi, p. 5); 3. la conduzione di un monitoraggio partecipato

dei progetti finanziati finalizzato anche «allo sviluppo di un processo circolare permanente di programmazione-azione-diffusione-verifica a livello regionale» (*ibid.*).

A queste si somma un'ulteriore attività, promossa e gestita a livello regionale, denominata *Azione attiva regionale*, e composta – secondo le disposizioni della D.G.R.T. 1051/2008 – da tre iniziative: 1. realizzazione di attività sperimentali locali; 2. *workshop* di confronto territoriale fra i promotori dei progetti finanziati; 3. un evento annuale residenziale coinvolgente i giovani partecipanti ai progetti locali finanziati.

Il principale strumento di attuazione locale degli indirizzi della *policy* consiste comunque nel finanziamento di specifici progetti locali. La D.G.R.T. 1051/2008 dedica molto più spazio della precedente D.G.R.T. 803/2007 alla definizione degli orientamenti tematici e degli elementi necessari per la redazione dei progetti. Tra i primi, viene data priorità ai temi della creatività giovanile “di comunità”, all’impegno sociale e al protagonismo civico, alla coesione e alla convivenza e, infine, alla sicurezza urbana. Per la redazione dei progetti, d’altra parte, viene richiesta un’attenzione specifica a individuare i *soggetti* coinvolti e i *bisogni* a cui rispondere, a definire i rapporti tra le azioni per/con i giovani proposte e il *contesto* territoriale, a descrivere nel dettaglio le *attività* da proporre ai giovani, evidenziare la strategia di *valutazione* adottata e le attività di *disseminazione* proposte. Rispetto alla regolazione regionale precedente, le richieste per i proponenti di progetti locali sono più elevate. D’altra parte sparisce il richiamo a un elenco, apparentemente tassativo, che la D.G.R.T. 803/2007 faceva alla tipologia di interventi finanziabili, lasciando dunque maggiore libertà di scelta degli oggetti della progettazione nel contesto di “Filigrane”.

Come nella precedente regolazione, anche con la D.G.R.T. 1051/2008 i progetti locali vengono finanziati dalla Regione per un massimo del 65% del costo totale e – novità rispetto alla D.G.R.T. 803 – vengono ammessi al finanziamento solo se è indicato, già in ingresso e a garanzia della futura effettiva partecipazione, il nominativo di un giovane referente per il gruppo dei soggetti coinvolti dal progetto.

4.1.6. Una *policy* “in direzione sognatrice e avventurosa”

Oltre ai caratteri oggettivi, appena richiamati, “Filigrane” è anche una storia che, nei racconti dello staff della Struttura operativa di supporto alla *policy*, colpisce per l’alto investimento personale e l’elevata densità delle narrazioni. Seguire la ricostruzione offerta dalle figure più attive su scala regionale nella traduzione in pratica di “Filigrane” può essere un modo per identificare meglio il profilo specifico della *policy* nonché le attività che più l’hanno caratterizzata.

Nel racconto contenuto nel manuale *Di pari passo. Giovani, territorio, istituzioni partecipano. L’esperienza di Filigrane in Toscana* (Andorlini *et al.*, 2011), “Filigrane” è presentata come un prodotto assai articolato, nel quale l’impostazione culturale data dai promotori (la «piattaforma culturale», *ivi*, pp. 10-5) gioca un ruolo di primo piano, informando sia progetti e azioni sul territorio

che un processo di sviluppo di reti e connessioni tra gli attori locali e regionali. Il carattere innovativo dell'azione politica regionale è per gli autori del manuale un elemento che alimenta un profilo specifico di identità: "Filigrane" viene presentata come un'azione sperimentale che apre una "nuova stagione" delle politiche giovanili regionali, stimolando e orientando la riflessione culturale dei soggetti delle politiche giovanili toscane e mettendo a sistema ("rafforza, amplifica, sviluppa") gli interventi (ivi, p. 9).

Con l'obiettivo di facilitare la trasferibilità della *policy*, lo staff di "Filigrane" identifica nelle pagine del manuale, oltre alle premesse culturali di riferimento, anche le azioni che più hanno caratterizzato l'"Azione di sistema". La prima attività messa in evidenza è riassunta sotto l'acronimo VALORI⁴ con cui "Filigrane" si è dotata di un «nuovo modo di fare *monitoraggio* e accompagnamento di progetti» (ivi, p. 23). Esplicito è, nel racconto dei promotori, il tentativo di dare all'attività un approccio processuale e partecipativo, oltre le verifiche formali e lo stile del controllo tipici degli enti finanziatori. La seconda attività, decisamente ricca e articolata, a cui viene dedicata una peculiare attenzione riguarda la *comunicazione*. Nello sforzo di sintesi dei promotori, le attività comunicative di "Filigrane" sono finalizzate a connettere in rete i progetti (attraverso l'invio del camper di "Filigrane" sul territorio, un blog e un sito istituzionale, una newsletter periodica e attraverso le connessioni con i media partner giornali, radio, tv e web). D'altra parte, si dà peculiare rilevanza alle azioni di incontro, confronto e formazione per i giovani sul tema della comunicazione sociale. In terzo luogo, i promotori evidenziano l'importanza delle *azioni formative* realizzate per i soggetti delle politiche giovanili toscane (i *workshops*), intesi come «momenti territoriali di riflessione», «occasioni in cui apprendere e ricevere stimoli», «palestre di riconoscimento», strumento per «consolidare le reti di collaborazione» (ivi, p. 46). Anche l'area del *protagonismo giovanile* riceve una trattazione specifica. Vi si comprendono i due Campi residenziali di "Filigrane" realizzati nella primavera 2010 e aventi a tema il riuso e gli stili di vita sostenibili e l'accessibilità dell'ambiente urbano. Di questi è messa in evidenza soprattutto la «forte modalità esperienziale che permette a chi partecipa di sperimentare concretamente buone pratiche di convivenza» (ivi, p. 61). Accanto ai Campi, una peculiare attenzione viene data alle quattro *Azioni territoriali sperimentali* (Empoli, Prato, Isola d'Elba, Mugello) che, attive su diversi fronti tematici, hanno cercato di «trovare un punto di incontro fra strutture formali e non formali che incidano sullo sviluppo di comunità del territorio di sperimentazione» (ivi, p. 69). Infine viene dato uno spazio rilevante ad alcune iniziative che hanno "dato parola" ai giovani toscani. Il riferimento è in particolare al percorso verso la realizzazione di due documenti redatti da due gruppi di giovani (*L'utopia è realizzabile* e *Convivenze*) e al progetto "I giovani chi?" sulla rappresentazione

4. L'acronimo sta per "Valorizzare, Accompagnare, creare Legami, Opportunità, Riconoscimento, Interazione fra i progetti, fra le persone e fra le organizzazioni" (ivi, p. 23).

e l'autorappresentazione dei giovani che è giunto alla realizzazione di un documento audio-visivo.

4.1.7. “Filigrane” in periferia: i progetti locali cofinanziati

Nel manuale, lo staff rivolge prioritariamente l'attenzione alle iniziative promosse e gestite dal “centro”, con l'impegno diretto della Struttura operativa di supporto all'azione “Filigrane”. È in queste attività, nella loro struttura e nel contesto nel quale maturano, che vengono identificati i caratteri salienti della *policy*, quelli potenzialmente trasferibili o replicabili.

È tuttavia da evidenziare che la traduzione in pratica della *policy* regionale generata a partire dalla firma dell'APQ ha anche un fronte assai più “periferico”, quello dei progetti aventi scala regionale e locale che nel triennio 2008-10 vengono cofinanziati in virtù degli indirizzi e delle risorse dell'APQ. Come mostra la TAB. 4.2, nel 2009 vengono complessivamente cofinanziati 121 progetti territoriali, per un importo totale di € 2.851.000,00 (a cui deve aggiungersi il cofinanziamento messo a disposizione dai promotori locali dei progetti) (All.A - D.G.R.T. 184/2009). Nel 2010 il numero dei progetti territoriali cofinanziati sale a 130, per un importo totale di € 2.866.000,00 (più la quota di cofinanziamento locale) (All.A - D.G.R.T. 90/2010). Nel 2008 invece, prima dell'avvio di “Filigrane”, sono invece stati finanziati – sempre con le risorse dell'APQ – 166 progetti, per un cofinanziamento totale di € 3.000.000,00 (più la quota di cofinanziamento locale) (All.B - D.G.R.T. 100/2008). Si tratta nel complesso di numeri significativi che attestano l'esistenza di una progettualità diffusa e consistente sul territorio toscano tra il 2008 e il 2010 sulla base delle risorse e degli indirizzi dell'APQ e di “Filigrane”.

TABELLA 4.2

Progetti territoriali e regionali cofinanziati nel triennio 2008-10

Anno	Numero progetti territoriali cofinanziati	Importo complessivo cofinanziamento regionale
2008	166	€ 3.000.000,00
2009	121	€ 2.851.000,00
2010	130	€ 2.866.000,00
Totale	417	€ 8.717.000,00

I progetti territoriali hanno avuto nel triennio protagonisti, consistenza finanziaria e propositi differenti. Tra i soggetti proponenti, maggioritari sono gli Enti Locali, singoli o associati, e in misura minore i soggetti del Terzo Settore, i quali tuttavia svolgono funzioni di primo piano nella gestione dei progetti. I progetti hanno inoltre un peso finanziario molto differente, oscillante tra piccoli importi (sotto i € 10.000,00 di cofinanziamento regionale) e cifre di molto superiori (anche più di € 100.000,00 per progetti locali e di € 400.000,00 per progetti regio-

nali). Come mostrano in modo sintetico le visualizzazioni contenute nelle FIGG. 4.2, 4.3 e 4.4, nelle tre annualità di finanziamento i progetti territoriali hanno per la gran parte ricevuto cofinanziamenti regionali di piccolo importo (inferiore ai 20 mila euro) e, in misura minore, di importo medio (superiore ai 20 e inferiore ai 40 mila euro), mentre assai meno frequenti sono i progetti che hanno ricevuto cofinanziamenti superiori.

FIGURA 4.2

Distribuzione degli importi di cofinanziamento dei progetti territoriali per lo sviluppo delle politiche giovanili in Toscana, anno 2008 (All.B - D.G.R.T. 100/2008)

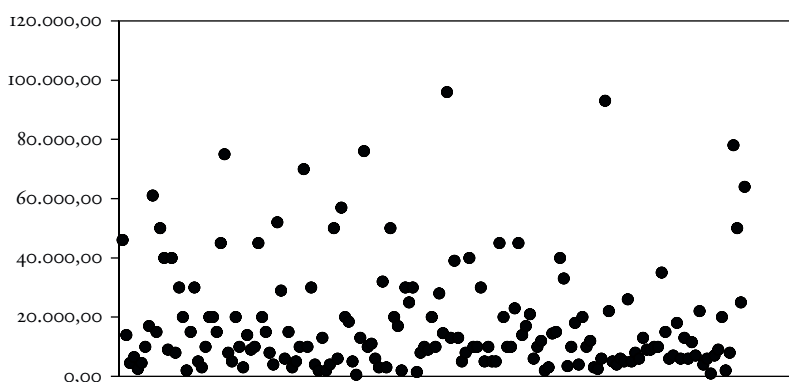


FIGURA 4.3

Distribuzione degli importi di cofinanziamento dei progetti territoriali per lo sviluppo delle politiche giovanili in Toscana, anno 2009 (All.A - D.G.R.T. 184/2009)

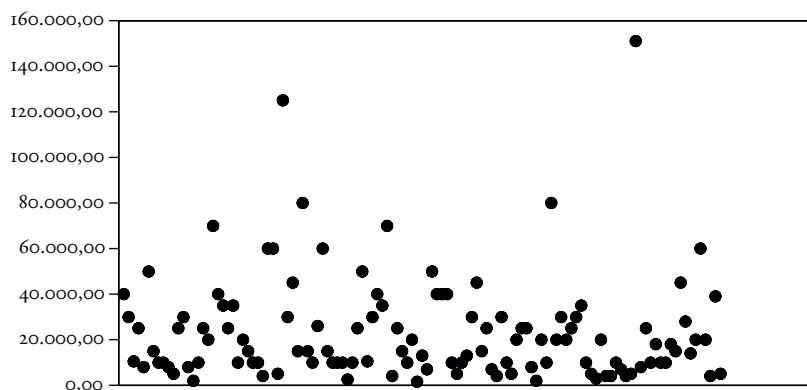
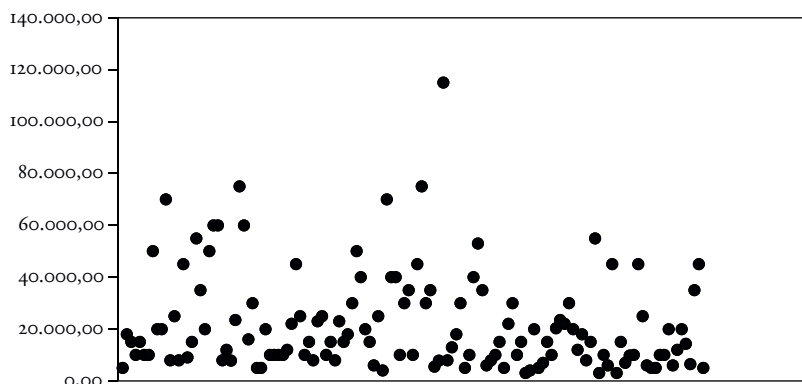


FIGURA 4.4

Distribuzione degli importi di cofinanziamento dei progetti territoriali per lo sviluppo delle politiche giovanili in Toscana, anno 2010 (All.A - D.G.R.T. 90/2010)



Le attività cofinanziate, di durata massima annuale, sono di varia natura e, negli anni 2009-10, vengono iscritte dai promotori in sette assi tematici (esclusivi, sebbene siano evidenti alcuni margini di sovrapposizione):

1. Favorire la partecipazione e la socializzazione.
2. Incentivare l'impegno sociale.
3. Promuovere protagonismo e responsabilizzazione.
4. Realizzare strumenti di informazione.
5. Sostenere e promuovere la creatività.
6. Sostenere e promuovere la cultura della legalità.
7. Sviluppare la rappresentanza e la cittadinanza attiva.

Si tratta di priorità tematiche coerenti con le previsioni dell'APQ e ben situate nella stagione delle "nuove politiche giovanili" intraprese non solo dalla Regione Toscana, ma da molte altre amministrazioni regionali e locali anche in virtù del nuovo protagonismo del governo nazionale.

4.2

Strumenti per lo studio di casi di traduzione in pratica

Quanto precede costituisce lo scenario politico-istituzionale – o meglio, alcuni dei tratti più salienti di questo – nel quale matura l'azione di *policy* regionale⁵. La nostra attenzione nei confronti di questa è specifica e peculiare.

5. Nella breve ricostruzione del contesto politico-istituzionale di questa misura di *policy* regionale si deve d'altra parte considerare anche la tradizione toscana di governo. Come ha sostenuto Floridia (2008), la Toscana si caratterizza in Italia soprattutto per essere un contesto

4.2.1. Obiettivo, approccio della ricerca, selezione dei casi

Abbiamo focalizzato l'attenzione su ciò che è accaduto in “periferia”, nei territori dove i progetti locali sono stati ideati e realizzati, cercando di osservare le traiettorie di traduzione in pratica degli indirizzi dell'azione di *policy* regionale e, più in generale, di alcuni dei principi ispiratori delle politiche sociali contemporanee. Per svolgere il lavoro è stato adottato un approccio *bottom-up* che abbiamo caratterizzato con i contributi della cosiddetta “sociologia della traslazione” applicata allo studio delle politiche pubbliche (cfr. CAP. 1). Ciò ha significato ammettere in partenza l'ipotesi che i soggetti locali promotori e gestori dei progetti agiscano con proprie specificità e in contesti peculiari, nonché che nella traduzione gli indirizzi della *policy* regionale, incrociando la densità dei caratteri locali, siano reinterpretati per essere applicati.

Coerentemente all'adozione di un approccio *bottom-up*, abbiamo cercato di raggiungere gli obiettivi di ricerca mediante una serie di studi di caso (Yin, 2003) concentrati sulla realizzazione di singoli progetti per i giovani. La nostra popolazione di riferimento per la scelta dei casi da studiare è stata quella composta dai progetti territoriali, di durata annuale, selezionati e cofinanziati dalla Regione Toscana nel 2009 sulla base degli indirizzi e delle risorse di “Filigrane” e dell'APQ. Nell'intento di lavorare con strumenti che facilitassero la profondità della ricostruzione delle traiettorie di traduzione abbiamo concentrato l'attenzione solo su un piccolo numero di progetti che non consente alcuna generalizzazione dei risultati a cui siamo pervenuti (obiettivo peraltro escluso sin dall'inizio dal nostro disegno di ricerca).

I progetti selezionati per lo studio, come mostra la TAB. 4.3, sono stati sei. Non ponendoci obiettivi di rappresentatività, abbiamo costruito il campione in maniera non probabilistica, ritenendo comunque opportuno differenziare i progetti per territorio (differenti province e differenti ambiti morfologici) e per entità finanziaria (piccola, media, grande, rispetto alla scala dei cofinanziamenti regionali). Per la scelta dei progetti da studiare abbiamo proceduto in due fasi: in una prima, con modalità *desk*, è stato selezionato un caso per ognuna delle province toscane (per un totale di dieci); in una seconda, mediante interviste esplorative, sono stati eliminati dal campione i casi nei quali si sono riscontrate difficoltà insormontabili per la realizzazione degli studi o elementi tali da far ritenere questi casi marginali rispetto agli obiettivi di ricerca.

4.2.2. Oggetti di interesse e modalità di rilevazione

Seguendo l'ipotesi della pluralità delle tipologie di variabili incidenti nei processi di traduzione pratica delle politiche pubbliche (cfr. CAP. 1), abbiamo ritenuto opportuno articolare gli ambiti e gli oggetti da focalizzare.

politico e istituzionale caratterizzato dalla lunga tradizione di concertazione con gli enti locali, dalla tensione verso la partecipazione e dalle buone *performances* amministrative.

TABELLA 4.3
Panel degli studi di caso

Nome progetto	Soggetto titolare	Ambito territoriale di realizzazione	Priorità tematica	Importo totale	Cofinanziamento regionale
“Valdigiovani”	Comune di Massa e Cozzile (PT)	Massa e Cozzile (PT)	Favorire la partecipazione e la socializzazione	€ 160.000,00	€ 80.000,00
“La ZIA fumava”	Comune di Massa (MS)	Massa	Sostenere e promuovere la cultura della legalità	€ 19.000,00	€ 5.000,00
“Diversamente Liberi”	Comune di Livorno (LI)	Livorno	Promuovere protagonismo e responsabilizzazione	€ 175.568,00	€ 40.000,00
“Voglio una vita spericolata?”	Comune di Barga (LU)	Mediavalle-Garfagnana	Favorire la partecipazione e la socializzazione	€ 54.000,00	€ 35.000,00
“Centri di aggregazione giovanile”	Comunità Montana Amiata Grossetana (GR)	Amiata Grossetana	Favorire la partecipazione e la socializzazione	€ 179.227,20	€ 70.000,00
“Reading per la pace”	Associazione Rondine Cittadella della pace (AR)	Arezzo	Sostenere e promuovere la creatività	€ 65.200,00	€ 10.000,00

Nelle attività di indagine empirica di ogni caso-studio, abbiamo dato prioritario interesse a tre ambiti di relazione. Il primo ambito è stato quello *front line*, consistente nei rapporti tra i soggetti promotori/gestori dei progetti e i destinatari degli interventi, cioè i giovani. Il secondo ambito relazionale preso in considerazione è stato il *back line*, nel quale abbiamo compreso le relazioni che i partner del progetto territoriale hanno praticato al fine della sua realizzazione. Nel terzo ambito di osservazione, provvisoriamente denominato *off line*, abbiamo incluso le variabili più lontane dal contesto locale e specifico dell'intervento, ma – in ingresso – ipoteticamente incidenti sulle realizzazioni progettuali.

Gli ambiti relazionali da osservare (principalmente il *front line* e il *back line*) per ogni caso-studio hanno ricevuto, nella preparazione alle attività *field*, una duplice segmentazione: per fasi progettuali e per oggetti tematici di interesse. Per la segmentazione delle fasi progettuali abbiamo preso a riferimento il consueto modello del *project management*, differenziando tra fasi *preparatorie/ideative*, fasi *realizzative* e fasi *valutative*. La segmentazione degli oggetti specifici da osservare in ognuno degli ambiti di relazione è avvenuta sulla base delle acquisizioni della letteratura sulla partecipazione, sull'importanza dei processi di apprendimento per la traduzione pratica delle politiche pubbliche e tenendo conto degli indirizzi della misura di *policy* regionale (cfr., al proposito, i precedenti capitoli). Abbiamo quindi considerato prioritari, nei nostri studi di caso, i seguenti oggetti tematici:

- L'identità dei giovani coinvolti nei progetti e la connessione tra giovani e territorio che le attività alimentano.
- Le rappresentazioni dei giovani che i promotori/gestori del progetto producono.
- Le modalità specifiche della partecipazione dei giovani che le attività del progetto allestiscono.
- Gli strumenti per l'apprendimento reciproco di cui i progetti dispongono nonché gli esiti di apprendimento che consentono.

La TAB. 4.4 cerca di restituire in estrema sintesi l'articolazione degli oggetti di osservazione dei casi-studio.

Sulla scorta del disegno di ricerca costruito sulla base di queste ipotesi e scelte, le modalità di rilevazione dei dati (raccolti tra agosto 2010 e marzo 2011) hanno cercato di avvicinarsi il più possibile alle pratiche di progetto vissute dagli attori e di valorizzare i loro punti di vista mediante un'ampia libertà di espressione (Montesperelli, 1998). Interviste individuali e collettive in profondità (a referenti dei soggetti titolari e gestori del progetto e ad alcuni dei destinatari coinvolti) e osservazione partecipata (di momenti del progetto), quando ritenuta praticabile, sono state le tecniche utilizzate per la raccolta dei dati, oltre all'analisi dei documenti prodotti nel contesto del progetto. Per le interviste in profondità è stata utilizzata una traccia semistrutturata, flessibile, condivisa dallo staff di ricerca e articolata intorno ai 4 oggetti di indagine menzionati. I dati raccolti sono stati elaborati con modalità non-standard dai singoli ricercatori e, a più riprese, anche in momenti di confronto collettivo.

TABELLA 4.4
 Sintesi degli oggetti di osservazione nei casi-studio

Fasi del progetto	Ambiti di relazione	Oggetti di indagine
Fasi preparatorie/ideative	<i>Front</i> Relazioni tra promotori-gestori da una parte e destinatari del progetto dall'altra.	1. Identità dei giovani coinvolti e connessione tra giovani e territorio. 2. Rappresentazioni dei giovani prodotte dai promotori/gestori del progetto.
Fasi realizzative	<i>Back</i> Relazioni dentro la <i>partnership</i> per la gestione del progetto.	3. Modalità della partecipazione dei giovani.
Fasi valutative	<i>Off</i> Relazioni fuori dalla <i>partnership</i> incidenti sul progetto.	4. Strumenti per l'apprendimento reciproco (ed esiti di apprendimento).

Partecipazione giovanile e Terzo Settore a Livorno: tra vecchi e nuovi dilemmi di rappresentanza*

di *Isabella Arbuatti e Giulia Cordella*

Se guardiamo i processi partecipativi attraverso i quali diversi tipi di attori (pubblici e privati, individuali e collettivi) sono coinvolti nella progettazione e realizzazione delle politiche per i giovani, diventa sempre più importante sapersi dotare di griglie di lettura che ci permettano di orientarci tra la molteplicità di possibili espressioni racchiuse dietro il concetto di partecipazione. I Cantieri della partecipazione, realizzati all'interno del progetto "Diversamente liberi" che analizzeremo in questo capitolo, con la loro ricca dialettica interna sono un esempio interessante di come, anche in presenza di una cornice normativa comune (quella elaborata e presentata a livello regionale dall'azione "Filigrane"), il concetto di partecipazione si declini secondo una variabilità di modelli, a volte in apparente contrasto. Di quale partecipazione si parla, dunque?

Non sempre nelle pratiche possiamo rintracciare il riferimento ad approcci culturali ben definiti, visto che ci troviamo di fronte a "risignificazioni" di volta in volta differenti (Gherardi, Lippi, 2002), spesso devianti rispetto all'omogeneità di modelli culturali codificati. Tuttavia alcune griglie interpretative forniscono uno strumento di confronto utile per identificare alcuni criteri di analisi. L'obiettivo è quello di individuare la maniera degli attori locali di rapportarsi, più o meno consapevolmente, nelle pratiche ai differenti discorsi e retoriche sulla partecipazione, analizzando i gap tra prassi e teoria (Eliasoph, 2007, p. 281), e portando alla luce le implicazioni e le ambivalenze di ciascun approccio.

L'analisi del caso-studio ha cercato di muoversi lungo questa direttrice, supportata da alcune domande che si sono imposte nel corso dell'osservazione: 1. Chi partecipa alla definizione e all'implementazione del progetto e con quale grado di coinvolgimento lo fa? 2. Come gli attori chiave di questo processo interagiscono tra loro? In particolare quale ruolo giocano i cosiddetti soggetti intermedi (rappresentati, in questo caso, dal mondo dell'associazionismo e del terzo settore) e l'attore pubblico nel costruire azioni locali partecipative? 3. Quali sono i modelli culturali di riferimento adottati e quale grado di riflessività si genera attorno ad essi? 4. Qual è l'obiettivo, la posta in gioco: il cambia-

* Per quanto il lavoro sia frutto di un percorso di ricerca e analisi e riflessione congiunto delle due autrici, possiamo attribuire il PAR. 5.1 a Isabella Arbuatti e i PARR. 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 a Giulia Cordella.

mento sociale o un coinvolgimento momentaneo? In definitiva quale potere e che margine di azione si danno ai giovani?

5.1

Partecipazione di chi? I Cantieri di Livorno

Il progetto “Diversamente liberi” nasce nel 2007 per iniziativa del Comune di Livorno che vuole dare nuovo impulso istituzionale alle politiche per i giovani, fino a quel momento fortemente residuali¹.

Per raggiungere questo obiettivo, l'amministrazione comunale decide di aprire un dialogo e una collaborazione con esponenti di associazioni del contesto livornese che da anni lavorano con il mondo giovanile. Da un lato, infatti, si ritiene difficile stabilire un contatto diretto, non mediato, con i giovani, dall'altro, si vogliono mettere a sistema le risorse, le conoscenze e le competenze dei diversi soggetti che compongono l'articolato e ricco mondo associativo livornese.

Alla proposta del Comune rispondono inizialmente quattro associazioni: ARCI, ANFFAS, Teatro del Porto e Nido del Cuculo, che, insieme all'amministrazione, si pongono come primo obiettivo quello di migliorare la propria conoscenza sulle realtà giovanili livornesi e sui loro bisogni. Il risultato è una video-indagine realizzata attraverso un lavoro condiviso tra un gruppo di giovani e associazioni, che mette sotto la lente di ingrandimento il mondo giovanile, riuscendo a fornirne una rappresentazione dinamica e articolata. Il lavoro di realizzazione si sviluppa all'interno di quattro laboratori organizzati dalle associazioni². Il risultato è un filmato ricco e dal ritmo veloce, in cui i giovani sono in primo piano nell'esprimere quello che c'è, e, specialmente, quello che manca nell'azione politica nei loro confronti. Le tematiche affrontate sono molteplici: dall'offerta ludica e culturale, all'uso degli spazi, al legame con la città, fino a temi più sentiti e attuali come il precariato e le difficoltà nella ricerca di lavoro.

Lo sviluppo successivo del progetto ha ancora come protagonista la realtà associativa, che il Comune continua a individuare come attore competente e strategico nel dialogo e nell'interazione con il mondo giovanile. Nella seconda annualità il progetto vede la presentazione della video-inchiesta al Teatro Goldoni all'interno di una manifestazione di due giorni durante la quale diverse

1. Soggetto titolare del progetto è il Comune di Livorno: nato inizialmente per volontà dell'allora assessore alle Politiche sociali e Associazionismo Alfio Baldi (membro della giunta del precedente sindaco Lamberti), il progetto è stato successivamente preso in carico dall'assessore alle Culture con delega alle Politiche giovanili Mario Tredici (membro della giunta dell'attuale sindaco Cosimi). Il progetto “Diversamente liberi” è stato cofinanziato dalla Regione Toscana al Comune di Livorno con D.G.R.T. 184/2009, per un importo totale di € 40.000 (e un costo totale di € 175.568,00), e ancora al Comune di Livorno con D.G.R.T. 890/2010, per un importo di € 75.000 (e un costo totale del progetto di € 135.000).

2. Nido del Cuculo si occupa delle riprese video; Teatro del Porto e ANFFAS formano i giovani intervistatori ed elaborano con loro i temi e le domande delle interviste; ARCI si occupa di individuare i luoghi di incontro e di aggregazione dei giovani nella città.

associazioni organizzano iniziative musicali, sportive, ludiche, animando diversi punti del centro di Livorno.

Con l'obiettivo di raccogliere attorno a sé tutte quelle realtà che lavorano con il mondo giovanile per costruire politiche ad esso dedicate, il Comune di Livorno dà vita, durante la seconda annualità del progetto, a un tavolo di progettazione sulle politiche giovanili, il Tavolo Giovani. Inizialmente composto dalle quattro associazioni della video-inchiesta, il Tavolo nel corso degli anni si arricchisce di un numero crescente di realtà del Terzo Settore, non tutte aderenti a "Diversamente liberi". Al Tavolo sono invitate tutte le associazioni del territorio livornese che, pur presentando caratteristiche differenti (vi troviamo infatti associazioni come ARCI e ANFFAS presenti da molti anni a Livorno, e associazioni come Loop video produzioni o Lab Lab nate invece di recente), sono accomunate dall'interesse o dall'esperienza rispetto ai mondi giovanili:

Il Tavolo Giovani si chiama così perché si occupa di giovani, non perché sia costituito da giovani [...]. È nato proprio con l'intento di creare un organismo che promuova politiche giovanili, in questa ottica è visto da noi, è un organismo che si prodiga, si dà da fare per creare situazioni per i giovani. E questo è stato un grande cambiamento perché non c'era nulla prima (A, responsabile progetto "Diversamente liberi", Comune di Livorno).

Promotori di questa innovazione non sono, dunque, i giovani, ma soggetti esperti, principalmente l'amministrazione e gli attori del Terzo Settore che promuovono politiche in ambito giovanile.

Un gruppo di soggetti del Tavolo saranno i promotori della terza annualità di "Diversamente liberi": nel 2009 il progetto raccoglie infatti l'opportunità di usufruire dei fondi derivanti dagli Accordi di programma quadro (cfr. CAP. 4) e viene aperto a un numero sempre più ampio di associazioni, che propongono una serie di laboratori per i ragazzi, chiamati Cantieri della partecipazione, ciascuno secondo la propria storia e le proprie competenze³. "Diversamente

3. Tra le esperienze presenti:

- l'associazione Todo Modo conduce un percorso formativo volto all'acquisizione di competenze tecniche in campo artistico (scenotecniche e costumistiche).
- ARCI realizza un laboratorio di pratiche musicali finalizzato all'allestimento di una banda musicale multietnica, composta da giovani e adolescenti appartenenti alle diverse comunità straniere cittadine.
- Itinera formazione realizza un laboratorio di scrittura creativa con l'obiettivo di favorire, da un lato, la promozione della creatività giovanile nell'ambito della scrittura, e, dall'altro, il piacere della lettura, anche grazie all'incontro con giovani autori.
- *Video Ergo Sum* è il titolo del laboratorio condotto dal Circolo del cinema Kinoglaz con l'obiettivo di fornire gli strumenti di analisi del linguaggio audiovisivo e stimolare la produzione di piccoli documentari e filmati chiamati *Kinogiornali* e proiettati nei cinema della città.
- Teatro del Porto e ANFFAS realizzano un percorso volto all'acquisizione di consapevolezza creativa e di linguaggio teatrale, elementi necessari per allestire spettacoli e *performances*.
- CEIS Livorno ONLUS opera all'interno del mondo della scuola, coinvolgendo gli studenti in *focus groups* e simulate attorno alle tematiche legate alla cittadinanza, al protagonismo attivo e consapevole, all'impegno sociale, alla legalità.

liberi” si concretizza quindi come un contenitore in cui trovano spazio diverse esperienze finalizzate allo sviluppo di capacità, soprattutto in ambito culturale, artistico e ricreativo dei giovani⁴.

Accanto ai laboratori il progetto è accompagnato da alcune *azioni trasversali*, due delle quali volte a documentare lo svolgimento dei singoli interventi: l'associazione Take it Easy cura un laboratorio giornalistico finalizzato alla produzione di un libretto che illustra le attività e le iniziative realizzate nel corso del progetto, mentre Loop video produzioni cura un documentario video sulle attività promosse dalle diverse realtà associative. Una terza azione, a cura dell'associazione Lab Lab, che esamineremo oltre, è volta a sperimentare un percorso di progettazione partecipata con i ragazzi della città.

La quarta annualità del progetto si struttura nel segno della continuità e del rafforzamento delle esperienze già esistenti e affida ancora al Tavolo Giovani l'obiettivo di definire e promuovere una rete inclusiva di soggetti che coprogetta e promuove percorsi rivolti ai giovani. In questa prospettiva vengono riproposti una serie di percorsi laboratoriali, mantenendo le azioni trasversali di documentazione (pubblicazioni, produzioni multimediali ecc.) del percorso compiuto.

5.2

Il ruolo dei giovani nei Cantieri della partecipazione

Quali dispositivi partecipativi vengono allestiti dunque all'interno dei Cantieri della partecipazione e come cambiano, nel corso di questi quattro anni di vita del progetto?

Una prima osservazione attiene al ruolo dei e delle giovani: mentre nella video-inchiesta iniziale non sono soltanto oggetto di indagine ma vengono coinvolti attivamente nella definizione delle tematiche da affrontare, oltre che nella realizzazione del prodotto finale, nelle fasi successive di “Diversamente liberi”, con l'apertura a un numero sempre più ampio di associazioni e la trasformazione del progetto in un prodotto corale, l'immagine dei giovani tende a opacizzarsi e la loro posizione a divenire più “periferica”: i giovani si limitano ad aderire alle diverse proposte presentate dalle associazioni che si pongono come interpreti dei loro desideri.

Nella maggior parte dei casi la possibilità dei giovani di partecipare in maniera attiva si sviluppa in uno step successivo, all'interno dei singoli laboratori, che possono così diventare un'occasione di protagonismo per il giovane. È ciò che succede, per esempio, nel laboratorio di “consapevolezza creativa” condotto da ANFFAS e Teatro del Porto, in cui, a partire da una riflessione su se stessi e le proprie competenze, ciascun partecipante può dedicarsi a sviluppare, con la guida degli operatori, le proprie capacità artistiche, nel linguaggio espressivo da

4. Nelle interviste si richiama più volte il fatto che la scelta degli ambiti di azione sia legata anche alla forte presenza di gruppi artistici (musicali e non solo) sul territorio livornese che non trovano spazi adeguati per esprimersi.

lui scelto. Il risultato sarà la costruzione di uno spettacolo pubblico progettato e messo in scena dai ragazzi stessi. L'associazione lavora in una prospettiva di cambiamento che si riflette di conseguenza anche sulla posizione che il giovane assume nel laboratorio, facendolo passare da mero fruitore di un pacchetto predisposto da altri ad attore che, in maniera consapevole e responsabile, dà il proprio contributo, partecipa e si attiva per trovare autonomamente gli strumenti e cogliere le opportunità per raggiungere i propri obiettivi.

L'obiettivo [era] rendere i giovani che partecipavano al nostro laboratorio consapevoli del fatto che tutti abbiamo fatto nella nostra vita qualcosa di artistico, il problema è che non ce ne siamo resi conto; il senso era quello di renderli consapevoli, fargli trovare i mezzi per tirare fuori ciò che fanno. [...] Il nostro obiettivo è proprio quello che riescano a fare eventi senza che ci siano dietro associazioni o Tavolo Giovani o progetti, anche perché le opportunità ci sono, basta andarle a cercare (B, operatrice Associazione ANFFAS).

Questo processo di cambiamento investe anche la relazione tra il giovane e l'adulto, intervenendo sull'asimmetria di potere che la caratterizza e ridefinendola a favore del primo.

Con le dovute differenze tra le proposte dei diversi soggetti, la partecipazione che si sviluppa nella maggior parte dei laboratori è riconducibile a un modello partecipativo che potremmo definire, con Borghi (2006), *problem solving* o addirittura passivo: un modello, cioè, in cui i bisogni sono fissati a priori dalle realtà che propongono i laboratori e in cui i giovani non hanno il potere di definire l'agenda delle attività da organizzare. Attori chiave del processo sono le diverse realtà associative che, sulla base della propria lettura dei bisogni, mettono in campo le competenze di cui sono in possesso per creare opportunità di apprendimento per i ragazzi e le ragazze della città, adeguate e coerenti con quanto da loro espresso:

Quello che io personalmente cerco di fare è avere sempre il polso della situazione rispetto al mondo giovanile, capire dove stanno andando, le voglie, gli stimoli, non solo secondo il costume, ma proprio perché per noi, per le attività che facciamo, avere il polso della situazione è questione di sopravvivenza (C, operatore Associazione Todo Modo).

A questo insieme articolato di proposte, elaborate dalle associazioni a partire da un ascolto dialogico con il "planeta giovani", può tuttavia corrispondere una rappresentazione, per così dire, "statica" del giovane, visto come una sorta di "contenitore" che spetta al mondo adulto riempire: un soggetto caratterizzato da una molteplicità di bisogni, a volte anche diametralmente opposti, che il mondo adulto deve captare e canalizzare, svolgendo un complesso ruolo di mediazione tra il giovane e la realtà circostante⁵.

5. Consapevole di questa mancanza per i giovani di poter influenzare le decisioni di partecipazione pubblica, il Comune di Livorno al momento dello studio di caso stava cercando di allestire, accanto al Tavolo Giovani, una Consulta formata, questa volta, da soli giovani.

5.3

Quando i giovani decidono: verso un approccio *problem setting*

Da questo modello “mediato” di partecipazione, basato su un approccio *problem solving*, si discosta la progettualità realizzata dall’associazione Lab Lab (Laboratorio Labronico) la cui azione, nata dall’esperienza del Cisternino 2020⁶, rimanda ai principi del modello partecipativo di tipo *problem setting* (cfr. CAP. 3). L’associazione coinvolge gli studenti delle scuole superiori del comune di Livorno e giovani legati a diversi ambienti del mondo associativo e delle parrocchie in una giornata di coprogettazione sulle politiche giovanili della città, con l’obiettivo di far emergere la loro voce sui loro bisogni e spingerli ad attivarsi in prima persona per realizzare le proprie proposte.

