

5. EFFETTO CONDENSAZIONE. QUANDO LE POLITICHE GIOVANILI DIVENTANO TRASVERSALI

1. Le politiche integrate

Un fattore di qualità e di successo che abbiamo ricercato nelle esperienze osservate è stato quello che abbiamo chiamato “effetto condensazione”. Si tratta un elemento che comprende alcuni aspetti quali:

- il principio di “non fare da soli”, non sempre con gli stessi¹
- il principio della trasversalità delle politiche giovanili
- il principio dell’integrazione degli interessi di vari stakeholder
- il principio del superamento delle logiche di politica settoriale: rompere i recinti²

Se la partnership rappresenta la collaborazione tra soggetti differenti, l’effetto condensazione rappresenta soprattutto l’evidenza di un processo di connessione, integrazione e trasversalità tra vari contenuti di politica pubblica. Tale processo costituisce un criterio di successo, di efficacia e efficienza di ogni politica. Nel contesto contemporaneo ogni decisione “settoriale” ha implicazioni orizzontali con altri aspetti della vita sociale e della convivenza civile.

Le *politiche integrate*³ sono politiche che mirano a produrre, in modo diretto o indiretto, effetti d’integrazione sulle materie trattate. L’integrazione è un auspicio ormai ricorrente delle retorica pubblica e sociale, concepito in due possibili varianti: come valore aggiunto ad impatti settoriali e parziali di politiche in atto; oppure come fattore per evitare effetti indesiderati e danni di policies settoriali.

Si parte dunque dall’idea che tra materie differenti, tra dimensioni diverse della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli esistano connessioni. Queste possono essere di natura causale, funzionale o sistemica. Quelle connessioni appaiono spesso problematiche, nella misura in cui non si riesce a trattarle nelle politiche, così da produrre effetti perversi. Al contrario, si suppone che un intervento su tali snodi, produrrebbe benessere, soluzione di problemi e comunque riduzione dei costi sociali.

Se appare condiviso dal senso comune che ogni politica pubblica orientata al risultato ed efficace richieda elevati livelli di cooperazione tra diversi ambiti di intervento, nella pratica quotidiana delle progettualità, delle politiche pubbliche, degli interventi prevale la frammentazione: divisioni tra materie, competenze, livelli, attori pubblici e privati. La divisione tecnica del lavoro moderno e la logica delle competenze istituzionali del tradizionale modello ministeriale o degli assessorati a livello regionali e locale, hanno prodotto politiche solo blandamente connesse⁴.

Naturalmente la messa in atto di approcci meno frammentati è graduale e sempre problematica. Non

¹ Nel seminario “Un Paese dove vivere”, Roma 26 novembre 2012, promosso da Roma Capitale e Rete Iter, il rappresentante di Fondazione Cariplo, Sergio Silvotti, ha usato queste espressioni che ci sembrano un forte richiamo ad una strategia di condensazione, per tenere insieme e aprire connessioni.

² Il CNCA ha usato questa espressione nel suo convegno e assemblea nazionale per il trentennale dell’associazione a Firenze il 12-13 dicembre 2012.

³ Sono particolarmente interessanti le riflessioni su questo concetto condotte dal sociologo Carlo Donolo. Cfr. Donolo C. *Sviluppo: regimi locali di regolazione*, in *Verso Sud*, Franco Angeli 2001; Donolo C., *Disordine – sociologia e politica delle sregolazioni*, Donzelli 2001. Donolo C., *Politiche integrate come contesto dell’apprendimento istituzionale*, in Battistelli (a cura di), *La P.A. tra innovazione e retorica*, Franco Angeli, 2003. Altri testi utili ad approfondire la questione sono: Perulli P., *La città delle reti*, Boringhieri, Torino 2000, Ostrom, *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, Castells M., *The rise of the network society*, Blackwell, Oxford 1996; Scharpf F. e a., *Games real actors play*, Westview Press, Boulder 1997; Kickert W. e a., *Managing complex networks*, Sage, London 1997; Battistelli F., *Burocrazia e mutamento*, Angeli, Milano 1998.

⁴ “Sul territorio insistono politiche di sviluppo locale, politiche urbane, politiche infrastrutturali, politiche dei beni culturali ed ambientali, politiche ambientali, e molto altro ancora. L’insieme assolutamente disparato degli interventi di policy ha prodotto disastri di vario genere: danni e degrado ambientali, rischi idrogeologici, saturazione del territorio, iperurbanizzazione diffusa, abusivismo, frammentazione delle reti infrastrutturali di base (un caso clamoroso: l’acqua). La correzione di questo stato di cose non sembra possibile con l’attuale frammentazione”. Cfr. Donolo C., *Politiche integrate come contesto dell’apprendimento istituzionale*, in Battistelli (a cura di), *La P.A. tra innovazione e retorica*, Franco Angeli, 2003 Cfr. Donolo C., *Politiche integrate come contesto dell’apprendimento istituzionale*, in Battistelli (a cura di), *La P.A. tra innovazione e retorica*, Franco Angeli, 2003.

si può che procedere per aggregazioni graduali e successive di politiche, che permettano di mettere insieme interventi di ambiti diversi e poi pian piano allarghino la loro capacità di integrazione⁵.

Le modalità operative che spingono verso l'integrazione possono avere almeno due punti di riferimento:

- *integrazione attraverso la razionalizzazione*: si integra per ridurre i costi del servizio, con la razionalizzazione delle organizzazioni, la riduzione degli sprechi derivanti da duplicazione e sovrapposizioni, la riduzione del personale;

- *integrazione attraverso gli impatti*: si integra mettendo insieme e collegando gli effetti delle diverse politiche.

I due aspetti possono ovviamente coesistere (ed anzi, nel medio periodo, sicuramente sono molto intrecciati). Nella pratica l'integrazione procede da uno o dall'altro dei due elementi e spesso trova resistenze proprio perché l'elemento scelto per integrare non è quello giusto in un determinato tempo e contesto.

Si tratta invece di ricercare il fattore integrante che va bene ad ogni specifico contesto istituzionale, sociale ed economico ed utilizzarlo come chiave di avvio di un processo di integrazione, che poi potrà estendersi ad altri aspetti.

Le esperienze osservate nei progetti di politica giovanile di questi anni mettono in risalto come il "fattore-giovani" è diventato (almeno in alcuni casi) un elemento di integrazione delle politiche, in quanto ha assunto socialmente e mediaticamente una rilevanza diffusa, soprattutto nei termini collegati alla disoccupazione giovanile.

Vanno comunque evitati una nozione e un approccio naturalistica di integrazione: l'integrazione non esiste "in natura" e non è un processo sociale naturale e scontato.

L'integrazione è uno stato di cose che approssima in modo soddisfacente lo standard d'integrazione migliore o la best technology disponibile. E' un processo orientato e rientra nella logica della governance. Nella visione integrata, infatti, non si suppone che gli attori, i responsabili, o i processi oggettivi debbano operare per e solo per l'integrazione, ma che essi siano di fatto orientati (da norme, standard, culture, incentivi...) ad essere cointeressati agli effetti d'integrazione raggiungibili alla scala del loro operare ed anche oltre⁶.