Partendo da quanto emerso dal video della prima annualità, che evidenziava le lacune dell’offerta per i giovani nella città, l’associazione prova a ribaltare la prospettiva e a far emergere, ascoltare e raccogliere le idee dei/delle giovani rispetto alla propria città: «Noi abbiamo deciso di proporre la domanda alla rovescia, e cioè, se dovessi decidere te che cosa vorresti che ci fosse? E poi, di più, che cosa saresti disposto a organizzare?» (D, socia Lab Lab).

La giornata di coprogettazione viene accuratamente preparata attraverso incontri e simulazioni nelle scuole superiori e nelle diverse realtà territoriali coinvolte, per stimolare i giovani a riflettere su come attivarsi in prima persona, e si conclude con un evento finale, condotto attraverso la metodologia dell’*Open Space Technology*⁷, che vede coinvolti un centinaio di ragazzi.

L’idea parte dal riconoscimento che le attività portate avanti nelle precedenti annualità di “Diversamente liberi”, per quanto di qualità, fossero state presentate dalle associazioni senza una precedente fase di ascolto, il più possibile inclusiva, dei/delle giovani della città. Oltre a una maggiore difficoltà nell’individuare i bisogni dei/delle giovani, il limite più grande che l’associazione intravede in questo modo di agire è una mancanza di educazione all’assunzione di responsabilità e all’attivazione dei giovani, che, secondo quanto emerso nei diversi incontri preparatori, tendono ad aspettarsi che sia il mondo adulto a creare opportunità ed essi/e dedicate e non a impegnarsi attivamente per crearle.

6. Laboratorio di azione locale partecipata condotto da Marinella Sclavi e Susan Gorge per scegliere insieme la destinazione d’uso di una struttura pubblica da riqualificare e destinare alla popolazione giovanile di Livorno. L’approccio proposto da Sclavi e George si basa sull’utilizzo di metodologie di ascolto attivo e su un approccio partecipativo *problem setting*.

7. L’*Open Space Technology* è uno strumento di apprendimento informale che agevola la circolazione di informazioni, conoscenze, esperienze all’interno di organizzazioni o gruppi e permette di affrontare processi di cambiamento quando è necessario un confronto su questioni complesse e dove non esiste una soluzione univoca. Il metodo nasce vent’anni fa, da un’intuizione dell’antropologo americano Harrison Owen, e poggia le sue fondamenta su elementi come la passione, l’interesse e l’autorganizzazione dei lavori. Diversamente dalla maggior parte delle dinamiche partecipative, infatti, l’*Open Space* lascia liberi i partecipanti di utilizzare le modalità di lavoro che ritengono più opportune.

Il progetto di Lab Lab cerca, in primo luogo, di stimolare il protagonismo dei giovani nella creazione di tali opportunità e, al tempo stesso, di proporre alle istituzioni e al mondo del Terzo Settore un'innovazione rispetto al modo di concepire la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze nella costruzione delle politiche a loro dedicate. L'evento dell'*Open Space Technology* viene pensato quindi come un'azione trasversale a tutto il progetto di "Diversamente liberi" e si pone l'obiettivo di portare i risultati emersi dal processo al tavolo di progettazione delle associazioni per la costruzione e la progettazione dell'annualità successiva:

La nostra idea era quella di mettere attorno a un tavolo tutti i soggetti che si occupano di giovani e i giovani a progettare insieme. Quindi secondo noi il nostro progetto, doveva essere un po' l'occasione per presentare il progetto dell'anno dopo, il 2010 (E, socia Lab Lab).

Si può quindi dire che questo modello partecipativo promosso da Lab Lab tende a rafforzare 1. la voce dei cittadini e le opportunità di inclusione; 2. la disponibilità delle istituzioni a recepire questa voce.

Due sono tuttavia le criticità principalmente individuate dall'associazione, strettamente connesse l'una all'altra. La prima attiene la carenza di rappresentanti delle realtà del mondo associativo alla giornata dell'*OST*: mentre si riconosce una buona risposta da parte del mondo giovanile, il cui coinvolgimento era stato accuratamente preparato negli incontri preliminari, sono paradossalmente gli operatori delle realtà associative a non maturare un senso di appartenenza nei confronti di questa attività del progetto:

Molto probabilmente non siamo state in grado di far capire quello che volevamo fare alle associazioni, e quindi le associazioni ci hanno permesso di andare a fare le nostre attività [le simulazioni di progettazione partecipata, *N.d.R.*] nei loro spazi però poi alla fine non hanno avuto chiaro che loro dovevano venire lì (D, socia Lab Lab).

Nell'ottica di Lab Lab, il soggetto associativo avrebbe dovuto fungere da moltiplicatore dell'azione di ascolto e avrebbe aiutato i giovani a conoscere ed entrare in contatto con le realtà già operanti sul territorio. L'*Open Space Technology* invece, per sua natura, non avrebbe rappresentato il fine ultimo del progetto, ma semplicemente una tappa di un processo che avrebbe dovuto portare a un incremento delle capacità di *voice* e attivazione dei giovani e, al tempo stesso, un *setting* idoneo a facilitare l'ascolto e l'incontro di più voci nella definizione dei problemi.

Questo primo limite porta con sé una seconda criticità individuata dall'associazione, ovvero la mancanza di una condivisione dei risultati dell'*OST* all'interno del Tavolo Giovani. Complice il recente cambiamento dei funzionari dell'amministrazione referenti del progetto per il Comune di Livorno, non viene raggiunto, se non parzialmente, l'obiettivo di fare degli esiti dell'azione trasversale condotta da Lab Lab una delle basi per la progettazione di "Diversa-

mente liberi” per l’annualità successiva, fatto che porta l’associazione Lab Lab a uscire dal progetto:

Il risultato è stato che, anche per motivi di tempo e di scadenze nella presentazione del bando dell’APQ, questo progetto non è stato minimamente... neppure presentato al tavolo. [...] In pratica noi siamo riusciti solamente adesso a chiedere di prendere in considerazione questo nostro lavoro anche solo come forma di indagine che Comune, Regione e Ministero hanno pagato. Noi speravamo di consegnare i desideri dei ragazzi a chi li poteva aiutare a realizzare e invece, per ora, questa idea di “chiediamo ai giovani cosa vogliono e l’anno dopo proviamo a farlo” non è stata colta (E, socia Lab Lab).

Tra gli esiti positivi riconosciuti all’azione emerge la costituzione di un piccolo gruppo di adolescenti che, sostenuti e accompagnati dall’associazione Lab Lab, si sono attivati per realizzare alcune piccole attività sul territorio e un progetto impegnativo: una fiera del fumetto a Livorno sul modello del Lucca *Comics and Games*⁸. Tra gli obiettivi di questo metodo di azione vi è infatti, al di là del contenuto delle azioni e dei piccoli progetti promossi dai giovani, l’acquisizione di capacità: «Anche se poi non facessero questa fiera del fumetto loro hanno imparato un sacco di cose, dalle piccole alle grandi» (D, socia Lab Lab).

5.4

Partecipazione e rappresentanza: quali ambivalenze?

Il modello di partecipazione promosso da Lab Lab, per quanto ispirato a un’idea di partecipazione che mette il giovane al centro del processo fin dalla sua ideazione, mostra però alcuni limiti, e, in primis, quello di non essere un modello condiviso:

Io non sono uno che crede molto, non perché lo ritengo sbagliato a priori ma perché non è poi così veritiero, nei processi di partecipazione in cui tipo coinvolgi le persone e chiedi a ciascuno “te cosa vorresti fare?” e tutti rispondono “io vorrei...” e poi c’è l’associazione che prende tutto quello che emerge. A me non convince molto questo modo di costruire partecipazione, perché se poi viene alla fine una cinquantina di persone che vogliono la sala giochi più grande, poi la devi fare, perché se non la fai hai costruito un processo falso, hai preso in giro delle persone e comunque devi motivare perché non fai la sala giochi. Per me spendere 20.000 euro per una sala giochi... No! Nemmeno se è comunale, nemmeno se è gratuita, perché non credo che rientri in quello di cui la città ha bisogno. A me torna di più la video-inchiesta che abbiamo fatto perché lì vengono fuori spunti, stimoli. E poi io credo molto nel Terzo Settore, nel ruolo che può avere e credo abbia anche delle responsabilità per cui se vengono fuori degli stimoli a quel punto si cerca di elaborarli e di definire con l’amministrazione comunale, provinciale e regionale risposte su questo tipo di cose... (F, operatore “Diversamente liberi”).

8. La più importante mostra mercato del fumetto a livello nazionale.

L'approccio proposto dall'associazione Lab Lab trova quindi delle resistenze tra gli operatori del progetto, come risultato di una mancata condivisione della sua opportunità all'interno del Tavolo Giovani. Come sottolineato da Carson e Martin (1999), i modelli che si ispirano ad approcci *problem setting* e con metodi dialogico-deliberativi sono efficaci solo se assunti in primo luogo e tenuti in seria considerazione dalle istituzioni, ovvero dai decisori pubblici. Inoltre, in letteratura si riconosce la difficoltà di accettazione di questo modello da parte dei rappresentanti, non solo politici ma anche del mondo associativo, in quanto porta con sé la percezione di una perdita di influenza di questi attori nel processo progettuale e decisionale (Fareri, 2009).

Ciò che viene messo in discussione è il trasferimento, che viene percepito, spesso erroneamente come totale, delle responsabilità e, di conseguenza, del potere decisionale ai giovani in maniera diretta, mentre si rivendica, non acriticamente, il ruolo del Terzo Settore come garante degli interessi generali delle parti:

Quello che mi preoccupa è *bypassare* il tessuto associativo per andare a toccare, in vista anche del riconoscimento delle attività anche politiche, direttamente la società civile. Questo rischia di essere un *cliché* che viene riproposto anche su scala nazionale, in cui le politiche vanno alla ricerca di una sorta di *imprimatur* diretto da parte dell'elettorato, senza il confronto con tutta una serie di gruppi intermedi che a volte rappresentano anche delle nicchie di sottopotere, ma che d'altro canto spesso sono garanzia che il potere politico si confronti con soggetti, non voglio dire paritari, ma che sono comunque in grado di sostenere un certo tipo di domanda. In questo senso mi preoccupa sempre il gruppo informale, perché per definizione cambia di umore e in definitiva lascia al politico tutto il potere. La discussione è quindi del tutto aperta, anche all'interno del tavolo: come superare umani e comprensibili elementi di rigidità, proposti da certi aggregati associativi, senza per questo andare direttamente al gruppo informale dei rappresentanti dei giovani *tout court* che significa poco, giuridicamente nulla e di fatto fa ritornare sempre nelle mani del soggetto politico tutto il potere senza un reale confronto (F, operatore "Diversamente liberi").

Ciò che si rifiuta è quindi una visione "dogmatica" della partecipazione, che prevede vi sia un modello culturale privilegiato e alcune tecniche di riferimento, a favore di una visione più critica dei diversi metodi e delle diverse finalità che spingono a desiderare un coinvolgimento più o meno diretto dei giovani nelle politiche che li riguardano.

Inoltre, si richiama al dibattito della rappresentatività dei progetti proposti e della loro capacità di incarnare i desideri di una collettività più ampia:

Anche lì, opinione mia, è limitante: io ci sono stata all'OST, c'era chi voleva il ballo di fine anno, chi voleva il Lucca Comics... Dico io, non è che quelle sono per forza le esigenze della gioventù livornese e io devo dare credito a quelle, avrai tirato fuori delle voci...! (C, operatrice "Diversamente liberi").

L'applicazione di un metodo di ascolto attivo non garantisce, infatti, che le posizioni emerse siano necessariamente quelle più rappresentative, anche se si cerca

di portare alla discussione un campione di voci il più stratificato possibile (nella fase di preparazione vengono coinvolti studenti delle scuole superiori, giovani appartenenti a diversi gruppi e di diversi orientamenti)⁹. Per esempio, quando la partecipazione dei giovani è affidata all'autoselezione, questa forma di ascolto premia certamente chi è già, per inclinazione, carattere o estrazione culturale, più protagonista¹⁰, mentre penalizza tendenzialmente chi, per i motivi opposti, è dotato di minore capacità di *voice*.

Il tema della rappresentatività delle azioni proposte, e quindi della legittimità delle decisioni finali, è tuttavia un tema cruciale anche nel momento in cui vi sono dei soggetti terzi che si pongono come "intermediari" per tentare un processo il più possibile inclusivo:

Da quello che abbiamo visto nelle scuole i bisogni che emergevano dai giovani hanno poco a che vedere con l'idea di politica giovanile pubblica. Per cui io non lo so che azione può fare il Tavolo Giovani, se veramente risponde a un bisogno generalizzato. Perché anche il corso di musical e scrittura creativa comunque risponde ai bisogni di una minoranza (D, operatrice Lab Lab).

Il problema che si pone è, nei fatti, un problema di legittimità delle scelte assunte *in nome di altri*, ed è in relazione a questa questione che, normalmente, la partecipazione entra in tensione con la rappresentanza (Vitale, 2007). Ciò che si contesta è l'opportunità che l'associazionismo si sostituisca *in toto* ai giovani nell'interlocuzione con il mondo istituzionale e nelle decisioni inerenti le questioni di politica giovanile. Questa sfiducia non è motivata da una supposta incapacità dei singoli soggetti intermedi, ma dal fatto che ogni forma di rappresentanza, è, in generale, sia *presentazione*, cioè capacità di dar voce a domande e interessi, che *rappresentazione*, cioè immagine e fantasma di una realtà diversa, mai interamente ascoltata (Melucci, 1991).

La differenza tra i diversi approcci quindi, si gioca nel ruolo affidato ai giovani e nell'obiettivo stesso della partecipazione, utile in sé per incrementare la capacità di azione dei cittadini e la loro influenza nelle decisioni che li riguardano o, piuttosto, strumento ambivalente che rischia di essere un processo manipolatorio o finto, se non adeguatamente mediato da alcune rappresentanze.

Il rischio individuato in questo secondo approccio è di considerare il giovane come soggetto inidoneo ad assumersi responsabilità decisionali sulle politiche pubbliche che lo riguardano, con la conseguenza di: 1. prendere decisioni potenzialmente inefficaci, parlando in nome di altri; 2. non andare a incidere sul problema della generale carenza di attivismo civico e fiducia nei confronti delle istituzioni e dei vecchi canali di rappresentanza:

9. Cfr., per quanto attiene al dibattito sulla legittimità degli esiti della deliberazione, Fung, Wright (2003); Carson, Harzt-Karp (2005); Button, Ryfe (2005); Fishkin, Farrar (2005).

10. Questo è il motivo per cui si tende a privilegiare, in questi casi, campioni casuali di cittadini.

Quello che manca è la fiducia che poi queste cose le puoi fare. Quello che manca ai ragazzi quando tu gli vai a dire “ci sono dei soldi, come vorresti fossero spesi?”. Loro non sanno cosa rispondere, non ci hanno mai pensato. Non c’è un attaccamento alla cosa pubblica. Prima c’era una partecipazione nei partiti, nelle associazioni, nella scuola, ora l’idea di protagonismo... ora non sanno proprio cos’è. Se gli chiedi cosa vogliono fare non sanno cosa rispondere perché sono convinti che nessuno glielo chieda, perché nessuno gliel’ha mai chiesto. A proposito di questa sfiducia, il fatto che possano realizzare un’iniziativa, magari piccola, di nicchia, non rappresentativa, per noi sarebbe l’occasione per andare da quelli che c’erano all’OST e dirgli “guardate che se tutti facevate come quei dieci anche le vostre iniziative sarebbero state realizzate. È possibile (E, socia Lab Lab).

Con alcune forzature abbiamo individuato alcuni modelli distinti di “fare partecipazione”: non si tratta di modelli rigidi, definibili per differenza, ma di contenitori dai confini permeabili e strettamente intrecciati l’uno all’altro.

È bene precisare, inoltre, che, sia che si proponga un modello più diretto (*problem setting*) che uno più “mediato” (passivo o *problem solving*) non mancano percorsi virtuosi e di responsabilizzazione dei giovani coinvolti:

Quest’anno Todo Modo, siccome attraverso i laboratori sono rimasti dei ragazzi, sta pensando di far fare il laboratorio a questi nuovi ragazzi che hanno partecipato a “Diversamente liberi” 2009: si comincia quindi a vedere un po’ il frutto! (A, responsabile progetto “Diversamente liberi”, Comune di Livorno).

Anche nell’ambito del coordinamento del progetto due rappresentanti delle associazioni si sono “fatte da parte” per lasciare spazio all’ingresso di due ragazzi nel processo organizzativo e gestionale.

Il problema, non è dunque quello di identificare, tra le alternative, un modello di partecipazione “vera”, attribuendole un apposito marchio e distinguendola così da quella, o da quelle, meno autentiche (Fareri, 2009). Si tratta piuttosto di analizzare quali processi di riflessività e di apprendimento si generino attorno ai differenti approcci e ai differenti metodi, anche in relazione a quella che appare come mancanza di confronto secondo una prospettiva di negoziazione e contaminazione, che rende le distinzioni tra i diversi modelli più marcate nei loro punti di contatto.

5.5

Molti progetti per quale progetto?

Una delle criticità che emerge con forza nelle interviste, anche se con visioni contrastanti, è la mancanza di un progetto unitario. L’incremento dei finanziamenti, con l’arrivo dei fondi dell’APQ, ha permesso di aprire il progetto a un numero sempre maggiore di realtà promotrici e, per costruire un processo il più possibile inclusivo, il Comune ha scelto di lasciare ampi margini di autonomia alle realtà del Terzo Settore.

Questo progetto ha tenuto allo stesso Tavolo molte associazioni che per diversi aspetti erano in conflitto tra loro, perché la struttura, la progettazione si è articolata anche sul

criterio dell'autonomia: cioè associazioni che riuscivano a stare dentro un cappello complessivo di progetto, con una finalità, con un tipo di obiettivo che era quello di fare degli interventi significativi nel mondo giovanile, a carattere culturale, sociale, partecipativo. [...] Al Tavolo molte associazioni lavorano in vari contesti con i giovani e da tempo hanno, di fatto, rapporti con i giovani, metodi di approccio e intercettazione ben strutturati, per cui quello che ho visto io è l'aver riprodotto ognuno nel proprio progetto quel metodo di intercettazione e coinvolgimento... (D, operatore "Diversamente liberi").

Nonostante tale livello di autonomia permetta il superamento di un'ottica di competizione su risorse scarse, "Diversamente liberi" si presenta attualmente più come un insieme di progetti individuali che come un progetto unitario.

La cosa negativa è che si è andato un po' a perdere l'obiettivo comune, l'obiettivo è rimasto comunque quello di riuscire a coinvolgere i giovani. Ci sono associazioni che fanno teatro, associazioni che fanno cinema, altre che si occupano dei giovani nella scuola, c'è un po' di tutto e quindi si vanno a toccare un sacco di realtà giovanili e questa è una cosa positiva, ma dall'altra parte si è perso un po' l'obiettivo comune che c'era all'inizio, che naturalmente con quattro associazioni era più facile da perseguire [...].

Sarebbe molto bello che nel prossimo "Diversamente liberi" tutti andassero verso un obiettivo e ognuno portasse il suo contributo. E questo un po' manca, è una critica ma in positivo: piano piano ognuna deve rinunciare a un po' di autonomia per cercare di farsi influenzare dalle altre associazioni. [...] altrimenti ci si trova a scontrarci sul discorso economico, sul fatto che ognuno vuole portare avanti il proprio progetto, come abbiamo fatto noi quest'anno, non lo nego. [...] Quindi tutti devono fare delle rinunce, ma se ci fosse una progettualità comune, si partirebbe già dalla fonte (G, operatrice progetto "Diversamente liberi").

L'allargamento del progetto a un numero sempre maggiore di attori e, al tempo stesso, il desiderio di preservare una propria autonomia progettuale, ha condotto, nelle ultime due annualità, a una progressiva frammentazione del progetto. Questa atomizzazione, come già detto, si riscontra tanto nell'assenza di un obiettivo comune più stringente, quanto nella presenza di diversi modelli culturali e di azione che fanno da sfondo all'azione con i/le giovani. Tra questi, come abbiamo visto, vi sono una pluralità di modi, spesso meno dissimili l'uno dall'altro di quanto essi stessi si percepiscano, di intendere i processi partecipativi. Nonostante l'informalità del Tavolo Giovani faccia sì che esso si caratterizzi come un contenitore in cui possono coesistere e si possano esprimere liberamente una pluralità di modelli e di opinioni, manca probabilmente uno spazio non occasionale ma strutturato per il confronto, la condivisione e la contaminazione delle diverse visioni di cui ogni realtà è portatrice. Complice la struttura del lavoro sociale per progetti (cfr. *infra*, CAP. 11), il Tavolo sembra caratterizzarsi, al momento dell'intervista, più come uno strumento finalizzato alla progettazione che alla riflessione:

in quindici giorni dovevi scrivere di tutto, li fanno uscire con una scadenza immediata [i bandi]. Io facevo parte del pool di progettazione [...] abbiamo preso i progetti di tutti

e li abbiamo messi insieme. [...] È un peccato perché non riesci a dare un obiettivo comune a tutti, per cui ognuno arriva con le proprie caratteristiche, logicamente, però se si riuscisse... io mi voglio impegnare in questo [...]. Altrimenti, come avete visto anche voi, ognuno faceva il suo e diventa un po' a compartimenti stagni e quindi non riesci a trovare il *fil rouge* di tutto (H, operatrice "Diversamente liberi").

Il rischio è che la convergenza su un generico coinvolgimento dei giovani si riveli un obiettivo non sufficiente a rendere i giovani effettivamente partecipi delle politiche che li riguardano, lasciando a questi ultimi una scelta tra alternative indirizzate più al riempimento del tempo libero che a un cambiamento nelle opportunità e nel modo di partecipare alla vita della società.

Promuovere il protagonismo giovanile a livello locale.

Scelte di campo e contraddizioni

di *Marta Bonetti*

6.1

Questioni di protagonismo: una proposta di approfondimento

“Protagonismo” è probabilmente l’espressione utilizzata con maggior frequenza per definire gli obiettivi delle politiche rivolte ai giovani. Nel *Documento di indirizzo* con cui la Regione Toscana ha promosso l’Azione di sistema “Filigrane” sulle politiche giovanili regionali¹, il termine ricorre almeno cinque volte e «lo sviluppo del protagonismo» è una delle «priorità a cui i progetti presentati devono rispondere». L’espressione sembra essere emblematica e racchiude in sé il significato di un modo nuovo di disegnare e realizzare politiche pubbliche in questo settore. Ciò che oggi appare superata è, infatti, la tendenza a rappresentare i giovani come destinatari passivi di interventi e servizi. Al contrario, linee guida e documenti di programmazione elaborati dai diversi livelli di governo descrivono i giovani come portatori di risorse e rimarcano l’importanza di sviluppare modalità di interazione e coinvolgimento capaci di renderli “più attivi”.

La premessa da cui muovono le nuove politiche è tanto semplice in apparenza quanto controversa nei fatti. Come molti termini del lessico sociale, anche “protagonismo” è una parola-valigia e contiene al proprio interno accezioni diverse e talvolta contrastanti, cosicché solo con molta approssimazione risulta in grado di svolgere un ruolo di «orientamento tra prospettive strategiche alternative» (Borghi, 2006, p. 147). Nella realtà il significato dei cambiamenti intervenuti nel rapporto tra politiche e beneficiari è tutt’altro che univoco e richiede un’attenzione specifica alle diverse declinazioni, locali e concrete, in cui si traduce.

La svolta descritta non costituisce una novità propria delle politiche giovanili. Gli stessi principi caratterizzano, infatti, in modo trasversale, le retoriche che hanno accompagnato le riforme del *welfare* negli ultimi anni a partire dal

1. D.G.R.T. 1051/2008, *Sviluppo delle politiche giovanili nella Regione Toscana. Linee di indirizzo per la progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008.

principio di “attivazione”². In Europa, ma non solo, tale concetto ha prodotto mutamenti profondi sia nella configurazione del ruolo dei cittadini beneficiari delle politiche, sia nella configurazione delle istituzioni che di tali politiche sono responsabili (Bifulco, 2005b; Villa, 2007; Newman, Clarke, 2009). Approcci e pratiche ispirate al “protagonismo” e all’“attivazione” possono variare significativamente sia nel concepire il ruolo dei cittadini/beneficiari, sia nel modo in cui tale ruolo viene sostenuto e promosso da servizi e istituzioni³.

Le pagine che seguono descrivono un caso particolare – il progetto “Valdi-giovani” (d’ora in poi VDG)⁴ – e si propongono di far luce su entrambi i versanti delle politiche sopra richiamati. Il caso ricostruisce le caratteristiche di fondo dell’intervento, ne esplora potenzialità e tensioni provando a coglierne alcuni significati più generali. Cosa significa nel contesto specifico rendere i giovani “più protagonisti” ovvero “più attivi”? In che modo, attraverso quali metodologie e modalità di lavoro il protagonismo può svilupparsi? In quale misura il progetto appare in grado di contrastare processi di esclusione? Qual è l’ampiezza del cambiamento promosso?

Questi interrogativi inquadrano la proposta di approccio allo studio di caso. Trattandosi di una prima ricognizione esso si limita a indicare temi e problematiche in gioco, ciascuna delle quali meriterebbe un ben maggiore approfondimento di ricerca⁵.

2. Le nuove politiche sociali (politiche del lavoro, dell’alloggio, della rigenerazione urbana, della sicurezza) si caratterizzano per alcune tendenze di fondo tra le quali assumono una particolare centralità: la ridefinizione del cittadino come “attore competente” (Giddens, 1994) e «come tale sia da responsabilizzare, sia da coinvolgere in un’attiva partecipazione alla costruzione e realizzazione delle misure» e la «tendenza alla personalizzazione delle politiche, cioè abbandono di una definizione standardizzata di mero controllo procedurale e burocratico, dei compiti e delle pratiche della *street level bureaucracy*» (Borghi, 2005, p. 46. Cfr. anche Bifulco, 2005a).

3. Gino Mazzoli evidenzia tra le pratiche tese a promuovere il protagonismo giovanile la coesistenza di modelli di pensiero che svalutano le risorse dei giovani: «A volte “protagonismo giovanile” significa essere attivi al traino di un leader carismatico. [...] Altre volte si considera “protagonismo” un torrente di azioni giustapposte, in omaggio ad un ideale attivistico poco in grado di tutelare il senso del fare. [...] Certe situazioni vedono i giovani sommersi di opportunità e di gadget (in perfetta sintonia col modello culturale dominante) che possono venire colti o meno» (Mazzoli, 2010, p. 96). Su questi aspetti, cfr. Villa (2010a).

4. VDG è stato cofinanziato dalla Regione Toscana al Comune di Massa e Cozzile (PT) con D.G.R.T. 184/2009, per un importo totale di € 80.000 (e un costo totale del progetto di € 160.000), e alla Società della Salute Valdievole (PT) – di cui il Comune di Massa e Cozzile fa parte – con D.G.R.T. 890/2010, per un importo di € 55.000 (e un costo totale del progetto di € 110.000).

5. Interviste in profondità e colloqui hanno coinvolto alcuni operatori della cooperativa che ha realizzato il progetto, mentre il referente dell’ente istituzionale capofila ha preferito non essere intervistato, rinviando a sua volta al personale della cooperativa per ogni informazione sul progetto. È stato realizzato un *focus group*, al quale hanno partecipato 8 giovani, ragazzi e ragazze, di età compresa tra i 17 e i 22 anni. La rilevazione si è svolta da maggio a dicembre 2010. L’autrice ringrazia tutte le persone che con il loro tempo e la loro energia hanno reso possibile la realizzazione dello studio a cui si riferisce questo capitolo. Un ringraziamento particolare alla dott.ssa Isabella Arbuatti per l’aiuto nella conduzione delle interviste.

6.2

VDG in sintesi

VDG è pensato e realizzato da una cooperativa sociale, costituita nel 2006 da un gruppo di giovani, tra i venti e i trent'anni, «con la volontà di agire sul territorio e dare risposte concrete e originali alle esigenze dello stesso»⁶. All'avvio del progetto, la cooperativa ha poco più di due anni di vita ed è quindi, a sua volta, in una duplice condizione di gioventù: per storia organizzativa e per età dei suoi soci.

Il progetto coinvolge 11 Comuni compresi nell'area di competenza della Società della salute della Valdinievole⁷. Si sviluppa su un territorio esteso (266 kmq), privo di capoluogo e caratterizzato da un forte policentrismo amministrativo ed economico, con una popolazione complessiva di circa 115.000 abitanti. Avviato nel 2009, VDG era – al momento della realizzazione di questo studio – alla conclusione del secondo anno di attività.

Nella descrizione di tutti i soggetti intervistati, l'area di riferimento, per quanto ampia e articolata, si contraddistingue per la generale mancanza di “opportunità di aggregazione” dedicate ai giovani: luoghi di incontro e svago sono decisamente poco diffusi. Gli operatori della cooperativa concordano nel ritenere che la popolazione giovanile è di fatto «ignorata dagli interventi sociali»:

Le azioni che vengono fatte nei vari territori sono prevalentemente indirizzate ai bambini o ad un fascia di età adulta. Per esempio ora che è estate ci sono in questi paesi diverse attività musicali, ma per questa fascia di età non c'è nulla. Anche i locali che c'erano qualche anno fa, hanno chiuso... per le discoteche vanno a Firenze o in Versilia (A, operatore VDG).

La limitata presenza di luoghi dove incontrarsi tra coetanei ostacola la socialità: «i ragazzi – sottolinea un operatore – passano in casa la maggior parte del tempo libero» o, all'estremo opposto, qualche volta, percorrono chilometri per raggiungere una discoteca, un concerto o una festa. A partire da questa presa d'atto, il progetto rivolge ai giovani l'invito a organizzarsi, a immaginare insieme una via d'uscita al disagio che si prova a «vivere in un posto dove non c'è nulla»⁸, come sintetizzano ragazzi e ragazze con la tipica radicalità dei loro anni.

6. Estratto dal sito della cooperativa.

7. La Società della salute è un consorzio pubblico che riunisce i Comuni delle zone socio-sanitarie e i Distretti delle ASL toscane per lo svolgimento delle funzioni di programmazione e, in alcuni casi, di gestione dei servizi. La Società della salute della Valdinievole è stata avviata alla fine del 2005, ex L.R.T. 40/2005 e L.R.T. 41/2005. Sulle Società della salute, come innovazione nel panorama nazionale degli strumenti di governo locale dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, sanitari territoriali e specialistici di base, cfr. Campedelli, Carrozza, Rossi (2009).

8. Questa espressione viene utilizzata più volte durante il *focus group* per descrivere il proprio paese.

Secondo uno stile di intervento proprio dell'animazione di comunità e dell'educativa di strada, alla quale gli operatori si richiamano esplicitamente, VDG si struttura come un percorso di ricerca e di accompagnamento, il cui scopo ultimo è la realizzazione di alcuni "eventi": momenti pubblici durante i quali trovano espressione la creatività e i codici giovanili o, più semplicemente, occasioni di divertimento e di incontro.

Tra gli "eventi" realizzati nei primi due anni vi sono attività a carattere ludico-sportivo come: *Streetball* (tornei e campi liberi di calcio in gabbia e basket tre contro tre), o *Giochi senza frontiere* (giochi di gruppo e caccia al tesoro in piazza), o, ancora *Play for joy* (tre giorni di sport, musica e teatro). A queste proposte si affiancano altre iniziative che, restando all'interno di una cornice di svago, propongono momenti di sensibilizzazione su temi specifici come: *Precipitazioni. Leggi forte, è tempo di librarsi* (un'iniziativa di promozione alla lettura), oppure *Sex, food and rock and roll* (aperitivo, musica e teatro sul tema del sesso sicuro), *Ambientiamoci* (un evento per promuovere la cultura del riciclaggio in cui i giovani hanno progettato anche un laboratorio per i bambini), o ancora *Di passo impazzo: Bicivò!* (la bicicletata che ha attraversato il territorio in contemporanea con il passaggio della Marcia mondiale della pace e della non violenza).

6.3

Più protagonisti, sì, ma in che senso?

In coerenza con le Linee guida della *policy* regionale nel contesto del quale è finanziato, VDG assume come propria finalità generale: «Coinvolgere la fascia di popolazione compresa fra i 18 e i 25 anni nella vita sociale, culturale e artistica [della comunità], attraverso la *coprogettazione* delle attività da svolgere» (VDG, Scheda progettuale 2010, corsivo mio).

In questa prospettiva, i singoli "eventi" ricordati nel paragrafo precedente, non costituiscono un fine in sé, ma si configurano come uno strumento attraverso il quale i giovani possono sperimentare la propria presenza sulla scena sociale, culturale e artistica, all'interno della comunità locale. Sono una tappa in un processo di più lunga durata.

Spesso i progetti a sostegno dell'espressività e della creatività giovanile tendono a enfatizzare, in modo problematico, l'attenzione ai risultati artistici e alla qualità della *performance* (Castelli, Magni, 1999). Per gli operatori di VDG la posta in gioco sembra essere un'altra: si tratta di far emergere e sostenere la capacità dei giovani di agire e di scegliere, quella che Sen (2000) chiama l'*agency*. Progettando l'organizzazione degli eventi, i giovani sono, in primo luogo, incoraggiati a pensare che è importante che si assumano la responsabilità diretta del proprio benessere poiché nessuno lo farà per loro.

Gli incontri per realizzare gli eventi sono stati un po' un pretesto per creare aggregazione e anche per far capire che è fondamentale *essere cittadini attivi*, partecipare in prima persona e non aspettare sempre che cada qualcosa dall'alto che nella maggior parte delle volte non cade (B, operatore VDG).

L'espressione "protagonismo giovanile" da cui abbiamo preso le mosse, assume alla luce degli ultimi passi citati, contorni meno sfuocati. In VDG, rendere i giovani "più protagonisti" significa riconoscerli e trattarli come coautori delle scelte che li riguardano. In modo coerente – ed è un passaggio cruciale – il progetto allestisce un contesto all'interno del quale ragazzi e ragazze non si limitano a disporre di un insieme di servizi e attività, ma sono coinvolti nelle fasi di scelta e decisione. In altri termini, VDG mette in atto al proprio interno una *ridistribuzione di potere* e accetta che i giovani condizionino forme e modi delle attività, contribuendo alla definizione delle istanze fondamentali dell'intervento: dall'ideazione iniziale dell'evento, fino alla sua organizzazione operativa, passando per la richiesta dei permessi amministrativi e la costruzione dei materiali di comunicazione.

Il coinvolgimento dei giovani nella coprogettazione assume nel caso specifico una valenza politico-metodologica. Non risulta finalizzato, tanto o prioritariamente, a produrre servizi più personalizzati e più adeguati ai bisogni privati dei giovani, ma mira a valorizzare la loro soggettività e in questo modo a contrastare un processo sociale di deprivazione che tende a relegarli ai margini della vita in comune. Il "protagonismo" si impara soltanto se è possibile esercitarlo, se esistono le condizioni base per poterlo mettere alla prova (de Leonardis, 2002).

6.4

Chi sono i protagonisti?

Nel primo anno di attività, VDG si propone di costituire, in ciascuno degli undici Comuni che aderiscono al progetto, un piccolo gruppo di giovani. I gruppi sono pensati come i primi nodi di una rete che potrebbe, in futuro, estendersi e infiltrarsi, generando, per contaminazione, nuovi gruppi di VDG attivi.

L'avvio del progetto richiede un lavoro che viene giudicato "molto complesso". La fase iniziale si caratterizza, infatti, per un'azione esplorativa e di pubblicizzazione estesa e diversificata, per approcci e linguaggi. VDG si inaugura con un'attività di mappatura che acquisisce ed elabora i dati in possesso dei Comuni, ma si arricchisce percorrendo le strade dei paesi, entrando in relazione con i giovani – con i loro gruppi formali e informali – e con i testimoni privilegiati, dagli allenatori di calcio ai catechisti:

Il lavoro è stato questo. Abbiamo cominciato ad andare sul territorio. La sera si partiva si andava nei bar, nelle sale giochi, nei circoli. Inizialmente con i servizi di anagrafe abbiamo fatto uno studio quantitativo: numero di giovani, fascia di età ecc. poi con i referenti del Comune abbiamo visto i punti dove si aggregano maggiormente i giovani, che tipi di possibilità di svago, di incontro offre il territorio. Abbiamo iniziato a presentarci in questi punti di ritrovo dei ragazzi, proponendo che cosa avevamo intenzione di fare. È *stato un lavoro molto complesso*, ma comunque abbiamo avuto riscontro (C, operatrice VDG).

Attivare un gruppo in ogni Comune si rivela, in realtà, più difficile di quanto forse si era immaginato, ma alla fine, gli operatori concludono con successo

quella che viene raccontata come una vera e propria impresa. I piccoli gruppi si consolidano e cominciano a incontrarsi con tempi e cadenze diverse, in spazi pubblici messi a disposizione dalle amministrazioni o in luoghi informali.

Ma quali giovani arriva a coinvolgere VDG nelle proprie attività? Se come abbiamo visto, il progetto si propone di restituire soggettività e di invertire il processo di impoverimento che mantiene ragazzi e ragazze lontani dalla scena sociale, appare allora coerente chiedersi chi sono i giovani in grado di raccogliere l'invito a partecipare.

Nella maggior parte dei casi, i gruppi che si formano nel contesto di VDG, corrispondono alle cerchie di amici e amiche che esistevano prima dell'avvio del progetto. Presentano una composizione interna omogenea per età e tendono a condividere gli stessi criteri di giudizio e le stesse preferenze culturali, confermando quel radicamento nella socialità ristretta che è indicato in letteratura come uno dei tratti tipici della condizione giovanile⁹. I rapporti che i giovani stabiliscono all'interno dei gruppi tendono a rimanere in un intorno abbastanza immediato e circoscritto. VDG non dimostra una particolare capacità di mettere in contatto e in comunicazione giovani di ambienti diversi.

Sebbene gli operatori fatichino a individuare delle tipologie nella platea dei ragazzi intercettati dal progetto, emerge almeno un dato evidente: l'assenza completa – all'interno dei gruppi – di giovani di origine straniera. Eppure, per progetti e pratiche che si propongono di favorire “il protagonismo” è decisivo prestare attenzione a coloro che presentano uno “svantaggio” a causa di disuguaglianze economiche, materiali e simboliche. Quella di non concentrarsi sulle categorie più marginali viene presentata tuttavia come una scelta strategica: nello spiegare il senso complessivo del progetto, gli operatori richiamano in più momenti la distinzione tra finalità di “promozione dell'agio” e finalità di “prevenzione del disagio”, come due distinti ambiti di azione. Appare condiviso, in generale, che VDG «non è un progetto sul disagio», ma al contrario intende promuovere il benessere e per questo si rivolge alla totalità dei giovani indistintamente. L'argomentazione viene più volte introdotta per giustificare l'assenza di attenzioni particolari per agganciare ragazzi e ragazze a maggior rischio di esclusione:

Questo, devo dire la verità è un punto delicato. Ti spiego, la situazione è molto diversa a seconda dei territori. Veramente ci siamo accorti che *dipende come caschi*. Anche nel relazionarti ai ragazzi. In generale, partecipano già quelli più sensibili e motivati che magari fanno parte degli scout piuttosto che di associazioni di vario genere. Con loro il coinvolgimento è più facile perché già più sensibili su alcune tematiche, più desiderosi.

9. De Lillo (2002, p. 41) parla di un'irresistibile ascesa della socialità ristretta per «sottolineare il crescente peso dato dai giovani alle relazioni interpersonali, in particolare a quelle amicali ed affettive accanto a quelle familiari. È come se intorno alla famiglia si andasse progressivamente strutturando un nucleo forte di valori tutti riferiti all'intorno sociale immediato della persona. Nucleo che pervade di sé e qualifica l'intero sistema valoriale delle giovani generazioni».

Ci sono altri Comuni in cui si è cercato di agire su quelli ai margini. Per esempio nel comune X, ci sono questi ragazzi che passano proprio la giornata al circolo, molti hanno abbandonato scuola (C, operatore VDG).

L'incontro con ragazzi e ragazze più marginali viene raccontato, come l'esito di circostanze più che il risultato di una strategia mirata – «dipende come caschi» –, con il rischio, ben conosciuto, che al progetto finiscano per aderire i «soliti noti», i giovani «più sensibili e motivati» ovvero quelli che hanno già in partenza le dotazioni maggiori. Come emerge dal passo citato, il problema è presente nelle discussioni degli operatori alcuni dei quali sembrano viverlo con particolare drammaticità. Nei primi anni tuttavia, si ritiene prioritario riuscire ad avviare i gruppi, lasciando che i giovani si autocandidino.

6.5 Non da soli

Come abbiamo visto VDG struttura un contesto protetto, all'interno del quale i giovani possono cominciare ad attribuire una riconoscibilità comune a un disagio fino a quel momento vissuto come privato. Le stesse criticità incontrate nel costituire i gruppi confermano un dato noto in letteratura: offrire un'opportunità non è di per sé sufficiente¹⁰, non garantisce che i soggetti sappiano coglierla. L'impegno dei giovani nel "progettare le attività" non può essere presupposto come già esistente, ma appare piuttosto il risultato del particolare lavoro di cura svolto dagli operatori. Sia gli operatori sia i giovani intervistati sono concordi nell'individuare il principale punto di forza del progetto in quella che potremo definire come una "disposizione all'accoglienza" che sembra caratterizzare ogni fase:

Il punto di forza? Venire incontro a quelle che sono le reali esigenze dei ragazzi. Forse anche con poco rigore metodologico ci siamo detti: che vogliamo fare insieme? E ci è andata bene qualsiasi risposta che stesse ovviamente nell'ambito del fattibile (C, operatore VDG).

Nei primi due anni, la dimensione dominante è quella dell'*epoché* (Naldini, 2003), della sospensione di giudizio rispetto alle idee espresse dai giovani. Tale disposizione di fondo – una sorta di stato intermedio tra l'iperprotezione e l'abbandono che sembra spesso caratterizzare il rapporto tra giovani e adulti (Maz-zoli, 2010, p. 94; Galimberti, 2007) – sostanzia una capacità di accompagnare,

10. Su questo aspetto il riferimento d'obbligo è a Sen (1986) e all'approccio delle *basic capabilities*. Dotare gli individui di beni non basta, bisogna tener conto delle possibilità reali che gli individui hanno di mobilitare risorse per realizzare i loro progetti. Le capacità si caratterizzano in base a tre dimensioni: le competenze degli individui (le *skills* che sono l'aspetto individuale), le opportunità che gli sono accessibili (le *opportunities* che sono l'aspetto socializzato) e i diritti e i mezzi (gli *entitlements* che sono l'aspetto normativo).

di stare vicino senza sopraffare che è la condizione essenziale di percorsi verso l'autonomia.

L'orientamento a un ascolto empatico e accogliente è mantenuto anche quando VDG intercetta un piccolo gruppo di adolescenti che ha dato in passato “segni di disagio” e compiuto qualche azione distruttiva. Anche in questo caso gli operatori continuano a interpretare il proprio ruolo come una funzione di sostegno al gruppo e alla sua evoluzione senza porsi l'obiettivo di correggere i comportamenti. Così quando il gruppo esprime il desiderio di realizzare una serata di musica techno, la proposta – pur ritenuta «di basso contenuto culturale» – è accolta, senza condizioni, come tutte le altre e il gruppo si ingaggia in un percorso che sembra, in certa misura, prevenire il ripetersi dei comportamenti negativi:

Questi gruppi hanno fatto anche degli eventi a basso contenuto culturale però gli ha comunque dato modo di organizzarsi autonomamente, di passare delle serate invece che a fare atti di vandalismo, a dare fuoco alle panchine, a pensare insieme a noi a dove fare montare il palco... a organizzarsi per il borderò, per il volantino o le luci.. gli si è dato l'importanza che meritavano, devo dire il ritorno è stato piacevole, si sono affezionati a questa cosa, perché hanno visto che gli è stata data un pochino di considerazione, li ho portati anche loro in Comune con me. Non è tutto rose e fiori, tenerli sempre attivi non è facile (B, operatrice VDG).

6.6

Cambiare le regole del gioco

Gli eventi si svolgono all'aperto, in luoghi pubblici e possono rappresentare un'occasione per far conoscere agli adulti codici e linguaggi giovanili, contribuendo a rendere la comunità locale più accogliente nei confronti delle differenze che i giovani impersonano. Gli operatori riconoscono l'importanza di lavorare in modo “bifronte”, da un lato con i giovani per rafforzarne le capacità, dall'altro sul contesto sociale nel quale vivono per far sì che siano riconosciuti come attori capaci di perseguire progetti di vita. Tuttavia è proprio sul piano della conoscenza reciproca – o più in generale su quello dell'interazione e della costruzione di legami tra giovani e adulti, giovani e istituzioni – che emergono in VDG le incertezze maggiori.

Gli operatori si descrivono come figure intermedie – non ancora adulte – e per questo più capaci di facilitare l'incontro tra i giovani e gli enti, colmando almeno in parte la distanza che li separa:

I ragazzi... non hanno con noi quello stacco che possono avere nel confrontarsi con un assessore o con un altro personaggio. Riferirsi a noi lo sentono molto di più come un rapporto tra pari anche se restiamo una figura più grande di loro. Questo rapporto di mediazione è molto importante (C, operatore VDG).

Il ruolo di mediazione a cui si fa riferimento nel passo citato sembra assumere principalmente due forme. In prevalenza, la mediazione si configura come

sostegno ai giovani per superare barriere e difficoltà nell'accesso ai servizi e nell'espletamento delle procedure richieste per l'organizzazione degli eventi. Il lavoro degli operatori mira, in questo caso, a potenziare le possibilità di azione, accompagnando, per esempio, i giovani alla scoperta dei funzionamenti della "macchina burocratica". «Quindi si andava proprio con i ragazzi nei Comuni a fare il permesso alla DIA, alla SIAE... si è fatto tutto con loro... per fare vedere come funziona l'organizzazione di un evento. E c'è stato tanto riscontro» (B, operatrice VDG).

Conoscere e saper utilizzare i servizi è senza dubbio una competenza importante per i cittadini di ogni età, di cui non intendiamo mettere in discussione la rilevanza. VDG dichiara però di porsi anche un obiettivo di cambiamento più ambizioso: «creare un sistema di ascolto da parte delle istituzioni delle esigenze della popolazione più giovane» (VDG, Scheda progettuale 2010).

Non si tratta quindi soltanto di aiutare i giovani a servirsi delle istituzioni, aumentando la disponibilità di risorse per la loro vita privata, ma di provare a trasformare le istituzioni stesse affinché possano dialogare con i giovani aprendo, per esempio, modalità di interlocuzione diverse da quelle tradizionali di impostazione burocratica. I due processi, per quanto correlati, non convergono in modo automatico e richiedono sforzi mirati, tenaci e consapevoli.

Nei primi due anni, il ruolo svolto dalle istituzioni – i Comuni – all'interno di VDG sembra limitarsi all'offerta di un sostegno economico e logistico per la realizzazione degli interventi, mentre non si registrano percorsi di ricerca e progettazione condivisa tra giovani e soggetti interni alle istituzioni.

Il ruolo dei Comuni? Attività di supporto... la ricerca iniziale, il discorso di mandare le lettere a tutti... poi nella maggior parte dei casi i Comuni hanno fornito una sede per le riunioni che vengono fatte con i ragazzi sia per la realizzazione degli eventi, sia per il proseguo del lavoro e oltre a questo quando poi ci sono gli eventi i Comuni hanno contribuito in alcuni casi anche economicamente aggiungendo a quello che era già il budget destinato da progetto (C, operatore VDG).

L'interlocuzione tra giovani e istituzioni appare, in più di un caso, problematica. Nella storia di VDG non sono mancati momenti di conflitto durante i quali le proposte dei ragazzi sono state ritenute «poco accettabili» dai referenti comunali e almeno in un caso, respinte. A scontrarsi con l'opposizione istituzionale sono, per esempio, alcune particolari forme espressive – come il concerto di musica techno già ricordato – che per i giovani hanno invece una grande forza attrattiva e identitaria. In casi di questo tipo il ruolo di mediazione degli operatori assume una funzione diversa da quella considerata fino adesso e tende a configurarsi come azione di *advocacy* tesa a garantire il rispetto del principio che costituisce l'architrave dell'intervento: dare fiducia ai giovani e alle loro capacità propositive. Una questione problematica ben riassunta da un'operatrice:

La lotta è anche con le amministrazioni comunali. Quando gli vai a dire «l'esigenza dei ragazzi è questa», storcono un po' il naso, perché magari gradirebbero la serata musicale

classica, invece lo spirito è questo, dare voce anche alle loro modalità di espressione, per cui noi ci siamo impuntati perché venissero accettate (B, operatrice VDG).

Ma non sempre l'*advocacy* ha esiti favorevoli. Nel *focus group*, ragazzi e ragazze sono tornati più volte su un episodio che appare rivelatore di alcune tensioni. Uno dei gruppi decide di realizzare una campagna di prevenzione, distribuendo profilattici e materiale informativo sulle malattie a trasmissione sessuale. La campagna dovrebbe aver luogo – ed è questo l'elemento più controverso – durante la tradizionale fiera paesana che si svolge ogni anno in una frazione capoluogo. Il Comune si oppone, il banchetto non ottiene l'autorizzazione e – raccontano ragazzi e ragazze – non viene allestito, né in quell'occasione, né in seguito. A distanza di alcuni mesi il ricordo dell'episodio accende ancora la discussione, rimette in movimento le emozioni. Non c'è traccia di rabbia però, né di indignazione nel gruppo, ragazzi e ragazze esprimono piuttosto un cinismo compatto e privo di incrinature («tanto si sapeva che finiva così», «poi alla fine non si può fare nulla», «era una bella occasione per arrivare a tanta gente, ma loro non capiscono»). A deluderli non sembra tanto e solo il divieto in sé, ma l'impossibilità di coglierne il senso, il rifiuto di un confronto e l'assenza di proposte alternative da parte del Comune. Ovvero una modalità di relazionarsi con loro che appare in stridente contrasto con l'impostazione che VDG ha cercato di affermare. I racconti confermano, almeno in questo caso, una resistenza delle istituzioni a «far posto ai giovani» (Olivetti Manoukian, Camarlinghi, 1999) quando le loro esigenze, i loro linguaggi o le loro condotte si distanziano da quelle ritenute, in generale, accettabili. In situazioni come quella descritta, il giudizio dei giovani sulla situazione e il loro interesse a condividerlo pubblicamente è ritenuto superfluo, ignorato, semplicemente non pertinente per il modo di lavorare delle istituzioni. Il confronto pubblico risulta così azzerato. I giovani cittadini si ritrovano, di nuovo, racchiusi entro i confini rigidi che altri hanno definito per loro e che non è possibile mettere in discussione. Con una metafora classica, potremo dire che è loro concesso di giocare, ma non di definire le regole del gioco.

6.7

Una *partnership* contro il cinismo

Anche se non mancano alcuni tentativi di agire in un'ottica diversa, come abbiamo visto, l'aspettativa di cambiamento in VDG si concentra soprattutto sui giovani. È a loro che si chiede di assumere la responsabilità del proprio benessere, di accrescere la propria capacità di agire, di imparare a gestire le complessità della vita sociale, rischiando di alimentare uno slittamento del significato della cittadinanza verso nozioni individualistiche di responsabilità e autosufficienza¹¹.

11. Si tratta di una tensione che ritroviamo nelle diverse accezioni culturali e politiche contenute nel concetto di cittadinanza attiva. Ciascuna di esse, come evidenziano J. Newman

Molto minori sono le attese di cambiamento rispetto alle istituzioni. Cosa imparano, se imparano, le istituzioni da VDG? È evidente che produrre un cambiamento nella cultura e nell'organizzazione del governo locale, nel suo modo di relazionarsi con i cittadini più giovani, presenta rilevanti difficoltà. Tali difficoltà sembrano accentuate in VDG a causa delle caratteristiche strutturali del progetto che si estende, come abbiamo visto, su ben 11 Comuni diversi. A fronte di risorse organizzative limitate, il numero dei soggetti con cui la cooperativa si confronta appare molto alto e il livello di complessità fin troppo elevato poiché: «Ogni Comune ha la sua impostazione, il suo modo di operare, difficile stare dietro a tutti» (C, operatrice VDG).

I Comuni del territorio, come abbiamo visto, sembrano manifestare una tendenza a “esternalizzare” la cura del rapporto con i giovani, delegandone *in toto* il trattamento agli operatori e alla cooperativa. Nei primi due anni gli spazi di incontro e scambio tra giovani e altri attori locali – tecnici e politici – le occasioni di reciproco confronto, sono apparse ridotte. In queste condizioni il ruolo della cooperativa appare sovraccaricato quale unico organismo in grado di promuovere un rinnovamento e un più ampio esercizio della cittadinanza giovanile. VDG corre il rischio concreto di ridursi a un'iniziativa solo temporanea di protagonismo giovanile. Se il principale valore di VDG risiede nella circostanza che alcuni giovani, con l'aiuto degli operatori – e quindi, in fondo, di altri giovani –, hanno cominciato a esprimere i propri bisogni e i propri desideri attraverso un vocabolario che ne consente la riconoscibilità comune, le questioni emerse, le soluzioni adottate chiedono di uscire dai limiti dello scambio tra coetanei per accedere a pratiche e discorsi della società come mondo comune. Ma affinché questo avvenga risulta centrale che le questioni poste riescano a tradursi in un percorso di innovazione istituzionale. Le istituzioni infatti non sono soltanto vincoli, ma anche risorse (de Leonardis, 1990) capaci di conferire stabilità agli interventi. Soltanto riuscendo ad alimentare un processo di rinvio reciproco tra spinte che provengono dal basso (i giovani e la cooperativa) e spinte che originano dall'alto (gli enti e i servizi) è possibile scalfire l'idea che le questioni della vita quotidiana dei giovani siano in fondo irrilevanti per la sfera pubblica. Una *partnership* contro il cinismo, appunto.

e J. Clarke, «apre al cittadino razionalità e forme di potere che tentano di far slittare il significato di cittadinanza da uno status che si accompagna a diritti ed *entitlements* verso nozioni individualizzate di responsabilità e autosufficienza». Per una tematizzazione più approfondita delle ambiguità insite nelle nuove immagini di “cittadini ideali” che compaiono nel discorso politico contemporaneo (cittadino attivo, cittadino responsabile, cittadino cliente), cfr. Newman, Clarke (2009, pp. 155-68).

La variabile del contesto. Politiche e lavoro con i giovani in montagna

di *Maurizia Guerrini*

L'analisi dei casi-studio che sviluppo in questo capitolo è supportata da due domande: come i contesti periferici quali quelli montani, e soprattutto la loro rappresentazione, influenzano il modo di costruire politiche rivolte alle nuove generazioni? Di fronte ai vincoli tipici del contesto territoriale montano, quali strumenti, metodi e pratiche sono messi in campo per influenzare positivamente i processi di crescita dei ragazzi e delle ragazze che ci vivono? Entrambi i progetti presi in considerazione in questa sede, infatti, si rivolgono ai giovani che vivono in due territori montani della Toscana: il Monte Amiata (Grosseto) e la Garfagnana (Lucca)¹. Le domande iniziali mi hanno sollecitato ad adottare una metodologia comparativa tra i due casi-studio, attenta a rintracciare similitudini, elementi di originalità e, soprattutto, a costruire un confronto per capire ciò che la montagna rappresenta per chi la abita, in termini di opportunità, risorse, problematiche, vincoli per le politiche giovanili. Gli indirizzi regionali in materia di politiche giovanili fissati con "Filigrane" sottolineano la dimensione comunitaria delle politiche giovanili: comunità² come reticolo di relazioni tra i diversi soggetti, come cura e assunzione di responsabilità dei singoli dello spazio sociale (Guidi, 2010b). Nell'analizzare i progetti che insistono nei territori montani, presto particolare attenzione a ciò che attiene al *contesto*³, un termine

1. Sul Monte Amiata, con D.G.R.T. 184/2009, sono stati cofinanziati dalla Regione Toscana alla Comunità montana Amiata Grossetano il progetto "Centri di aggregazione giovanile", per un importo di € 70.000 (e un costo totale del progetto di € 179.227,20) e, con D.G.R.T. 90/2010, ancora alla Comunità montana Amiata Grossetano, il progetto "Centro di aggregazione giovanile nel Comune di Casteldelpiano", per un importo di € 55.000 (e un costo totale del progetto di € 84.615,39). In Garfagnana, con D.G.R.T. 184/2009, sono stati cofinanziati dalla Regione Toscana al Comune di Barga (LU) il progetto "Voglio una vita spericolata?", per un importo totale di € 35.000 (e un costo totale del progetto di € 54.000) e, con D.G.R.T. 90/2010, alla Comunità montana della Garfagnana, il progetto "Sì, una vita come la mia", per un importo di € 35.000 (e un costo totale del progetto di € 54.000).

2. Nei progetti analizzati, il termine "comunità" s'impone con forza tanto in relazione al contesto fisico, entro il quale si sperimentano le attività rivolte ai giovani (la scuola e il territorio), quanto al contesto educativo, dove hanno luogo gli apprendimenti, o al contesto discorsivo, intendendo con esso l'insieme delle categorie utilizzate dai diversi attori istituzionali e non, che danno forma all'immagine della comunità.

3. Sulle diverse accezioni di "contesto" rimandiamo a Bateson (1972, 1984).

che rimanda alle relazioni tra vincoli, opportunità, risorse materiali e immateriali e all'esperienza che si fa nella/della comunità: in questo senso si può parlare di contesti di relazioni tra cittadini, tra cittadini e istituzioni, tra le reti associative, tra giovani e adulti (Villa, 2005) e si può parlare di contesti come costruzioni sociali e come sedimentazioni mentali.

7.1

Il racconto istituzionale dei contesti di montagna tra problematiche locali e cambiamenti globali. Due esperienze a confronto.

Nelle narrazioni istituzionali toscane, i contesti di montagna rappresentano per di più un territorio deprivato:

le aree di montagna sono caratterizzate da: limitata dimensione demografica, bassa densità della popolazione, maggiore difficoltà nei collegamenti. I territori dei comuni montani possono trovarsi in situazioni di disagio derivante da fattori demografici, geomorfologici, sociali ed economici (L.R. Toscana 39/2004, *Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio*).

Indipendentemente dalla collocazione geografica, cioè, la montagna si configura come un luogo difficile. Fenomeni come il progressivo spopolamento, la distanza dai servizi, la frammentazione delle borgate rurali sono messi a fuoco come elementi centrali anche nell'analisi delle problematiche che interessano la popolazione giovanile. L'argomento fondamentale delle idee progettuali dei due casi analizzati rimanda alle possibilità/opportunità che hanno i giovani di montagna di costruirsi una vita, un futuro.

La popolazione compresa nelle fasce di età da 7-14 anni, 15-18 anni e 19-24 anni è quantitativamente scarsa e si trova per di più dispersa in un territorio vasto, caratterizzato a livello abitativo da piccoli paesi e da case sparse. Le difficoltà legate alla configurazione territoriale, la scarsità dei servizi di trasporto e la carenza di opportunità ricreative e sportive comportano rilevanti disagi per la popolazione e in particolar modo per i giovani del territorio. Nella zona si riscontra negli adolescenti e nei giovani la difficoltà di individuare, nel tempo libero, modalità ricreative ma al contempo costruttive, luoghi di crescita al di fuori della scuola, momenti di contatto tra le attività scolastiche ed extrascolastiche. Si tratta di un'area, dove la dispersione territoriale, la carenza dei mezzi di comunicazione e di servizi non aiuta i giovani nel loro percorso di autonomia, d'integrazione sociale e d'ingresso nel mondo adulto (Scheda progettuale del Centro di aggregazione giovanile nel comune di Casteldelpiano).

Elementi strutturali e disagio sociale sembrano disporsi su una linea continua, segnata da un rapporto di causa-effetto: il difficile accesso alle risorse, la scarsità di opportunità formative, lavorative e culturali sono individuate come le cause di un disagio sociale che si traduce in abbandono dei territori, dispersione scolastica e devianza giovanile. Nel racconto degli attori del territorio, inoltre, si

intrecciano vecchie e nuove problematiche: ai problemi strutturali e antichi che la montagna porta con sé si aggiungono nuovi fattori che contribuiscono alla fragilizzazione del contesto (processi migratori, diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione, scomposizioni e ricomposizioni familiari).

Le reti di socializzazioni sono, nelle narrazioni dei promotori dei due progetti, sotto tensione. Le famiglie fanno fatica a garantire la cura e l'educazione dei figli: gli adulti, impegnati nel lavoro, negli spostamenti, nel rincorrere i propri desideri, nel rintracciare un senso alla loro vita, lasciano per molto tempo soli i figli. La prossimità relazionale (reti parentali, di vicinato...) e il senso di appartenenza territoriale, elementi che contribuiscono alla costruzione simbolica del contesto di vita collettiva tipica della montagna, sembrano indebolirsi:

Mi capita di parlare con persone adulte che sono incredibilmente preoccupate, genitori che sanno che tanti giovani bevono, già alle medie hanno a disposizione sostanze stupefacenti. Sono situazioni che vedo io con i miei occhi e che vengono confermate dal Piano di salute. Una volta le comunità erano più piccole, quello che si pensava fosse un problema tipico delle città, ora è anche qui. Io penso sia veramente un'emergenza (A, educatore Centro di aggregazione Casteldelpiano).

Io vivo in un paese di ottanta persone, se un figliolo è fortunato perché ha alle spalle una famiglia che lo segue, bene, altrimenti, è un bimbo che torna a casa, accende la televisione fino a dodici anni, poi accede a internet con tutto quello che ne consegue (B, insegnante scuola superiore di Castelnuovo Garfagnana).

I caratteri attribuiti ai territori montani sembrano minacciare la possibilità per le nuove generazioni di costruirsi un futuro e diventano elementi che sostengono un processo di classificazione che è al contempo conoscitivo e politico: alla descrizione di una montagna deprivata segue, infatti, una rappresentazione dei giovani come soggetti a rischio, rispetto alla quale le istituzioni sono chiamate ad attivare percorsi finalizzati a migliorarne le condizioni di vita. Scuola, ASL, associazioni giovanili si trovano così a rispondere a una sorta di "appello" legittimato da leggi, nazionali e regionali, e da una lettura condivisa sulla condizione giovanile che si riproduce a diversi livelli.

I progetti diventano quindi strumenti di divulgazione di una forma di conoscenza sui giovani che perpetua una classificazione di questi ultimi come soggetti "spaesati" (rispetto al tempo libero, al proprio futuro...), ammutoliti, privi di desideri, soli. Coerentemente, i due progetti analizzati si pongono l'obiettivo di arginare, gestire un malessere sempre più diffuso, di allestire strategie di aggancio con i giovani, tanto quelli "inseriti" (nelle università, nelle scuole superiori...) quanto quelli "dispersi" sul territorio (che hanno abbandonato la scuola, che vivono lontano dai centri, che non frequentano il circuito dell'associazionismo, che sono fuori dai percorsi lavorativi). La storia del progetto di Casteldelpiano (GR), le fasi che ha attraversato nell'arco di tre anni, mostra la complessità di una scommessa tanto ardua quanto appassionante.

7.2

**Movimenti a doppio senso tra centro e periferia.
Il progetto dei Comuni della montagna grossetana**

Il progetto “Centro di aggregazione giovanile nel Comune di Casteldelpiano”, promosso dalla Comunità montana Amiata Grossetano, nasce dalla necessità di promuovere e coordinare un’organica proposta di politica sociale rivolta ai giovani, con l’obiettivo di costruire una rete di opportunità e di occasioni in grado di soddisfare i bisogni socio-educativi e di aggregazione degli stessi.

Il progetto si struttura su un’esperienza precedente, che aveva visto la creazione di quattro centri ludici nei Comuni di Santa Fiora, Seggiano, Semproniano e Arcidosso. Come sottolinea la funzionaria della Comunità montana:

Noi avevamo attivi sul territorio, a seguito di finanziamenti di anni e anni fa, dei centri ludici. Questi centri potevano accogliere persone da 0 a 99 anni; di fatto in ciascun Comune si sono personalizzati riguardo alla fascia di età. C’era il centro che interessava la fascia dei giovani della scuola media, quello della scuola elementare. Per i giovani sono sempre state fatte iniziative occasionali, ma non è mai esistito qualcosa di specifico, dedicato. Non esistevano dei punti stabili, potevano essere iniziative estive, eventi musicali. Non era stato fatto più di tanto anche per questioni di finanziamento (C, funzionaria Comunità montana Amiata Grossetano).

L’esperienza del centro ludico di Santa Fiora, che aveva attratto un’utenza prettamente giovanile, e la possibilità di intercettare il finanziamento regionale reso possibile dall’APQ (cfr. CAP. 4), offrono l’occasione di pensare a un progetto interamente dedicato ai giovani.

L’architettura progettuale si fonda su due tipi di convinzioni. In primo luogo la necessità di colmare un vuoto istituzionale: sul territorio non ci sono spazi dedicati ai giovani per mancanza di risorse. La conferenza dei sindaci, infatti, utilizza i fondi destinati all’area infanzia, adolescenza e giovani per finanziare alcuni servizi, come gli asili nido, che sono considerati servizi-base. In secondo luogo la necessità di sollecitare i giovani a intraprendere iniziative di animazione territoriale e garantire loro uno spazio pubblico di presa di parola.

Con l’obiettivo di mantenere dei presidi dislocati sul territorio, i quattro centri ludici, nel 2009, sono così trasformati in altrettanti centri di aggregazione giovanile, le attività dei quali si articolano su tre aree: aggregazione libera, prevenzione e formazione, puntando a raggiungere giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Nonostante il carattere di novità della proposta, però si registra subito una scarsa partecipazione dei giovani. Le distanze tra i paesi e la mancanza di collegamenti garantiti dal trasporto pubblico sono individuati come elementi che inficiano la riuscita del progetto:

In questo territorio di Comuni di piccole dimensioni, i quattro centri non potevano essere frequentati da un numero tale da far dire che i centri funzionassero. Quando arrivi a dei numeri minimi, devi rivedere il progetto. È difficile però, perché se accenti, non

rispondi a tutti, se dislochi, cadi nell'eccesso (C, funzionaria Comunità montana Amiata Grossetano).

Nel 2010 il progetto viene pertanto rivisto. A seguito della valutazione negativa della sperimentazione sui quattro centri, si decide di crearne uno solo a Casteldelpiano, il Comune capoluogo della zona dove si trovano i servizi principali, tra cui le scuole, e dove opera un'associazione giovanile molto attiva – l'associazione Tarabaralla – su cui i promotori del progetto puntano per animare le attività del Centro. La gestione delle strutture viene invece affidata alla cooperativa sociale Il Quadrifoglio, la stessa coinvolta dalla Comunità montana che gestiva i quattro centri dislocati sul territorio. A livello istituzionale questa scelta risponde alla necessità di contenere i costi, dopo la riduzione del finanziamento⁴ regionale, senza eliminare un servizio giudicato importante per i giovani.

A sostegno della progettazione delle attività 2010-11, i sindaci e gli assessori dei Comuni montani grossetani si fanno promotori di alcuni incontri con i giovani e con altri soggetti istituzionali per esplorare i bisogni a cui dare priorità. Prende così corpo l'idea di caratterizzare il Centro di aggregazione di Casteldelpiano come servizio di orientamento universitario, finalizzato a dare informazioni generali ai ragazzi e alle ragazze che intendono proseguire gli studi e a metterli in contatto con altri che hanno già vissuto l'esperienza universitaria, sul presupposto che – come sostenuto dall'educatore – «le informazioni vere, le cose chiare le rintracci attraverso chi c'è già passato»⁵. In questo modo gli intenti progettuali provano a tenere aperto il dialogo tra centro e periferia, affiancando inoltre all'orientamento universitario altre attività, aggregative e culturali, proposte dai giovani stessi che possano raggiungere un pubblico giovanile vasto, non necessariamente inserito all'interno dei circuiti formativi.

7.2.1. Agganciare, attivare, promuovere. Quale lettura dei bisogni dei giovani?

Il Centro dunque si configura come una sorta di *link* che mette in contatto i giovani tra di loro e sostiene a livello organizzativo la realizzazione di eventi da loro proposti. Fornisce servizi (culturali, ricreativi, informativi) ai giovani mettendo in connessione le risorse del territorio (scuola, azienda USL, associazioni di volontariato, servizi sociali). Negli intenti dei promotori, adulti, educatori, associazioni di volontariato, svolgono una funzione di sostegno all'imprenditività dei giovani: «c'è un'Amiata sempre pronta... – si legge sul sito dell'associazione che gestisce il Centro – idee, progetti, consigli... proponili e facciamoli insieme».

La scommessa del progetto è quella di creare degli spazi pubblici in cui giovani e adulti si possano riconoscere, riportare i giovani nelle piazze del paese,

4. Il progetto del 2009 aveva ottenuto un cofinanziamento regionale di € 70.000,00, mentre quello del 2010 solo di € 55.000.

5. Per avere informazioni precise relative all'università i giovani della zona devono recarsi a Siena o a Firenze, spendendo, ogni volta, due ore di tempo solo per il viaggio di andata.

farli uscire dai “luoghi bui”, utilizzare gli eventi culturali e sportivi come occasioni per ristabilire degli spazi di socialità che sembrano andati persi.

Una volta i luoghi di ritrovo, quando io avevo quattordici anni, erano la piazza, il bar centrale, i muretti; oggi i luoghi di ritrovo dei giovani sono bui e nascosti. Vanno al bar solo per comprare la birra, ma non li ritrovi poi in piazza, li trovi al parco che rimane buio. Perché al buio sempre? Poco tempo fa c'era un gruppetto di giovani tra i diciassette e i diciannove anni che erano interessati a fare un programma sulla musica metal. Questo tipo di musica è un po' di nicchia. Con la web radio è stata data loro la possibilità di ritrovarsi la sera, scegliere i brani, saper cosa dire per presentarli; in altre parole significa dare degli stimoli. Quei ragazzi, in particolare, rischiano di diventare il classico gruppo che diventa reazionario, si chiudono in una stanza ad ascoltare musica, poi magari si vestono anche allo stesso modo e di solito la comunità tende ad additarli (A, educatore Centro di aggregazione Casteldelpiano).

Ma per vincere la scommessa e promuovere interventi all'altezza dei problemi individuati sarebbe necessaria, secondo i promotori del progetto, la stabilizzazione del quadro dei finanziamenti a disposizione degli interventi. Il timore di un'interruzione brusca delle attività a seguito dell'esaurimento del finanziamento è condiviso sia dall'educatore del centro sia dalla funzionaria della Comunità montana, che attribuiscono all'episodicità connaturata al lavorare per progetti, la peculiare difficoltà di ampliare la rete dei partner.

Noi stavamo pensando di contattare la scuola di musica, che smuove un bel po' di giovani, pensavamo di coinvolgere l'associazione sportiva anche per ripensare l'uso di certe strutture. Oltre al tempo serve che la gente veda che questo progetto è una realtà stabile. Quando sono andato nelle scuole a presentare il progetto la domanda che si leggeva era: *ma quanto dura?* Bisogna che la gente acquisisca fiducia (A, educatore Centro di aggregazione Casteldelpiano).

Pur essendo previsto in fase progettuale, soprattutto per le attività di animazione territoriale, il coinvolgimento di altre associazioni presenti sul territorio non si realizza. Se gli attori del progetto ne individuano la causa nella precarietà del finanziamento, è d'altra parte da osservare che, né in fase progettuale né di attuazione sembrano essere previste misure specifiche perché ciò possa realizzarsi, lasciando alla libera iniziativa degli attori sul territorio la possibilità o meno di prendervi parte.

Sebbene, negli intenti dei promotori, il centro di aggregazione si configuri come un luogo che accoglie le proposte dei giovani e ne sostiene la realizzazione, in realtà svolge soprattutto un servizio di orientamento universitario. Gli unici eventi che organizza nel 2010 sono un festival di teatro, promosso dalla Provincia di Grosseto, e un torneo di calcetto. Oltre al tema dell'instabilità delle risorse, questa lacuna solleva forse altre questioni che interrogano sul ruolo che gli enti locali giocano come promotori delle politiche giovanili locali e sulle metodologie adottate per accompagnare i percorsi di coinvolgimento della comunità locale (a partire dagli stessi giovani).

Il progetto pare lasciare aperte alcune questioni, in particolare: quali soggetti prendono parte alla costruzione di una lettura sulla condizione giovanile che determina le strategie progettuali? Chi sono quelli che vedono questo progetto come qualcosa che li riguarda da vicino, che può imprimere dei cambiamenti importanti nella loro vita? Anche nel progetto realizzato in Garfagnana sembrano presentarsi analoghe difficoltà nell'allestire delle prassi di confronto funzionali a rendere la "questione giovanile" una dimensione che riguarda l'intero contesto sociale.

7.3

Giovani *peer educators* alla conquista di spazi: la promozione della salute in Garfagnana

Il progetto della Garfagnana preso in considerazione si colloca all'interno di un più complesso percorso progettuale, iniziato nel 2006 e promosso dalla Comunità montana e dal comune di Barga, in collaborazione con le scuole superiori della Valle del Serchio: ITC "G. Campedelli", Liceo scientifico "G. Galilei", IPSIA, ISI Barga⁶. Il percorso progettuale si è articolato in "Generazioni" (attivato con un finanziamento del 2006 della Provincia di Lucca con fondi destinati alla prevenzione del bullismo a scuola), "Voglio una vita spericolata?" (cofinanziato dalla Regione Toscana nel 2009) e "Sì, una vita come la mia" (cofinanziato dalla Regione Toscana nel 2010), il cui comune denominatore è stato quello di stimolare l'informazione e la riflessione su tematiche della salute, della legalità e degli stili di vita⁷.

L'architettura progettuale e le ipotesi di fondo sono modellate sul metodo della *peer education*, una strategia educativa che fonda i propri presupposti sul riconoscimento del ruolo che i pari esercitano nel processo di crescita dei coetanei, orientandone i comportamenti⁸. Il processo educativo è incentrato sulla partecipazione dei giovani, sul potenziamento delle competenze psicosociali (*life skills*) e sull'attivazione delle risorse del gruppo dei pari.

L'introduzione di tale metodo d'intervento all'interno del contesto scolastico, indica il passaggio da un lavoro fatto *sui* ragazzi a un percorso *con* i ragazzi. Agli adulti che promuovono il progetto a scuola, insegnanti ed educatori, spetta il compito di accompagnare gli adolescenti attraverso diverse fasi:

6. Il partenariato del progetto finanziato nel 2009 si è allargato, nel 2010, ad altri soggetti, in particolare all'azienda USL n. 2.

7. I temi degli interventi di "Voglio una vita spericolata?" – relazione, bullismo, prevenzione del disagio degli adolescenti – così come il contesto educativo di riferimento – la scuola – erano stati già individuati nella fase precedente l'avvio del progetto.

8. In questa prospettiva, fin dagli anni Settanta essa è stata utilizzata per promuovere il benessere e la salute tra i giovani, al punto da diventare uno dei metodi più diffusi per la prevenzione dei comportamenti a rischio tra cui l'assunzione di stupefacenti, l'abuso di alcol e la trasmissione sessuale di malattie.

- a) individuazione e formazione del gruppo dei *peer educators* (sulla base dell'autocandidatura);
- b) scelta dei temi d'interesse da parte del gruppo dei *peer educators*;
- c) progettazione delle azioni;
- d) valutazione del percorso.

Nella prima fase gli educatori presentano il progetto e la metodologia della *peer education* all'interno di ciascuna scuola e raccolgono le proposte di autocandidatura dei *peers*, il cui compito è di individuare i temi su cui lavorare. Alla costituzione e alla formazione dei gruppi di *peer educators* si accompagna il lavoro di progettazione delle attività che vede coinvolti, oltre agli educatori dell'associazione, gli insegnanti referenti del progetto.

L'operatività dei *peer educators* si svolge su tre aree:

- l'accoglienza nei confronti dei nuovi studenti;
- la gestione dei conflitti intrascolastici;
- l'educazione alla salute (in collaborazione con gli esperti dell'azienda USL 2).

I momenti di confronto – campus residenziali e laboratori scolastici – vedono coinvolti i gruppi dei *peer educators*, gli insegnanti referenti, esperti dell'ASL ed educatori dell'associazione. Nei campus, oltre alla scelta dei temi da proporre alle classi, i ragazzi, sostenuti da un mediatore artistico, si producono diversi materiali finalizzati a dare visibilità e far conoscere il progetto all'interno della scuola (nel 2009 è stato prodotto un calendario). Nell'ultimo campus, in collaborazione con lo Slow Food è stato proposto il "laboratorio del gusto".

7.3.1. La scuola come interlocutore privilegiato delle politiche giovanili

La scelta della scuola come contesto privilegiato d'azione si spiega, secondo i promotori del progetto, sulla base di molti argomenti:

- permette di rivolgersi a un universo di destinatari piuttosto vasto;
- l'aggancio con i giovani è meno dispendioso e faticoso rispetto ad altre strategie che privilegiano, come luogo d'incontro, il territorio;
- tra i suoi compiti primari c'è quello di promuovere processi di socializzazione adeguati alla società in cui si vive.

La scuola, infine, perché è «uno dei luoghi politicamente più significativi della nostra società» (Mazzoli, 2008) ed è chiamata ad assumere funzioni d'integrazione e di animazione di un tessuto sociale frammentato, in cui giovani e adulti rischiano di non vedersi, non ascoltarsi, perdersi nelle rispettive solitudini.

Penso anche a una collocazione politica della scuola, nel senso platonico del termine, giovani che sappiano davvero tradurre in pratica quella che è una sua finalità: creare il cittadino del domani, aiutandolo a capire i problemi che sono di questo mondo e a individuare le soluzioni (B, insegnante scuola superiore di Castelnuovo Garfagnana).