I livelli di competenza politico-amministrativi sono il più delle volte diversi dalle esigenze e dai contenuti delle materie e dei progetti, così come i confini amministrativi non coincidono quasi mai con i territori che possono e devono essere "progettati". Per questo le politiche integrate sono *cognitivamente esigenti*⁷ e richiedono di pensare ad una maggiore consapevolezza delle progettazioni e ad una loro maggiore capacità di collegarsi alle competenze che si intrecciano intorno ad una determinata materia trattata. Ciò pone in primo luogo problemi istituzionali e di institution building.

Perché il graduale processo di integrazione avvenga con successo, oltre ai necessari dispositivi di comunicazione tra ambiti diversi, un ruolo essenziale è giocato dai saperi e dai ruoli tecnici che padroneggiano tali saperi. In qualche modo, l'integrazione richiede la costruzione di nuovi quadri di riferimento in ordine alle scelte in campo e alle loro variabili, insieme alla costruzione di criteri di semantiche e retoriche adeguate, comparazione tra alternative possibili, criteri di valutazione.

La semantica dell'integrazione ha anche un posto centrale nello sviluppo dei concetti e delle pratiche di smart city e di smart society. La Carta di Lipsia⁸ raccomanda agli Stati l'adozione di politiche integrate, coordinamento di progetti settoriali, efficace rapporto pubblico-privato, partecipazione dei cittadini:

⁵ Un esempio decisivo di integrazione è stato fatto, almeno sulla carta, con l'ultima generazione di programmi operativi regionali (POR), anche se ora si tratta di vederne nei fatti l'applicazione sistematica e non superficiale.

⁶ Donolo C., cit., 2003.

⁷ Donolo C., cit., 2003.

⁸ La *Carta di Lipsia* è un documento programmatico approvato nel 2007 dai ministri delle aree urbane e inclusione sociale della UE. È un documento importante dell'Unione europea che è usata come riferimento da chiunque si occupi di smart city. È un'efficace sintesi su come affrontare i problemi delle città in termini strategici.

Noi raccomandiamo che le città europee attuino programmi di sviluppo urbano integrato per la città nella sua totalità. Questi strumenti di pianificazione orientati all'attuazione dovrebbero:

- individuare i punti di forza e di debolezza delle città e dei quartieri basandosi su un'analisi della situazione attuale*
- coordinare le politiche e i progetti settoriali e tecnici dei diversi quartieri e assicurare che gli investimenti programmati aiuteranno a promuovere uno sviluppo equilibrato dell'area urbana*
- coordinare e far convergere nei diversi spazi urbani l'uso di fondi da attori del settore pubblico e privato*
- essere coordinati a livello locale, e di città-regione, e coinvolgere i cittadini e gli altri partner che possono contribuire sostanzialmente a determinare la futura qualità economica, sociale, culturale ed ambientale di ogni area.*

L'integrazione è una dimensione delle politiche che si accompagna ai modelli di governance, che sono orientati sempre più alla cooperazione trasversale tra attori di tipo diverso, tra livelli di competenza diversa, tra settori di attività. La primazia di questa impostazione opera certo attraverso il condizionamento delle erogazioni finanziarie e quindi degli incentivi, ma i suoi effetti più intrinseci sono da ritrovare nel mutamento innovativo delle culture organizzative e professionali, e quindi dagli spazi aperti per pratiche cooperative, finalizzate all'integrazione dei mezzi e dei risultati.

L'esito finale di un processo di integrazione delle politiche dovrebbe essere una nozione di politica pubblica orientata all'interazione tra molti attori e interessati, che si svolge in contemporanea su più materie e su più livelli, in presenza di uno scarto sistematico tra procedure formali, confini istituzionali, competenze formali e processo reale socio-economico da governare. La gestione di questo scarto tra *istituzione e realtà* è il contenuto e il metodo principale delle politiche "amiche" dell'integrazione.

2. La trasversalità delle politiche giovanili

Oggi le politiche giovanili hanno contenuti totalmente diversi rispetto ad un decennio fa o rispetto agli anni '80 e '90 del secolo scorso. Le politiche per la gioventù, oggi, sono un sistema di obiettivi, interventi ed azioni che hanno la finalità generale di offrire ai giovani opportunità e percorsi verso l'età adulta, intesa come condizione di maggiore autonomia, consapevolezza e status di cittadinanza attiva.

In questa direzione, anche l'Unione Europea ha recentemente ri-orientato le proprie strategie. Le politiche per la gioventù sono politiche di apprendimento e di sviluppo perché riguardano l'autonomia personale, le competenze, il lavorare e l'abitare, l'essere responsabili della vita sociale, il produrre cultura, il prendersi cura dell'ambiente, il fare impresa per creare innovazione. Si configurano come politiche dell'autonomia, della fiducia, dello sviluppo locale, della cittadinanza e dell'investimento sociale. Mettono insieme la promozione di competenze e abilità sociali, i processi educativi formali ed informali, la riduzione delle forme di dipendenza e ritardo nella transizione a ruoli adulti, l'opportunità di partecipare alla costruzione del "sociale", l'assunzione di potere e responsabilità nei diversi contesti di vita.

Un aspetto chiave di questa visione è rappresentato dal considerare le politiche giovanili come un sistema complesso di processi e interventi messi in campo da una pluralità di attori, in una logica di sussidiarietà circolare. Esse sono pensate, progettate e attuate da una varietà di soggetti di natura pubblica e privata con perseguono un interesse comune.

Le sperimentazioni di questi anni hanno dimostrato che le politiche per la gioventù possono essere un importante strumento per aumentare la competitività e aprire nuovi scenari per i territori e per il Paese. Esse sono parte fondamentale delle strategie per il superamento dei fattori di arretratezza

strutturale in campo economico, dei servizi e delle infrastrutture, nella società civile come nella sfera della rappresentanza e della decisione. Fanno parte a tutti gli effetti delle politiche per l'innovazione, delle politiche per la *smart society*, dello sviluppo nella direzione dell'inclusione, dell'economia della condivisione, della cooperazione civica.

In questa prospettiva, anche le attività finalizzate a socializzazione, educazione non formale, inclusione sociale, partecipazione e cittadinanza attiva, sviluppo della creatività (che fino a pochi anni fa connotavano le Politiche giovanili quasi in modo esclusivo, fino a identificarle) hanno potuto essere rivisitate e liberate dalla marginalizzazione nelle sfere dell'assistenza, della ricreazione, del dilettantismo senza prospettive.

La capacità di immaginare, il senso critico e la creatività vengono ora valorizzate come fattori necessari a creare condizioni favorevoli sia per lo sviluppo di un sistema efficace e competitivo, sia per la promozione di un contesto sociale giusto, aperto, dinamico, soddisfacente.

Anche le politiche giovanili cominciano a caratterizzarsi come processo da gestire contemporaneamente con criteri di economicità, efficienza, sostenibilità e come reti di relazioni, capaci di generare crescita umana e solidarietà sociale.

Le "nuove" politiche giovanili hanno assunto sempre di più i contenuti dello sviluppo e si accreditano come luoghi privilegiati di sviluppo, perché mettono in moto energie, competenze e risorse delle giovani generazioni a beneficio del benessere dell'intera collettività.