Progetti di riflessione, riconoscimento e soluzione dei problemi troverebbero quindi nella scuola, a ragione, un interlocutore privilegiato. Tuttavia, rispetto

al ruolo che la scuola è in grado di svolgere concretamente all'interno dei progetti, gli addetti ai lavori segnalano uno scollamento tra la *mission* della scuola stessa e le condizioni di lavoro, dovuto alla rigidità dell'organizzazione, al clima conflittuale tra colleghi che origina dalla diversità delle rappresentazioni sulla filosofia del servizio.

Queste disarmonie hanno effetti non marginali sul progetto. Alcuni *peer educators* che devono uscire dalla classe in orario scolastico per incontrare i loro colleghi allo scopo di progettare le attività e scegliere i temi sperimentano una chiara difficoltà nei rapporti con gli insegnanti.

Gli adulti pensano che noi giovani bisogna stare al nostro posto. Anche oggi io sono potuta venire a questo incontro sulle droghe un'ora dopo l'inizio perché la professoressa ha voluto che facessi il compito in classe (D, studentessa progetto "Voglio una vita spericolata?").

Quando devo uscire dalla classe, per incontrarmi con gli altri *peers*, alcune volte mi sento dire dagli insegnanti: cosa vai a fare? Le *peer-late*? (E, studentessa progetto "Voglio una vita spericolata?").

La difficoltà di integrare il progetto all'interno della proposta globale della scuola è un nodo critico che richiede un investimento da parte dello staff di progetto. Come dice l'educatore:

Questo è un problema, questo obiettivo che è quello dell'*empowerment*, della partecipazione, della responsabilità, del protagonismo si è poi infranto in tutte le code storiche di una scuola che pensa che si debba stare in classe (F, educatore progetto "Voglio una vita spericolata?").

Nel tentativo di rendere il progetto maggiormente visibile all'interno della scuola, i ragazzi producono materiale divulgativo: calendari, diari, opuscoli.

A quel punto, noi come associazione, abbiamo introdotto il mediatore artistico; per esempio sul tema dell'abuso di alcool i ragazzi hanno prodotto un diario scolastico che è stato dato a tutti i ragazzi delle terze medie; manifesti, opuscoli, calendario. La produzione artistica ha permesso al gruppo dei *peer educators* di esprimersi e di diffondere all'interno della scuola il senso del progetto altrimenti il gruppo dei *peer educators* rischiava di rimanere una sorta di ciste che non riusciva a passare all'interno della scuola (F, educatore progetto "Voglio una vita spericolata?").

Se tale investimento, secondo l'educatore, negli anni contribuisce, a mettere in discussione "una certa visione della scuola", centrata sulla trasmissione di contenuti, dall'altro le criticità riscontrate durante la realizzazione del progetto sollecitano una riflessione ulteriore.

La metodologia della *peer education* richiederebbe alla scuola di allestire spazi di confronto con i giovani per capire quali sono i temi per loro rilevanti, di ripensare l'organizzazione delle attività curricolari per dare spazio alle proposte

dei *peers*. La scuola, da parte sua, sembra però affidarsi ancora alla sensibilità e alla disponibilità di singoli insegnanti e il progetto non riesce a intaccare il livello organizzativo dell'istituzione scuola.

Il rischio pertanto è, come sottolineano Canini e Ferrari (2003), che si produca un "falso movimento", che si avvii un processo che non modifica la situazione di partenza.

Un altro livello di criticità e di forte ambivalenza è l'utilizzo della *peer education* da parte di enti e istituzioni chiamati a promuovere la cultura della legalità e del benessere degli adolescenti: l'ASL per l'educazione alla salute, la Prefettura per l'educazione alla legalità. Lo spazio progettuale della definizione delle priorità su cui intervenire sembra in definitiva precluso ai ragazzi.

La *peer education* è talmente valida che se ne stanno appropriando tutti; l'ASL per l'educazione alla salute, la Prefettura per il discorso sull'alcool. Ci tirano per le gonne da tutte le parti rischiando di perdere la funzione del *peer educator*. Il *peer educator* non è onnisciente che sa risolvere il problema del compagno o quello della dipendenza dell'altro; il *peer educator* deve cercare di capire il problema ma poi deve riferirsi, ci mancherebbe che un bimbetto di 18 anni si dovesse sentire questa responsabilità. La *peer education* è un metodo ma non è la panacea universale, il rischio è che diventi uno slogan (B, insegnante scuola superiore di Castelnuovo Garfagnana).

Nelle parole dell'insegnante intervistata, emerge la preoccupazione che la *peer education* diventi occasione di delega e non un processo educativo; una metodologia *politically correct* e poco costosa. La scelta dei temi che dovrebbe essere affidata ai *peer educators* rischia, infatti, di passare di mano ed essere di nuovo calata dall'alto, riproponendo una modalità di apprendimento a carattere prevalentemente trasmissivo.

Ai giovani non resta che presentare altri progetti, posticipando la realizzazione dei loro desideri e la possibilità di prendere parola:

Ho partecipato a un progetto, "Di testa mia"⁹, della Regione Toscana, l'ho chiamato "Manuale d'amore" e propongo di affrontare il tema dei rapporti d'amore tra le ragazze e i ragazzi. Nel progetto di *peer education* non c'è stato tempo per parlare di questo. Nei campus si sviluppano i temi che hanno pensato gli educatori e gli insegnanti (D, studentessa progetto "Voglio una vita spericolata?").

La partecipazione e il protagonismo dei giovani risultano così depotenziati: la scelta dei temi che i *peer educators* dovrebbero trattare pare sottratta alla possibilità di espressione dei giovani e ricondotta nelle mani degli esperti. I giovani coinvolti tornano, da questo punto di vista, a essere fruitori di una proposta pensata da altri.

9. Il progetto "Di testa mia" è un'iniziativa dell'assessorato al Diritto alla Salute della Regione Toscana che, con il Concorso di idee, ha dato la possibilità alle ragazze e ai ragazzi fra i 17 e i 20 anni residenti nella Regione, di esprimere proposte per il benessere dei giovani.

7.4 Istituzioni in ascolto?

Entrambi i progetti analizzati si caratterizzano per una struttura progettuale che individua un campo di azione privilegiato – l’orientamento scolastico in un caso, la prevenzione dei comportamenti a rischio nell’altro – e si rivolgono prevalentemente a giovani inseriti all’interno del circuito formativo (università il primo, scuole superiori il secondo).

Contemporaneamente provano anche a stabilire un dialogo con altri giovani, quelli “dispersi” nel territorio montano, attraverso iniziative ludiche e culturali. Il festival di teatro organizzato a Casteldelpiano piuttosto che i seminari di formazione su temi come la relazione tra figli e genitori che sono stati realizzati in due Comuni della Garfagnana aspirano ad allargare la base dei destinatari delle politiche giovanili, ma anche a porre la “questione giovanile” come una dimensione che riguarda l’intero contesto sociale.

In questo senso mi pare che i progetti lancino una scommessa che va oltre le attività che promuovono; una scommessa che però richiede dei tempi adeguati a far sì che si creino quei rapporti di fiducia di cui parla l’educatore di Casteldelpiano, e un investimento progettuale che un altro educatore sottolinea dicendo che «bisogna farla finita di fare progetti per i giovani, per gli anziani, bisogna reinvestire sulla socialità» (F, educatore progetto “Voglio una vita spericolata?”).

L’altro elemento che caratterizza entrambi i progetti è l’utilizzo di metodologie e la creazione di contesti – quello dei *peer educators* nel progetto rivolto ai giovani della Garfagnana, la creazione del centro di aggregazione nel Comune di Casteldelpiano – che sollecitano i giovani a prendere la parola, a proporre temi di discussione e attività da realizzare.

I due educatori intervistati, in particolare, sottolineano la necessità di creare spazi d’incontro e confronto per aggiornare un patrimonio di conoscenze che rischia di proporre rappresentazioni stereotipate in cui i giovani non si riconoscono e che rende gli adulti incapaci di costruire percorsi dialogici. Incontrare i giovani “in carne e ossa” permette di conoscere i loro percorsi di vita e capire quale rapporto intrattengono con il territorio.

La realizzazione dei progetti tuttavia evidenzia elementi di criticità che smorzano la dinamica potenziale che si potrebbe creare sia con altri soggetti del territorio sia con i giovani.

La difficoltà che i giovani *peer educators* incontrano nel momento in cui sperimentano un loro protagonismo all’interno del contesto scolastico, da una parte, e la mancanza di una rete che sostenga la costruzione di occasioni di socialità nel caso del Centro di aggregazione, riconducono a due questioni di fondo:

- “l’attaccamento” delle istituzioni a una rappresentazione dei giovani come soggetti a rischio;
- la carenza di una riflessione sulle metodologie adottate nella fase di attuazione situata di entrambi i progetti.

L'architettura progettuale rimane, infatti, ancorata a una rappresentazione dei giovani, costruita su fonti statistiche che rischia di perdere di vista le biografie e le traiettorie di vita reali.

Da noi, purtroppo, ci sono fenomeni di alcolismo, di droga, di dispersione scolastica. Il disagio è presente, alcune situazioni sono anche brutte e problematiche, nel Piano sociale di salute vengono segnalate problematiche medio gravi che interessano i giovani (C, funzionaria Comunità montana Amiata Grossetano).

Nelle schede progettuali e nelle interviste, disagio e giovani acquistano una sorta di sinonimia: il ricorso ai dati elaborati dal Piano di salute e dall'Osservatorio politiche sociali sembrano sostenere l'oggettività dei problemi enunciati dai testimoni privilegiati.

Questo tipo di rappresentazione dei giovani, non solo struttura il problema e imposta le strategie di intervento (Fareri, 2009) ma identifica il contesto di vita dei giovani come «lo sfondo statico, passivo e secondario, di un'azione destinata e mirata a specifici utenti, sintomi o fenomeni» (Villa, 2005). I giovani tornano così nella posizione di utenti delle politiche e dell'azione istituzionali e i contesti – scuola e territorio – diventano il quadro di sfondo della messa in scena di tali politiche piuttosto che parti attive che contribuiscono a determinare/formare il contesto.

In questa prospettiva la scuola non si sente investita dal compito di interrogare le proprie routine organizzative sulla base delle sollecitazioni scaturite dal progetto, né le associazioni o altri soggetti del territorio si sentono parte in causa dell'ipotesi progettuale del Centro di aggregazione di Casteldelpiano. La possibilità dei progetti di incidere nei contesti in cui si realizzano è messa, pertanto, fortemente in discussione.

La seconda questione che emerge dall'analisi dei casi-studio è costituita dalla debolezza dei dispositivi metodologici adottati nella fase di implementazione dei progetti. L'informalità con cui ci si scambiano le informazioni sull'andamento del progetto e il carattere esclusivamente organizzativo delle riunioni a cui partecipano gli educatori, i referenti istituzionali e gli insegnanti referenti del progetto di *peer education*, non riconosce un ruolo strategico e progettuale alle fasi di monitoraggio e di valutazione.

Il monitoraggio è identificato con l'organizzazione delle attività e la valutazione è utilizzata come uno strumento che raccoglie le opinioni e i giudizi dei destinatari sulle attività realizzate.

È stato fatto un questionario dopo un campus che è stato valutato, era stato fatto all'inizio un questionario sul bullismo per vedere come loro (i giovani) rilevano questo problema. Non abbiamo altri strumenti (G, funzionaria Comunità montana della Garfagnana).

Spesso è utilizzata per raccogliere i dati riguardanti i destinatari: quanti giovani sono passati dal Centro di aggregazione o quanti giovani hanno partecipato alle attività della *peer education*. In altri termini, si guarda a com'è andata a finire in termini prestativi, ma non si esplora l'esito, il senso di quanto è accaduto. Non

ci s'interroga sulla difficoltà di coinvolgere altri giovani e altri soggetti del territorio ma ci si affida alla loro iniziativa.

La premessa iniziale che vede nelle politiche giovanili una leva per la costruzione sociale dei rapporti tra giovani, tra generazioni, tra cittadini e istituzioni, mi pare che richieda di pensare a dispositivi metodologici più capaci di innescare un'azione autoriflessiva sui processi d'interazione, di investire risorse e tempo nella ricerca e nella cura di connessioni tra i diversi soggetti del territorio e nell'allestimento di luoghi dove si possa imparare a riconoscere le reciproche soggettività per costruire qualcosa in condivisione.

Prodotti e processi. Pratiche di comunicazione sociale per lo sviluppo di comunità

di *Riccardo Pensa*

Questo capitolo si concentra sull'analisi di pratiche che si muovono nell'ambito della costruzione e condivisione di immaginari: progetti, che enfatizzano la capacità di intervento nella sfera culturale e comunicativa come strumento chiave di cui i giovani devono disporre per farsi protagonisti di processi di costruzione di comunità. È questo uno degli ambiti di riferimento principale dei progetti che sono stati finanziati all'interno dell'Azione di sistema "Filigrane".

Questa enfasi sulla costruzione di prodotti culturali, nei diversi linguaggi attraverso cui essa si può sviluppare, ha origini nei più ampi mutamenti che investono la sfera culturale e la costruzione collettiva del sapere nelle società post-moderne (Lyotard, 1989). La cultura oggi egemone, espressione della società dei consumi, si caratterizza per essere portatrice di un *sensu* assai più aleatorio e rarefatto rispetto alle culture precedenti e tuttavia proprio questa sua peculiarità le permetterebbe di essere ovunque presente. L'invasività dei messaggi della cultura di massa sarebbe tale da avere ripercussioni significative sul principio di realtà tipico della modernità, per cui in età postmoderna si assiste a un assorbimento del reale nell'immaginario (Baudrillard, 1976, 1979), all'approdo a un "nuovo regime" del "completamente finzionale" (Augé, 1998), a un "reincantamento del mondo" (Maffesoli, 2005).

Diventa fondamentale, quindi, riuscire a orientarsi imparando a padroneggiare quegli strumenti che, all'interno di questo nuovo scenario, diventano particolarmente strategici. Mentre, infatti, le "sirene" della cultura di massa rischiano di produrre una condivisione solamente superficiale e «un io altrettanto "finzionale", incapace di inscrivere la sua realtà e la sua identità in una relazione affettiva con gli altri» (Augé, 1998, p. 124), la capacità di elaborare e interpretare i messaggi dell'espressione creativa assume una rilevanza che è anche politica (Benjamin, 2000). Non è d'altra parte un caso che, nell'ambito di studi che fanno riferimento alla costruzione dell'immaginario, si sia sviluppato un filone di analisi che mette al centro dell'attenzione la questione delle tecniche e degli strumenti della comunicazione. La celebra formula "il medium è il messaggio", assunto cardine della teorizzazione di McLuhan (2002), sta appunto a evidenziare la rilevanza dell'impatto causato dall'utilizzo dei media della comunicazione (a prescindere dai contenuti veicolati) sulle relazioni umane.

Partendo da questi presupposti, l'approccio di "Filigrane" alla comunicazione sociale si pone il problema di promuovere un uso consapevole degli stru-

menti di comunicazione, cercando di valorizzare quelle iniziative finalizzate non tanto – o non solo – alla creazione di un prodotto culturale di qualità, ma che ricorrono allo strumento mediatico per contribuire all’obiettivo finale di tutto il processo: lo sviluppo delle comunità dove i progetti vengono realizzati (cfr. CAP. 4). Una delle domande fondamentali in questo contesto diventa allora: come un prodotto comunicativo può contribuire a costruire e rafforzare il senso di comunità?

Per rispondere a questa domanda in questo capitolo osserveremo da vicino quale relazione intercorre tra i prodotti culturali che risultano dai progetti locali e i processi attraverso cui sono generati, spostando l’attenzione dal “cosa” si produce al “come” lo si fa e alla riflessività generata sui territori da questi processi creativi. Non di rado, infatti, nei progetti a sostegno dell’espressività e della creatività giovanile, si tende a enfatizzare i risultati artistici (Castelli, Magni, 1999) – e quindi, in particolare, i prodotti realizzati – senza prestare attenzione ai metodi e ai processi che consentono di realizzarli e condividerli. Gli indirizzi della misura di *policy* regionale nella cui traiettoria si situano i due progetti studiati in questa sede, invece, invitano a considerare il processo stesso, e gli apprendimenti da esso derivati, quale esito e oggetto di valutazione.

I progetti “La ZIA fumava” e “Reading per la pace”, qui presi in esame¹, fanno entrambi riferimento all’idea di un utilizzo consapevole della narrazione e dei media della comunicazione, finalizzato a favorire, piuttosto che a cortocircuitare, l’iscrizione della realtà e dell’identità dell’individuo in una comunità in dialogo. L’accostamento fra i due progetti risulta particolarmente interessante perché, sebbene entrambi rientrano nell’ambito della comunicazione sociale, la finalità di cui sopra è concepita secondo sfumature diverse e, conseguentemente, perseguita mediante il ricorso a strategie progettuali e mezzi di comunicazione differenti. In particolare, abbiamo in un caso (“La ZIA fumava”), un lavoro di tipo documentaristico, concentrato sulla realtà esterna, che stabilisce una distinzione precisa fra autore e fruitore dell’opera e una relazione fra questi di tipo lineare, dove il recupero della relazione con i membri della propria comunità di riferimento dovrebbe avvenire nel momento della fruizione del prodotto. Nell’altro caso (“Reading per la pace”), ci muoviamo invece più sul piano della *fiction*, secondo un processo creativo fondamentalmente autoriflessivo e svolto da un autore multiplo, in cui la distinzione fra autore e fruitore del prodotto non è così marcata e dove, quindi, il recupero della relazione con gli altri dovrebbe avvenire già in sede di realizzazione dell’opera.

Nel concreto, il progetto “La ZIA fumava” scaturisce dall’iniziativa di due giovani registi della provincia di Massa-Carrara interessati a produrre un docu-

1. I progetti “La ZIA fumava” e “Reading per la pace” sono stati cofinanziati sulla base della D.G.R.T. 184/2009, per un importo di € 5.000 (e un costo totale del progetto di € 19.000) nel primo caso e di € 10.000 (e un costo totale di € 65.200) nel secondo caso. I soggetti titolari del finanziamento sono nel primo caso il Comune di Massa e nel secondo caso l’associazione Rondine-Cittadella della Pace di Arezzo.

mentario sulla Farmoplant, un'industria di pesticidi le cui vicende hanno segnato la storia della comunità locale e su cui, attraverso la fruizione del prodotto realizzato, gli autori vorrebbero invitare a riflettere gli adolescenti della zona. Il progetto "Reading per la pace" vede invece coinvolti un gruppo di giovani, italiani e stranieri, provenienti da paesi in conflitto, nella realizzazione collettiva di un audiolibro sul tema della pace.

L'analisi che si propone cercherà *in primis* di ricostruire la storia dei singoli progetti, i linguaggi e gli strumenti comunicativi utilizzati, nonché i processi di costruzione degli stessi. Questi saranno evidenziati e resi riconoscibili già nella descrizione delle pratiche, per poi essere portati in primo piano in sede di conclusioni, dove si proporrà una comparazione critica delle due esperienze di comunicazione.

8.1

Il progetto "La ZIA fumava": condivisione di saperi come strumento per lo sviluppo di comunità

L'idea di realizzare un documentario sulla vicenda dell'industria chimica Farmoplant (ZIA sta per Zona industriale apuana) di Massa scaturisce in primo luogo dall'iniziativa di un singolo ragazzo sollecitato dalla lettura di un documento del CNR sullo stato di salute nella provincia di Massa. L'oggettività delle rilevazioni statistiche riportate nell'elaborato stride, secondo il giovane, con la difformità di giudizi che fra i massesi si riscontra intorno al vecchio polo chimico. Il documento è potenzialmente accessibile a tutti su internet, ma, evidentemente, quel tipo di letteratura non riesce a catturare l'attenzione popolare, che non vi ricorre per fondare i propri giudizi.

Il documentario avrebbe dunque potuto costituire un veicolo per tradurre alla comunità massese i risultati della ricerca scientifica rendendo accessibile la chiarezza statistica di alcuni dati. L'elaborazione di questo primo movente ha portato poi a uno sforzo ulteriore, teso alla ricostruzione dell'intera vicenda Farmoplant e, in particolare, del disastro socio-ambientale causato dall'attività chimica. Non solo sapere l'incidenza dei tumori nell'area ad anni di distanza dalla chiusura del polo industriale, ma capire, dal punto di vista scientifico, cosa veniva prodotto, con quali danni per l'ambiente e la salute umana, che tipo di inquinamento permane oggi ecc.

Accanto a questo fondamento dell'idea progettuale ne emergono altri, connessi all'interesse di riprendere e riportare all'attenzione della comunità la vicenda storica della Farmoplant e delle mobilitazioni politiche e sociali contro le nocività della sua produzione. Il riferimento è, nello specifico, alle vicende politiche che caratterizzarono in particolare l'ultimo periodo della storia dell'industria. La presenza dell'impianto sul territorio del comune di Massa aveva infatti riscontrato crescenti opposizioni da parte della popolazione locale. A seguito di ripetuti incidenti, si arrivò nel 1987 all'indizione di un referendum, il primo in Italia di questo genere, con il quale una maggioranza schiacciante di massesi si

esprese per la chiusura dell'impianto, nonostante l'indicazione contraria data dai maggiori partiti di allora e dai sindacati². Ciò che, ad anni di distanza dalla vicenda, appare evidente ai giovani registi è la mancata elaborazione, sul piano politico e culturale, del valore esemplare che il caso Farmoplant assume in riferimento ai temi della democrazia e della partecipazione dei cittadini alle scelte inerenti l'interesse comune. Il documentario tenta quindi, di collocarsi nel mezzo di quella che appare come una rimozione o una indifferenza della memoria collettiva a quel passato.

Ho pensato che così come si erano seppelliti i rifiuti della Farmoplant, allo stesso modo erano stati messi da parte gli insegnamenti legati alla vicenda sul piano politico (A, autore *La ZIA fumava*).

L'esigenza di recuperare la memoria storica e quindi l'identità collettiva della comunità locale è rivolta con particolare enfasi verso chi è considerato maggiormente inconsapevole del proprio passato: i giovani. È con le nuove generazioni che i promotori del progetto vogliono approfondire le questioni sopraindicate, con chi per motivi anagrafici non ha vissuto in prima persona l'esperienza della Farmoplant e quindi, in molti casi, ha una coscienza assai scarsa di quello che la stagione dell'industria chimica a Massa ha rappresentato. «Per un giovane di 18-20 anni oggi del polo chimico resta solo un cartello all'entrata con scritto ancora "Apuania Parco Produttivo"; però, se gli dici che venti anni fa c'erano delle fabbriche chimiche, lui è all'oscuro di tutto» (A, autore *La ZIA fumava*).

Nelle intenzioni dei promotori del progetto, ripercorrere la storia della Farmoplant in ambito scolastico, nelle ultime classi delle scuole superiori, permette di integrare, attraverso un riferimento importante alla realtà locale, i programmi di educazione civica. Aumentare la consapevolezza dei giovani, accendere la loro attenzione su un evento vissuto dai genitori e dai nonni, permette di rafforzare il legame e il confronto fra le generazioni, di evidenziare il *continuum* che le unisce. Riportando le intenzioni esplicitate nel documento di presentazione del progetto:

il documentario intende sviluppare attraverso proiezioni pubbliche, condivisione in Rete, e la diffusione negli istituti superiori della provincia e nelle associazioni, la conoscenza di sé come elemento in grado di favorire un'adeguata integrazione all'interno del contesto societario (Documento di presentazione progetto "La ZIA fumava").

8.1.1. Partenariato e attuazione del progetto

Come detto, l'idea iniziale di produrre un documentario sulla storia della Farmoplant è di un singolo, un giovane *video maker* massese. Egli condivide da subito l'iniziativa con un coetaneo, un altro aspirante documentarista di Carrara

2. Per un'analisi della vicenda, cfr. Maraviglia (2000).

conosciuto a un corso di formazione organizzato dalla Provincia. Insieme, i due si attivano per sondare l'interesse intorno al progetto da parte di alcuni soggetti chiave. La prima preoccupazione è di stabilire un partenariato che possa rendere l'idea praticabile dal punto di vista dello sviluppo dei contenuti.

Abbiamo cercato dei partner che potessero dare un contributo nel senso dei contenuti. Prima di tutti abbiamo incontrato il prof. Bianchi, direttore del Dipartimento di Epidemiologia e Prevenzione del CNR di Pisa e autore dello studio che aveva ispirato l'idea del documentario. Lui ha accolto con entusiasmo la nostra iniziativa. Poi ne abbiamo parlato all'Università di Pisa, alla Classe di Laurea di Sistemi e Progetti della Comunicazione di cui io ero studente (A, autore *La ZIA fumava*).

Registrato il giudizio positivo intorno all'idea e l'interesse a seguirne lo sviluppo da parte degli enti della ricerca pisani, i due ragazzi si muovono a livello locale per raccogliere sostegni al fine di concretizzare il progetto. Trovano così, da un lato, l'appoggio dell'associazione ARCI Solidarietà di Massa-Montignoso che diventerà ufficialmente il "soggetto attuatore" del progetto, dall'altro l'interessamento reale dell'assessore alle Politiche giovanili del Comune di Massa (soggetto titolare), che indirizza i ragazzi verso il percorso e i fondi di "Filigrane".

L'amministrazione ha colto la volontà di due giovani di andare ad analizzare un evento che tocca tuttora la comunità di Massa. Sono spettri quelli della nube della Farmopiant ancora presenti e ogni famiglia massese ha a che fare con le conseguenze. Forte quindi la tematica e significativo il fatto che dei giovani si facessero carico dell'iniziativa. L'amministrazione conta sui giovani per promuovere le politiche giovanili (B, autore *La ZIA fumava*).

Il partenariato si completa quindi con l'aggiunta dell'azienda USL 1 di Massa Carrara, di sei scuole superiori (tre del comune di Massa e tre del comune di Carrara), di tre associazioni (Croce Bianca di Massa, Italia Nostra, sez. Apuolunense e Un cuore un mondo, ONLUS) che assieme alle scuole si attiveranno per la diffusione del documentario sul territorio, e infine della Fondazione Cassa di Risparmio di Massa che contribuirà, assieme a Comune e ASL, a cofinanziare il progetto. Quest'ultimo segue quindi l'iter per la concessione di contributo da parte della Regione nell'ambito dell'Azione di sistema "Filigrane".

L'attuazione del progetto, ossia la realizzazione del documentario, è lavoro che viene svolto dai due registi. Questi, per l'assunzione di diverse scelte, come ad esempio i soggetti da intervistare, si avvalgono della consulenza degli esperti di cui dispongono i partner che in alcuni casi facilitano anche i contatti. Il lavoro è condiviso e discusso man mano che prende forma.

Mentre lavoravamo mandavamo le anteprime ai partner. Comune, ARCI, CNR sono stati partner fondamentali per la realizzazione dell'opera. Ci hanno dato una mano nella scelta di chi intervistare e ci hanno dato diversi altri consigli. Ci incontravamo in ufficio

e si faceva il punto. Poi andare col mandato del Comune ha aiutato molto (A, autore *La ZIA fumava*).

8.1.2. Il prodotto finale, diffusione e continuità del progetto

Il documentario *La ZIA fumava* è un prodotto pensato per catturare in primo luogo l'attenzione dei giovani, e i due registi riescono bene nell'intento. A partire dal titolo, che giocando con le parole assume caratteri trasgressivi e intriganti, tutti i contenuti provano ad avere una forma avvincente e stimolante. Alle interviste svolte dai registi a diversi protagonisti della vicenda Farmoplant si alternano immagini di repertorio tratte da telegiornali dell'epoca e da materiale promozionale dell'azienda, che permettono di mantenere un buon ritmo di narrazione.

A fronte del buon risultato in termini di prodotto, l'idea iniziale di un piano di proiezioni distribuito capillarmente sul territorio provinciale viene tuttavia rivista al ribasso in conseguenza del contributo regionale inferiore a quanto inizialmente richiesto. Tuttavia, il documentario è stato visto in diverse occasioni (in iniziative pubbliche, nelle scuole, nei centri di aggregazione giovanile...), per un totale di 8 proiezioni al momento dell'intervista, con un buon successo di pubblico³. La presenza di ospiti alle proiezioni ha permesso ulteriori approfondimenti e l'utilizzo del documentario nelle scuole è stato in alcuni casi accompagnato da percorsi didattici peculiari. «All'Istituto Tecnico Industriale di Massa la professoressa di chimica ha introdotto la proiezione con un approfondimento sulle sostanze che venivano prodotte alla Farmoplant» (A, autore *La ZIA fumava*).

La diffusione ha inoltre seguito anche altri canali importanti. Sono stati aperti un blog, una pagina Facebook, un canale Youtube. Anche il portale web del Comune di Massa ha messo in risalto l'iniziativa. Il documentario poi è stato promosso e mandato in onda da tv locali e canali digitali. Il cofanetto, particolarmente curato, è stato venduto in 70 copie.

A chiusura di questo percorso, il promotore del progetto e coautore del documentario ha presentato individualmente alla Regione Toscana un progetto a valere sul bando "Buona idea giovane" con cui si finanzia la realizzazione di idee progettuali ai singoli giovani. L'idea consiste in questo caso nel realizzare su tutto il territorio toscano filmati di documentazione sociale promossi da associazioni e realtà locali dei quali il ragazzo coautore de *La ZIA fumava* si pone come tutor.

Per concludere, il progetto "La ZIA fumava" è caratterizzato da un'iniziativa giovanile fortemente individualizzata, che ha utilizzato le forme tradizionali della produzione audiovisiva per cercare di raggiungere l'obiettivo di mantenere

3. Al momento dell'intervista inoltre altre iniziative erano in programma. Il successo del documentario ha fatto sì che il calendario delle proiezioni fosse arricchito da richieste non previste.

viva la memoria su un fatto di interesse collettivo a rischio di rimozione. La diffusione del prodotto finito è il mezzo con cui coloro che realizzano il progetto cercano di interessare i giovani e promuovere uno sviluppo di comunità. L'ampiezza, l'intensità e la qualità di questo coinvolgimento rappresentano gli indicatori della riuscita del progetto.

8.2

Il progetto “Reading per la pace”: narrazione collettiva come strumento di sviluppo di comunità

Il progetto “Reading per la pace” nasce inizialmente da uno scambio di idee fra operatori di Rondine-Cittadella della Pace e Arezzo Factory. Rondine è uno studentato internazionale gestito dall'omonima associazione che ospita, in un piccolo borgo medievale alle porte di Arezzo, studenti universitari stranieri provenienti da paesi in conflitto, mentre Arezzo Factory è un centro di aggregazione cittadino gestito dalla cooperativa Al Plurale, punto di ritrovo di molti ragazzi. Rondine e Al Plurale pensano a come valorizzare la presenza sul territorio dello studentato internazionale per promuovere, fra i giovani che frequentano le secondarie superiori e l'università, un confronto intorno ai temi del conflitto e della pace fra i popoli.

Rondine, con i suoi studenti e la sua struttura, rappresenta il perno attorno a cui ruota il progetto. Altri punti di riferimento diventano i centri di aggregazione provinciali: grazie ai contatti di Al Plurale, nel progetto sono coinvolte tre associazioni che gestiscono altrettanti centri di aggregazione nella provincia (l'associazione Musica e non solo di Lucignano, l'associazione di promozione sociale Grillo Parlante di Castel Focognano-Rassina e l'associazione di promozione sociale Larua di Sansepolcro).

Con questi partner, si pensa di costituire un gruppo di giovani provenienti da tutta la provincia che lavorino, per un periodo prolungato di tempo e con incontri residenziali nei vari centri di aggregazione, alla realizzazione di un audiolibro sul tema del conflitto fra i popoli.

L'audiolibro è visto come lo strumento più idoneo a stimolare l'incontro fra i ragazzi. Sulla quarta di copertina del CD si legge: «Gli audiolibri non sono altro che la trasposizione moderna dello stare “a veglia” quando le storie, la vita e i valori, passano attraverso l'ascolto, il canto, il ballo». Gli ideatori del progetto immaginano quindi che l'audiolibro possa rappresentare un mezzo espressivo sufficientemente versatile, adatto a favorire il confronto corale e creativo fra i giovani.

8.2.1. Costituzione del gruppo e implementazione del progetto

Il primo passo del progetto consiste nel reclutamento dei ragazzi che comporranno il gruppo di lavoro alla realizzazione dell'audiolibro. A tal fine si attivano i vari centri di aggregazione partner che riescono a selezionare 25 ragazzi, fra

residenti di Rondine (circa la metà), frequentatori dei centri, ragazzi italiani già vicini a Rondine o ai tutor del progetto. Così racconta questo passaggio la responsabile del progetto:

Il reclutamento non è stato facile, perché dovevamo cominciare a settembre e quindi c'era di mezzo il periodo estivo. Abbiamo chiesto ai centri di fornirci dei nomi. Poi abbiamo preso noi in mano i contatti. Nel periodo estivo abbiamo conosciuto, attraverso colloqui, i ragazzi potenzialmente interessati e gli abbiamo raccontato meglio il progetto. Poi abbiamo mantenuto contatti telefonici e siamo riusciti ad avere questo numero di adesioni definitive. Solo un centro non ha trovato partecipanti (C, responsabile del progetto "Reading per la pace").

Per questi 25 ragazzi il primo appuntamento è a Rondine per un incontro residenziale di alcuni giorni. Il meeting a Rondine serve innanzitutto a far amalgamare il gruppo. I ragazzi, seguiti dai tutor, si cimentano in giochi ed esercizi miranti alla reciproca conoscenza, poi in lavori di improvvisazione teatrale e con suoni e rumori, propedeutici all'elaborazione dell'idea per l'audiolibro. Alla fine del meeting residenziale l'idea per l'audiolibro emerge dal gruppo dei ragazzi.

L'idea iniziale era volutamente molto vaga: un reading per la pace. Il prodotto finale è stato un po' diverso da quello che si poteva ipotizzare all'inizio. Abbiamo scelto non tanto di creare una storia prendendo spunto da un libro, una canzone, una poesia, ma di creare un copione nostro intorno alle esperienze dei ragazzi di Rondine (D, partecipante al progetto "Reading per la pace").

Il copione è semplice, e non solo ha come cardine del racconto le esperienze di vita dei residenti di Rondine, ma riprende con molta aderenza l'esperienza stessa del progetto, parlando di un incontro fra un gruppo di ragazzi italiani e i residenti dello studentato. Nella fiction, un gruppo di studenti di Arezzo si perde nel bosco attorno al borgo di Rondine giocando a un gioco che simula la guerra. Cercando la via di casa, i ragazzi si imbattono invece negli studenti stranieri che li portano allo studentato. Qui si apre un confronto fra i due gruppi sul tema del conflitto. I giovani italiani, ascoltando i racconti di chi la guerra l'ha vissuta davvero, maturano una nuova consapevolezza sull'argomento.

Dopo il "reclutamento" e la costruzione del copione il progetto subisce alcune modifiche rispetto all'idea iniziale, principalmente a causa di una disponibilità di risorse economiche inferiore rispetto a quella preventivata. In particolare, risulta fortemente ridotto il contributo al progetto offerto dai tre centri di aggregazione periferici, per cui tutte le attività vengono svolte fra Rondine e Arezzo Factory. La responsabile del progetto spiega:

Inizialmente abbiamo pensato a un percorso in cui saremmo andati tutti ad ogni centro. Il percorso sarebbe stato portato avanti autonomamente da ogni centro e periodicamente ci saremmo incontrati nei vari centri. Poi però il progetto è stato ridimensionato e non riuscivamo a sostenere le spese, per cui abbiamo concentrato a Rondine e ad Arezzo i

momenti di incontro. Una volta avviato il progetto, siamo stati noi di Rondine e Al Plurale a portare avanti il coordinamento. Le altre associazioni hanno avuto un ruolo minore. Si sono attivate soprattutto nel reclutamento iniziale, poi le abbiamo tenute aggiornate sull'andamento del progetto (C, responsabile progetto "Reading per la pace").

Il gruppo dei 25 ragazzi partecipanti si riduce leggermente dopo il primo incontro. Sono 17 i ragazzi che portano a termine il progetto e anche in questo caso il baricentro sembra spostarsi su Arezzo e Rondine. I lavori dell'audiolibro procedono per gruppi. Un gruppo pensa alla parte musicale, un altro è composto dagli italiani che si cimentano nella recitazione, e un altro ancora dagli studenti stranieri di Rondine.

L'audiolibro si compone di una parte musicale e di una parte drammatica. La parte drammatica si divide in due diverse sezioni. La storia dei ragazzi italiani è totalmente inventata. Nella seconda parte incontrano gli studenti di Rondine e questi raccontano le loro esperienze, parlano del loro paese e queste sono tutte storie vere. E anche i lavori su queste tre parti andavano un po' separatamente, i gruppi erano un po' distinti fra di loro (E, partecipante "Reading per la pace").

I gruppi procedono alla stesura del testo, alle prove di recitazione e alla registrazione. Tutto si svolge in una serie di altri incontri residenziali a Rondine nei fine settimana fra settembre e maggio. Per le registrazioni viene utilizzata la sala di Arezzo Factory, allestita grazie ai fondi del progetto.

8.2.2. Il prodotto finale, diffusione e continuità del progetto

L'audiolibro si intitola genericamente *Reading per la pace*. È un prodotto semplice ma efficace. La storia, l'abbiamo già ricordato, parla dell'incontro fra un gruppo di studenti delle scuole superiori di Arezzo e i residenti di Rondine. I primi sono dipinti come superficiali, con qualche pregiudizio di tipo razziale e molto immaturi rispetto all'elaborazione del problema delle guerre e dei conflitti. Sembra tuttavia che questi atteggiamenti negativi non siano radicati nell'animo dei ragazzi, ma piuttosto rappresentino l'adeguamento passivo a uno stile di vita diffuso. Difatti, nell'incontro con gli studenti di Rondine, tutti dimostrano una disposizione forte all'ascolto, al cambiamento e alla maturazione.

Sono effettivamente le storie narrate dai ragazzi di Rondine il contenuto vero dell'audiolibro, che tocca non solo i ragazzi del racconto ma anche l'ascoltatore. Guy, ragazzo israeliano, dice di aver fatto lo stesso gioco di simulazione della guerra, ma come addestramento durante il servizio militare. Una ragazza serbo-bosniaca e un ragazzo albanese del Kossovo, amici fra loro, spiegano la differenza fra cittadinanza e nazionalità e raccontano delle tensioni etniche nei loro paesi. Magomed dice di aver incontrato per la prima volta a Rondine una ragazza dell'Ossezia, paese nemico del suo, l'Inguscezia. Magomed intona un canto osseto, e spiega come la musica riesca a unire fra loro i popoli.

La diffusione dell'audiolibro, una volta ultimato e confezionato il CD, è stata ridimensionata rispetto a quanto previsto dal progetto per questioni di disponibilità economica.

La diffusione è consistita nel dare una copia dell'audiolibro a tutti i partecipanti al progetto e ai centri coinvolti. Non lo abbiamo ancora distribuito attraverso scuole e biblioteche. Stiamo aspettando per vedere di avere un finanziamento in più. Pensiamo a un pacchetto con CD, o anche un DVD, e una serie di note utilizzabili da educatori e insegnanti. Alla fine del percorso abbiamo fatto una presentazione in un liceo di Arezzo in cui c'è stato l'ascolto dell'audiolibro. Abbiamo invitato le varie scuole della zona. L'ascolto non era facile, ma è riuscito molto bene. Ci sarebbe piaciuta anche una performance *live*, ma per quella ci vuole un impegno di lavoro grosso, che non era fattibile (C, responsabile progetto "Reading per la pace").

La continuità del progetto prevede quindi una rielaborazione dell'audiolibro, arricchito da supporti video e documenti scritti, e una diffusione più capillare del prodotto così rivisto. D'altra parte, va detto che l'associazione Rondine è impegnata in molti progetti volti a favorire il confronto sui temi della pace e del conflitto attraverso la valorizzazione della presenza sul territorio aretino, e più in generale toscano e italiano, dei ragazzi provenienti dai paesi in conflitto ospiti dello studentato.

8.3

Prodotti, strumenti e processi a confronto

La sintetica descrizione dei progetti "La ZIA fumava" e "Reading per la pace" permette di osservare da vicino le dinamiche che informano due modi distinti di concepire la comunicazione sociale come pratica che favorisce il confronto culturale fra i giovani. Entrambe le iniziative presentano un iter che ha come punti cardine l'elaborazione di un'idea, la realizzazione del prodotto audiovisivo, la sua diffusione. Ciò detto, è facile notare come il momento considerato strategico per l'attivazione dei giovani cambia da un progetto all'altro, dando a ciascuno di essi una diversa connotazione.

Il caso de "La ZIA fumava" è più semplice e lineare: abbiamo da subito attori e ruoli ben definiti (i registi e gli altri partner), un'idea chiara a far da movente (documentare la storia della Farmoplant), un target di riferimento (i giovani studenti di Massa e Carrara). La scelta del documentario come forma narrativa risponde all'esigenza di raccontare a una comunità la propria storia. Tutta l'azione è finalizzata al raggiungimento di quel risultato e prevale un agire funzionale e strumentale. Terminato il documentario, si apre quindi la fase della condivisione e del confronto.

Nel caso del "Reading per la pace" le cose stanno in maniera un po' diversa. In primo luogo, bisogna osservare come in questo caso i partner del progetto non coincidano con i realizzatori del prodotto audiovisivo. Qui i partner sono attivi nell'allestire un contesto e reclutare un gruppo di giovani a cui far vivere

un'esperienza di confronto intenso attorno ai temi del conflitto e della pace. Questo elemento incidentale, per cui l'idea della realizzazione dell'audiolibro collettivo scaturisce dai giovani che vi lavoreranno, non fa che marcare ulteriormente un aspetto che appartiene a prescindere a questo genere di esperienze: la forte propensione all'autoriflessività. L'audiolibro sembra quindi soprattutto rappresentare lo strumento adeguato a quella che si immagina come la registrazione di un incontro, di un dialogo aperto e a più voci. Gli esercizi, i giochi, i laboratori teatrali servono a facilitare tale confronto e a farne emergere i contenuti. Lo sviluppo nel dettaglio che i giovani protagonisti del progetto danno al tema loro affidato conferma e addirittura evidenzia l'importanza di questo elemento esperienziale. Fra le tante possibilità, ai ragazzi viene spontaneo di narrare una storia, quella dei giovani di Arezzo che perdendosi nel bosco incontrano gli studenti di Rondine, che ricalca quasi alla perfezione l'esperienza da loro effettivamente vissuta avendo "a pretesto" la realizzazione dell'audiolibro. L'esperienza narrata è ancor prima vissuta.

Quanto evidenziato fin qui incide chiaramente in modo significativo su quelle che sono le diverse strategie di diffusione dei prodotti nei due progetti. Nonostante le ristrettezze economiche, nel caso de "La ZIA fumava" è evidente lo sforzo compiuto affinché il documentario possa raggiungere gli studenti nelle scuole, i ragazzi nei centri di aggregazione, la cittadinanza negli spazi – reali e virtuali – e nei momenti pubblici. Non avrebbe senso il progetto se fosse altrimenti. La proiezione del documentario è invece occasione per il confronto sul tema trattato, per ulteriori approfondimenti che mettono ancora all'opera le risorse dei partner e anche un banco di prova per i registi che hanno un riscontro sull'esito del lavoro. Infine, una volta che il documentario acquista una certa notorietà, i giovani sono invitati ad appuntamenti che non rientrano specificamente nel piano di diffusione previsto inizialmente dal progetto.

Nel caso del "Reading per la pace", le stesse condizioni di ristrettezza economica fanno sì che la diffusione del prodotto sia ridotta sensibilmente. Alcune copie dell'audiolibro sono distribuite ai partecipanti e ai partner; viene organizzato un ascolto pubblico in un liceo di Arezzo. Questo perché, sicuramente, come detto, in questo caso il primo obiettivo del progetto consiste nella riuscita dell'esperienza vissuta dal gruppo di ragazzi coinvolti nell'iniziativa. L'audiolibro ne rappresenta la prova, che tuttavia non ha necessariamente bisogno di essere diffusa per risultare tale. D'altra parte, è possibile svolgere un'altra considerazione con riferimento alla storia oggetto dell'audiolibro. La riproduzione dell'incontro vissuto realmente dai ragazzi potrebbe avvalorare l'ipotesi per cui l'audiolibro, piuttosto che alla sua diffusione, inviti a una e più repliche dell'esperimento che lo ha prodotto.

Venendo alla continuità dei progetti, si possono evidenziare differenze importanti fra i due casi che discendono coerentemente dai diversi percorsi che li contraddistinguono. Nel caso de "La ZIA fumava", uno dei due registi, quello che per primo aveva partorito l'idea del documentario sulla Farmoplant, porta avanti da solo, in forma autonoma, una "Buona idea giovane". L'autonomia di iniziativa, già piuttosto marcata ne "La ZIA fumava", giunge così a una sua ma-

turazione. Nel caso del “Reading per la pace”, invece, l’iniziativa torna ai partner del progetto, soggetti distinti dai giovani che vi hanno preso parte. Questi manifestano la volontà di intercettare nuovi finanziamenti per perfezionare il prodotto realizzato col progetto (realizzazione di un libretto di accompagnamento, di un DVD) e ciò avvalorla la tesi che vede l’audiolibro in sé più come il ricordo di un’esperienza che come un prodotto da diffondere. Inoltre, va tenuto in conto che l’associazione Rondine è impegnata in molti progetti e iniziative volti a valorizzare la presenza sul territorio della realtà unica dello studentato internazionale. In un certo senso, è dunque vero che si punta a ripetere “dal vivo”, sotto diverse forme, l’esperienza di confronto fra studenti italiani e studenti di Rondine di cui l’audiolibro è una testimonianza.

L’analisi dei progetti “La ZIA fumava” e “Reading per la pace” ha quindi evidenziato due distinte strategie, entrambe legittime ed efficaci, di utilizzo consapevole dei media della comunicazione finalizzato al rafforzamento dei legami di comunità. Tale risultato è ottenuto in un caso puntando l’accento sulla fruizione di un prodotto finito, nell’altro sul processo che porta alla realizzazione del prodotto. Le due strategie sono chiaramente integrabili fra loro ed è proprio da un’azione in tal senso che pare possano prendere forma le prospettive più interessanti per questo genere di iniziative.

Parte terza
Tradurre politiche giovanili in pratica.
Un bilancio

Si fa presto a dire “giovani”.

Identità e rappresentazioni dei destinatari in sei casi di una politica giovanile messa in pratica*

di *Giulia Cordella e Riccardo Guidi*

Non rientra tra gli intenti di questo volume ricavare delle lezioni generali né sulla misura di *policy* nella quale si iscrivono i progetti studiati (l'azione regionale “Filigrane”) né sulle “nuove” politiche giovanili. Oltre che essere tecnicamente impossibile, una tale operazione di generalizzazione dei risultati degli studi di caso rischierebbe di sottovalutare la complessità e la peculiarità tipica di ogni progetto. Infatti, sebbene i progetti studiati nelle pagine precedenti siano stati realizzati nello stesso anno, nella stessa regione, nell'alveo di una singola misura di *policy* e dunque sotto l'auspicio dei medesimi orientamenti (sulla base dei quali hanno ricevuto il finanziamento) e della medesima *governance*, questi presentano molte divergenze nei contenuti, nelle attività, nei metodi, negli effetti prodotti. Da questo punto di vista un risultato fondamentale a cui perviene il nostro studio consiste nell'osservazione di consistenti reinterpretazioni locali dei principi ispiratori e delle parole-chiave della misura di *policy* regionale.

Da ciò che si è potuto osservare, un mix diversamente composto di *fattori strategici* (connessi al gioco che gli attori in campo allestiscono), *fattori cognitivi* (tipici delle capacità – e delle incapacità – interpretative degli attori in gioco) e *fattori regolativi* (connessi alla produzione istituzionale che pesa sul contesto progettuale locale) codetermina la “vita” dei progetti territoriali realizzati nel contesto della medesima misura di politica giovanile.

Senza l'ambizione di generalizzare la portata dei risultati raccolti, questo capitolo e i due seguenti cercano di rileggere alcuni elementi emersi negli studi di caso con l'intento di fissare a un livello maggiore di astrazione alcuni dei dispositivi possibili che si attivano nella traduzione in pratica di una politica giovanile strutturata per progetti. In questo capitolo ci soffermeremo su “quale idea di giovani” alimenta il corso dei progetti che abbiamo studiato e sul ruolo dei giovani stessi all'interno dei progetti. Nel capitolo seguente ci concentreremo

* Il capitolo è il risultato di un lavoro congiunto e condiviso tra gli autori. A fini di attribuzione è da considerare i PARR. 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.2.2, 9.2.3 di Giulia Cordella e l'*Introduzione*, i PARR. 9.1.1, 9.2.1 e 9.3 di Riccardo Guidi.

invece sui caratteri delle relazioni che intrattengono i soggetti pubblici e privati che a livello locale traducono gli orientamenti della misura di *policy* in progetti locali e i progetti in pratiche d'intervento. Nel CAP. II trattiamo l'influenza di alcuni fattori regolativi sull'ideazione e la realizzazione dei progetti, sviluppando anche alcune considerazioni conclusive sulla lezione che, dai casi-studio, è possibile ricavare in tema di processi di traduzione in pratica delle politiche pubbliche contemporanee.

9.1

Giovani e adulti.

Rappresentazioni e significati in azione

Nei progetti che abbiamo studiato è possibile osservare l'esistenza di rappresentazioni piuttosto consolidate dei destinatari. Le rappresentazioni che i promotori dei progetti mostrano di avere dei giovani e delle giovani costituiscono elementi di realtà decisamente influenti sulla progettazione e la realizzazione degli interventi. Per quanto spesso restino impliciti, infatti, le idee e i giudizi (o i pregiudizi) sull'identità dei destinatari dei progetti alimentano la comprensione di ciò che accade sul territorio nonché la definizione delle strategie e dei percorsi progettuali. Le rappresentazioni che i promotori e i gestori dei progetti hanno dei destinatari, in altre parole, hanno un ruolo *costitutivo*: pesano nella definizione dei problemi e nella ricerca delle soluzioni.

D'altra parte, specularmente, i destinatari dei progetti interpretano attivamente gli eventi e le identità dei soggetti che propongono e gestiscono i progetti "per loro". Il corso dei progetti studiati si alimenta cioè, anche delle rappresentazioni che i giovani coinvolti nei progetti hanno degli adulti che vogliono coinvolgerli.

9.1.1. "Giovani": una categoria che mobilita e omologa

Il riferimento ai "giovani" alimenta in misura consistente l'aggregazione e la mobilitazione dei promotori/gestori dei progetti studiati. Nei percorsi progettuali l'utilizzo del termine "giovani" e i significati che vi si associano sono funzionali a costruire, nelle fasi ideative dei progetti, propositi di azione e intese sul da farsi. La categoria dei "giovani", con la quale si separa un soggetto dal resto della società, serve ai promotori dei progetti per segnare un confine di massima che delimita un campo di competenze formali (quelle dentro l'ente pubblico, ad esempio) e sostanziali (quelle della maggiore capacità di lavorare con i "giovani" che l'ente pubblico riconosce spesso più al terzo settore che a se stesso). La denominazione coesa di un soggetto su cui intervenire, i "giovani" appunto, è il presupposto affinché qualcuno formuli intenzioni e intese a partire dalle quali mettersi al lavoro per progettare.

In buona parte dei casi osservati, il *frame* di mobilitazione degli attori locali verso la costruzione di progetti origina dal riconoscere che i "giovani" sono un "buco" nella mappa delle politiche territoriali e nella vita delle comunità

locali. Non si fa nulla per loro (che vivono in luoghi deprivati, che subiscono gli effetti dell'allentamento dei legami sociali, che non conoscono la storia locale...) e merita fare qualcosa per loro. Oppure loro non fanno nulla per la comunità (casomai se fanno qualcosa, fanno danni) e merita che vi sia un progetto specifico per consentirgli di dare un contributo attivo e responsabile. Fare qualcosa per i “giovani” perché hanno troppo poco o perché danno troppo poco sembra insomma il *frame* capace di mobilitare soggetti diversi verso la progettazione comune. Denominare i “giovani” come peculiare segmento sociale e identificarli come un soggetto meritorio di un intervento specifico costituiscono due processi di categorizzazione funzionali ad attivare i percorsi progettuali.

D'altra parte, gli stessi processi di categorizzazione che consentono di mobilitare attori diversi verso la costruzione del progetto imprimono una spinta verso l'omologazione dei “giovani” destinatari dei progetti. Spesso il gruppo di giovani cui si progetta di destinare gli interventi sono individui tra i 15 e i 34 anni, una coorte anagrafica coincidente con quella, decisamente ampia, individuata “a monte” dal bando regionale dal quale i progetti ricevono il finanziamento. I progetti studiati stentano a differenziare obiettivi e attività per fasce di età, si indirizzano di sovente sia ad adolescenti che a giovani-adulti, tanto a individui in formazione, quanto in fase di transizione scuola-lavoro e oltre. Si tratta evidentemente di individui che vivono fasi della vita diverse e hanno, di conseguenza, bisogni molto diversi gli uni dagli altri¹. L'assenza di un riconoscimento dei bisogni delle diverse fasi di vita si accompagna inoltre a una scarsa attenzione sia alla stratificazione sociale interna alle stesse coorti che ai fattori di genere e di cittadinanza (pochissimi progetti, per esempio, prendono in considerazione, con attenzione specifica, le problematiche dei migranti, in larga parte giovani, o il tema delle seconde generazioni).

In molti dei casi osservati, l'interrogativo su quali siano i destinatari più coerenti con gli obiettivi che si intendono raggiungere con il progetto è implicito, se non secondario. In alcuni dei progetti studiati pare che quasi non importi *chi siano* i giovani coinvolti, basta che *ci siano*. La scarsa capacità rivelata da parte dei promotori/gestori dei progetti di distinguere in modo mirato i destinatari degli interventi manifesta, in questi casi, più che il consolidamento di un orientamento universalistico del servizio, una certa occasionalità e strumentalità della progettazione nonché la fatica a rendere coerenti le connessioni tra finalità del progetto, tipologia di destinatari e tipologia di attività da realizzare.

1. Secondo una recente letteratura (Howe, Strauss, 2000; Balduzzi, Rosina, 2010), in questa ampia fascia di età è possibile, peraltro, parlare di generazioni differenti. Semplicemente ricorrendo all'accezione anagrafica del concetto di generazione – prescindendo, cioè, dal suo significato antropologico più ampio (Micheli, 2009) – alcuni studiosi identificano all'interno dei giovani tra 15 e 35 anni almeno due generazioni: la cosiddetta *Generazione X*, i nati tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta, e i *Millennials*, ovvero coloro che raggiungono la maggiore età più o meno in corrispondenza del nuovo millennio (Howe, Strauss, 2000).

9.1.2. Partecipazione e disegualianza: sull'impossibilità di un progetto "per tutti"

La dominanza di una rappresentazione omogeneizzante dei giovani nei progetti studiati può essere osservata anche nell'intenzione dichiarata di voler costruire attività "per tutti". Gli argomenti che i promotori/gestori dei progetti portano a sostegno della validità di questa scelta sono due. In primo luogo questa strategia viene giustificata con la scelta deliberata di realizzare progetti per l'agio (che favoriscano e promuovano il benessere) anziché per il disagio (volti a contrastare svantaggi e difficoltà) e, quindi, progetti non dedicati a portatori di problemi particolari. In secondo luogo i promotori/gestori dei progetti che abbiamo studiato richiamano l'esigenza di soddisfare i principi democratici e universalistici: un progetto aperto a tutti coloro che intendono fruirne equivale, dal loro punto di vista, a un progetto con pari opportunità d'accesso. La tesi implicita che sembra essere sostenuta è che il modo migliore di garantire l'*uguale accesso* ai servizi/progetti è quello di *astenersi* dalla sua regolazione attiva. Considerare in modo omogeneo i destinatari degli interventi diventa così coerente e funzionale al rispetto del valore dell'eguale opportunità e all'intenzione di realizzare progetti per l'agio.

Nel loro corso, i progetti si differenziano molto per attività e modalità di ascolto e aggancio dei giovani. Da queste attività transitano alcune delle innovazioni più significative dei progetti (cfr. *infra* in questo capitolo). Ma anche quando le attività di ascolto e aggancio sono destandardizzate rispetto alle pratiche dei servizi pubblici tradizionali, i destinatari di riferimento sono "i giovani del territorio" e le attività sono identiche per tutti loro. Nell'apprezzabile auspicio di includere tutti i potenziali interessati, i progetti non sembrano capaci di costruire interventi selettivi a beneficio di coloro che dispongono di minori capacità e opportunità di partecipazione.

La circostanza per cui alcuni giovani siano interessati e/o attivi rispetto al progetto e alle sue attività e altri non lo siano diventa quasi mai un oggetto problematico su cui intervenire consapevolmente. Le identità dei giovani coinvolti e di quelli non coinvolti non pone ai promotori e ai gestori dei progetti significativi "dilemmi" che alimentano un cambiamento (Rhodes, 2007; Wenger, 2000). Gli insuccessi e le fatiche che costringono alcuni dei promotori/gestori a interrogarsi su ciò che stanno facendo riguarda piuttosto l'assenza di risposte da parte dei "giovani del territorio" a fronte dell'offerta progettuale ("Validigiovani") o le risposte da dare ai desideri espressi dai giovani coinvolti nel progetto ("Diversamente liberi"). Su questi temi si osserva un dialogo intenso tra gli operatori dei progetti e lo sforzo di inventare attività che fronteggino i problemi percepiti.

Le capacità di attivazione rispetto ad alcuni temi o ai propri bisogni vengono invece in buona misura presupposte, come se fossero elementi naturali ed egualmente distribuiti. La circostanza di tendere verso la realizzazione di un progetto "per tutti" presuppone che tutti i giovani abbiano eguali capacità di implicarsi nel progetto, mentre è ben noto che le capacità di partecipare non

siano distribuite egualmente nella popolazione giovanile (cfr. CAP. 2). Ciò non significa che i progetti “per tutti” che abbiamo studiato non incontrino a volte giovani cittadini con minori capacità, ma quando avviene ciò è eccezionale, casuale e/o non riconoscibile.

L'*interesse personale* dei giovani è in definitiva implicitamente individuato come il fattore determinante del *matching* tra la domanda e l'offerta del progetto, mentre è proprio sulla costruzione di tale interesse che i progetti dovrebbero investire. Con Borghi (2006, p. 174):

perché si diano le condizioni per l'effettivo utilizzo della democrazia [...] occorre che si riproduca ogni volta l'*interesse personale* all'espressione pubblica delle proprie argomentazioni [...]. Un interesse la cui riproduzione non è affatto scontata: è proprio su questo terreno che la sperimentazione di dispositivi partecipativi deve ambire a lavorare.

Nei progetti studiati pare in definitiva esservi scarsa consapevolezza della parzialità degli strumenti utilizzati per il coinvolgimento dei giovani (Lascoumes, Le Galès, 2009). Gli inclusi nelle sperimentazioni locali non sono probabilmente tutti i giovani che sono interessati al progetto né tutti coloro che è stato possibile informare sull'esistenza del progetto bensì i giovani per i quali sono risultati appropriati le attività, i modi, i metodi e gli strumenti che i promotori e i gestori del progetto hanno scelto e realizzato. Un progetto finalizzato alla crescita delle capacità partecipative di “tutti” i giovani che non articola i propri metodi d'intervento rischia paradossalmente di confermare, se non addirittura di accrescere, le disuguaglianze di partecipazione esistenti. Con l'aggancio di alcuni giovani che già dispongono di buone capacità, i progetti infatti hanno qualche effetto di *empowerment* di *questi giovani* che, pur auspicabile, approfondisce il solco che li separa da coloro che hanno minori capacità.

9.1.3. Attivi o passivi, risorse o problemi? Dualismi delle rappresentazioni dei giovani

Lo sguardo spesso omogeneizzante e indifferenziato dei promotori/gestori dei progetti sui giovani si alterna, nel corso dei progetti, a rappresentazioni spesso polarizzate dei giovani stessi. Si può parlare a questo proposito di *dualismi nella rappresentazione* dei destinatari che inibiscono in certa misura una progettazione efficace degli interventi e che solo raramente vengono decostruiti dalle attività dei progetti che abbiamo studiato.

Un primo dualismo nella rappresentazione dei destinatari è quello tra *giovani attivi* e *giovani passivi*. Coloro che, nei casi studiati, lavorano con i giovani agganciati nei progetti esprimono una rappresentazione degli stessi quali soggetti già dotati di tutte le capacità necessarie per comprendere il senso delle attività, assumersi responsabilità, avanzare e costruire proposte o, al contrario, quali soggetti in-capaci e bisognosi di un soggetto “altro” che proceda a formulare per loro proposte e percorsi preconfezionati. Essendo supposto che i giovani coinvolti sappiano formulare proposte e richieste sensate, realizzabili

e rispondenti alle attese dei promotori/gestori, la logica d'intervento di alcune attività che abbiamo osservato è quella di "lasciar fare" (*laissez faire*) alla capacità di mobilitazione dei giovani da cui ci si aspetta una domanda pertinente con l'offerta delle attività del progetto. In altri casi, supponendo all'inverso che i giovani coinvolti non abbiano niente da dire su se stessi e sul progetto, la logica è piuttosto quella di riempire dei "vasi vuoti" di proposte, richieste, prospettive, opportunità. In entrambi i casi, i progetti mostrano di far fatica a mettere al centro del lavoro la costruzione delle capacità di partecipazione dei giovani coinvolti e la connessione tra le soggettività dei ragazzi e le priorità dei promotori/gestori.

Un secondo dualismo persistente nei progetti studiati è quello tra *giovani come problema* e *giovani come risorsa*. In alcuni dei casi osservati, accanto a una descrizione dei territori come privi di opportunità per le giovani generazioni, le rappresentazioni dominanti dei giovani sono quelle mutuare dai documenti della programmazione zonale dei servizi socio-sanitari che, comprensibilmente, tendono a mettere in evidenza gli aspetti più critici della condizione giovanile, quali la dipendenza da alcool. La rappresentazione istituzionale dei giovani sembra riversarsi a cascata nella progettazione locale: giovani come soggetti "altri", schivi e ripiegati su loro stessi, che incarnano (e sono vittima de) le più ampie tendenze privatistiche delle nostre società. Questo tipo di rappresentazione rischia di alimentare una visione assistenziale delle attività, poco orientata a riconoscere i potenziali di capacità.

D'altra parte i giovani individuati dai progetti come "risorsa" (anche per "dare una mano" ad altri giovani, con i metodi della *peer education*) sono in alcuni casi considerati a-problematici. Di questi giovani i promotori/gestori dei progetti sembrano, in alcuni casi, considerare solo le risorse di cui sono portatori, separandole dalle sofferenze che in parte contribuiscono a motivarli all'azione. In questi casi i progetti non riescono a tematizzare e affrontare il "dilemma" della concomitante considerazione dei/delle giovani come "beneficiari" (che allude a un servizio creato *per* qualcuno) e di "protagonisti" (che rimanda a una generatività creativa, alla possibilità di decidere e all'attivazione).

Alcuni dei progetti studiati, comunque, problematizzano i dualismi delle rappresentazioni dei giovani coinvolti e affrontano la sfida del superamento degli *input* iniziali del progetto e delle preferenze degli operatori. Il progetto "Valdigiovani", ad esempio, riesce in piccolo – e non senza difficoltà – a costruire un ponte tra la passività e l'attivazione, riconoscendo i potenziali di capacità dei giovani coinvolti, legittimando e promuovendo i loro punti di vista e accompagnando lo sviluppo dei potenziali di capacità fino a una loro oggettivizzazione (la realizzazione di una serata musicale, da pensare, organizzare, mediare...). Tradurre i potenziali di capacità in un evento, in questo caso, rende riconoscibili le capacità esistenti e le rende disponibili per il "pubblico", d'altra parte le afferma anche come patrimonio esistente nella vita dei giovani coinvolti, fuori dal progetto. Un patrimonio di capacità utile a realizzare la vita che si merita di vivere (Sen, 1986).

9.1.4. "Loro non capiscono".

Gli adulti e le istituzioni secondo i giovani

La presenza e la persistenza di rappresentazioni dualistiche dei giovani in molti dei progetti osservati manifestano soprattutto le difficoltà ad allestire incontri tra giovani e adulti che riescano a *decostruire e ricostruire conoscenza reciproca*. Oltre a quanto si è già osservato, nei progetti studiati non mancano infatti evidenze anche sulla cristallizzazione delle rappresentazioni che i giovani hanno degli adulti.

Alcuni dei *peer educator* del progetto "Una vita come la mia" esplicitano decisamente la propria idea sugli adulti con cui hanno a che fare a scuola. «Pensano che siamo tutti maleducati», «che non sappiamo fare nulla», «che bisogna stare al nostro posto» sono i termini che due *peer educator* intervistate usano per raccontare i propri professori. Nel progetto "Valdigiovanì" il confronto tra i giovani promotori dell'evento sulla prevenzione delle malattie sessuotrasmissibili e gli adulti che proibiscono loro la realizzazione dell'iniziativa informativa entro una festa paesana è allestito in modo tale da confermare e consolidare l'opinione pregiudiziale che i giovani coinvolti hanno degli adulti e delle istituzioni che rappresentano. I termini che i ragazzi e le ragazze usano per dare un giudizio sintetico all'accaduto («poi alla fine non si può fare nulla», «loro non capiscono») attestano la persistente difficoltà dell'incontro tra giovani e istituzioni e, addirittura, il consolidamento della distanza tra i due mondi.

In casi come questi, nonostante i progetti realizzino attività interessanti e originali, si mostra la difficoltà di costruire azioni di apprendimento reciproco tra giovani e adulti. Nel confronto più o meno ravvicinato che gli adulti e i giovani hanno, il *setting* istituzionale spesso alza tra di loro delle alte barriere di rappresentazioni reciproche. Anziché essere sfidate, le polarità delle rappresentazioni dominanti escono di frequente confermate e consolidate dai progetti, lasciando inalterati i funzionamenti ordinari della relazione tra i giovani e gli adulti. Gli adulti, nella loro veste istituzionale, sembrano poco presenti sulla scena dei progetti e, quando ci sono, svolgono con difficoltà funzioni di accompagnamento e stimolo. Nelle relazioni attivate dai progetti, le rappresentazioni reciproche tra giovani e adulti seguono per di più un sentiero consolidato e quasi mai riescono a promuovere un'*esplorazione* verso nuovi riconoscimenti (Meyer, Rowan, 1977).

Un discorso in buona misura a se stante va fatto circa i rapporti tra i giovani coinvolti nei progetti e gli operatori e le operatrici delle associazioni e/o delle cooperative che gestiscono le attività. Essi svolgono in molti casi un ruolo di *tutoring* e di mediazione tra le attività desiderate e la loro realizzazione, tra l'intenzione e la pratica di coinvolgimento dei giovani, tra i giovani e le istituzioni "degli adulti". Nei progetti studiati la vicinanza e il livello d'intesa tra operatori e giovani sembrano essere piuttosto alti, con il risultato di rendere generalmente fluide le loro relazioni. Ma questa intesa viene meno nelle asperità e nelle delusioni generate dall'incontro/scontro con gli adulti che ricoprono ruoli istituzionali (i professori e gli amministratori locali, ad esempio). La capacità degli operatori di mediare la traduzione in pratica degli interessi e dei desideri

dei giovani coinvolti si depotenzia (se non addirittura si annulla) quando la realizzazione delle attività previste transita dalla necessità di trovare il consenso degli adulti che occupano posizioni istituzionali di potere. In questi casi il gioco relazionale si blocca e tende a contraddire quanto era stato generato nelle relazioni tra ragazzi e operatori. Nei progetti studiati sembra mancare soprattutto l'allestimento di un *setting* di confronto tra i giovani coinvolti da una parte e gli adulti con ruoli istituzionali dall'altra che possa facilitare il riconoscimento reciproco delle soggettività e la generazione di nuove intese². Gli operatori e le operatrici non sembrano avere gli strumenti di lavoro né essere adeguatamente assistiti per presidiare questo aspetto dei progetti.

9.2

Partecipazione: i giovani contano qualcosa nei progetti per i giovani?

Come in altri ambiti tipici della partecipazione nelle politiche pubbliche, anche nei progetti per/con i giovani non è affatto scontato – oltre le retoriche, le intenzioni e i piani progettuali – definire il tipo e il livello di partecipazione effettivamente praticato. La posta in gioco di questa definizione è, nel nostro caso, peculiarmente alta. Se le capacità si apprendono con l'uso (e si disapprendono con il disuso) (de Leonardis, 1998), è verosimile che la partecipazione e la responsabilità si apprendano entro processi, accompagnati da tutor, nei quali la partecipazione e la responsabilità vengono praticate effettivamente. Dalla qualità della pratica e dell'accompagnamento delle occasioni di partecipazione dei giovani dipende, dunque, in buona misura l'esito di una politica giovanile di promozione della partecipazione (Guidi, 2010b).

Nei progetti studiati è possibile rintracciare tre tipi di partecipazione intorno ai quali si costruisce l'incontro tra i promotori e i gestori dei progetti da una parte e i giovani dall'altra. Nella pratica delle attività, ogni tipo di partecipazione si trova di fronte a problemi e opportunità peculiari.

9.2.1. La partecipazione come “frequentazione” e “ricezione”

In alcuni progetti la partecipazione delle/dei giovani alle attività consiste nella presenza ad alcuni eventi o nella frequentazione di servizi dai quali ricevono

2. Alietti (2007) ha sostenuto che l'estendersi della difficoltà di progettare il futuro e mettersi al riparo dall'instabilità contribuisce a rendere più fragili l'universo adulto e quello giovanile anche da un punto di vista identitario: «quando chiediamo ai giovani di definire l'adulto o, viceversa, all'adulto di definire i giovani, le risposte evidenziano il disagio a rappresentare queste categorie in maniera univoca, poiché riflettendo su di esse siamo costretti a renderci conto delle varietà dei vissuti e delle esperienze che sfuggono a qualsivoglia caratterizzazione esclusiva» (ivi, p. 25). I progetti osservati stentano ad alimentare proprio i percorsi di riflessione che oggi – più di ieri – renderebbero possibile decostruire la rigida categorizzazione giovane/adulto.

informazioni (Villa, 2011). Tra i casi presi in esame, lo studio del progetto “La ZIA fumava” consente di vedere all’opera due insiemi giovani con posizioni molto diverse nel corso del progetto.

Pur rimandando al CAP. 8 per i dettagli, i giovani destinatari del progetto sono quasi esclusivamente “colpiti” dal progetto come spettatori dell’ottimo prodotto audiovisivo che i promotori/gestori realizzano per trasmettere ai/alle giovani delle scuole superiori un pezzo importante di memoria collettiva locale del territorio di Massa³. A fronte del finanziamento del progetto inferiore a quanto richiesto dai promotori, questi si sforzano di dare la migliore diffusione possibile al prodotto. La priorità è comunque decisamente attribuita alle operazioni di realizzazione del video-documentario rispetto alla progettazione di attività che possano attivamente assistere la costruzione di nessi tra il presente della vita dei ragazzi massesi e la vicenda narrata con il documentario. L’esiguità del finanziamento attribuito al progetto può spiegare in buona parte la difficoltà nella costruzione di un vero e proprio processo partecipativo intorno al prodotto realizzato. Tuttavia il dispositivo cruciale di svolgimento del progetto è incardinato nella dicotomia tra la realizzazione attiva e la fruizione passiva del prodotto. I giovani destinatari restano una figura implicita, se non rarefatta, nel progetto: essi presenziano, spesso con le tipiche modalità asimmetriche della scuola, le visioni del prodotto audiovisivo. “Partecipano” al progetto allo stesso modo con cui ordinariamente si “partecipa” a scuola, assistendo cioè a un’opera che vorrebbe istruirli per diffusione e trasmissione dall’alto di conoscenze da immagazzinare.

La “partecipazione come frequentazione e ricezione” è vicina a uno “stato zero” della partecipazione. È cioè difficile immaginare che esista un livello più basso della relazione tra le/i giovani coinvolti e il progetto (salvo l’inesistenza delle/dei giovani e/o del progetto). Se la partecipazione si apprende solo con l’uso, allora un progetto costruito intorno a una definizione della partecipazione come mera frequentazione dovrebbe essere considerato “altro” da una politica giovanile di promozione della partecipazione.

Nel caso de “La ZIA fumava” è tuttavia possibile osservare anche un’altra, differente e per certi versi inaspettata, posizione dei giovani nel progetto, quella dei due autori del documentario. Dotati di competenze tecnico-audiovisive, progettuali e relazionali affatto banali, i due ragazzi giocano il ruolo centrale per tutto il corso del progetto (dall’ideazione fino alle attività postprogettuali). Generano l’idea progettuale, riescono a mobilitare un’associazione e un ente locale che presenta il progetto sul bando regionale (reso possibile dalle risorse dell’APQ), contribuiscono in modo decisivo ad allestire intorno all’idea progettuale un vasto e qualificato partenariato. Una volta approvato e finanziato, essi

3. Abbiamo già tematizzato la circostanza per cui chi riceve un input non è un mero ricettore, ma un interprete attivo dello stimolo ricevuto. Non è dunque affatto escluso che gli spettatori del documentario abbiano utilizzato i contenuti a loro proposti in modo proficuo e originale. Questa opportunità è tuttavia del tutto casuale e affatto assistita dalla progettazione e dal lavoro realizzato nel progetto.

sanno finalizzare i rapporti, le energie e le competenze alla produzione del video-documentario, ricavando dal progetto un beneficio economico (che immaginiamo essere relativo), una crescita professionale e una buona gratificazione personale. Terminato il progetto, inoltre, in virtù del rafforzamento delle proprie competenze e della visibilità acquisita con il progetto, essi si propongono come supporto professionale per la realizzazione di prodotti audiovisivi per le associazioni toscane.

Accanto a una “partecipazione” che mette in posizione di subalternità i giovani destinatari del progetto, ne “La ZIA fumava” è dunque all’opera, d’altra parte, un visibile processo di *empowerment* dei due giovani autori. Considerando la loro posizione, il progetto può essere reinterpretato come un percorso di rafforzamento dell’occupabilità giovanile e di accompagnamento alla creazione d’impresa.

9.2.2. La partecipazione *agenda taking* (ovvero, influenzare il corso di attività predefinite)

In alcuni dei progetti studiati si può osservare all’opera un secondo tipo di partecipazione, consistente nell’effettiva (sebbene più o meno intensa) possibilità dei/delle giovani di influire sul “cosa” e sul “come” di attività i cui contorni essenziali sono già stati definiti dai promotori/gestori del progetto. In sintesi, si può parlare a questo proposito di partecipazione come influenza, variamente intensa, su attività predefinite.

In molti dei casi osservati, si offre ai ragazzi coinvolti un potere d’influenza sulle attività proposte che arriva fino alla “presa di parola” su di queste per renderle più rispondenti alle loro personali esigenze e per contribuire a riempire di contenuti i prodotti-contenitore proposti. L’*agenda* del progetto ha confini prestabiliti e alcuni dei suoi caratteri fondamentali sono sottratti alla discussione dei giovani coinvolti.

La dinamica relazionale sottesa a questo tipo di partecipazione si mostra efficace, in alcuni dei progetti studiati, per “arruolare” (Callon, 1986) i giovani che vogliono sperimentarsi in un’attività che li coinvolga in prima persona. Già chiaramente denominata e confezionata nei suoi caratteri essenziali, l’attività offerta è così più facilmente comprensibile e comunicabile per i giovani che vogliono implicarvisi. Inoltre la conservazione di una salda centralità da parte di chi propone e gestisce l’attività contribuisce a legittimarla, nonché a darle i contorni di riconoscibilità e di professionalità a cui più facilmente affidarsi.

In alcuni dei progetti studiati che praticano questo tipo di partecipazione si osservano tuttavia anche alcune criticità derivanti dal peso che il contesto relazionale dominante esercita. In un caso, la partecipazione alle attività delude le ragazze che vi hanno investito perché, nonostante le intenzioni dei promotori del progetto, il contesto scolastico vi imprime il proprio tipico marchio relazionale di asimmetria. Nel corso del progetto il peso delle routine relazionali scolastiche entra in contraddizione con la possibilità effettiva delle ragazze di influire sui contenuti delle attività e di trarre da queste la soddisfazione derivante dal

riconoscimento del proprio ruolo. Sfruttare un contesto aggregativo già dato, come la scuola, per realizzare il progetto risulta, in questo caso, controproduttivo rispetto all’obiettivo di consentire alle ragazze di vivere un’esperienza arricchente. Peraltro, nel medesimo caso, anche i promotori/gestori del progetto subiscono il contesto scolastico. Stentano tuttavia ad aprire con le ragazze coinvolte un dialogo che possa riformulare il senso del progetto e le condizioni della sua attuazione.

Rispetto alla posizione dei destinatari, possiamo vedere in questo tipo di partecipazione molte analogie con ciò che Borghi (2006) ha denominato “partecipazione *problem solving*” nelle esperienze della stagione dello “sperimentalismo democratico”. Nonostante vi sia un dialogo tra le parti in campo, la separazione tra chi promuove/gestisce il progetto e chi ne fruisce resta chiara e immutata. Il *setting* sul quale l’intervento si struttura (i problemi da affrontare, il contesto relazionale entro cui agire, le attività da realizzare...) non viene messo in gioco. La sua accettazione diventa una condizione fondamentale per partecipare.