In sostanza, le esperienze di politica giovanile in questi anni sono finalmente uscite da confini stretti di interventi residuali e marginali (per oggetto e per soggetti interessati) ma si sono occupati delle "cose che contano" nella vita giovanile: come evidenzia un recente documento dell'Unione Europea, *"le difficoltà che si incontrano in materia di istruzione, di occupazione, di integrazione e di salute, unite ai problemi finanziari, di alloggio e di trasporto, impediscono ai giovani di divenire autonomi, di disporre delle risorse e delle aperture necessarie per gestire la propria vita, partecipare pienamente alla vita sociale e adottare decisioni indipendenti"*⁹.

In quest'accezione, le politiche giovanili non sono solo politiche "settoriali", ma sono *politiche trasversali* a diversi ambiti di intervento. È ovvio che sono necessarie politiche specifiche per i giovani, senza le quali le politiche trasversali sarebbero poco riconoscibili, ma d'altra parte, senza azioni di *mainstreaming* e collegamenti strategici con le altre politiche dello sviluppo (scuola, università, lavoro, sviluppo economico, previdenza, casa, ambiente, cultura, servizi sociali) che hanno un impatto determinante sulle prospettive di vita dei giovani, le politiche "specifiche" per i giovani sono destinate a rimanere comunque marginali e poco incisive¹⁰.

Così concepita la politica giovanile si configura come una politica attiva: è *attiva* una politica che mobilita le strutture istituzionali, sociali ed economiche, ne attiva le risorse potenziali e, mentre persegue i propri obiettivi, si autoriforma in itinere¹¹.

A queste stesse conclusioni è giunta recentemente la Corte dei Conti, nella sua delibera di analisi del Fondo Nazionale per le Politiche giovanili:

Le politiche giovanili sostenute da specifici interventi legislativi hanno assunto progressivamente una loro precisa identità nel contesto delle politiche di intervento, pur trovando evidenti connessioni con altre aree di intervento, come quelle, ad esempio, delle politiche per la famiglia, della lotta alle dipendenze e con tutto il settore che va

⁹ Questo testo rappresenta un utile "indice" dei nuovi contenuti delle politiche giovanili. Cfr. Commissione Europea, *Una strategia dell'Unione europea per investire sui giovani e conferire loro maggiori responsabilità*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles 27 aprile 2009.

¹⁰ La Risoluzione del Consiglio Europeo del 27 novembre 2009, su *"Un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018)"*, evidenzia come si debbano sviluppare sia *iniziative specifiche* rivolte ai giovani e sia *iniziative di integrazione* per inserire le questioni relative ai giovani in altre politiche. Il quadro rinnovato delinea otto campi d'azione in cui vanno avviate iniziative intersettoriali per sostenere i giovani: istruzione e formazione; occupazione e imprenditorialità; salute e benessere; partecipazione; volontariato; inclusione sociale; i giovani nel mondo; creatività e cultura. Per iniziative di integrazione di intendono iniziative che s'iscrivono in un approccio trasversale nel quale si tiene conto delle tematiche inerenti ai giovani nell'elaborare, attuare e valutare le politiche ed azioni in altri settori che hanno ripercussioni considerevoli sulla vita dei giovani.

¹¹ *"Non è questo il caso per esempio delle attuali politiche del lavoro, sia per il loro elevato grado di frammentazione, sia perché la struttura stessa del ministero competente e dei suoi organi periferici rende inconcepibile ogni forma di attivismo"* (Donolo C., cit., 2003)

dall'istruzione al lavoro. Le contiguità sono quindi molteplici e gli interventi di settore a valere sul Fondo per le politiche giovanili vanno considerati come facenti parte di un complesso di iniziative, di competenza di più soggetti istituzionali, che dovrebbero interagire ai fini della realizzazione effettiva di un Sistema organico, cui riferire una strategia comune¹².

I margini di miglioramento sono dunque molto ampi e devono indurre ad assicurare un'ottica sistematica e un'effettiva regia agli interventi che - in un settore di grande sensibilità, come quello delle politiche giovanili - devono disporre di una significativa dimensione finanziaria a fronte dell'attuale tendenziale polverizzazione, essere a rete e mirare ad un'integrazione che non si limiti alla creazione di spazi e contenitori e che non deve significare mera clonazione dei medesimi, ma misurarne il peso, la reale fattibilità e la possibilità di condurre ad attività concrete ed autonome che costituiscono il vero riscontro, in termini d'impatto, delle iniziative¹³.

Il punto di caduta di queste ipotesi teoriche consiste nel considerare le politiche giovanili contemporanee (per il futuro non ci pronunciamo) come elementi chiave di una "questione generale" e non come politiche riservate ad un target (più o meno considerato) di cittadini. In altri termini, politiche "a misura di giovani" e con un forte impatto sulla condizione dei giovani, rappresentano un *bene comune*.

Questo concetto di trasversalità e impatto generale che possono avere le politiche giovanili è simbolicamente rappresentato dall'esperienza del "Paragrafo gioventù". Il "Paragrafo gioventù" è una disposizione giuridica adottata dalla città belga di Anversa nel 1997, citata come esempio e buona prassi dal Libro Bianco *"Un nuovo impulso per la gioventù in Europa"* della Commissione Europea¹⁴: nell'ambito dei Fondi di iniziativa sociale, il Comune di Anversa ha varato il progetto "Gioventù e città" ed è stata introdotta una disposizione giuridica che rende obbligatoria l'analisi dell'impatto che ciascuna decisione del governo municipale produce sui giovani¹⁵.

La condizione giovanile – nelle sue diverse espressioni, problematiche e potenzialità – non può trarre vantaggi da azioni particolari che continuino a definirsi, in senso quasi difensivo e residuale, come *politiche giovanili* o politiche per la gioventù, alla luce della scarsa capacità che tale prospettiva ha avuto nell'influenzare significativamente il contesto sociale complessivo della comunità nazionale e locale. Occorre pertanto inquadrare gli interventi in un'ottica di politica di sistema, in cui tra gli obiettivi principali vi sia quello di riequilibrare opportunità e risorse nel confronto intergenerazionale. In tale ottica, anche la stessa ottica municipale di configurare una "delega assessorile" alle politiche giovanili (intesa come settore a parte) potrebbe essere rivista, a favore di una funzione di collegamento trasversale tra settori differenti che hanno ricadute dirette e indirette sulla condizione giovanile.

3. Un nuovo paradigma organizzativo per "condensare": processi di lavoro integrati e team interfunzionali

¹² Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo sul Fondo per le politiche giovanili*, Deliberazione n. 2/2013/G, pag. 3.

¹³ Corte dei Conti, *cit.*, pag. 97.

¹⁴ Commissione Europea, Libro Bianco *"Un nuovo impulso per la gioventù in Europa"*, Bruxelles 2000.

¹⁵ Un esempio simile ci viene dal Governo del Quebec in Canada che nel suo documento programmatico *"La gioventù nel cuore del Quebec"* scrive: *"La realizzazione della politica del Quebec per la gioventù avverrà essenzialmente tramite i ministeri e gli organismi governativi. Dovrà svolgersi in modo armonioso, a livello politico come a livello amministrativo, con delle politiche e dei programmi già esistenti che si rivolgono, a diversi gradi, alla gioventù. La politica dovrà anche ispirare la dimensione della gioventù per quanto riguarda il concetto stesso di tali politiche e programmi governativi. Si tratta ancor più di un intervento alla sorgente stessa dell'attività governativa, prima ancora che le decisioni siano prese (...). Un comitato ministeriale alla gioventù avrà per mandato di vigilare alla coerenza delle politiche, iniziative ed azioni governative nel campo della gioventù ! Sarà introdotta una clausola d'impatto gioventù nel memorandum presentato al Consiglio dei ministri circa i dossier che hanno un impatto importante sui giovani. Tale sezione indicherà se le misure proposte incidono sulla gioventù, attuale e futura."*

Praticamente tutte le amministrazioni coinvolte in tutti i progetti hanno potuto contare su esperienze dirette di molte delle forme di coordinamento ormai addirittura quasi “tradizionali” (cabine di regia, agende, tavoli intersettoriali, conferenze di servizio), in cui si costituiscono team di progetto che provano a minimizzare la frattura tra politica e burocrazia, tra settori diversi della politica pubblica, tra i diversi livelli istituzionali. La distinzione dei ruoli tra i soggetti, nelle sedi deliberative formali, resta necessaria, perché assicura la dialettica fondamentale tra poteri e interessi differenti.

La distinzione può però svilupparsi “sulla base” oppure “in assenza” di dialogo e confronto nelle sedi istruttorie e di costruzione dei percorsi decisionali. Oppure, ed è forse il caso più comune, “in presenza di un dialogo solo formale”.

Un effetto di condensazione delle politiche necessità invece di modalità di organizzazione del lavoro capaci di fare interagire team di progetto, costituiti da amministratori e funzionari appartenenti a istituzioni diverse (in alcuni casi anche associative e/o private) e capaci di affrontare in modo concreto problemi complessi che richiedono mediazione tra interessi diversi e governo delle interdipendenze¹⁶. Molti progetti hanno lavorato in questa direzione

Il **Comune di Sondrio**, nel suo PLG, ha costituito un team interno inter-funzionale cui sono intervenuti funzionari e tecnici di vari settori dell'amministrazione comunale, ciascuno portatore di propri “interessi” verso l'attuazione del Piano stesso. In particolare, la presenza di funzionari del settore mobilità e traffico ha rappresentato un elemento di novità del pensiero delle politiche giovanili, nate in un contesto di politiche sociali. Allo stesso modo la collaborazione con i settori della cultura ha permesso di aprire spazi di lavoro intorno ai temi delle politiche per i giovani.

L'esperienza del PLG del **Comune di Reggio Emilia** ha, soprattutto nella seconda annualità, ha operato in una direzione di forte connessione interfunzionale. In particolare, ha dialogato con il Piano Sociale e Sanitario Regionale e con gli strumenti strategici di programmazione integrata: Piano di Zona Distrettuale per la Salute e per il Benessere Sociale e con il Programma Attuativo Annuale (declinazione annuale del Piano di Zona). La filosofia del PLG ha permesso alle politiche giovanili, che nascono settoriali, di incontrare e sintonizzarsi sulla programmazione integrata quale scenario di sviluppo, il passaggio necessario per rispondere con coerenza ai bisogni delle persone. Attraverso le nuove azioni, l'Amministrazione si è spinta, per la prima volta, verso il concetto di politiche giovanili di carattere trasversale ed integrato, capaci di dialogare con tutti gli ambiti della vita sociale, economica, politica, culturale di una comunità. L'esito di tale approccio è quello di avere incardinato il Piano Locale Giovane nell'Assessorato Città storica e Progetti Speciali, di diretta competenza del sindaco e responsabile di azioni di carattere trasversale.

Il caso del Comune di Napoli e del suo PLG metropolitano ci permette di indicare un esempio in cui l'Amministrazione, tra il 2009 e il 2011 ha voluto formalizzare un'innovazione sul piano organizzativo dal punto di vista della progettualità trasversale tra settori:

“Il PLG non ha avuto certo la pretesa di dare risposte ad una crisi che investe oggi le giovani generazioni con vecchie e nuove emergenze, ma di fornire un contributo di metodo. E' un metodo efficace e sperimentato per programmare la spesa e le risorse pubbliche destinate ad interventi per i giovani, capace di mettere a sistema esperienze e progettualità che si realizzano in un determinato ambito territoriale in una prospettiva di stabilità, di integrazione e di partecipazione al fine di massimizzare i risultati ottimizzando le risorse disponibili. Le parole

¹⁶ Cfr M.Bonaretti, P. Testa (a cura di), *Persone al lavoro*, Rubbettino, Milano, 2004

chiave sono state condivisione e accesso. Il valore pubblico che si è creato è stato il riconoscimento del ruolo dei giovani nella società attraverso l'offerta di opportunità. Si è partiti dal protagonismo, invitando direttamente i giovani ad elaborare, partecipare, innovare e determinando così una vera e propria svolta culturale dell'approccio pubblico alle necessità delle giovani generazioni.

Si è incoraggiata inoltre l'attività di messa in rete di esperienze, competenze, progettualità e risorse, interpretando innanzitutto "il territorio" come fonte di potenzialità inespresse e inascoltate ed i giovani come agenti fondamentali del cambiamento non più procrastinabile, per rilanciare la città.

Il metodo attraverso il quale si è intervenuti per creare tale sinergia è stata una esperienza di progettazione partecipata che, partendo dal lavoro dell'Osservatorio Giovani, i cui ricercatori hanno attivamente partecipato a tutto il percorso, ha visto coinvolti operatori comunali, tante associazioni giovanili ed enti, in prevalenza del terzo settore, caratterizzati da una compagine giovane.

Nel contempo, si è lavorato sul rapporto tra uffici dello stesso Ente Comune, e si è inaugurata una collaborazione trasversale tra servizi diversi anche attraverso il coinvolgimento diretto di alcuni uffici, lontani come competenze e come collocazione nell'ambito dell'organizzazione comunale, nella progettazione e nella attuazione di azioni innovative rivolte ai giovani cittadini. In sintesi, quindi, accanto ad un'attività volta al reperimento delle risorse economiche da integrare con le scarse disponibilità del bilancio comunale, si è resa necessaria una intensa attività di governance locale, che si è sviluppata nella direzione del coinvolgimento degli stakeholder del territorio, non trascurando i rapporti e l'interazione con le varie articolazioni dell'organizzazione amministrativa del comune, che nei procedimenti di attuazione degli interventi rivolti ai giovani della città sarebbero state sia pure indirettamente coinvolte.

In quest'ultimo caso si è fatto ricorso allo strumento, previsto dalla legge, delle conferenze di servizi, che hanno avuto come virtuosa conseguenza la condivisione culturale dell'approccio innovativo proposto, ed un cambio di atteggiamento da parte dell'apparato burocratico.