9.2.3. La partecipazione *agenda setting* (ovvero, influenzare la definizione delle attività del progetto)

In alcuni dei progetti studiati si può osservare all’opera un terzo tipo di partecipazione consistente nel tentativo di coinvolgere i giovani in percorsi nei quali entra in gioco la definizione delle attività da fare. Si tratta, in altre parole, di una partecipazione che, nei termini di Borghi (*ibid.*), ambisce a essere *problem setting*. È cioè costruita sul presupposto che i destinatari degli interventi possano influire sull’identificazione dei problemi da affrontare e sulle soluzioni alternative da mettere in campo (cfr. Birkland, 2007).

Tra i casi studiati, “Valdigiovani” e il percorso dell’associazione Lab Lab dentro il progetto “Diversamente liberi” costituiscono opportunità per osservare questo tipo di partecipazione giovanile al lavoro, delineandone le forme, i punti di forza e i problemi.

Nella pratica di ascolto territoriale, gli operatori del progetto “Valdigiovani” non propongono ai giovani incontrati un’idea progettuale già denominata e confezionata per la realizzazione della quale “arruolare” persone con ruoli attivi. Cercano piuttosto di proporsi come supporto esperto per la realizzazione di eventi informativi e ricreativi d’interesse dei ragazzi stessi. Gli operatori e le operatrici del progetto non nascondono di preferire alcune proposte scaturite dal confronto con i ragazzi rispetto ad altre, ma – aprendo la definizione dell’agenda – assistono anche la realizzazione di attività che probabilmente non sarebbero rientrate tra quelle che il progetto avrebbe proposto “in ingresso”. L’intento prioritario di accompagnare il percorso dall’emersione dei bisogni alla realizzazione congiunta degli eventi tra giovani e operatori, passando per la coprogettazione di questi, “sblocca” l’agenda del progetto e sospende le preferenze dei promotori/gestori del progetto. Con i giovani che incontrano, gli operatori non sviluppano “trattative” finalizzate alla costruzione di compromessi

accettabili tra preferenze diverse. Vanno piuttosto alla scoperta degli interessi dei giovani, testano assieme a loro la fattibilità delle proposte emergenti e ne accompagnano la realizzazione. In questo caso l'opportunità di definire l'agenda del progetto è una strategia per l'apprendimento di nuove capacità delle ragazze e dei ragazzi coinvolti.

Alcuni sviluppi di questo progetto mostrano comunque quanto poco siano pacifici i confini tra "ciò che si può" e "ciò che non si può" fare. La partecipazione *agenda setting*, infatti, non si svolge nel vuoto né sul solo piano dei rapporti tra operatori e giovani coinvolti. Nel caso di "Valdigiovani" non sempre il progetto riesce a istituire un confronto costruttivo tra i giovani coinvolti e gli interlocutori istituzionali che sono da chiamare in causa per definire effettivamente l'*agenda*. Come si è già richiamato in precedenza, quando è necessario giocare fuori dal terreno della relazione tra operatori e ragazzi il dispositivo partecipativo del progetto tradisce la propria fondazione *problem setting*. Tende a contraddire il proprio significato per i giovani coinvolti: non più la possibilità di essere protagonisti, ma la conferma dell'impossibilità di esserlo.

Anche il progetto livornese che abbiamo studiato è interessante. Nel complesso, la partecipazione di tipo *agenda setting* si scontra in questo caso con la scarsa fiducia attribuita dagli adulti alla capacità dei giovani di fare proposte equilibrate e con il timore della scarsa rappresentatività dei processi deliberativi. A un percorso orientato alla costruzione delle capacità dei giovani per deliberare in modo sostenibile viene preferito in definitiva affidarsi alla mediazione del Terzo Settore locale. Nelle attività organizzate in *partnerships* tra Terzo Settore e istituzioni locali la possibilità dei giovani di esprimersi sul merito delle attività è tuttavia limitata e i problemi di rappresentatività, a ben vedere, non vengono meno.

9.3 Un bilancio

La traduzione della *policy* regionale in pratiche progettuali territoriali mostra di alimentarsi in misura considerevole, nei casi studiati, dei processi di attribuzione reciproca di identità da parte dei principali attori implicati nella progettazione e nella realizzazione degli interventi. Le identità che i principali soggetti in campo (i promotori e i gestori dei progetti da una parte, i giovani destinatari dall'altra) attribuiscono l'uno all'altro costituiscono sia alcune delle risorse di base dell'incontro tra i protagonisti del progetto che uno degli oggetti più sensibili in gioco nel corso del progetto. Nel complesso, i progetti osservati faticano a superare il potenziale omologante della categoria dei "giovani" verso la costruzione di interventi in grado di riconoscere soggettività differenti e incentivare la partecipazione dei giovani con minori capacità. Faticano inoltre ad attribuire ai destinatari un ruolo nella costruzione dell'agenda del progetto e delle politiche giovanili locali.

Da quanto abbiamo osservato nei sei casi-studio, la circolazione delle attribuzioni di identità è piuttosto dinamica tra i giovani coinvolti in veste di desti-

natari dei progetti e gli operatori (spesso giovani-adulti) che lavorano sul *front line* dell'intervento. L'esposizione ad alcuni momentanei fallimenti dei progetti incalza questi ultimi a interrogarsi su chi sono i loro giovani interlocutori, cosa vogliono e qual è il modo più giusto per intervenire. I progetti studiati mostrano a questo livello un certo orientamento all'*esplorazione* di reciproci riconoscimenti derivante per di più dalla necessità di affrontare “dilemmi”. Ciò accade in misura molto minore nei rapporti tra i giovani coinvolti e gli adulti con ruoli istituzionali. In alcuni casi, anzi, i cambiamenti nelle attribuzioni reciproche di identità vanno piuttosto nella direzione di consolidare le identità presupposte, contribuendo ad allontanare ancora di più giovani e istituzioni.

Organizzazioni, reti, istituzioni. Le *partnerships* pubblico-privato nei progetti per i giovani*

di Riccardo Guidi

Come si sono svolte le pratiche di relazione tra coloro che hanno “tradotto” gli indirizzi della misura di *policy* regionale in progetti territoriali per/con i giovani? Pur nelle more metodologiche più volte richiamate, gli studi che abbiamo condotto su sei casi hanno cercato di osservare le trame relazionali che, “a valle” degli indirizzi regionali, hanno informato l'*organizing* dei progetti territoriali. Dentro questa trama abbiamo cercato di comprendere se e come le pratiche di relazione tra i promotori/gestori dei progetti abbiano avuto l'effetto di cambiare gli attori in gioco e quali esiti si producano sulla struttura del campo di *policy* nel quale tali relazioni si collocano (Czarniawska, 2004).

10.1

La *partnership*: forma tipica della traduzione locale

10.1.1. Attori e configurazioni delle *partnerships* progettuali

In via generale, ciò che abbiamo osservato a proposito della composizione dei soggetti che traducono localmente gli indirizzi regionali e le intenzioni progettuali conferma la generale tendenza alla sussidiarizzazione e all'ibridazione delle politiche sociali in Italia e in Europa (Kazepov, 2009; Evers, 2005; Billis, 2010; Villa, 2011). I soggetti collettivi locali coinvolti nella costruzione delle politiche locali e nella realizzazione delle attività progettuali non sono solo le istituzioni pubbliche (Province, ASL, Comunità montane, Società della salute, Comuni) ma anche – e consistentemente – i soggetti della società civile organizzata. Si tratta, nei casi studiati, di un coinvolgimento reciproco che, negli intenti, aspira alla “coproduzione” del progetto (Brandsen, Pestoff, 2006) e a evitare che il coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo Settore avvenga mediante il ricorso ai dispositivi del *contracting out*¹.

* Questo capitolo è stato scritto in collaborazione con Giulia Cordella.

1. Riprendendo Brinkerhoff (2002, p. 22), mentre il *contracting out* è una forma collaborativa caratterizzata da bassa mutualità e alta identità organizzativa tra gli attori in gioco, la *partnership* per la coproduzione del servizio può essere peculiarmente distinta per i livelli elevati di entrambi.

La forma tipica della progettazione e della realizzazione degli interventi che abbiamo studiato è la *partnership* tra differenti istituzioni locali (*partnership interistituzionale*) e tra istituzioni locali e organizzazioni del Terzo Settore (*partnership pubblico-privato*)². Spesso, inoltre, le *partnerships* pubblico-privato, implicano la collaborazione tra differenti Organizzazioni del Terzo Settore (d'ora in poi OTS), soprattutto cooperative sociali e associazioni. Dall'insieme degli studi di caso, possiamo concludere che la forma tipica della traduzione in pratica della misura di politica giovanile regionale studiata si struttura sulla base di intenti cooperativi espliciti e formalizzati tra organizzazioni diverse, di natura giuridica pubblica e privata *no profit*, che collaborano alla costruzione e alla realizzazione dei progetti.

Nei progetti studiati, il soggetto titolare è normalmente un Ente locale (il singolo Comune, un'aggregazione di Comuni, una Comunità montana o una ASL) mentre la gestione è effettuata da uno o più OTS in collaborazione con una o più istituzioni pubbliche locali. Non mancano tuttavia casi in cui, al contrario, è un'OTS a promuovere direttamente il progetto e a coinvolgere, nella *partnership*, i soggetti istituzionali.

Nonostante la *partnership* sia la forma tipica della realizzazione dei progetti studiati, ciò non significa che la sua esistenza, il suo assetto e i suoi metodi di lavoro siano scontati. Né significa che gli attori che vi prendono parte sperimentino un sistema coeso di valori e significati condivisi. A volte, anzi, è l'esistenza e il funzionamento della *partnership*, secondo i promotori stessi, la principale innovazione del progetto. In uno dei progetti studiati, la costituzione di un Tavolo di lavoro sui giovani, composto da Enti locali e OTS, è lo strumento che consente, con le parole di un operatore, di «rompere la reciproca diffidenza decennale» tra OTS. Il Tavolo è inizialmente un'arena organizzata intorno al tema dell'accesso alle risorse e della loro distribuzione ed evolve, nel corso degli anni, verso l'allargamento degli spazi di riflessione, confronto, valutazione e progettazione. Diventa un soggetto finalizzato all'allestimento delle politiche giovanili al di là delle opportunità di finanziamento regionale e infine un interlocutore privilegiato dell'Amministrazione comunale.

Sebbene nei progetti studiati sia riconoscibile, nei termini del primo neoistituzionalismo, un "campo organizzativo" (Powell, DiMaggio, 1983), i suoi contorni sono mutevoli, la sua coesione non è stringente né pacifica. L'esistenza del "campo" è, in alcuni tra i casi studiati, più il risultato del progetto che il suo punto di partenza. E anche quando esiste un "campo" – «un'area riconosciuta

2. La preferenza accordata dagli attori locali a questa forma di collaborazione non stupisce, data l'importanza attribuitale nelle *Linee di indirizzo* di "Filigrane". Nelle *Linee d'indirizzo* si legge: «il Volontariato, l'Associazionismo e il mondo giovanile sono chiamati a rendersi visibili come protagonisti delle politiche giovanili, fattori di collaborazione e risorse importanti per tutta la comunità» (D.G.R.T. 1051/2008 - *Linee di indirizzo alla progettazione degli interventi*, Aggiornamento 2008). La *partnership* tra istituzioni locali e organizzazioni del Terzo Settore è d'altra parte uno strumento ampiamente utilizzato in Toscana – non senza ambiguità – per la coproduzione di servizi sociali, sanitari ed educativi (Guidi, 2009).

di vita istituzionale» (ivi, p. 148) – che coinvolge l'attore regionale, settori di istituzioni pubbliche locali, OTS e, in alcuni casi, gli stessi giovani, ciò che vi accade non è il solo esito di pressioni istituzionali.

10.1.2. La *partnership* e il “progetto”: originalità ed eredità

Gli attori delle *partnerships* che abbiamo osservato non sono taciti esecutori della politica regionale, né soldati fedeli del campo organizzativo circoscritto delle politiche giovanili toscane. Essi, piuttosto, si “appropriano” originalmente degli indirizzi e degli strumenti di finanziamento della misura di *policy*, sviluppando giochi relazionali complessi, orientati da particolari attribuzioni di senso agli indirizzi regionali e alle opportunità di finanziamento. D'altra parte, nella “risignificazione” e nell’“appropriazione” locale di “Filigrane” il singolo soggetto della *partnership* territoriale non agisce mai liberamente, bensì nel contesto di un cumulo di vincoli e opportunità aventi origini differenti.

Nella loro “vita” le *partnerships* progettuali che abbiamo osservato mescolano caratteri nuovi e caratteri meno originali i cui esiti combinatori non sono mai scontati. Nei progetti che abbiamo studiato sono riconoscibili almeno tre fonti da cui si generano opportunità e vincoli per ognuno dei componenti delle *partnerships* progettuali:

1. in parte i caratteri costitutivi della *partnership* sono prodotti nel corso del progetto, dentro la *partnership* stessa, mediante le relazioni tra chi vi prende parte;
2. in parte costituiscono un'eredità di precedenti relazioni tra i partner del progetto;
3. in parte derivano dagli esiti di complessi giochi relazionali che sono avvenuti altrove, in precedenza e senza l'influenza dei soggetti della *partnership* locale, che si sedimentano sulla *partnership* come vincoli esterni.

Tralasciando per il momento il punto 3, di cui ci occuperemo nel prossimo capitolo, è possibile confrontare le *partnerships* progettuali studiate rispetto all'origine di alcuni dei loro caratteri fondamentali.

La TAB. 10.1 e la FIG. 10.1 restituiscono con modalità sintetiche l'origine di alcuni dei caratteri fondamentali delle *partnerships* progettuali che abbiamo studiato, distinguendo tra i caratteri generati nel corso delle *partnerships* stesse e i caratteri ereditati da attività precedenti. Sebbene ogni caso abbia una storia complessa e peculiare (per la quale rimandiamo ai capitoli della *Parte seconda*), è da osservare che l'insieme delle *partnerships* progettuali studiate si compone solo relativamente di elementi nuovi. In modo e misura variabili, il gruppo dei soggetti componenti la *partnership*, l'attività realizzata e il metodo di lavoro tra i partner preesistono rispetto al progetto annuale finanziato dalla misura regionale di *policy*. Differentemente dalle definizioni amministrative che lo trattano come un oggetto a sé stante, il progetto annuale finanziato risulta – dal nostro lavoro – molto meno coeso. I progetti studiati hanno confini assai meno definiti rispetto ai documenti nei quali l'intento e l'assetto progettuali sono stati fissati. Mai il “progetto” è un'entità separata dalla storia degli operatori e delle organiz-

zazioni partner. Raramente i riferimenti al progetto coprono un orizzonte temporale corrispondente all'annualità prevista dal finanziamento regionale, mentre più spesso gli intervistati raccontano una storia che si articola su più anni e, non infrequentemente, su più linee di finanziamento (ognuna con indirizzi politici differenti). A volte il “progetto” finanziato con le risorse annuali della misura regionale è una parte di un insieme di collaborazioni ripetute dai medesimi attori, dentro e fuori gli indirizzi e le risorse di “Filigrane”. A uno sguardo *bottom-up*, dunque, l'unità minima della “traduzione in pratica” della misura di *policy* studiata non è quindi, in sé, il progetto annuale – come la definizione amministrativa poteva implicare – bensì il più complesso percorso d'azione dei soggetti implicati nella *partnership* progettuale locale che abbiamo avuto modo di conoscere quale promotore/gestore dei progetti finanziati dalle risorse e sulla base degli indirizzi dell'APQ e di “Filigrane”.

TABELLA 10.1

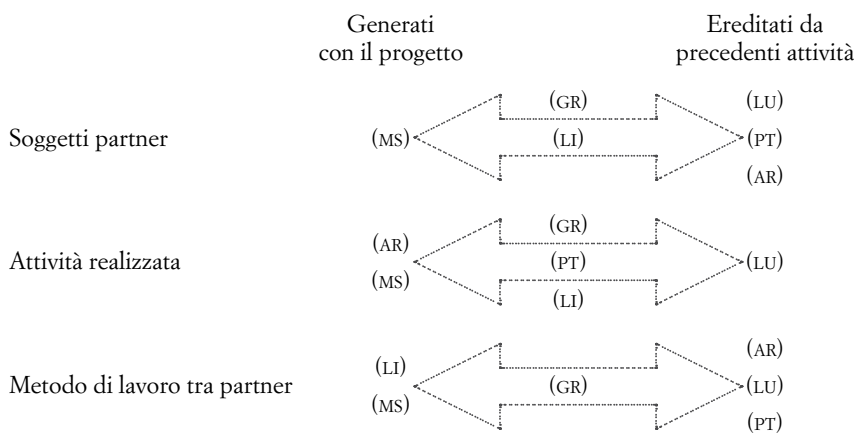
Novità ed ereditarietà di alcuni caratteri delle *partnerships* progettuali studiate

Progetti	Caratteri <i>partnership</i> progettuale		
	Soggetti partner	Attività realizzata	Metodo di lavoro tra i partner
“Valdigiovani” (PT)	Da precedenti attività	In parte da precedenti attività	Da precedenti attività
“La ZIA fumava” (MS)	Nuovi	Nuova	Nuovo
“Diversamente liberi” (LI)	In parte da precedenti attività	In parte da precedenti attività	Nuovo
“Voglio una vita spericolata?” (LU)	Da precedenti attività	Da precedenti attività	Da precedenti attività
“Centro di aggregazione giovanile Casteldelpiano” (GR)	In parte da precedenti attività	In parte da precedenti attività	In parte da precedenti attività
“Reading per la pace” (AR)	Da precedenti attività	Nuova	Da precedenti attività

Tutto ciò non significa che la misura regionale di *policy* sia ininfluente per l'esistenza e la persistenza delle *partnerships*. Nel caso delle *partnerships* di nuova costituzione studiate, l'esistenza, gli indirizzi e le risorse di “Filigrane” costituiscono l'occasione per l'incontro dei componenti della *partnership* e per la generazione del progetto. Hanno cioè una funzione fondamentale di sostegno all'aggregazione di soggetti diversi e alla creazione di *partnerships* progettuali.

FIGURA 10.1

Rappresentazione novità ed ereditarietà di alcuni caratteri delle *partnerships* progettuali studiate



È significativo osservare che nelle nuove *partnerships* i caratteri tipici del loro percorso fondativo sono, nei casi studiati, decisamente rilevanti. Nel caso de “La ZIA fumava”, ad esempio, l’impulso progettuale dato originariamente dai due autori del prodotto-progetto (un video-documentario) “sbilancia” tutto il corso della *partnership* a loro vantaggio. Realizzando un prodotto utile alla manutenzione della memoria collettiva, essi “utilizzano” il bando regionale e la *partnership* in funzione della crescita personale e professionale che può consentirgli. Da ciò che è stato possibile osservare in questo caso, anche nelle *partnerships* di nuova costituzione gli orientamenti della politica regionale sono sottoposti a un processo peculiare di appropriazione da parte degli *adopters* (gli attori che li utilizzano) e sono da essi risignificati. L’appropriazione avviene in condizioni diverse da quelle tipiche delle *partnerships* “di continuità”, con meno vincoli dati da precedenti sedimentazioni relazionali e più spazio per strategie *bottom-up* (come quella dei due giovani documentaristi).

Per quanto osservato nei sei casi, è possibile concludere che i soggetti coinvolti nelle *partnerships* progettuali non sono né passivi recettori di orientamenti e direttive né spericolati fruitori delle opportunità che si presentano. Per tradurre la *policy* regionale in progetti, essi si *appropriano* di volta in volta degli indirizzi regionali: non solo li interpretano utilizzando capacità (ma anche subendo le proprie incapacità) preesistenti e sviluppate altrove, ma ne riformulano l’importanza in modo situato e strategico, ovvero rispetto a ciò che gli indirizzi della *policy* possono offrirgli per la realizzazione di preferenze e obiettivi generati nel contesto di precedenti relazioni locali. La traduzione della *policy* regionale in progetti comporta dunque il distoglimento della *policy* dal suo originario

contesto significativo e strategico e il trasferimento in nuovi contesti, nei quali gli attori attribuiscono significato e importanza rispetto ai propri valori, alle proprie competenze, ai propri fini.

10.2

Mobilitare conoscenze e competenze: cosa transita nelle *partnerships*?

I caratteri delle relazioni tra i soggetti della *partnership* progettuale sono quasi sempre invisibili ai beneficiari del progetto, ma risultano a volte oscuri anche a coloro che lavorano sul *front line* delle organizzazioni coinvolte (gli operatori e le operatrici di associazioni e cooperative in primo luogo). Tematizzati marginalmente negli studi sul lavoro sociale, i caratteri delle *partnerships* progettuali hanno invece un'importanza decisiva non solo sugli attori coinvolti (distribuen-do vincoli e opportunità), ma anche, a valle, su coloro che lavorano sul *front line* e sui beneficiari del progetto (i giovani, nel nostro caso). È infatti nelle/ con le relazioni della *partnership* che si generano le definizioni dei problemi da affrontare e dei destinatari da raggiungere, che si articolano gli interventi giudicati appropriati per risolvere i problemi, che si individuano gli strumenti e le competenze da mobilitare nel corso degli interventi. Ci domandiamo se assetti organizzativi ibridi come le *partnerships* pubblico-Terzo Settore che abbiamo osservato nei sei casi usino l'eterogeneità della propria composizione come dispositivo per ampliare gli orizzonti progettuali e colmare le deficienze nei funzionamenti delle singole organizzazioni che le compongono. In altri termini se la forma della *partnership* pubblico-OTS sia propizia per l'apprendimento reciproco e l'*institution building* (de Leonardis, Vitale, 2001; Donolo, 1997).

10.2.1. Quale conoscenza producono le *partnerships*?

Come già si è osservato nel capitolo precedente, nelle relazioni tra i partner dei progetti si producono rappresentazioni, giudizi e conoscenze sui giovani e sul territorio. In alcuni casi la conoscenza è implicita o ereditata da fonti istituzionali e rappresentazioni condivise. Non diventa uno specifico oggetto di lavoro per il progetto né nell'annualità di riferimento né nel più ampio corso progettuale distribuito su più annualità. Abbiamo osservato che accettare la conoscenza disponibile nei patrimoni istituzionali può incentivare, nonostante le migliori intenzioni dei promotori/gestori, la separazione tra i giovani "con problemi" e i giovani "con risorse". Abbiamo anche osservato che un progetto può essere costruito sulla base della mera supposizione dell'esistenza di capacità dei giovani beneficiari di fruire di alcuni contenuti secondo le attese dei promotori/gestori.

L'incapacità di produrre conoscenza originale sui giovani, in questi casi, si traduce in una peculiare difficoltà dei progetti ad allestire processi di partecipazione che vadano oltre la semplice frequentazione di attività o oltre il *problem solving*. Soprattutto in questi casi, le *partnerships* rischiano di diventare solu-

zioni alla ricerca di problemi, ideologie alla ricerca di divulgatori, progetti alla ricerca di sostenitori (Bifulco, de Leonardis, 1997).

In altri casi che abbiamo osservato, la produzione di conoscenza sui giovani costituisce un'attività preliminare, esplicita e originale del progetto. Due tra i progetti studiati, sperimentano alcune modalità destandardizzate di conoscenza (l'incontro con gruppi informali del territorio e una video-inchiesta) che uniscono l'intento di conoscere i bisogni dei giovani all'obiettivo di renderli visibili. Lo sforzo profuso in queste attività è notevole e viene svolto dalle OTS che aggan- ciano e ascoltano in modo non standard un numero elevato di opinioni e punti di vista dei/delle giovani. Soprattutto nel caso della video-inchiesta livornese vi è la ricerca della massima inclusione dei punti di vista dei/sui giovani della città (istituti di tutela, carcere, giovani con posizioni politiche opposte, stadio, strada, mercato, giovani di estrazione sociale diversa...).

D'altra parte in queste pratiche destandardizzate e inclusive di conoscenza delle *partnerships* pubblico-OTS possono osservarsi anche aspetti problematici. Sebbene sia da apprezzare la quantità e la qualità del lavoro svolto, le pratiche di conoscenza utilizzate sembrano risentire del rischio tipico della "partecipazione contaminante" di cui ha parlato Pellizzoni (2008)³. Con un effetto apparentemente paradossale, la circostanza di includere molti e diversi ragazzi e organizzazioni può avere effetti di opacizzazione dell'"altro" escluso. Può cioè contribuire ad attenuare la consapevolezza dei promotori/gestori del progetto sui limiti della conoscenza prodotta: nonostante gli sforzi di inclusione, vi sarà sempre un "altro" punto di vista da considerare e coinvolgere nel corso delle attività. Delimitare la raccolta dei punti di vista a un momento specifico e preliminare dei progetti rischia cioè di escludere l'"altro" punto di vista che può incontrarsi in seguito.

Nei due casi osservati in cui i progetti promuovono un'attività conoscitiva dedicata, questo problema sembra reale per l'utilizzo che viene fatto della conoscenza prodotta. Il lavoro conoscitivo e i prodotti realizzati stentano infatti a essere utilizzati come il fulcro intorno al quale sviluppare un percorso di confronto (tra i soggetti della *partnership*, i giovani coinvolti e *altri*) orientato a

3. In un passo di estrema efficacia, che merita essere riportato per intero, Pellizzoni (2008, p. 110) scrive: «Il problema strutturale della partecipazione contaminante è [...] l'occultamento del pubblico, la sussunzione della terzietà nella relazione duale tra i partecipanti. È strutturale in quanto in sé non dipende da insufficienze di disegno o applicazione dei modelli deliberativi o da impedimenti che soffocano l'effervescenza sociale. Al contrario, quanto più le procedure sono inclusive e la mobilitazione di base ha opportunità di esprimersi, tanto più l'esistenza del pubblico, di posizioni terze rispetto a ciò che viene rappresentato, risulta negata nel momento stesso in cui è celebrata. Vi è una tendenza costitutiva nelle arene deliberative o nei gruppi di base ad accogliere e privilegiare il punto di vista di chi è presente, qui e ora, a interpretare gli interessi altrui a partire dai propri, a internalizzare i benefici ed externalizzare i costi: spesso una soluzione è pulita perché produce sporco altrove [...]. Allargare l'inclusione tuttavia non costituisce di per sé una risposta: può semplicemente rafforzare l'autoreferenzialità di un'arena o un gruppo di attivisti, con conseguente maggiore difficoltà e resistenza a riconoscere le externalità residue».

mettere in dialogo ed eventualmente in conflitto le opinioni e le rappresentazioni raccolte. La conoscenza sui giovani che si produce nei due progetti sembra piuttosto reificata, offre immagini coese di ciò che i giovani vogliono, pensano o detestano, senza che le preferenze, i pareri e le idee, una volta espressi, siano messi in un contraddittorio che possa riformularli e generare un cambiamento. La raccolta di punti di vista diversi si ferma al termine della fase di ascolto e gli esiti della conoscenza prodotta non sono superati né articolati con ulteriori attività di confronto. I processi di conoscenza dei “bisogni dei giovani” non diventano, in questi casi, degli strumenti per decostruire opinioni consolidate e facilitare la scoperta di “mondi inesplorati” rispetto alla sicurezza e alla rigidità dei giovani che esprimono le proprie posizioni.

In questo modo di produrre conoscenza non vi è molto delle forme dell’“indagine pubblica” che Lanzara (2005) pone a fondamento dei processi deliberativi: nonostante gli assetti organizzativi dei due progetti si caratterizzino per una buona eterogeneità interna che consente di agganciare nei percorsi conoscitivi una varietà di giovani e di organizzazioni, ciò non sembra incentivare il confronto su preferenze, identità, definizioni di problemi che invece tendono a restare cristallizzati e non soggetti a dubbio. La conoscenza prodotta consente di attivare le energie dei giovani, offre agli operatori e alle operatrici importanti strumenti di lavoro, aumenta la legittimazione del Terzo Settore verso le istituzioni e alimenta la comunicazione pubblica delle intenzioni progettuali. Poco, invece, viene utilizzata come fonte di apprendimento per la *partnership* e come strumento per la costruzione di “nuove connessioni” tra giovani e comunità.

Per concludere, implicitamente o esplicitamente, la produzione di conoscenza sui giovani è una delle attività più rilevanti delle *partnerships* studiate. In alcuni casi la *partnership* consente la realizzazione di originali processi di conoscenza territoriale dei bisogni dei giovani contribuendo a facilitarne l’emersione e la visibilità. Questi processi costituiscono una delle maggiori innovazioni prodotte all’interno dei progetti osservati. Le *partnerships* capaci di produrre processi di conoscenza territoriali sperimentano tuttavia il problema peculiare di tradurre i processi di ascolto in strumenti mediante i quali generare “nuove connessioni” tra i giovani, il territorio e le istituzioni. In altri casi l’eterogeneità dei componenti della *partnership* non ha alcuna influenza sulle basi informative del progetto (Sen, 2000, pp. 60-1 e 84-5); non incide sulla quantità e la qualità dei dati e delle interpretazioni rilevanti sui giovani del territorio. Il processo di produzione di conoscenza sui giovani si adagia in questi casi sui patrimoni istituzionali di conoscenze e rappresentazioni già note o supposte, impedendo definizioni alternative dei problemi in campo. Soprattutto in questi casi, nonostante le intenzioni dei promotori/gestori, le *partnerships* si approssimano a configurarsi come “coalizioni di discorso conservativo” sui giovani (Hajer, 1993). In questi casi le interpretazioni dominanti sulla condizione giovanile non sono mai messe in discussione e gli interventi allestiti, anche quando dotati di stili di per sé innovativi, consolidano la distanza tra giovani e adulti. I processi conoscitivi che vengono sviluppati stentano a incidere sul «potere che hanno le

persone di interrogare il dato e trasformarlo in informazioni e sulle condizioni che facilitano questo processo» (Branca, 2005, pp. 26-7).

10.2.2. Quali competenze mobilitano le *partnerships*?

Oltre alla conoscenza, cosa si scambiano i componenti delle *partnerships*? Dai casi studiati le *partnerships* tra istituzioni e OTS sembrano per lo più avere la forma della collaborazione professionale per la mobilitazione di competenze specialistiche e di forza lavoro orientata alla relazione con i giovani. La mobilitazione delle competenze mediante la *partnership* risulta funzionale al compimento effettivo del processo di progettazione e alla realizzazione degli interventi previsti. La *partnership* pubblico-privato offre dunque l'opportunità di realizzare attività auspiccate ma altrimenti poco praticabili dalle istituzioni locali. Si tratta di un risultato di cui non sottovalutare l'importanza: verosimilmente, nelle condizioni generali in cui i progetti si sono svolti, queste attività non sarebbero state possibili senza la forma della *partnership* tra istituzioni e OTS.

La *partnership* funziona come strumento efficace per riempire tempestivamente alcuni deficit istituzionali di carattere strutturale (ad esempio la carenza di organico con funzioni non amministrative, i vincoli di spesa dati dal Patto di stabilità...) e di carattere metodologico (ad esempio le difficoltà nel lavoro per obiettivi, la scarsa capacità di curare i processi anziché le procedure...). Per colmare i vuoti di capacità istituzionale in un campo di *policy* non standard come le politiche per la promozione della partecipazione e la responsabilità dei giovani, le *partnerships* studiate mobilitano competenze professionali orientate alla progettazione, al lavoro di relazione con i giovani e alla realizzazione di prodotti per i giovani. Le *partnerships* così orientate riescono a risolvere le difficoltà immediate di progettazione e realizzazione degli interventi e consentono, in misura maggiore di quanto spesso realizzato dagli enti pubblici, di costruire progetti orientati all'utenza (i giovani).

D'altra parte l'utilizzo prioritario delle *partnerships* tra istituzioni pubbliche e OTS allo scopo di mobilitare competenze specialistiche di lavoro con/per i giovani genera anche esiti meno incoraggianti. In generale, le *partnerships* osservate sembrano dispositivi scarsamente orientati alla costruzione di nuove connessioni tra giovani, comunità locale e istituzioni. La tendenza a orientare la *partnership* verso la mobilitazione di competenze specialistiche e il loro utilizzo in funzione del riempimento dei vuoti istituzionali rende possibile la realizzazione dei progetti, ma depotenzia altre sue funzionalità e tende a deresponsabilizzare le istituzioni pubbliche implicate. Ciò che soprattutto sembra mancare negli assetti assunti dalle *partnerships* progettuali è l'investimento nella cura dei rapporti tra i giovani implicati nei processi di partecipazione/responsabilizzazione e le istituzioni nelle quali tali processi si svolgono. La scarsa cura di questa dimensione degli interventi rischia di generare degli effetti controproduttivi allontanando, anziché avvicinare su nuove basi, i giovani e le istituzioni.

Gli effetti controproduttivi dei progetti avvengono per di più, nei nostri casi, in corrispondenza con le tendenze dei soggetti istituzionali locali a delegare

la gestione del progetto agli operatori e alle OTS coinvolte nella *partnership*. In queste condizioni, gli operatori delle OTS sembrano gli unici soggetti che investono nell'ampliamento dell'esercizio della cittadinanza giovanile. L'*empowerment* dei giovani coinvolti si ferma tuttavia sistematicamente sul *front line* del progetto – quello dove si relazionano giovani e operatori – rischiando di ridursi a un processo limitato a pochi e temporalmente vincolato al progetto. Anche nel caso in cui si assiste a una maggiore intensità nella collaborazione tra istituzioni locali e OTS, ciò non produce una nuova relazione tra la *partnership* e i giovani. In uno dei casi studiati, con la costituzione e il funzionamento di un Tavolo Giovani, OTS e istituzioni avviano nuovi processi di dialogo che tuttavia, dopo due annualità di progetto, non sembrano avere inciso – se non estemporaneamente – sulla generazione di nuove connessioni tra giovani e comunità. *Partnerships* multiattoriali e partecipazione dei cittadini-utenti confermano di essere termini non sovrapponibili (Bifulco, de Leonardis, 2003).

In definitiva, le sedi, gli strumenti e le pratiche di relazione osservabili tra le organizzazioni che compongono la *partnership* nei sei progetti osservati alimentano solo occasionalmente *feed back* reciproci capaci di ristrutturare le modalità d'intervento istituzionali verso le giovani generazioni. Alla richiesta di *attivazione* alla popolazione giovanile non si accompagna, nei progetti studiati, né un'analogia intenzionale offerta né un processo incidentale di "attivazione istituzionale" (Villa, 2007). Anche quando riescono ad avviare nuove modalità di lavoro tra istituzioni e Terzo Settore, le *partnerships* non sembrano incidere sullo *status quo* dei rapporti tra giovani e istituzioni. La mobilitazione di competenze tecniche specialistiche che rendono possibile la realizzazione dei progetti risulta in definitiva spesso concomitante, nelle *partnerships* studiate, alla contrazione del loro potenziale politico-trasformativo, confermando le tesi di Ascoli e Ranci (2003) sugli sviluppi managerialisti del *welfare mix*.

10.3 Un bilancio

La *policy* regionale studiata è tradotta in progetti e pratiche locali da OTS ed Enti pubblici che collaborano in virtù di regolazioni formalizzate. Nei casi che abbiamo studiato la forma della *partnership* sembra prestarsi bene alla costruzione e alla realizzazione dei progetti per i giovani, ma non facilita – e anzi, forse, disincentiva – l'attivazione istituzionale verso la sperimentazione di nuove connessioni tra giovani e istituzioni.

Il patrimonio cognitivo dei progetti, ciò che da questi può essere imparato, resta per di più limitato all'esperienza degli operatori e delle operatrici che lavorano con i giovani. Sono loro, più delle OTS e delle istituzioni implicate nei progetti, a sperimentare e condividere dilemmi che alimentano apprendimento. Le *partnerships* studiate sembrano caratterizzarsi per lo scarso investimento in circolazione dei saperi e delle esperienze tra i protagonisti e per la scarsa proattività dei *leaders* istituzionali. In questi contesti l'intraprendenza degli operatori e delle operatrici non basta per generare innovazione.

Da quanto osservato, i processi di traduzione osservati sono molto meno coesi e ordinati di quanto poteva attendersi dagli atti deliberativi e dall'efficace comunicazione istituzionale della misura regionale. Nei nostri casi, per di più, il progetto annuale finanziato e la *partnership* progettuale non sono sovrapponibili. Le *partnerships* tendono a riprodursi nel corso degli anni e lo statuto stesso del "progetto", come manifestazione originale di una intenzione meditata, è messo a dura prova. Le *partnerships* studiate, che a volte preesistono alla misura di *policy*, riproducono molti dei propri caratteri di funzionamento nel corso degli anni, mostrando l'importanza dei contesti significativi e strategici locali per l'attuazione delle politiche pubbliche regionali e nazionali. Le *partnerships* locali traducono la *policy*, ma al tempo stesso si appropriano dei suoi indirizzi e delle sue risorse rendendoli funzionali a bisogni, preferenze, obiettivi non necessariamente allineati alla misura regionale.

In virtù degli elementi raccolti con lo studio dei sei casi, il campo organizzativo osservato pare consolidarsi intorno a due elementi tipici. Il *primo* è la diffusione delle *partnerships* tra OTS ed Enti locali e la loro prevalente caratterizzazione nei termini di prestazioni di servizi professionali, con i rischi che abbiamo evidenziato. Il *secondo* consiste nello "stiramento" della logica progettuale verso il *patchwork* tra linee di finanziamento e indirizzi di *policy* diversi da utilizzare per dare continuità nel tempo alle attività avviate localmente. Occorre comunque iscrivere queste eventuali tendenze nel quadro di alcuni fenomeni più generali che, nella traduzione in progetti territoriali della misura di *policy* considerata, hanno avuto un certo peso.

II

Tra convergenze e divergenze. Tradurre in pratica una politica per progetti*

di *Giulia Cordella e Riccardo Guidi*

Osservando all'opera i promotori e i gestori dei sei casi di progetti per i giovani toscani, è possibile identificare l'influenza che alcuni vincoli di natura regolativa esercitano sulla "vita" dei progetti (e di chi vi lavora). Alcuni vincoli derivano dalla progettazione della misura di *policy* nella quale i progetti territoriali si inseriscono, altri da più ampi fenomeni di scenario.

Lo sguardo ad alcuni elementi di ordine regolativo completa la considerazione delle variabili influenti nella "traduzione" della misura di *policy* in progetti e interventi per i giovani. Dopo l'attenzione alle dinamiche delle *partnerships* del capitolo precedente, permette inoltre di interrogarci sulla combinazione di fattori diversi nel processo di traduzione in pratica delle politiche pubbliche.

II.1

I vincoli delle politiche e del lavoro per progetti: parcellizzazione, precarietà e frammentazione

I vincoli regolativi e organizzativi che le politiche, a diversi livelli, pongono alla progettazione e al lavoro sui territori influenzano consistentemente l'articolazione e la riuscita dei progetti che abbiamo studiato, confermando l'ipotesi di fondo degli studi neoistituzionalisti delle politiche pubbliche (March, Olsen, 1992). Nei casi che abbiamo osservato, alcuni elementi tipici della struttura della *policy* regionale (condizionata a sua volta dalla struttura assegnatale dalle scelte e dagli assetti del governo nazionale) costituiscono alcuni dei più significativi vincoli che i promotori/gestori dei progetti, nonché gli operatori e le operatrici, sperimentano.