*Le politiche giovanili, nella accezione corrente, sono infatti politiche trasversali e per essere concretamente attuate necessitano di una particolare cura da parte del personale pubblico verso i giovani utenti, attraverso un approccio accogliente e trasparente volto a conquistarne la fiducia e a farne utenti consapevoli e cittadini protagonisti.*¹⁷

Gran parte dei progetti della Sperimentazione e per i "servizi agli studenti universitari" hanno dato luogo ad aggregazioni operative di progetto che hanno raggiunto gradi diversi, ma comunque bassi di formalizzazione. Nei contesti minori la informalità è stata largamente praticata e spesso, data la relativa semplicità delle situazioni, con buoni risultati: spesso garantiti dalla personalizzazione delle dinamiche, dove uno o pochissimi responsabili di progetto riuscivano a costruire reti personali che quasi si sovrapponevano a quelle organizzative e istituzionali.

Il modello PLG intende dare forma, riconoscimento e continuità a queste soluzioni organizzative. PLG significa che le politiche giovanili sono condotte da team misti, che ricompongono funzioni, ruoli e posizioni diverse: queste sono le unità operative interne alle amministrazioni che sono responsabili delle politiche giovanili. Questo è il senso del (interrotto) esperimento napoletano.

La Provincia di Torino ha invece dato una accezione diversa alla "inter-funzionalità", che viene costruita non "dentro" le singole organizzazioni ma tra micro sistemi territoriali diversi e contigui: i "gruppi misti" che implementano i PLG di zona nel quadro del PLG provinciale raccolgono non solo funzioni diverse interne a singole unità territoriali (i Comuni, per esempio) ma tra diverse unità territoriali contigue.¹⁸ Nel primo caso, poi i team sono tutti interni alla Amministrazione, mentre a

¹⁷ Coppola D., *Le politiche giovanili al Comune di Napoli*, in Savonardo L. (a cura di), *Bit generation*, Franco Angeli, in corso di stampa.

¹⁸ In questo caso sono il distretto socio sanitario e la comunità montana a costituire il riferimento per la definizione dell'ambito territoriale di PLG e dunque per la composizione dei gruppi

Torino sono partecipati dalla partnership.

E' spesso difficile che queste forme di collaborazione intra istituzionale raggiungano modalità organizzative adeguate sul piano della progettualità e della reale possibilità di produrre risultati concreti. Per chi vi partecipa si tratta spesso di un'appendice rispetto agli impegni principali, più qualificanti e più strutturati.

Il coinvolgimento professionale ed emotivo è ridotto. Spesso chi si coinvolge in esperienze di questo tipo viene lasciato solo nella propria organizzazione, non trova risorse e legittimazione per agire il proprio ruolo, sviluppando così un senso di frustrazione e sfiducia¹⁹. In questo modo programmi ritenuti strategici sul piano politico non trovano, sul piano organizzativo, una adeguata corrispondenza.

3.1. Team inter-funzionali e rilettura dei confini delle politiche

Probabilmente sul piano formale gli strumenti sono già attualmente disponibili ma è sul piano delle prassi, dell'attribuzione di potere decisionale e della facilità di attivazione, che occorre uno sforzo significativo: anche per questo la mancata "formalizzazione/istituzionalizzazione" dei PLG che abbiamo lamentata costituisce un piccolo danno.

I progetti avrebbero potuto costituire un banco di prova per i governi locali, permettendo di focalizzare l'attenzione dalla prospettiva della singola organizzazione a quella del sistema con un conseguente ripensamento nella individuazione dei confini dei processi decisionali e operativi: ciò che, come detto, solo a Napoli si è tentato, anche se per un troppo breve momento.

La questione della definizione di input dei confini e di output dei prodotti è alla base di ogni organizzazione dei processi di lavoro²⁰, che, a sua volta, è un modo di leggere l'organizzazione, attraverso una mappa concettuale che stabilisce nei confini del processo il campo di analisi²¹.

Gli interventi di ridefinizione organizzativa nascono dalla revisione dei confini e fanno saltare quelli "che sono sempre stati". Ad esempio, le imprese, tra gli anni '80 e '90, hanno riletto i propri processi di lavoro in modo integrato riorganizzandosi per conseguire ottimizzazioni globali²². Le stesse imprese sono andate oltre, verso un modello produttivo modulare e a rete (non standard), governato tramite collaborazioni pragmatiche²³.

Analogamente, i sistemi territoriali sono chiamati ad ampliare ulteriormente i confini dei processi oltre la singola organizzazione per leggere in modo integrato i bisogni dei cittadini. Ripensare i processi di un territorio significa

- rivedere le modalità di funzionamento di singoli servizi erogati dalle Amministrazioni.
- rileggere complessivamente e in maniera integrata come emergono le opportunità, chiunque ne sia l'origine, chiunque sia a condurre l'attività.

Solo una visione e una responsabilità di sistema permettono, anche in una chiave di sussidiarietà, di favorire una redistribuzione delle responsabilità sociali soggettive nella prospettiva dell'interesse generale.

Cagliari e Orbetello, pur così diversi, sono forse i casi in cui è emersa più chiaramente la dinamica dello "spostamento dei confini" come prodotto e causa di un rinnovamento continuo e contemporaneo della lettura dei bisogni del territorio e del modo di intendere la

¹⁹ Cfr. G. Capano, A. Lippi, S. Roà, *Relazione conclusiva dell'analisi esplorativa sulle Comunità di pratica*, www.cantieripa.it/allegati/RELAZIONE_CdP.doc

²⁰ Cfr. P. De Risi, *Introduzione alla gestione per processi nelle organizzazioni*, http://www.comunas.it/documenti/1_19_20070326173719.pdf

²¹ Cfr. J.D. Thompson *L'azione organizzativa*, ISEDI, Milano, 1980

²² Cfr. S. Helper, J.P. MacDuffie, C. Sabel, "Collaborazioni pragmatiche: migliorare le conoscenze controllando l'opportunismo" in G. Bonazzi, S. Negrelli (a cura di) *Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazione dell'outsourcing nel post-fordismo maturo*, F. Angeli, Milano, 2003; M. Hammer, J. Champy, *Ripensare l'azienda. Un manifesto per la rivoluzione manageriale* Sperling & Kupfer, Milano, 1994

²³ Cfr. M. Lombardi M., *Meccanismi evolutivi nella dinamica dei sistemi di imprese*, "Economia Politica" n. 2, 1997, pp. 149-184; I. Piotto, *Dal just in time alla produzione modulare. rapporti tra imprese e problemi di relazioni industriali*, "dss papers soc 4-01", pp. 43-56, <http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/1224piotto01.pdf>; M. Canauz, *Oltre il taylorismo: organizzazione snella e modulare. Come si adatta il sindacato*, "Economia Aziendale 2000" n. 4, 2005, pp. 21-47, <http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fpriviste.paviauniversitypress.it%2Findex.php%2Ffea%2Farticle%2Fdownload%2F1272%2F1394&ei=mlUUUprGHILnswb02oGgBg&usq=AFQjCNGjADvb7gjOkXLNc-QBHq1fpMGdVA&sig=24j4Tgk-vc3U3KEIUDF7E-A>

PA e le sue funzioni. Il cambiamento politico alla guida delle 2 città (per altro speculare tra i due casi) ha probabilmente alimentato questa dinamica, che tuttavia sembra generata anche dalla vitalità interna alle amministrazioni. In entrambi i casi poi, le politiche giovanili hanno offerto un contributo specifico.

Il PLG è stato per Orbetello il primo passo nelle politiche giovanili, mentre per Cagliari l'occasione di un salto di qualità e di un forte cambiamento organizzativo.

Entrambi hanno proceduto per addizione, passo dopo passo. Il PLG è stata occasione per impostare nuovi approcci a nuovi problemi. Ogni passaggio è stato affrontato partendo dalla individuazione di uno o più partner, di uno o più gruppi di beneficiari. In alcuni casi le risorse del territorio venivano semplicemente individuate, riconosciute, intercettate e coinvolte. In altri casi venivano "costruite" trasformando, all'interno dei processi del PLG risorse informali (individuali o soprattutto di gruppo) in organizzazioni formalizzate. Un esempio per tutti: a Orbetello, Radio Attiva era una iniziativa di un minuscolo gruppo di giovani, riuniti attorno a una passione e una modalità di valorizzazione del tempo libero. La sua trasformazione in Associazione, a fine progetto esprime anche un cambiamento di funzione all'interno del "nuovo sistema" che, sperimentato e superato il modello Informagiovani, affida a questo strumento, ai suoi linguaggi e alle sue reti, il proprio rapporto di comunicazione, informazione ascolto dei modi giovanili. Non l'unico, non ufficiale ma il più "riconoscibile" entro la necessaria e insopprimibile fluidità entro cui ogni sistema di politiche giovanili si confronta col territorio.

Dopo il PLG, purtroppo, nessun altro finanziamento esterno ha significativamente sostenuto l'evoluzione di quel sistema. Anche per questo solo il rapporto con la radio e i suoi animatori (ora decine) si è sviluppato mentre l'incontro con altre risorse, attivate su altri problemi nel PLG si è dissolto. A Cagliari invece il medesimo schema ha potuto moltiplicarsi in un maggior numero di casi, su un maggior numero di nuove "frontiere" che l'Amministrazione ha individuato ed esplorato anche grazie ai numerosi e cospicui altri finanziamenti che ha saputo e potuto intercettare sulla spinta del PLG.

L'assenza di questo approccio comporta inevitabilmente il rischio di intervenire per migliorare singoli anelli della catena dei problemi senza una reale consapevolezza dei risultati complessivi. La grandissima maggioranza dei progetti è rimasta, da questo punto di vista, "in mezzo al guado". Ha intuito e perseguito queste opportunità di rottura dei vecchi schemi, restando impantanata nel passaggio dall'esperimento alla "messa a sistema". Sia la Sperimentazione che i Bandi, per esempio indicando territori inediti o quasi per la responsabilità delle Amministrazioni, hanno avuto il merito di porre un obiettivo di trasformazione coerente con i processi e le esigenze delle società locali, ma, trattandosi di parentesi/occasioni speciali, hanno poi lasciato i sistemi a se stessi. Solo chi aveva già intrapreso queste innovazioni ha potuto in qualche modo, faticosamente, sopportare il "contraccolpo" di una progettazione cui sono mancati sbocchi e continuità. Chi era già un sistema di politiche giovanili interno a un sistema di rete locale orientato alla ricostruzione dei propri confini ha potuto proseguire lungo la strada percorsa coi progetti.

E' perfino accaduto che territori che, su questo, erano eccellenza e avanguardia su questi piani, non abbiano, "nonostante" i progetti, saputo resistere alle conseguenze della crisi generale del Paese che, localmente, hanno condotto a scelte di ripiegamento e contrazione degli investimenti, non solo economici.

Il caso dei **Comuni dell'Area Montebellunese** esemplifica una situazione ricorrente sulle difficoltà di condensazione, che si verificano nel momento in cui non si creano alleanze di sistema tra mondi e organizzazioni che pur operano in modo molto qualificato. Il sistema montebellunese si fondava sulla capacità di innovazione e di coinvolgimento da parte di un soggetto del terzo settore, attivo e competente sui temi delle politiche giovanili (Cooperativa sociale Il Sestante). L'azione di tale soggetto ha costituito un'opportunità per "trascinare"

quei territori a forme evolute di innovazione e alla sperimentazione di interventi di alto spessore. Le formule progettuali trovavano corrispondenza nelle forme amministrative, che si adattavano al carattere flessibile e “in progress” delle politiche giovanili (basate sui criteri di partecipazione attiva, di empowerment, di sviluppo di comunità). Il percorso si è però interrotto all’indomani del rinnovo delle amministrazioni locali (in particolare del comune capofila, Montebelluna) che è stata la cartina di tornasole di come la mancata assunzione di strumenti organizzativi e processuali dentro la struttura amministrativa comunale (ben più del cambiamento politico in sé) sia stata un ostacolo alla continuità del sistema. Il sistema si è come sgonfiato, come un palloncino che era tenuto in tensione solo da due dita invece che da un nodo sicuro.

In ogni caso i progetti, chi più chi meno, sono stati l’occasione per confermare o scoprire che la condivisione di know-how e di informazioni, tramite protocolli di interoperabilità può permettere processi più snelli, completi e consapevoli. Oggi è più chiaro a tutti che un servizio Informagiovani, o un intervento contro la dispersione scolastica, o una Carta giovani, o un progetto di micro credito, o tutto ciò che riguarda la qualità della vita di un giovane, non è frutto del singolo intervento culturale o assistenziale del Comune o di qualunque altra istituzione pubblica, ma della capacità di integrazione delle singole azioni.

E’ stata perciò una buona occasione di crescita culturale. Lo avrebbe potuto essere ancora di più se si fosse sperimentato di più e meglio come le tecnologie in questo ambito, se utilizzate in modo intelligente, possano favorire l’integrazione dei processi, affiancando i tradizionali strumenti di ascolto e partecipazione ed assicurando meccanismi di coordinamento rapidi ed efficaci tra gli attori. In generale, si è troppo lavorato con metodi e procedure tradizionali, che prevedono tante (troppe riunioni), tante (troppe) telefonate.

3.2. Assistenza tecnica ai processi di lavoro integrati per team inter-funzionali

L’assistenza tecnica che abbiamo dato alla Sperimentazione PLG è stata fortemente indirizzata alla costruzione di team inter-funzionali e per trovare supporto alla trasversalità e alla condensazione in un rapporto tra varie esperienze sperimentali. Abbiamo cercato di “far gruppo” tra i responsabili dei Piani, quale che fosse la loro posizione formale negli organigrammi. Ne è nata una piccola “comunità” multidisciplinare, la cui stessa composizione ha costituito un fattore di rafforzamento dei progetti²⁴. Il gruppo stesso e la nostra azione nel gruppo hanno poi avuto l’obiettivo di assistere i membri nel loro rafforzamento dei gruppi di progetto locali. Le riunioni di assistenza tecnica e i convegni di valutazione disseminazione degli avanzamenti della Sperimentazione hanno costituito le tappe, gli appuntamenti e perciò i punti di riferimento per un lavoro comune che, grazie a questo modello organizzativo, ha potuto svolgersi anche moltissimo a distanza.