II.1.1. La struttura e il *timing* della *policy*

La misura di *policy* dalla quale i progetti territoriali derivano il finanziamento esercita un peso rilevante sui percorsi progettuali, innanzitutto in ragione della scelta, comune a molte altre politiche pubbliche contemporanee, di alimentare

* Il capitolo è il risultato di un lavoro congiunto e condiviso. Ai fini dell'attribuzione è da considerare il PAR. II.1 di Giulia Cordella e il PAR. II.2 di Riccardo Guidi.

il rapporto con gli attori territoriali sulla base di un bando di finanziamento di interventi di durata annuale.

Le opportunità di finanziamento dei progetti territoriali che abbiamo studiato sono in buona parte derivate dall'erogazione di finanziamenti di origine nazionale, resi possibili dalla stipula di un Accordo di programma quadro (APQ) di durata triennale tra Regione Toscana, ministero della Gioventù e ministero dello Sviluppo economico (cfr. CAP. 4). La scelta di utilizzare le risorse dell'APQ per finanziare ogni anno un bando per progetti territoriali è comprensibile sia in virtù delle incertezze dei trasferimenti nazionali, sia per stimolare la creatività progettuale che in ragione dell'interesse a pluralizzare i progetti finanziati.

Ciononostante, questa scelta sembra avere prodotto alcune criticità nei progetti territoriali studiati. La definizione "dall'alto" di un arco temporale standard e breve per la progettazione locale complica la calibratura del progetto rispetto ai vincoli e alle risorse specifici del territorio. Costringe inoltre gli interventi territoriali alla produzione di risultati di breve periodo, mentre i processi che il bando stesso intende alimentare sembrano richiedere l'allestimento di processi dai tempi e dagli esiti incerti. Con la chiusura in ingresso dei tempi di realizzazione, rischia di risultare contraddetta soprattutto l'attesa di una trasformazione dei contesti territoriali che possa investire, non soltanto il piano individuale (l'azione sul giovane o sul gruppo di giovani), ma anche il piano collettivo. In definitiva, pare rendere problematica la costruzione di processi finalizzati allo "sviluppo di comunità", così come auspicato negli obiettivi delle *Linee di indirizzo regionali* di "Filigrane".

Tra i casi osservati, ciò vale soprattutto per quei territori dove l'azione locale per/con i giovani orientata dagli indirizzi di "Filigrane" costituisce una novità. La breve durata del progetto è in questi casi un elemento che ostacola la costruzione di processi partecipativi non convenzionali. Con le parole di un educatore attivo in uno dei progetti studiati (cfr. CAP. 7):

Il tempo è un dato da tenere presente. Noi stavamo pensando di contattare la scuola di musica che smuove un bel po' di persone, pensavamo di coinvolgere l'associazione sportiva anche per pensare a un uso diverso di alcune strutture. Oltre al tempo serve che la gente veda che questo progetto è una realtà stabile. Quando andai nelle scuole a presentare il progetto la domanda che si leggeva era: ma quanto dura? Bisogna che la gente acquisisca fiducia (A, educatore centro di aggregazione Casteldelpiano).

Affinché i progetti riescano a coinvolgere giovani e attori territoriali – soprattutto quando non vi è una tradizione consolidata di intervento – pare importante rendere visibile una certa stabilità dell'investimento progettuale, elemento poco conciliabile con l'incertezza dei finanziamenti da parte sia dei governi locali che regionali. Da questo punto di vista, "Filigrane" sconta i problemi tipici di un'intera stagione di politiche pubbliche. La tendenza a impostare le *policies* come programmi flessibili, declinati attraverso progetti anziché attraverso servizi, non caratterizza né la sola Toscana né le sole politiche giovanili. È piuttosto uno dei caratteri tipici delle politiche pubbliche della stagione del neoliberalismo (Bren-

ner, 2004) che tende a fragilizzare la capacità di intervento quando i problemi da affrontare sono complessi.

Occorre tuttavia osservare che la costruzione e la gestione amministrativa del bando (finanziamenti annuali per progetti, al massimo, annuali) è affiancata dalla conduzione di un processo di concertazione nel quale l'assessorato regionale dialoga con gli assessorati provinciali i quali si fanno portavoce delle istanze territoriali (in un processo che, dunque, si propone di includere anche i Comuni). Questo processo ha assicurato la rappresentanza di istanze locali e la distribuzione delle risorse dell'APQ anche su base territoriale, evitando quindi di "lasciare indietro" i soggetti con minore esperienza e capacità. Ha inoltre in qualche misura compensato il vincolo derivante dal *timing* annuale dei progetti, in virtù della preferenza che gli attori territoriali della concertazione hanno espresso per la continuità dei progetti in corso. Ciononostante, il *timing* annuale dei progetti costituisce – nel vivo del lavoro territoriale – un vincolo che contribuisce a rendere precaria la *partnership* a sostegno dell'intervento e il lavoro degli operatori, nonché a incentivare la realizzazione di processi di breve periodo.

11.1.2. Priorità della misura e bisogni territoriali

Come era lecito attendersi, gli indirizzi di "Filigrane" hanno esercitato un'influenza nella progettazione locale. Nei casi che abbiamo studiato, la traccia degli indirizzi regionali è visibile soprattutto nella scelta delle attività. Nel complesso, i progetti osservati propongono percorsi – dall'intensità e dai metodi molto variabili – finalizzati a un utilizzo qualificato del "tempo libero" dei giovani. Informarli, responsabilizzarli, svilupparne l'espressività e attivarne l'impegno costituiscono le finalità ricorrenti dei progetti studiati. Gli interventi proposti dai promotori/gestori dei progetti studiati rispondono effettivamente alle quattro aree tematiche del bando che nel 2009 li ha finanziati (creatività, civismo, convivenza e sicurezza) e, nella loro formulazione, ne conservano il vocabolario. L'indirizzo generale verso una politica giovanile del tempo libero e verso la costruzione di interventi conseguenti nonché la proposta di un vocabolario per le politiche giovanili sono "iscrizioni" effettivamente riscontrabili nei progetti studiati (Akrich, 1992).

D'altra parte gli orientamenti della misura di *policy* si prestano consistentemente, al contrario del modo ordinario di intendere il flusso dell'"implementazione" delle politiche pubbliche, a essere riempiti caso per caso sulla base delle esigenze provenienti "dal basso". All'ombra delle previsioni progettuali rispondenti agli indirizzi di "Filigrane", si riconoscono altri bisogni da soddisfare e altre utilità delle attività realizzate. L'orientamento dei giovani verso la formazione universitaria diventa, in uno dei casi studiati, l'urgenza che più significativamente riempie le attività di un Centro di aggregazione. In un altro caso, senza essere esplicitato in sede progettuale, il rafforzamento dell'occupabilità dei giovani autori di un prodotto audiovisivo costituisce uno degli esiti di maggiore successo dell'iniziativa. Questi progetti incontrano alcuni degli oggetti più caldi della condizione giovanile italiana in modo quasi incidentale.

Ciò mostra la plasticità di “Filigrane” e l’esistenza di un ampio spazio di risignificazione e appropriazione locale delle risorse e degli indirizzi della misura di *policy*.

Da questo punto di vista, tuttavia, la *policy* toscana condivide con le altre *policies* regionali, originanti dalla programmazione avviata con il ministero delle Politiche giovanili mediante gli APQ nel 2007, un certo disallineamento tra le risposte ipotizzate e il quadro dei bisogni dei giovani in Italia e in Toscana. Queste politiche regionali hanno infatti indirizzato la progettazione locale verso la qualificazione del tempo libero dei giovani a fronte dell’urgenza di intervenire a sostegno della transizione alla vita adulta, in ambiti quali l’istruzione, la formazione, il lavoro, l’abitare¹.

La plasticità della misura toscana di *policy* ha comunque consentito di intervenire su altre priorità. Su scala territoriale, i progetti studiati che trattano tematiche marginali negli indirizzi di “Filigrane” ma centrali nel quadro dei bisogni dei giovani italiani e toscani, mostrano però la difficoltà di integrarsi con iniziative finalizzate a dare risposte ai medesimi bisogni. Il rischio in questo caso è quello di alimentare le politiche locali con microinterventi, reciprocamente sconnessi, che creano disparità di trattamento tra individui con problematiche simili.

11.1.3. Possibili torsioni e stiramenti della logica progettuale

Nello svolgimento dei progetti osservati assistiamo a elementi che rendono evidenti alcune opportunità e alcune criticità delle politiche funzionanti per progetti. La struttura del bando di finanziamento annuale, aperto a enti locali e OTS, leggero nel precisare gli oggetti finanziabili e non troppo vincolante nemmeno nelle richieste di rendicontazione degli interventi realizzati, ha incoraggiato la produzione progettuale territoriale. Ha dunque offerto sul territorio regionale molte opportunità di immaginare percorsi d’intervento e di ricevere finanziamenti (di importo variabile), incentivando la costruzione o il consolidamento di *partnerships* progettuali. Rispetto agli esiti osservati, ha contribuito a generare un aumento dei progetti per i giovani sui territori e/o a dare continuità a progetti già in essere. L’uso delle risorse a disposizione mediante il bando ha dunque avuto un effetto quantitativo ben visibile: più opportunità di finanziamento, più *partnerships* progettuali, più progetti.

Alcuni caratteri dei progetti che abbiamo studiato manifestano d’altra parte il rischio che queste opportunità progettuali, inserite dentro un contesto organizzativo che già sperimenta molte criticità, abbiano prodotto anche una peculiare “torsione” della logica progettuale. In alcuni casi la progettazione dell’intervento è un’attività piuttosto estemporanea, seppure sufficiente al *matching*

1. Più di altre, la Regione Toscana è comunque intervenuta sul disallineamento tra risposte e bisogni con il progetto “Giovani Sì” che, dal 2010-11, ha sostituito “Filigrane”. Cfr. www.giovanisi.it

con le richieste del bando: i soggetti si incontrano in funzione del bando e costruiscono un'attività che non ha sviluppi dopo la fine del progetto finanziato. In altri casi la *partnership* progettuale è più consolidata ma non va oltre intese generiche, producendo un "progetto di progetti" poco comunicanti e/o ripetendo di anno in anno gli interventi, con minimi cambiamenti.

Nonostante lo sforzo di accompagnamento profuso dalla Regione (cfr. CAP. 4), l'utilizzo del bando annuale per progetti annuali come strumento per qualificare la costruzione di politiche giovanili innovative incontra più di un ostacolo "ai piedi della piramide". Una delle operatrici dei progetti territoriali studiati (cfr. CAP. 5) racconta:

Nel 2010 [la progettazione] è riuscita un po' meglio, perché tanti hanno dato continuità al 2009. Veniva un po' da sé ed è stato anche "di necessità virtù", perché in dieci giorni...! Questo è un po' un limite della Regione, perché non puoi pensare che in dieci giorni si possa fare chissà che... noi abbiamo ripreso il bando dell'anno prima. È un peccato perché non riesci a dare un obiettivo comune a tutti (H, operatrice "Diversamente liberi").

Nelle sue parole, l'esasperazione dei tempi richiesti dalla Regione per la progettazione (non furono effettivamente dieci giorni, ma circa trenta) indica la difficile conciliazione tra le esigenze territoriali e progettuali da una parte e il funzionamento della struttura amministrativa e del processo di concertazione regionali dall'altra. Ma anche al di là dei tempi di scadenza del bando, la continuità con quanto realizzato nell'anno precedente dalla *partnership* risulta quasi naturale ("viene da sé") al momento della successiva opportunità di finanziamento sullo stesso bando.

Si tratta di esiti che finiscono per contraddire l'aspettativa "naturale" di una politica per progetti, quella – appunto – di produrre e articolare "progetti". In parte gli impegni preesistenti sulle spalle di coloro su cui cade l'onere di progettare, in parte la non sempre rapida circolazione delle informazioni sui bandi, in parte un processo di concertazione Regione-Enti Locali poco efficiente nella generazione di contesti territoriali di progettazione condivisa, in parte la consolidata fragilità delle *partnerships* locali contribuiscono a far gravare sui progettisti locali gli oneri di una progettazione "arrangiata", realizzata cioè secondo criteri e metodi che essi stessi, in teoria, rifiuterebbero. I "progetti" territoriali finiscono per essere costruiti, a volte, in una vera e propria logica di emergenza per rientrare nelle previsioni e nella scadenza del bando. In queste condizioni, a prevalere non è la formulazione sensata di un intento per il futuro bensì la replicazione degli intenti passati, ovvero la prosecuzione di un vecchio progetto. Costruire ogni anno un progetto da presentare sul bando è uno sforzo di mobilitazione che, date le condizioni in cui si trovano le organizzazioni promotrici e chi vi lavora, risulta difficile da sostenere *come se l'attività da costruire fosse davvero un "progetto"*.

Nei progetti studiati – il cui numero non consente alcuna generalizzazione – le progettazioni *estemporanee*, che finiscono con il termine del finanziamento e alimentano la parcellizzazione degli interventi per i giovani, rischiano

di alternarsi alle *progettazioni replicanti*, che mostrano scarse capacità d'innovazione. Si manifestano così, pur nei pochi casi studiati e con più sfumature di quelle che è possibile restituire in questa sede, due possibili traiettorie critiche di una politica pubblica funzionante per progetti.

II.1.4. Indebolimento delle organizzazioni e lavoro sociale

Nello studio dei progetti territoriali possiamo riconoscere anche il peso che alcuni fattori strutturali di ordine sovraordinato alla misura regionale di *policy* esercitano sull'intero corso progettuale. Si tratta di un insieme di elementi che caratterizzano ormai da tempo lo scenario della produzione di politiche pubbliche in Italia.

Come già in parte sostenuto da Accorinti (2011), la breve durata dei progetti e degli incarichi previsti nelle convenzioni e negli accordi, i ritardi nell'erogazione del finanziamento concordato, il bisogno di fare ricorso al credito bancario per anticipare le spese sostenute (con il conseguente pagamento di interessi) sono fattori che esercitano una tensione sulle *partnerships* progettuali e sulle loro realizzazioni. Anche a causa di questi fattori, le *partnerships* osservate faticano a sostenere la complessità e le ambizioni dei progetti.

È inoltre da menzionare che alcuni aspetti del quadro regolativo nazionale, contribuiscono a complicare l'attivazione di processi di innovazione locale da parte degli attori in gioco. La riduzione dei finanziamenti e l'incertezza dei trasferimenti dei fondi nazionali alle Regioni sono elementi ulteriori che rendono particolarmente difficile allestire, alimentare e mantenere nel medio periodo, processi impegnativi di dialogo, riflessione ed elaborazione tra gli attori. Le politiche per progetti rischiano, soprattutto in questo quadro, di incentivare una frammentazione poco compatibile con i principi del lavoro sociale per processi.

Questa debolezza strutturale delle *partnerships* si manifesta, peraltro, nell'incapacità di tutelare l'attività degli operatori, ai quali si richiedono investimenti ampi in termini di competenze e disponibilità, in assenza di un supporto adeguato (Bonetti, Cordella, 2010). Non sempre il dibattito ha saputo riconoscere alla qualità del lavoro degli operatori e delle operatrici lo statuto di variabile essenziale per l'esito positivo di un progetto. Eppure dai progetti studiati risulta evidente quanto la condizione di coloro che lavorano con i giovani sia fragile. Non si tratta solo di un disallineamento tra prestazione lavorativa effettivamente svolta e remunerazione economica, ma anche di un più complessivo scadimento del contesto in cui gli operatori e le operatrici agiscono. In uno dei progetti studiati un operatore riassume il proprio vissuto di difficoltà:

Il problema è che quando ti trovi a gestire dei servizi sociali e ti vengono pagate ad esempio 4 ore, mentre te ne lavori 8 o 10, vengo valorizzato in linea di principio, ma la valorizzazione dovrebbe anche avvenire sul piano economico. [...] quello che voglio dire è che non esiste un giusto equilibrio, una giusta compensazione tra le mansioni effettivamente svolte, quelle che sei chiamato a svolgere in virtù del tuo ruolo e la corrispondenza in finanziamento. Ciò significa non necessariamente avere uno stipendio più alto, ma avere

le risorse necessarie affinché certi processi possano essere realizzati in serietà, con dignità e nel rispetto dei diritti dei lavoratori (Operatore progetto “Diversamente Liberi”).

A fronte di un generale riconoscimento dell’importanza del lavoro sociale da parte sia delle amministrazioni pubbliche che delle OTS, la responsabilità della presa in carico dei problemi dei giovani rischia, in alcuni casi, di scaricarsi interamente sugli operatori e sulle operatrici, spesso giovani a loro volta. Sottopagati/e e quasi sempre con contratti a termine, coloro che nei progetti studiati lavorano sul *front line* nel rapporto con i giovani sperimentano spesso la frustrazione derivante da un investimento personale e professionale che non trova corrispettivo né nella remunerazione economica, né nella partecipazione a contesti progettuali formativi e ben assistiti. Lavorare con i giovani, nelle parole dell’operatore citato, diventa così una cosa “poco seria” e “poco degna”².

II.2

Tradurre in pratica una “politica giovanile per progetti”. Un bilancio

Prendendo a riferimento il caso di “Filigrane” in Toscana, adottando un approccio *bottom-up* agli studi sulle fasi postdeliberative delle politiche pubbliche (Hill, Hupe, 2009) e sulla base delle acquisizioni derivanti dagli studi organizzativi socio-cognitivisti, in questo volume abbiamo concentrato l’attenzione sulla “traduzione” di una politica pubblica in progetti locali. Ascoltando i racconti dei protagonisti di sei differenti progetti finanziati nel contesto della medesima misura di *policy* e sullo stesso territorio regionale, abbiamo indagato i significati e i contesti delle realizzazioni progettuali.

Nelle pagine precedenti abbiamo messo in rilievo i risultati raccolti in tema di rappresentazione dei destinatari, caratteri delle *partnerships* progettuali, vincoli derivanti dall’architettura della *policy*. Il complesso degli elementi che abbiamo raccolto mostra quanto possano essere articolati i processi di traduzione in pratica delle politiche pubbliche contemporanee. Evidenziano inoltre come contribuiscano al loro sviluppo sia fattori di ordine *macro* derivanti dalla struttura della *policy*, e oltre, sia fattori di ordine *micro* derivanti dalle interpretazioni, dalle strategie e dalle relazioni che i “traduttori” agiscono.

Esce dunque confermata l’ipotesi di lavoro – affatto scontata negli studi sulle politiche pubbliche – che invita ad approcciare lo studio dei processi postdeliberativi allontanandosi dalla visione del mero “riempimento” delle organizzazioni della Pubblica Amministrazione con le direttive e gli indirizzi politici (da cui il vocabolario dell’“implementazione”). Le fasi postdeliberative delle politiche pubbliche si approssimano piuttosto a processi incerti con cui direttive e

2. Peraltro la complessità dei problemi affrontati e le sfide del lavoro di comunità che alcuni dei progetti studiati cercano di svolgere in prospettiva dell’*empowerment* dell’intera comunità sono particolarmente elevate. Richiederebbe dunque un accompagnamento attento e costante degli operatori e la costruzione di *équipes* multidisciplinari.

indirizzi vengono “tradotti” e che dunque, con il vocabolario della sociologia della traslazione, sono risignificati e in certa misura “traditi” (Callon, 1986). A conclusione del lavoro, nel solco del programma di lavoro segnato da Hay (2011) (cfr. CAP. 1), proviamo a sviluppare alcune riflessioni finali sul ruolo dei fattori *institution dependent* e dei fattori *actor dependent* nei processi di traduzione in pratiche di progetti locali di una politica pubblica.

11.2.1. I vincoli della regolazione nazionale sulla traduzione locale

Il contesto socio-istituzionale e la struttura della politica pubblica studiata esercitano un peso rilevante sulla sua traduzione in pratica. Nonostante la misura di *policy* si inserisca pienamente nella nuova stagione delle titolarità delle funzioni di governo inaugurata con la riforma costituzionale del 2001 che ha reso anche le politiche giovanili materia di competenza delle Regioni, l'influenza dello Stato centrale non scompare affatto. Non si tratta solo dell'influenza del ministero competente che esercita funzioni di orientamento sostanziale, sebbene leggere e concertate, sulla misura di *policy* regionale. L'elemento più rilevante sembra piuttosto connesso alle modalità di allocazione e gestione delle risorse finanziarie. L'esistenza e la struttura della misura di *policy* regionale studiata sono infatti subordinate, almeno in parte, alle scelte governative di allocazione delle risorse. Da quanto si è potuto osservare, l'articolazione specifica degli assetti organizzativi ministeriali sembra avere influito sulla *policy* regionale nella misura in cui il ministero competente, senza portafoglio, è costretto a trattare con altri il finanziamento degli APQ con le Regioni. Nel quadro di compatibilità macroeconomiche che nel corso temporale della misura di *policy* studiata (2007-10) si complicano ulteriormente, i rapporti tra ministero competente senza portafoglio e centri di finanziamento (presidenza del Consiglio, ministero dello Sviluppo economico, ministero dell'Economia e delle Finanze) per la disponibilità di risorse da trasferire alle Regioni sono esposti a molte difficoltà.

Questa struttura organizzativa “a monte” della *policy* regionale studiata contribuisce a rendere particolarmente incerto il suo finanziamento, condizionando il *policy design* regionale. Esercita una spinta verso la frammentazione della *policy* regionale e, in particolare, della strumentazione a sostegno delle progettazioni locali. Lo strumento del bando annuale per progetti annuali costituisce in parte una reazione strategica dell'attore regionale all'incertezza dei trasferimenti nazionali. Consente infatti un equilibrio tra le opportunità di finanziamento rese possibili dalla decisione ministeriale di sostenere le politiche regionali e l'impossibilità di caricarsi impegni di più lungo periodo da parte della Regione.

Le difficoltà nel sistema di finanziamento della *policy* regionale si cumulano peraltro a più generali tensioni sul funzionamento degli enti locali provenienti da regolazioni nazionali, che incidono nella traduzione in progetti locali della *policy* regionale studiata. I limiti sempre più stringenti alla determinazione delle dotazioni di organico posti dalla legislazione nazionale a partire dal 2001 hanno

esercitato una spinta verso la diminuzione netta del numero assoluto dei lavoratori e delle lavoratrici nelle Amministrazioni comunali toscane e un significativo aumento percentuale, all'interno degli organici comunali, delle posizioni atipiche nonché un invecchiamento relativo degli organici (IRPET, 2011). Anche a fronte di una domanda di servizi in crescita e in trasformazione da una parte e di una crescente responsabilizzazione politica diretta dei sindaci dall'altra, tali difficoltà hanno esercitato in Toscana una spinta ben riconoscibile verso l'esternalizzazione delle funzioni (*ibid.*). Hanno dunque favorito consistentemente la generazione dell'assetto tipico della traduzione in pratica di "Filigrane", quello della *partnership* tra ente locale e organizzazioni del Terzo Settore.

Nel linguaggio della sociologia della traslazione, le dinamiche inter-ministeriali e il ciclo di normative incidenti sulle dotazioni di organico degli Enti locali sono due delle più rilevanti "iscrizioni" (Akrich, 1992) sulla *policy* regionale, eredità con cui gli attori regionali e locali devono avere a che fare.

II.2.2. L'attore regionale fra tradizioni di governo e innovazioni situate

Nel contesto di questi vincoli derivanti dalla regolazione nazionale, tuttavia, l'attore regionale – titolare della competenza e dei fondi trasferiti dal ministero – adotta uno stile d'intervento affatto passivo. Non solo decide di utilizzare i fondi ministeriali ma ne orienta l'utilizzo in modo peculiare e riconoscibile nel panorama nazionale delle *policies* regionali alimentate dal trasferimento dei medesimi fondi. L'attore regionale costruisce la politica pubblica che abbiamo osservato nel solco di una tradizione istituzionale di governo tipica della Toscana. Nel *policy making* regionale, per quanto si è potuto osservare, questa tradizione di governo viene sia ereditata e confermata che caratterizzata e innovata.

L'attore regionale (la giunta e l'assessorato) interpreta peculiarmente l'opportunità di finanziamento nazionale orientandola verso la promozione della partecipazione giovanile e lo sviluppo di comunità. In questa scelta, la tradizione partecipativa toscana (Floridia, 2008) esercita un'influenza ben riconoscibile nel discorso pubblico sviluppato intorno a "Filigrane" e nel tipo di attori coinvolti nella *governance* dell'azione. Nella costruzione di "Filigrane", l'attore regionale conferma inoltre la tradizione della concertazione con gli Enti locali che viene praticata con i livelli di governo provinciali anche in ragione della completa omogeneità politica tra le giunte provinciali e la giunta regionale³. Verso l'alto (la Regione), i rappresentanti provinciali esercitano una pressione sull'allocazione territoriale delle risorse e sulla preferenza per alcuni progetti, mentre verso il

3. Dal 2008 al 2010 tutte le 10 Amministrazioni provinciali toscane erano governate da giunte di centro-sinistra e presiedute da presidenti del Partito democratico. Erano dunque politicamente omogenee alla giunta regionale. Nello stesso arco temporale, inoltre, in 41 dei 51 Comuni toscani con più di 15.000 abitanti governavano giunte di centro-sinistra (cfr. Osservatorio elettorale della Regione Toscana, *Il quadro del potere locale in Toscana dopo le elezioni del 15-16 maggio 2011*, www.regione.toscana.it).

basso (i Comuni), agiscono per concordare progetti e confezionare “progetti di progetti” coordinati. L'attore regionale eredita e ripropone, inoltre, anche la tradizione di lavoro con le organizzazioni del Terzo Settore, coinvolte almeno dalla seconda metà degli anni Novanta in processi di programmazione partecipata, concertazione e gestione di servizi. Si ripropongono dunque, alcuni elementi di un modello amministrativo che nel tempo ha mostrato buone *performances* anche in virtù di una *governance* regionale fondata su una complessa architettura di concertazione sociale e istituzionale (*ibid.*).

Nel contesto di tale continuità, d'altra parte, l'attore regionale, nel caso osservato, intraprende nuovi percorsi. Il ruolo assegnato al Terzo Settore è, in questo caso, peculiare. Viene coinvolto non solo nella definizione degli indirizzi della *policy* regionale, del loro sviluppo attuativo e nella concertazione sulla destinazione delle risorse. Oltre alla costituzione di un tavolo delle reti associative, alcune organizzazioni del Terzo Settore, con esperienza nel campo degli interventi di qualificazione del tempo libero dei giovani toscani, vengono coinvolte direttamente nella gestione dell'azione regionale di coordinamento. In questo caso una Struttura operativa di supporto, affidata al Centro nazionale per il volontariato, affianca il personale tecnico e politico dell'assessorato e degli uffici competenti. Si assiste dunque a un deciso avvicinamento, se non a una vera e propria compenetrazione, tra risorse e competenze del Terzo Settore e dell'attore regionale nel *policy making* regionale (cfr. CAP. 4).

La scarsa dotazione organica della Regione, la cultura politica dell'assessorato⁴ e l'esistenza di precedenti rapporti dell'assessorato e degli uffici con l'organizzazione affidataria delle funzioni di supporto operativo possono essere considerati fattori incentivanti di questa scelta. Questa sembra tuttavia derivare anche dagli esiti associativi derivanti dallo “scambio politico” (Regini, 2000) realizzato tra assessorato regionale e Terzo Settore. Nella costruzione della *policy* regionale osservata, il primo offre riconoscimento del ruolo non meramente gestionale dei propri interlocutori, coinvolgimento nei processi decisionali e attuativi nonché risorse da destinare all'attuazione degli obiettivi della *policy* regionale; il secondo offre consenso all'azione politica dell'assessorato, sostegno alla “traduzione” della *policy* regionale, competenze di progettazione, comunicazione, monitoraggio sostanziale e gestione di processi complessi.

Interpretato nel contesto dello “scambio politico” tra attore regionale, Enti locali e Terzo Settore, la struttura del bando annuale per progetti annuali non è più un mero vincolo derivante da scelte nazionali; è piuttosto un'opportunità da giocare. Nel momento in cui vincolano, le “iscrizioni” incise sulla *policy* regionale dalle relazioni già avvenute su scala nazionale sembrano offrire opportunità che gli attori interpretano e giocano (in concomitanza di altre “iscrizioni”

4. L'assessorato competente alle politiche giovanili nel corso di “Filigrane” ha una cultura politica che si ispira ai principi del cattolicesimo democratico, generalmente più disponibile alla coesistenza delle funzioni statuali con soggetti collettivi della società civile e, peculiarmente del Terzo Settore. Alla stessa cultura politica si ispira peraltro anche il predecessore dell'assessore in carica nel periodo di “Filigrane”.

sulle loro capacità e possibilità di interpretare e giocare). Per quanto i vincoli istituzionali siano consistenti, le capacità degli attori persistono e alimentano processi che non sono scontati.

11.2.3. Dalla policy ai progetti: “iscrizioni” vincolanti e pressioni isomorfe

Dal lavoro che abbiamo condotto, lo scenario sul quale osservare meglio la mescolanza di fattori *institution dependent* e fattori *actor dependent* nel processo di traduzione della politica pubblica studiata è comunque quello di ciò che accade a livello locale, sulla scala tipica delle realizzazioni progettuali. Ciò che abbiamo osservato nei sei casi di progetti studiati ci invita a problematizzare lo statuto delle fasi postdeliberative delle politiche pubbliche più di quanto ordinariamente viene fatto dalla letteratura.

In primo luogo occorre problematizzare la stessa possibilità di osservare *di per sé* la traduzione in pratica di una politica pubblica osservata. La misura di *policy* regionale che abbiamo preso a riferimento conserva una propria riconoscibilità tra i soggetti che l’hanno tradotta localmente in progetti. Ma la sua traduzione avviene in un contesto nel quale gli attori traducono in pratica gli orientamenti e le direttive di molte altre politiche pubbliche. Vale dunque nel nostro caso il principio della concomitanza di molti e differenti processi di traduzione che è già stato osservato – in altro contesto – da Mol (1999).

Più di quanto è stato evidenziato finora dal dibattito, i processi di “co-traduzione” mostrano comunque fenomeni di sovra e sottoordinazione. Nel complesso dei casi studiati, la traduzione delle politiche di reclutamento degli Enti locali e, più generalmente, delle politiche di contenimento della spesa pubblica mostra di essere sovraordinata alla traduzione della politica giovanile osservata. La forma della *partnership* tra Enti locali e organizzazioni del Terzo Settore, che costituisce l’assetto organizzativo tipico dei progetti studiati, è notevolmente incentivata dai vincoli che gli Enti locali sperimentano in tema di assunzione di personale. Anche dentro il lavoro delle *partnerships* progettuali, inoltre, alcune “iscrizioni” lontane dalle realizzazioni progettuali – come i vincoli europei e nazionali alla spesa pubblica – hanno un peso rilevante. La lentezza dei tempi di pagamento della Pubblica Amministrazione, ad esempio, contribuisce a scaricare i problemi gestionali alle organizzazioni del Terzo settore e, da queste, ancora più verso il basso, a coloro che vi lavorano con contratti atipici.

Le *partnerships* progettuali vengono fragilizzate anche dalla struttura della *policy* regionale per “bando annuale per progetti annuali”. Sebbene in parte compensata dalla concertazione tra Enti locali e Regione che favorisce la continuità pluriennale dei progetti locali, questa struttura contribuisce a destabilizzare le *partnerships*. La variabile temporale nella struttura della *policy* contribuisce a “mettere in forma” le *partnerships* progettuali, improntandole alla generazione di risultati di breve periodo che rischiano di essere disallineati con l’obiettivo di allestire processi complessi di partecipazione dei giovani e di sviluppo di comunità. Rafforza, inoltre, le già ampie spinte verso la precarizzazione delle lavo-

tratrici e dei lavoratori che, nei progetti studiati, hanno incarichi temporalmente allineati con la durata formale del progetto. Si alimentano così le incertezze tipiche della vita per progetti (Boltanski, 2006).

I vincoli che le “iscrizioni” nazionali e la struttura della *policy* regionale esercitano sui contesti locali mostrano una pressione produttiva di convergenza. In tutti i casi studiati, l'ente locale non gestisce i progetti, ma promuove la costituzione di *partnerships* con una o più organizzazioni del Terzo Settore. La durata formale delle *partnerships* e degli incarichi di chi lavora nei progetti è inoltre allineata alle disposizioni del bando regionale. Anche il vocabolario nazionale e, soprattutto, regionale a sostegno della misura di *policy* è in buona misura ereditato e utilizzato dai promotori/gestori dei progetti locali. È infine da riconoscere che le *partnerships* progettuali sperimentano, almeno in parte, problemi analoghi di scarso investimento sul funzionamento dei processi *intrapartnership* e di limitata capacità di riconoscimento e sostegno del lavoro degli operatori e delle operatrici. In tale convergenza può essere vista una conferma delle tesi neoistituzionaliste sull'isomorfismo coercitivo e normativo (Powell, DiMaggio, 1983, 2000): le regolazioni nazionali, la struttura regionale della *policy*, i valori e il discorso che l'attore regionale mobilita a sostegno della *policy* imprimono una pressione che rende omogenei alcuni importanti caratteri dei progetti con cui la *policy* regionale viene tradotta in pratica.

11.2.4. Dalla *policy* ai progetti: risignificazioni e divergenze

D'altra parte, osservando l'origine e lo sviluppo dei percorsi che traducono la misura di *policy* studiata in progetti territoriali, è possibile ricavare una conferma delle ipotesi di allomorfismo nei processi di traduzione delle politiche pubbliche (Lippi, 2000). I progetti studiati mostrano infatti divergenze non solo nelle attività realizzate, ma anche negli stili d'intervento e nei significati attribuiti alle parole-chiave della misura di *policy* regionale da cui vengono finanziati.

In alcuni dei loro caratteri essenziali, i processi di *governance* dei progetti territoriali studiati, ad esempio, divergono in modo significativo. In alcuni casi le organizzazioni del Terzo Settore sono meri *providers* di un servizio per l'Ente pubblico che scompare dal ruolo di promotore responsabile del progetto; in altri casi è l'organizzazione del Terzo Settore (o meglio, alcuni dei soci più attivi) che coinvolgono l'ente pubblico nella *partnership*; in altri ancora l'Ente pubblico costruisce con il Terzo Settore tavoli di programmazione partecipata che alimentano “scambio politico” e apprendimento reciproco. Le differenze sono evidenti anche rispetto ai rapporti che le *partnerships* progettuali hanno con i beneficiari dei progetti. Tra i casi studiati assistiamo a situazioni che si presentano opposte: in un caso, ad esempio, la *partnership* progettuale implica i giovani coinvolti in attività in cui essi si sentono strumentalizzati e marginalizzati; mentre in un altro – al contrario – sono i giovani a promuovere la *partnership* progettuale e a usarla ai propri fini. In un caso il movimento verso la partecipazione dei giovani è incentrato sul coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo Settore locale che si occupano di giovani; in un altro caso – all'opposto – il pro-

getto è orientato dall'aspirazione all'aggancio dei giovani di gruppi informali e "lontani". Nonostante gli indirizzi regionali esprimano una preferenza per uno stile di intervento, questi esercitano in minima parte – nei casi studiati – una pressione verso l'omogeneizzazione. È piuttosto la varietà degli strumenti e dei metodi a caratterizzare il (piccolo) *panel* di progetti studiati.

Se focalizziamo l'attenzione alle componenti discorsive dei progetti locali che traducono in pratica la misura di *policy* studiata, la polarizzazione fra "traiettorie di convergenza" e "traiettorie di divergenza" risulta inoltre inappropriata. Il discorso che alimenta la costruzione della misura di *policy* regionale effettivamente viene riproposto nei progetti territoriali, definendo dunque una traiettoria di convergenza. Tuttavia le parole-chiave di questo discorso vengono utilizzate in modo peculiare da caso a caso. La "partecipazione" dei giovani coinvolti acquista di volta in volta i significati di informazione e presenza ad alcune attività, coinvolgimento e possibilità di esprimersi in un'attività predefinita, coinvolgimento di tipo *problem setting* (cfr. CAP. 9). Vale dunque il principio, già osservato da Newman (2005), per cui gli attori su cui cade la responsabilità degli interventi locali "rilavorano" il discorso consegnatogli dai livelli di governo superiori inserendo i concetti fondamentali di questo in *frame work* alternativi. Questo utilizzo del linguaggio permette da una parte di restare dentro i confini discorsivi della misura di *policy* (facilitando dunque l'ottenimento e l'erogazione di finanziamenti) e d'altra parte di attribuire ai contenuti dell'intervento altri significati.

Quanto abbiamo osservato può costituire un contributo alla copiosa letteratura critica sul peso delle retoriche nella ristrutturazione delle politiche pubbliche nella misura in cui è da riconoscere che gli attori locali protagonisti della traduzione in pratica delle politiche pubbliche possono praticare "giochi linguistici" (Carruthers, Espeland, 1998) con il vocabolario della partecipazione e della comunità. I progetti territoriali osservati costituiscono un'appropriazione della misura di *policy* che ne reinterpreta le parole-chiave e la missione sulla base di ciò che gli attori locali pensano che siano le identità degli altri attori (beneficiari compresi) e le tipicità del contesto territoriale, nonché sulla base delle strategie degli attori stessi che si confrontano con i vincoli e le opportunità della *policy* regionale. Interpretazioni e strategie, continuamente esposte a vincoli di scala e natura diversa, costituiscono la trama di cui si alimentano i processi di progettazione territoriale.

L'importanza dei processi di reinterpretazione locale è tale, nei casi studiati, da giungere perfino a cambiare di fatto la missione e l'identità della misura regionale di *policy*. A fronte di indirizzi regionali che approssimano "Filigrane" a una politica giovanile del "tempo libero", in un caso, accade che due giovani utilizzino il progetto per costruirsi un proprio percorso professionale-imprenditoriale e, in un altro, che l'intento della costituzione di un Centro di aggregazione giovanile sia riempito dai contenuti dell'orientamento universitario. Nonostante la lontananza di queste realizzazioni locali dalla missione della *policy* regionale, non si tratta di errori nel sistema né di sospette appropriazioni privatistiche della misura di *policy* regionale. I processi di risignificazione

osservati su scala locale, piuttosto, sono necessari affinché possa compiersi la traduzione in progetti degli intenti regionali. La variabilità dei progetti è incentivata dalla struttura per progetti della *policy*, ma non dipende dal capriccio di qualche creativo. A generare il progetto è piuttosto il gioco combinatorio (Bagnasco, 1988) tra le interpretazioni che gli attori promuovono in tema di identità degli attori e del contesto, dei vincoli di cui tenere conto e delle opportunità da cogliere. Uno sguardo *top-down* alla traduzione della politica pubblica risulta difficilmente compatibile con il proposito di comprendere i giochi interpretativi e associativi degli attori locali. D'altra parte un approccio *bottom-up* non può evitare di prendere in considerazione i vincoli esterni che i traduttori locali vivono. I vincoli sovralocali non sono però dati, bensì interpretati. E, come è tipico delle istituzioni, ogni vincolo può essere interpretato per gli attori come una peculiare opportunità d'azione.

Bibliografia

- ACCORINTI M. (2011), *Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico?*, in "La rivista delle Politiche Sociali", 2, pp. 299-308.
- AKRICH M. (1992), *The Description of Technical Objects*, in W. E. Bijker, J. Law (eds.), *Shaping Technology/Building Society*, MIT Press, Cambridge (MA).
- ALIETTI A. (2005), *La retorica della partecipazione*, in A. Augustoni (a cura di), *Comunità, ambiente, e identità locali*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2007), *Quali spazi di partecipazione e dialogo tra generazioni? Per non lasciarsi risucchiare dall'«incompetenza sociale»*, in "Animazione Sociale", 3, pp. 20-8.
- AMBROSI E., ROSINA A. (2009), *Non è un Paese per giovani. L'anomalia italiana: una generazione senza voce*, Marsilio, Venezia.
- ANCI, MINISTERO DELLA GIOVENTÙ, ITER (2009), *I Piani Locali Giovani. Investimento, capitale umano, democrazia. La forma delle nuove politiche giovanili*, Rapporto di ricerca, ISBN 978-88-96280-02-7.
- ANDORLINI C. et al. (2011), *Di pari passo. Giovani, istituzioni e territorio partecipano. L'esperienza di Filigrane in Toscana*, Pacini, Pisa.
- ARNSTEIN S. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, in "Journal of the American Institute of Planners", 35, pp. 216-24.
- ASCOLI U., RANCI C. (a cura di) (2003), *Il Welfare-mix in Europa*, Carocci, Roma.
- AUGÉ M. (1998), *La guerra dei sogni*, Elèuthera, Milano.
- BAGNASCO A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1999), *Teoria del capitale sociale e political economy comparata*, in "Stato e Mercato", 57, pp. 351-72.
- BALDUZZI P., ROSINA A. (2008), *L'Italia delle nuove generazioni: la sfida del degiovanimento*, paper presentato alla Conferenza "2030: è ora di cambiare", tenutasi il 3 aprile all'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- IDD. (2010), *I giovani italiani nel quadro europeo. La sfida del degiovanimento*, in "Ricercazione", 2, pp. 201-13.
- BARBERA F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in "Stato e Mercato", 63, pp. 413-49.
- BARNES M., NEWMAN J., SULLIVAN H. (2007), *Power Participation and Political Renewal. Case Studies in Public Participation*, The Policy Press, Bristol.
- BARRETT S. (2004), *Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Studies*, in "Public Administration", 82, 2, pp. 249-62.
- BATESON G. (1972), *Steps to an Ecology of Mind*, Chandler Publishing Company, San Francisco.

- ID. (1984), *Mente e natura*, Adelphi, Milano.
- BAUDRILLARD J. (1976), *La società dei consumi*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1979), *Lo scambio simbolico e la morte*, Feltrinelli, Milano.
- BAUMAN Z. (2001), *Voglia di comunità*, Feltrinelli, Milano.
- BAZZANELLA A. (2010a), *Diventare vecchi senza essere stati grandi. Una riflessione sulla condizione giovanile in Italia*, in "Ricercazione", 2, pp. 179-99.
- ID. (a cura di) (2010b), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparativo*, IPRAE, Trento.
- BECK U. (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*, Sage, London.
- BÉLAND D. (2009), *Ideas, Institutions, and Policy Change*, in "Journal of European Public Policy", 16, 5, pp. 701-18.
- BÉLAND D., COX R. H. (eds.) (2010), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, New York.
- BÉLAND D., WADDAN A. (2007), *Conservative Ideas and Social Policy in the United States*, in "Administration and Social Policy", 41, 7, pp. 768-86.
- BENDIT R. (2007), *Youth Sociology and Comparative Analysis in the European Union Member States*, in "Papers: Revista de sociologia", 79, pp. 49-76.
- ID. (2010), *European Youth Policies. Historical Development and Actual Situation*, in "Ricercazione", 2, pp. 143-66.
- BENJAMIN W. (2000), *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Einaudi, Torino.
- BEVIR M., RHODES R. A. W. (2002), *Interpretive Theory*, in D. Marsh, G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, London.
- IDD. (2010), *The State as Cultural Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- BIFULCO L. (2005a), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- ID. (2005b), *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in L. Pellizzioni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- ID. (2008), *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance, libertà*, Bruno Mondadori, Milano.
- BIFULCO L., BORGHI V., DE LEONARDIS O., VITALE T. (2006), *Cosa è pubblico*, numero monografico di "La rivista delle politiche sociali", 4, 2.
- BIFULCO L., CENTEMERI L. (2008), *Governance and Participation in Local Welfare. The Case of the Italian Piani di Zona*, in "Social Policy & Administration", 42, 3, pp. 211-27.
- BIFULCO L., DE LEONARDIS O. (1997), *L'innovazione difficile*, FrancoAngeli, Milano.
- IDD. (2003), *Partnership e partecipazione. Una conversazione sul tema*, in S. Arnolfi, F. Karrer (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze.
- IDD. (2006), *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- BIFULCO L., VITALE T. (2003), *Da strutture a processi: servizi spazi e territori del welfare locale*, in "Sociologia Urbana e Rurale", 25, 72, pp. 95-108.
- IDD. (2009), *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in "Sociologia Urbana e Rurale", 72, pp. 95-108.
- BILLIS D. (2010), *From Welfare Bureaucracies to Welfare Hybrids*, in Id. (ed.), *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave, Basingstoke.

- BIORCIO R. (2003), *Sociologia Politica. Partiti, movimenti sociali e partecipazione*, il Mulino, Bologna.
- BIRKLAND A. (2007), *Agenda Setting in Public Policy*, in F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton.
- BLYTH M. (2001), *The Transformation of the Swedish Model. Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change*, in "World Politics", 54, 1, pp. 1-26.
- ID. (2002), *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BOBBIO L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", 1, pp. 111-41.
- ID. (2002), *Le arene deliberative*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", 3, pp. 5-29.
- ID. (2003), *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, in "il Mulino", 410, pp. 1019-29.
- ID. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, ESI, Napoli.
- BOBBIO L., LEWANSKI R. (2007), *Una legge elettorale scritta dai cittadini*, in "Reset", 101, pp. 76-7.
- BOLTANSKI L. (2006), *Vivere secondo progetti: il trionfo della labilità*, in "Vita e pensiero", 2.
- BONAZZI G. (1999), *Dire fare pensare: decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2002), *La questione organizzativa*, in "Storia del pensiero organizzativo", 1, 3, FrancoAngeli, Milano.
- BONETTI M., CORDELLA G. (2010), *Orientamenti per la progettazione delle attività*, in R. Guidi (a cura di), *Rischiare politiche giovanili. Proposte, riflessioni, orientamenti per la politica e il lavoro sociale*, in "Animazione Sociale", supplemento n. 2.
- BORGHI V. (2005), *Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- ID. (2006), *Tra cittadini e istituzioni. Riflessioni sull'introduzione di dispositivi partecipativi nelle pratiche istituzionali*, in "La rivista delle politiche sociali", 2, pp. 147-81.
- BORGHI V., VAN BERKEL R. (2005), *Governance delle politiche di attivazione e individualizzazione: un confronto tra Italia e Olanda*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 79-116.
- BRANCA P. (2005), *Qualità della partecipazione e miti del potere negli interventi territoriali*, in A. Pozzobon, A. Baccichetto, S. Gheller (a cura di), *Giovani e Partecipazione. Il Progetto Area Montebellunese: processi di empowerment della comunità locale*, FrancoAngeli, Milano.
- BRANCA P., COLOMBO F. (2003), *La ricerca-azione: strumenti per la fase di promozione*, in "Animazione Sociale", 2, pp. 75-84.
- BRANDOLINI A., SARACENO C., SCHIZZEROTTO A. (a cura di) (2009), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, il Mulino, Bologna.
- BRANDSEN T., PESTOFF V. (2006), *Co-production, the third Sector and the Delivery of Public Services*, in "Public Management Review", 8, 4, pp. 493-501.

- BRENNER N. (2001), *The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration*, in "Progress in Human Geography", 25, 4, pp. 591-614.
- ID. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- BRINKERHOFF J. M. (2002), *Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework*, in "Public Administration and Development", 22, pp. 19-30.
- BROWN J. S., COLLINS A., DUGUID P. (1989), *Situated Cognition and the Culture of Learning*, in "Educational Researcher", 18, 1, pp. 32-42.
- BUTTON M., RYFE D. M. (2005), *What Can We Learn from the Practice of Deliberative Democracy?*, in J. Gastil, P. Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BUZZI C., CAVALLI A., DE LILLO A. (a cura di) (2002), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- IDD. (a cura di) (2007), *Rapporto Giovani. Sesta indagine dell'Istituto IARD sulla condizione giovanile*, il Mulino, Bologna.
- CALLON M. (1986), *Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay*, in J. Law (eds.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, Routledge, London.
- CAMOLETTO FERRERO R., LOERA B. (2006), *Giovani e politica: esperienze di socializzazione e forme di partecipazione*, in F. Garelli, A. Palmonari, L. Sciolla (a cura di), *La socializzazione flessibile*, il Mulino, Bologna.
- CAMPAGNOLI G. (2010a), *Verso un new deal delle politiche giovanili*, in A. Bazzanella (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e Europa*, Ed. Provincia autonoma di Trento, IPRASE, Trento.
- ID. (2010b), *Storia, premesse e linee di sviluppo delle politiche giovanili in Italia. Una rassegna*, in "Ricercazione", 2, pp. 229-320.
- ID. (2010c), *Terzo settore e organizzazioni giovanili: situazioni e tendenze di percorsi, interventi per e con i giovani*, in Bazzanella (2010b).
- CAMPANI C., GUIDI R. (2009), *Il protagonismo del volontariato in un contesto di periferia: il caso di Castagnara*, in Guidi (2009).
- CAMPBELL J. L. (1998), *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy*, in "Theory and Society", 27, pp. 377-409.
- ID. (2002), *Ideas, Politics and Public Policy*, in "Annual Review of Sociology", 28, pp. 21-38.
- ID. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton University Press, Princeton.
- CAMPEDELLI M., CARROZZA P., ROSSI E. (a cura di) (2009), *Il nuovo welfare toscano: un modello? La sanità che cambia e le prospettive future*, il Mulino, Bologna.
- CANINI P., FERRARI M. (2003), *La peer education tra controllo sociale, autonomia critica e partecipazione*, in Conte, Floris (2003).
- CARRUTHERS B., ESPELAND W. E. (1998), *Money, Meaning, and Morality*, in "American Behavioral Scientist", 41, 10, pp. 1384-408.
- CARSON M., BURNS T. R., CALVO D. (2009), *Introduction*, in M. Carson, T. R. Burns, D. Calvo (eds.), *Paradigms in Public Policy. Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU*, Peter Lang, Frankfurt am Main.

- CARSON L., HARTZ-KARP J. (2005), *Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls and Forums*, in J. Gastil, P. Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco.
- CARSON L., MARTIN B. (1999), *Random Selection in Politics*, Praeger Publishers, Westport (CT).
- CARTOCCI R. (2002), *Diventare grandi in tempi di cinismo*, il Mulino, Bologna.
- CASTEL R. (2000), *The Road to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 24, 3, pp. 519-35.
- CASTELLI F., MAGNI R. (1999), *Libere aggregazioni cercasi: percorsi di prossimità con i gruppi spontanei giovanili a Bergamo*, in "Animazione Sociale", 133, pp. 50-8.
- CATINO M. (2001), *Fatti e norme nell'organizzazione*, in "Studi Organizzativi", 2/3, pp. 5-34.
- CAVALLI A. (2007), *Giovani non protagonisti*, in "il Mulino", 3, pp. 464-71.
- CEFAI D. (2006), *Due o tre cosette sulle associazioni... fare ricerca in contesti ibridi e ambigui*, in L. Bifulco et al., *Cosa è pubblico*, numero monografico de "La rivista delle politiche sociali", 4, 2.
- CITTALIA-ANCI (2012), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale. Dal quadro attuale alle priorità di intervento future*, Rapporto di ricerca.
- CIUCCI R. (2005), *La comunità inattesa*, Servizio Editoriale Universitario, Pisa.
- COGNETTI F., COTTINO P., POZZI F. (2007), *La partecipazione oltre la discussione. Dalle esperienze milanesi ad una interpretazione*, in "La partecipazione in provincia di Milano", Provincia di Milano, Assessorato alla Partecipazione, Milano.
- COLLEONI M., SILVESTRI M. B. (a cura di) (2010), *Lavorare con giovani in paesi di montagna*, in "Animazione Sociale", supplemento n. 1, Torino.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001), *Libro bianco della Commissione Europea. Un nuovo impulso per la gioventù europea*, Bruxelles.
- CONTE M., FLORIS F. (a cura di) (2003), *La peer education. Lavorare con gli adolescenti nella società del rischio*, in "Quaderni di Animazione e Formazione, Animazione Sociale", Torino.
- CORBETTA P. (1999), *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna.
- CORDELLA G. (2011), *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Politiche regionali tra frammentazione e integrazione*, paper accettato alla quarta Conferenza annuale Espanet-Italia Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia ed Europa, 29 settembre-1 ottobre 2011, Milano.
- COSTA P. (2005), *Cittadinanza e storiografia: qualche riflessione metodologica*, in "Historia Constitucional", 6.
- CROSTA P. L. (2007), *Interrogare i processi di costruzione di «pubblico», come «prove» di democrazia*, in L. Pellizzoni (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, ISIG-DSU, Gorizia.
- ID. (2010), *Pratiche. Il territorio «è l'uso che se ne fa»*, FrancoAngeli, Milano.
- CROUCH C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *Attore sociale e sistema*, ETAS, Milano.
- CUCONATO M. (2009), *Young People as Citizens in the Making: Ambivalences and Ambiguities of Participation*, paper for the 4th Conference *Young People and Society in Europe and around the Mediterranean*, 26-28 March 2009, Forlì.

- CZARNIAWSKA B. (2004), *On Time, Space and Action Nets*, in "Organization", 11, 6, pp. 777-95.
- CZARNIAWSKA B., SÉVON G. (eds.) (1996), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.
- DAY D. (1997), *Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept?*, in "Journal of Planning Literature", 11, 3, pp. 412-34.
- DE LEONARDIS O. (1990), *Il terzo escluso, le istituzioni come vincoli e risorse*, Feltrinelli, Milano.
- ID. (1997), *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 2, pp. 169-93.
- ID. (1998), *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano.
- ID. (1999), *Terzo settore: la doppia embeddedness dell'azione economica*, in "Sociologia del Lavoro", 3, pp. 230-50.
- ID. (2001), *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- ID. (2002), *Principi culture e pratiche di giustizia sociale*, in A. Montebugnoli (a cura di), *Questioni di welfare*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2009), *Organizations Matter. Contracting for Service Provision and Civicness*, in T. Brandsen, P. Dekker, A. Evers (eds.), *Civicness in the Governance and Delivery of Social Services*, Nomos, Baden-Baden.
- DE LEONARDIS O., VITALE T. (2001), *Forme organizzative del terzo settore e qualità sociale*, in M. La Rosa (a cura di), *Le organizzazioni nel nuovo welfare*, Maggioni, Rimini.
- DE LILLO A. (2002), *Il sistema dei valori*, in Buzzi, Cavalli, de Lillo (2002).
- ID. (2007), *A che servono le scale di stratificazione sociale?*, in D. Gambardella, *Genere e valutazione delle occupazioni*, Carocci, Roma.
- DELLA PORTA D. (2008), *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in "Partecipazione e Conflitto", 0, pp. 15-42.
- DE LUIGI N., RIZZA R. (2011), *La vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro italiano: dinamiche e persistenze*, in "Sociologia del Lavoro", 124, pp. 117-47.
- DE PICCOLI N., COLOMBO M., MOSSO C. (2003), *Comunità locale e processi di partecipazione*, in "Animazione Sociale", 11, pp. 107.
- DONOLO C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- ID. (2002), *Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2007), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- ID. (2011), *Il sociale come materiale delle politiche sociali*, in "La rivista delle politiche sociali", 2, pp. 89-110.
- DONOLO C., FICHERA F. (1988), *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- DOUGLAS M. (1990), *Come pensano le istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- EHEREMBERG A. (2011), *La società del disagio*, Einaudi, Torino.
- ELIASOPH N. (2007), *Cercando intensamente di creare "comunità", "natura" e "intimità". Astrazioni sulla conoscenza locale*, in Vitale (2007).
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- ESPOSITO R. (1998), *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino.

- ID. (2002), *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino.
- EVERS A. (2005), *Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services*, in "International Journal of Public Administration", 28, 9-10, pp. 736-48.
- EXWORTHY M., POWELL M. (2004), *Big Windows and Little Windows: Implementation in the "Congested State"*, in "Public Administration", 82, 2, pp. 263-81.
- FACCHINI C. (a cura di) (2010), *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna.
- FARERI P. (1989), *Milano, i percorsi del mutamento*, in "Meridiana", 5, pp. 113-4.
- ID. (2009), *Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche*, in P. Fareri, M. Giraudo (a cura di), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano.
- FEDI A., MANNARINI T., ROVERE A. (2012), *Beyond Protest: Community Changes as Outcomes of Mobilization*, in "Advances in Psychology Study", 1, 1, pp. 22-30.
- FERGUSON I. (2004), *Neoliberalism, the Third Way and Social Work*, in "Social Work, & Society", 2, 1, pp. 1-9.
- FERRERA M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford.
- FISHER F. (2003), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, New York.
- FISHKIN J. (1995), *The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven.
- FISHKIN J., FARRAR C. (2005), *Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource*, in J. Gastil, P. Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey Bass, San Francisco.
- FLORIDIA A. (2008), *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in "Stato e Mercato", 1, pp. 83-110.
- FRASER N. (1989), *Talking about Needs: Interpretive Contexts as Political Conflicts in Welfare-State Societies*, in C. Sunstein (ed.), *Feminism and Political Theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- FREEMAN R. (2007), *Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning*, in "Administration & Society", 39, pp. 476-96.
- ID. (2009), *What is 'translation'?*, in "Evidence & Policy", 5, 4, pp. 429-47.
- FRESCHI A. C., METE V. (2009), *The Political Meanings of Institutional Deliberative Experiments. Findings on the Italian Case*, in "Sociologica", 2/3, pp. 1-55.
- FUNG A. (2003), *Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, in "Journal of Political Philosophy", 11, 3, pp. 338-67.
- ID. (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*, in "Public Administration Review", 12, pp. 66-75.
- FUNG A., WRIGHT E. O. (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London.
- GALIMBERTI U. (2007), *L'ospite inquietante. Il nichilismo e i giovani*, Fetrinelli, Milano.
- GARELLI F., PALMONARI A., SCIOLLA L. (a cura di) (2006), *La socializzazione flessibile. Identità e trasmissione dei valori tra i giovani*, il Mulino, Bologna.
- GHERARDI S. (2000), *Trasferire è tradurre e trasformare*, in Gherardi, Lippi (2000).

- GHERARDI S., LIPPI A. (2000), *Tradurre le riforme in pratica. La strategia della traslazione*, Cortina, Milano.
- IDD. (2002), *La traslazione come metodo e come metafora*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni pubbliche tra retorica ed innovazione*, Franco-Angeli, Milano.
- GHERARDI S., NICOLINI D. (2001), *The Sociological Foundations of Organizational Learning*, in M. Dierkes et al. (eds.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford University Press, Oxford,
- IDD. (2003), *To Transfer is to Transform: The Circulation of Safety Knowledge*, in D. Nicolini, S. Gherardi, D. Yanow (eds.), *Knowing in Organizations. A Practice-Based Approach*, ME Sharpe, Armonk.
- GIDDENS A. (1994), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Polity Press, London.
- GIOVANI F., LORENZINI S. (2009), *I giovani toscani alla ricerca di un futuro*, Rapporto IRPET.
- GUIDI R. (a cura di) (2009), *Una promessa mantenuta? Volontariato, servizi pubblici, cittadinanza in Toscana*, vol. 2, CESVOT, Firenze.
- ID. (2010a), *La direzione: con i giovani per la comunità*, in Guidi (2010b).
- ID. (a cura di) (2010b), *Rischiare politiche giovanili. Proposte, orientamenti e riflessioni per la politica e il lavoro sociale*, in "Animazione Sociale", supplemento n. 2, Torino.
- ID. (2011), *Il welfare come costruzione socio-politica. Principi, strumenti, pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- HABERMAS J. (1996), *Fatti e norme*, Guerini Associati, Milano.
- HACKER J. S. (2004), *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, in "American Political Science Review", 98, 2, pp. 243-60.
- HAJER M. (1993), *Discourse Coalition and the Stabilization of Practice. The Case of Acid Rain in Great Britain*, in F. Fischer, J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham-London.
- ID. (2003), *Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void*, in "Policy Sciences", 36, 2, pp. 175-95.
- HAJER M., WAGENAAR H. (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HALL P. A., TAYLOR R. C. R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in "Political Studies", 44, pp. 936-57.
- HAY C. (2006), *Constructive Institutionalism*, in R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, New York.
- ID. (2011), *Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations. The New Hermeneutics of Public Administration*, in "Public Administration", 89, 1, pp. 167-82.
- HILL M., HUPE P. (2009), *Implementing Public Policy*, Sage, London.
- HIRSCHMAN A. O. (1987), *L'uscita e la voce: una sfera di influenza in espansione*, in Id., *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli.
- HJERN B., PORTER D. (1981), *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*, in "Organization Studies", 2-3, pp. 211-27.

- HOWE N., STRAUSS W. (2000), *Millennials Rising: The Next Great Generation*, Vintage Books, New York.
- IRPET (2011), *Il governo locale in Toscana. Identikit 2011*, www.irpet.it
- JESSOP B. (1999), *The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*, in "Social Policy & Administration", 33, 4, pp. 348-59.
- KAZEPOV Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali*, Carocci, Roma.
- ID. (2010), *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved*, in Id. (ed.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- KOOIMAN J. (2003), *Governing as Governance*, Sage, London.
- KOOIMAN J. et al. (2008), *Interactive Governance and Governability: An Introduction*, in "The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies", 7, 1, pp. 1-11.
- LANZARA G. F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2005), *La democrazia deliberativa come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (éds.) (2004), *Gouverner par les Instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris.
- ID. (a cura di) (2009), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
- LA SPINA A., MAJONE G. (2000), *Lo stato regolatore*, il Mulino, Bologna.
- LATOUR B. (2005), *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press, New York.
- LAW J., HASSARD J. (eds.) (1999), *Actor Network Theory and after*, Blackwell Publishing, Oxford.
- LIPPI A. (2000), *One Theory, Many Practices. Institutional Allomorphism in the Managerialist Reorganization of Italian Local Governments*, in "Scandinavian Journal of Management", 16, 4, pp. 455-77.
- LIPSKY M. (2010), *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York (ed. or. 1980).
- LYOTARD J.-F. (1989), *La condizione postmoderna*, Feltrinelli, Milano.
- MACMILLAN D. W., CHAVIS D. M. (1986), *Sense of Community. A Definition and Theory*, in "Journal of Community Psychology", 14, pp. 6-23.
- MAFFESOLI M. (2005), *L'orientalizzazione del mondo*, Fondazione Collegio San Carlo di Modena, Modena.
- MAHON R. (2005), *Rescaling Social Reproduction: Childcare in Toronto/Canada and Stockholm/Sweden*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 29, 2, pp. 341-57.
- MANCILLI M., POTESTÀ L., RUGGERI F. (1986), *Il dilemma organizzativo*, FrancoAngeli, Milano.
- MANNARINI T. (2004), *Comunità e partecipazione. Prospettive psicosociali*, FrancoAngeli, Milano.
- MARAVIGLIA L. (2000), *Genesi dell'esclusione sociale entro i processi di costruzione dell'agire collettivo: uno studio di caso (Massa-Carrara, 1979-91)*, in Messeri, Ruggeri (2000).
- MARCH J. (1991), *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*, in "Organization Science", 2/1, pp. 71-87.

- ID. (1993), *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- MARCH J. G., OLSEN J. P. (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna.
- IDD. (1997), *Governare la democrazia*, il Mulino, Bologna.
- MARTINI E. R., TORTI A. (a cura di) (2009), *Fare lavoro di comunità*, Carocci, Roma.
- MAYNTZ R. (1998), *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, paper RSC, 98/50, Jean Monnet Chair, Florence.
- MAZZOLI G. (2008), *Possiamo dire la nostra? Difficili crocevia tra giovani e adulti*, in M. Colleoni, G. Mazzoli (a cura di), *C'è spazio per un volontariato dei giovani?*, in "Animazione Sociale", supplemento n. 8-9, Torino.
- ID. (2010), *Alcune ipotesi sulle politiche giovanili. La possibilità di intravedere nuovi oggetti di lavoro*, in Guidi (2010b).
- ID. (2012), *Per una nuova alleanza tra sociale e politico*, in Laboratori Spazio Comune (a cura di), *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità*, supplemento n. 259, Animazione Sociale-Gruppo Abele, Torino.
- MCLUHAN M. (2002), *Gli strumenti del comunicare*, il Saggiatore, Milano.
- MELUCCI A. (1991), *L'invenzione del presente*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1995), *Essere bambini, essere giovani, essere vecchi. Appunti su presenza, possibilità e perdita*, in G. Mariani, M. Tognetti Bordogna (a cura di), *Politiche sociali tra mutamenti normativi e scenari futuri*, FrancoAngeli, Milano.
- MESSERI A., RUGGERI F. (a cura di) (2000), *Quale cittadinanza?*, FrancoAngeli, Milano.
- MEYER J. W., ROWAN B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in "The American Journal of Sociology", 83, 2, pp. 340-63.
- MICHELI G. A. (2009), *Sempregiovani & maiveccchi. Le nuove trasformazioni della dipendenza nelle stagioni demografiche in corso*, FrancoAngeli, Milano.
- MILBRATH L. W. (1965), *Political Participation*, Rand McNallyMilbrath, Chicago.
- MOL A. (1999), *Ontological Politics. A Word and Some Questions*, in Law, Hassard (1999).
- MONTESPERELLI P. (1998), *L'intervista ermeneutica*, FrancoAngeli, Milano.
- MOZZANA C. (2008), *Approccio delle capacità. Cosa offre alla riflessione sui servizi?*, in "Animazione Sociale", 3, pp. 1-9.
- NALDINI S. (2003), *Le polarità di senso del lavoro di strada*, in "Animazione Sociale", 8, pp. 45-57.
- NEWMAN J. (2005), *Enter the Transformational Leader: Network Governance and the Micro-politics of Modernization*, in "Sociology", 39, 4, pp. 717-34.
- NEWMAN J., CLARKE J. (2009), *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*, Sage, London.
- NOVARA C., CALDERONE G., LAVANCO G. (2001), *Per una metodologia della partecipazione. La partecipazione fondata, mantenuta, amministrata*, in G. Lavanco (a cura di), *Oltre la politica. Psicologia di comunità, giovani e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano.
- OAKLEY P. (1991), *Projects with People*, International Labour Organization, Geneva.
- OLIVETTI MANOUKIAN F., CAMARLINGHI R. (1999), *Dare un posto o fare posto ai giovani?*, in "Animazione Sociale", 11, pp. 11-7.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1995), *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano.

- O'TOOLE L. (1997), *Implementing Public Innovations in Network Settings*, in "Administration & Society", 29, 2, pp. 115-38.
- PACI M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- ID. (a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna.
- PANOZZO F. (2000), *Management by Decree. Paradoxes in the Reform of the Italian Public Sector*, in "Scandinavian Journal of Management", 16, 4, pp. 357-73.
- PAPPALARDO V., TESSITORE C. (2009), *Il giovane adulto: status e soglie d'età*, Atti del Convegno "Giovani & Società in Europa e nel Mediterraneo", 26-29 marzo, Forlì.
- PASTORE V. (2010), *Si fa presto a dire partecipazione. Una riflessione su attori, finalità, tecniche e strumenti*, in "Rivista Trimestrale di Scienze dell'Amministrazione", 4, pp. 73-112.
- PELLIZZONI L. (2005), *Cosa significa deliberare?*, in Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- ID. (2008), *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in "Partecipazione e Conflitto", 0, pp. 93-116.
- PESCAROLO A. (2005), *Genere, lavori, corsi di vita*, in F. Giovani (a cura di), *Il lavoro flessibile. Risorsa o vincolo*, FrancoAngeli, Milano.
- PIPAN T., CZARNIAWSKA B. (2010), *How to Construct an Actor-Network: Management Accounting from Idea to Practice*, in "Critical Perspectives on Accounting", 21, pp. 243-51.
- PIZZORNO A. (1966a), *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in "Quaderni di Sociologia", 3/4, pp. 372-86.
- ID. (1996b), *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in "La Storia dell'Europa contemporanea", Einaudi, Torino.
- PODZIBA S. (2006), *Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Bruno Mondadori, Milano.
- POLANYI K. (1980), *Economie primitive, arcaiche e moderne*, Einaudi, Torino.
- POWELL W. W., DIMAGGIO P. J. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field*, in "American Sociological Review", 48, pp. 147-60.
- ID. (a cura di) (2000), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.
- RAMELLA F. (2006), *Democrazia plebiscitaria, democrazia deliberativa: la governance locale nelle Marche*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- RANCI C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2009), *The Political Economy of Social Vulnerability. The Social and Political Determinants of New Social Risks in Western European Countries*, paper presentato alla 7° conferenza Espanet: "The Political Economy of Social Vulnerability. The Social and Political Determinants of New Social Risks in Western European Countries".
- ID. (a cura di) (2010), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks in Western Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- RANIOLO F. (2009), *Partecipazione politica e qualità della democrazia*, in "Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari - Quaderno n. 19", Giappichelli, Torino, pp. 89-130.
- RAVAZZI S. (2007), *Civiczrazia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma.

- REGINI M. (2000), *Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali*, in D. Della Porta, M. Greco, A. Szakolczai (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Laterza, Roma-Bari.
- REVELLI M. (1997), *La sinistra sociale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- RHODES R. A. W. (2000), *Governance and Public Administration*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2007), *Understanding Governance: Ten Years on*, in "Organization Studies", 28, 8, pp. 1243-64.
- RHODES R. A. W., BEVIR M. (2008), *Politics as Cultural Practice*, in "Political Studies Review", 6, 2, pp. 170-7.
- ROBERTS N. (2004), *Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation*, in "American Review of Public Administration", 34, 4, pp. 315-53.
- ROSANVALLON P. (1997), *La nuova questione sociale. Ripensare lo stato assistenziale*, Edizioni Lavoro, Roma.
- ROSINA A. (2011), *Un'idea di Italia diffusa*, in "il Mulino", 2, pp. 217-25.
- ROSOLIA A., TORRINI R. (2007), *The Generation Gap: Relative Earnings of Young and Old Workers in Italy*, Banca d'Italia, Roma.
- ROSSI E., CARROZZA P., CAMPEDELLI M. (a cura di) (2009), *Il nuovo welfare toscano: un modello? La sanità che cambia e le prospettive future*, il Mulino, Bologna.
- RUGGERI F. (1991), *Politica sociale e lavoro sociale*, in M. A. Toscano (a cura di), *Scienza sociale, politica sociale, servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- SABEL C. F. (2001), *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, in "OECD", *Governance in the 21st Century*, Paris.
- SALVINI A. (2011), *Introduzione. Trionfo, declino e nuove prospettive di sviluppo del volontariato in Italia*, in Id. (a cura di), *Le trasformazioni del volontariato in Italia*, numero monografico di "Sociologia e Ricerca Sociale", 96, pp. 9-31.
- SARACENO C. (2005), *Città, solidarietà, sicurezza: disagio, coesione sociale e welfare locale*, in S. Mollica (a cura di), *Città e sviluppo*, AISLO, FrancoAngeli, Milano.
- SARTORI F. (2010), *Youth Policies in a Gender Perspective*, in "RicercaAzione", 2, pp. 237-52.
- SCHMIDT V. A. (2010), *Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth "New Institutionalism"*, in "European Political Science Review", 2, pp. 1-25.
- SCIOLLA L. (2004), *La sfida dei valori*, il Mulino, Bologna.
- SCLAVI M. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano.
- ID. (2002), *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano.
- ID. (2006), *La signora va nel Bronx*, Mondadori, Milano.
- SEGATORI R. (2009), *Lettture sociologiche del concetto di governance*, Relazione presentata al Convegno "I giochi dei poteri nelle trasformazioni della democrazia", 21-22 maggio, Roma.
- SEN A. K. (1986), *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- ID. (2007), *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- SENNETT R. (1999), *L'uomo flessibile*, Feltrinelli, Milano.
- SVALLFORS S. (ed.) (2007), *The Political Sociology of the Welfare State. Institutions, Social Cleavages, and Orientations*, Stanford University Press, Palo Alto.

- TAYLOR-GOOBY P. (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- THELEN K. (2003), *How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis*, in J. Mahoney, D. Rueschmeier (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ID. (2003), *How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis*, in J. Mahoney, D. Rueschmeier (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TOMEI G., VILLA M. (2010), *Unveiling Rhetoric, Promoting Social Practices: The Problem of Participation in the New Tuscany Welfare System*, XVII ISA World Congress of Sociology "Sociology on the move" 11-17 July 2010 - Gothenburg, Sweden.
- TOMMASOLI M. (2001), *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di partecipazione*, Carocci, Roma.
- TORRIGIANI C. (2010), *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano.
- TWELVETREES A. (2006), *Il lavoro sociale di comunità. Come costruire progetti partecipati*, Erickson, Trento.
- VILLA M. (2005), *Lo sviluppo dei processi socio-culturali e di comunità. Contesto e intervento sociale*, paper presentato alla IV Giornata di studi "Artiterapie e riabilitazione psicosociale", sabato 28 maggio 2005, Lecco.
- ID. (2007), *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2010a), *Giovani, partecipazione, politiche giovanili. Tra retorica, strategia e improvvisazione*, in Guidi (2010b).
- ID. (2010b), *Esclusione sociale e promozione della partecipazione. Alcune note metodologiche e critiche*, in F. Ruggeri (a cura di), *Quale ricerca per il servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2010c), *Nuove logiche dei sistemi di welfare tra rischi e opportunità*, paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPANet Italia 2010, "Senza welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo", 30 settembre-2 ottobre 2001, Napoli.
- ID. (2011), *Partecipazione del terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", 1, pp. 3-20.
- VITALE T. (2004), *L'educazione alla cittadinanza nelle scuole superiori*, paper non pubblicato.
- ID. (a cura di) (2007), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, FrancoAngeli, Milano.
- ID. (2008), *Conflitti e panacee. Insegnare lo sviluppo locale*, in V. Borghi, F. Chicchi (a cura di), *Le istituzioni dello sviluppo. Questioni e prospettive a confronto*, FrancoAngeli, Milano, pp. 273-89.
- WEICK K. E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage, London.
- WEICK K. E., QUINN R. E. (1999), *Organizational Change and Development*, in "Annual Review of Psychology", 50, pp. 361-86.
- WENGER E. (2000), *Communities of Practice and Social Learning Systems*, in "Organization", 7, 2, pp. 225-46.

- WINTER S. C. (2003), *Implementation Perspectives. Status and Reconsideration*, in B. G. Peters, J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Sage, London.
- ID. (2006), *Implementation*, in B. G. Peters, J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*, Sage, London.
- YANOW D. (2000), *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Sage, Thousand Oaks.
- YIN R. K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods*, Sage, Thousand Oaks.
- ZAMPERINI A. (2010), *Rischiare la responsabilità, contro la politica dell'intrattenimento*, in Guidi (2010b).

Gli autori

Giulia Cordella è dottore in Sociologia presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca ed è ricercatrice della Fondazione Volontariato e Partecipazione. Tra i principali interessi di ricerca vi sono i processi di azione locale partecipata; le politiche giovanili e i processi di transizione alla vita adulta; le politiche urbane e i fenomeni di segregazione. In tema di politiche giovanili ha pubblicato i saggi: *Orientare politiche giovanili* (con M. Bonetti), in R. Guidi (a cura di), *Rischiare politiche giovanili. Proposte, riflessioni, orientamenti per la politica e il lavoro sociale* (supplemento di "Animazione Sociale", 2/2010); *Intrappolamenti*, in *Ai margini dello sviluppo urbano. Uno studio su Quarto Oggiaro* (Mondadori, 2010) sui percorsi di segregazione scolastica dei giovani della periferia milanese. Per Carocci è in corso di pubblicazione *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Quali politiche?* (a cura di, con S. E. Masi).

Riccardo Guidi è dottore di ricerca in Storia e Sociologia della modernità. Già responsabile del settore Formazione e Ricerca del Centro nazionale per il volontariato, è attualmente direttore della Fondazione Volontariato e Partecipazione. È membro del comitato di redazione della "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione" e ha recentemente pubblicato *Una promessa mantenuta? Volontariato, servizi pubblici, cittadinanza in Toscana* (CESVOT, 2009); *Rischiare politiche giovanili* (Gruppo Abele, 2010); *Consumi politici e denaro* (FrancoAngeli, 2011); *Il welfare come costruzione socio-politica* (FrancoAngeli, 2011).

Isabella Arbuatti, laureata in Scienze sociali presso l'Università di Pisa, è attualmente iscritta al corso di Laurea magistrale in Sociologia e politiche sociali presso l'Università di Pisa. Svolge attività di progettazione e coordinamento nell'ambito delle politiche formative, abitative e del lavoro di comunità. Ha collaborato con la Fondazione Volontariato e Partecipazione per il progetto di ricerca "Costruire politiche giovanili".

Marta Bonetti è dottoressa di ricerca e lavora presso la Fondazione Volontariato e Partecipazione. Laureata in Filosofia presso l'Università di Pisa, si è diplomata in Politiche pubbliche e sviluppo territoriale presso il Politecnico di Milano. Tra i suoi principali interessi di ricerca vi sono le politiche per la sicurezza urbana,

le politiche di genere e pari opportunità, con particolare attenzione all'intreccio tra pratiche e discorso pubblico.

Maurizia Guerrini, laureata in Filosofia, esperta di formazione e consulenza alla progettazione in ambito sociale, attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Pisa. Si occupa prevalentemente di politiche abitative, fenomeni migratori, lavoro sociale e politiche di genere. Da diversi anni collabora con la Fondazione Volontariato e Partecipazione in attività di ricerca.

Riccardo Pensa è dottore di ricerca in Storia e Sociologia della modernità presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Pisa. I suoi studi hanno riguardato consumismo, media, cultura di massa, movimenti contro-culturali. Per la Fondazione Volontariato e Partecipazione si occupa di volontariato, protezione civile e tutela dell'ambiente.