Tutto questo non è stato possibile per i progetti seguenti scaturiti dai Bandi, dove non si è potuta contrastare la minaccia cui sono regolarmente e inevitabilmente esposte le strutture inter-funzionali e inter-istituzionali temporanee di progetto, dedicate e finalizzate alla realizzazione di una specifica missione. Nel caso dei piccoli Comuni, le dimensioni ridotte delle reti territoriali ha fatto sì che i progetti si sviluppassero attorno ad una leadership riconosciuta ma molto spesso di tipo personale: sindaci, assessori, project manager. In qualche caso sono state Associazioni locali a fare da guida: tra queste, alcune confermano col progetto un ruolo preminente già conquistato, altre lo esploravano per la prima volta. Solo a Bompieto e Villachiarà era il “sistema” di politiche giovanili locali ad esprimere il gruppo di pilotaggio del progetto. Negli altri casi, si sono riprodotte le dinamiche di isolamento e provvisorietà.

3.4. La formazione come condensazione

²⁴ Il gruppo era costituito da dirigenti e funzionari pubblici con competenze diverse (amministrativi, funzionari tecnici, responsabili di servizio) e anche da assessori, da esperti impegnati come project manager, responsabili di organizzazioni non profit.

I momenti di formazione condivisa e partecipata sono stati un indicatore di vitalità e adeguatezza dei progetti. Politiche orientate ad assicurare alte professionalità in settori strategici per la comunità (e le politiche giovanili ambiscono ad essere considerate di questo livello) pretendono un forte mainstreaming orizzontale entro le stesse amministrazioni; dunque circolazioni di dati, informazioni, acquisizioni, saperi e perciò anche un adeguato ripensamento dei dispositivi di formazione aggiornamento, anche informali.

La compresenza di una pluralità di soggetti nei processi integrati di policy, il successo delle azioni e la creazione di valore pubblico sono determinati dalla capacità degli attori di cooperare e di partecipare alla soluzione dei problemi collettivi: per ottenere adeguatezza professionale del personale coinvolto non è sufficiente investire solamente nello sviluppo e nella formazione individuale di chi opera in una singola organizzazione. E' necessario individuare momenti di "formazione condivisa" tra i diversi attori (anche di natura istituzionale diversa) che intervengono su processi integrati.

Da questo punto di vista il "promotore" o il "soggetto" della formazione non è l'ente, ma lo scopo, l'obiettivo o il valore che sta alla base del lavoro comune, della partnership e della creazione di staff misti. La formazione condivisa è necessaria per favorire lo sviluppo di orientamenti comuni utili anche a rafforzare il dialogo sul piano dei riferimenti culturali, rendendo più fluidi i percorsi di integrazione. I progetti, tutti, hanno fatto dialogare e interagire soggetti diversi, impegnanti congiuntamente nel perseguire le stesse finalità collettive. Motivazioni e finalità dei progetti sono stati la ragione condivisa e riconosciuta per confrontarsi tra diversi (per appartenenza, per profilo professionale, per esperienza, per obiettivi personali, per prospettive di carriera).

Da questo punto di vista i progetti dei piccoli Comuni hanno mostrato un potenziale non inferiore a quello della Sperimentazione PLG: oggetti molto specifici, identificabili e selezionati su base strettamente locale hanno facilitato la connessione tra "collaborare al progetto" e "partecipare attivamente allo sviluppo locale". Naturalmente, da caso a caso, sono variate

- l'estensione e l'intensità del coinvolgimento
- la qualità del processo formativo.

C'è chi ha colto l'occasione, ma l'ha minimizzata e, anziché aprire "un cantiere" di formazione circolare e condivisa, l'ha appaltata e circoscritta. In questi casi il ruolo del Comune è stato inteso nei termini più angusti: ha selezionato esperti cui ha demandato il compito di confrontarsi coi giovani beneficiari, realizzando attività formative di tipo "discendente"²⁵ su cui ha poi rinunciato ad ogni verifica.

Altri, pur scegliendo di delegare, hanno affiancato gli esperti alimentando un confronto "di processo" che quasi sempre è stato assicurato e condotto da chi, ufficialmente o di fatto, ha svolto le mansioni della "persona di contatto" o del "responsabile di progetto"²⁶.

In qualche caso si è arrivati a momenti formalizzati, se non di formazione, quantomeno di impostazione e verifica del processi di formazione in cui sono stati coinvolti un maggior numero di persone, con più diversificate "appartenenze" e competenze diverse.²⁷

Infine, anche su questo aspetto, spiccano in casi di Bompietro e Villachiera in cui anche la formazione è stata concepita e praticata come una fase di implementazione della strategia del sistema locale.

Le stesse tre tipologie, in linea di massima erano emerse nei territori della Sperimentazione PLG:

- delega a esperti e "riduzione" delle attività formative a fase specifica delle attività dei/coi beneficiari
- sviluppo di dinamiche di scambio di informazioni, conoscenze e competenze all' interno di processi di project management , tanto più allargate e inclusive quanto più estesi erano i

²⁵ Utilizziamo qui le definizioni proposte da R. Mucchielli, *Come condurre le riunioni*, ELLEDICI, Torino, 1987 . Il 90% dei progetti "piccoli Comuni" ha affidato a " esperti " una funzione di formazione dei beneficiari, che , salvo che a Bisaccia, Bompietro, Caravate, Villachiera è stata monitorata con apprezzabili dispositivi di verifica.

²⁶ I 28 progetti dei Piccoli Comuni che hanno collaborato con la assistenza tecnica hanno tutti individuato una o più di queste figure

²⁷ I progetti di Basaluzzo e Bompietro si sono segnalati anche per la costituzione di "gruppi misti" di decisori ed esperti che hanno dato vita a "gruppi di pilotaggio" sostanzialmente informali e, soprattutto a Basaluzzo, nati col progetto.

confini, formali e informali, del gruppo di pilotaggio del progetto o di azioni del progetto²⁸

- integrazione consapevole e programmata della formazione condivisa nella strategia di sistema di cui il progetto era solo una parte, sia pure importante

Tutti i progetti della Sperimentazione hanno anche realizzato momenti formali di formazione condivisa. ANCI e Rete ITER avevano dato indicazioni stringenti su questo punto. I convegni di verifica intermedia e diffusione dei risultati che hanno segnato il calendario della Sperimentazione sono stati un momento di richiamo e stimolo a questa priorità.

La grande maggioranza dei progetti ha però fatto della “formazione condivisa” uno strumento chiave della propria strategia. Convegni e altre forme di riunione sono stati moltiplicati non tanto e non principalmente come vetrina del progetto, ma come occasioni per far crescere un team delle politiche giovanili strettamente collegato con altri soggetti del territorio così che la “formazione condivisa” è stata posta come base per il lavoro di rete locale e per lo sviluppo di un sistema locale di politiche giovanili.

Alcuni si sono spinti più in là, organizzando occasioni di formazione aperte alla partecipazione di altri, giovani, esperti, portatori di interesse di altri territori, dando così alla “formazione condivisa” una dimensione la più estesa e la meno provinciale possibile. E’ quanto hanno fatto Cremona, Cagliari, Biella e Fiumicino, che hanno colto l’occasione di ospitare convegni nazionali della Sperimentazione per ottenere questo risultato. Lo stesso però hanno fatto Casale Monferrato, il Primo Municipio di Roma e Udine²⁹.

Un esempio che possiamo portare a confronto di una strategia formativa come asse centrale della condensazione delle politiche è quello della Provincia di Torino, che proprio della formazione condivisa ha fatto l’asse portante del PLG provinciale: dalla progettazione alla valutazione finale, per tutto il processo, lo sviluppo dei progetti è stato accompagnato da una formazione formale e strutturata³⁰ i cui contenuti sono poi stati materia (in momenti appositi) di mainstreaming verticale verso la Regione e orizzontale, verso l’Amministrazione, verso i Comuni, verso l’associazionismo formale e informale. La modellizzazione di ciò che si andava costruendo è stata l’oggetto di questa riflessione comune durata più di due anni. L’esperienza torinese ha avuto legami strettissimi con quella, quasi contemporanea del PLG Metropolitano di Napoli.

Quel PLG si sviluppava su due assi

- la creazione, il riconoscimento e la messa a sistema di “*processi di lavoro integrati per team inter-funzionali*”,
- la “formazione condivisa”.

Per più di un anno una settantina di persone, rappresentanti (dirigenti e funzionari) di 8 servizi comunali per i giovani e di 23 organizzazioni private hanno lavorato insieme alla produzione di un Piano Locale che è stato consegnato alla Amministrazione e che avrebbe dovuto essere sottoposto alla valutazione/integrazione da parte di altre organizzazioni del territorio. Le elezioni amministrative hanno bruscamente interrotto il percorso.

Mentre la Provincia di Torino ha sostenuto, con la formazione, coloro che nei territori avrebbero sviluppato la programmazione partecipata di dettaglio, a Napoli la formazione condivisa si è applicata a questo secondo livello. Nelle due situazioni si è di fatto sviluppato un processo fortemente univoco da cui è emerso un vero e proprio format: un modello completo di “formazione condivisa” finalizzata al

²⁸ In alcuni casi i progetti hanno articolato aree specifiche, per lo più corrispondenti a gruppi omogenei di azioni (per esempio, quelle per l’accesso al credito, o quelle per l’accesso al diritto di abitazione...). Queste aree venivano presidiate da “gruppi misti” specifici, solo in parte o per nulla corrispondenti coi gruppi che si occupavano della implementazione del progetto nel suo complesso

²⁹ L’iniziativa udinese del campus formativo per giovani e operatori “*Meet&Lab*” (Udine, 28 luglio – 1 agosto 2010) è stato un’interessante esperienza di formazione integrata tra operatori delle politiche pubbliche (nello specifico delle politiche per il lavoro) e i giovani beneficiari delle stesse.

³⁰ La prima fase del percorso è stata caratterizzata da due settings: uno per i tecnici, funzionari e operatori di terzo settore e uno per i decisori/amministratori che erano impegnati nei gruppi di pilotaggio dei PLG di zona. Mentre le metodologie divergevano per adattarsi al target, i contenuti, comuni, erano la condizione per permettere ai due gruppi momenti di confluenza e confronto. Nella seconda fase i territori hanno costituito il baricentro, anche organizzativo, dei processi che hanno portato alla condivisione del “modello” e al Convegno finale per la sua presentazione al Festival della progettualità giovanile che si è svolto a Torino il 23 e 24 novembre 2011.

management di un Piano frutto di progettazione partecipata.

Il paradosso evidente è che questo prodotto, così proprio e specifico dal modello PLG, si è potuto sviluppare “fuori” dai confini della Sperimentazione PLG e dalla sua cornice istituzionale e finanziaria.

Lo stesso paradosso è alla base del Convegno che il Comune di Firenze volle organizzare nell’aprile 2009 assieme alla Regione Toscana³¹. Fu un momento molto intenso e importante, anche grazie a una partecipazione fortemente qualificata, dedicato esattamente al tema delle formazione condivisa. Iniziò da lì, probabilmente, il dialogo e confronto tra alcune Regioni, settori molto ampi e autorevoli del no-profit e alcuni Enti Locali, che però non ebbe, né allora né dopo, la capacità di convincere ANCI e Dipartimento della stretta attualità del tema, del valore della domanda di “formazione condivisa”, che emergeva anche nell’area delle politiche giovanili.

Nella Sperimentazione PLG non furono accolte nemmeno l’esperienza e le sollecitazioni del Comune di Caltagirone che addirittura nell’aprile 2006 organizzò un meeting giovanile in cui la formazione condivisa tra decisori e rappresentanti dei gruppi giovanili locali fu allargata a una partecipazione nazionale. In quel frangente si stabilirono le linee di convergenza e collaborazione con il Forum Nazionale Giovani che, poi accolte da ANCI, nel giugno successivo furono materia della Dichiarazione con cui ANCI propose al nuovo Ministro l’avvio della Sperimentazione PLG.

Lo stesso Comune di Caltagirone, dopo la fine del progetto, realizzò una progettazione partecipata del nuovo programma locale di politiche giovanili, adottando il format emerso tra Napoli e Torino.

In questo caso, a conferma del paradosso, la “formazione condivisa” precede di mesi e segue di mesi le attività del progetto: segno di quanto l’esigenza di “formazione condivisa” sia stata presente a quel progetto e a quella Amministrazione.

Nel corso della Sperimentazione PLG, solo il progetto di Montebelluna ha avuto forza e capacità per offrire una occasione e una proposta di metodo. Altri territori, soprattutto Prato e Sondrio, avevano alle spalle anni di esperienza di “formazione condivisa”, che molto largamente e con grande efficacia hanno caratterizzato due tra i progetti più efficaci della Sperimentazione.

Non diversamente da Prato o Sondrio, Montebelluna fece del progetto l’occasione per testare e ulteriormente sviluppare un metodo che, negli anni precedenti ne aveva fatto una eccellenza assoluta e largamente riconosciuta: in un territorio di almeno³² 7 Comuni, diversi da molti punti di vista a partire dalla composizione politica dei governi locali, l’integrazione tra decisori politici e associazionismo locale aveva raggiunto una evoluzione tale da configurare qualcosa di assai simile ad una unità organizzativa del tutto originale. Un caso “limite” e illuminante sulle possibili ricadute della “formazione condivisa”, anche in termini di efficienza e autorevolezza.

La documentazione dell’esperienza condotta nel progetto e soprattutto i contenuti e lo stile che erano proposti come materiale di formazione condivisa sono fruibili grazie alla professionalità di chi ne è stato promotore e animatore³³, ma purtroppo non ha avuto l’impatto che avrebbe potuto avere sulla intera Sperimentazione. I responsabili del progetto organizzarono a questo scopo un importante incontro locale in cui fu possibile agli altri progetti conoscere direttamente il modello.

La nostra assistenza tecnica non ha saputo trovare modo per dare continuità a questa occasione. La circolazione di questo specifico know-how è rimasta nell’ambito della pur fitta rete di relazioni informali che abbiamo curato “attorno” ai progetti; nei convegni nazionali intermedi il contributo del progetto montebellunese è stato sempre altissimo.

Il problema e il rammarico stanno nel fatto che questo modello, accanto al format emerso tra i PLG di Napoli Provincia di Torino è il solo prodotto emerso dalla esperienza PLG in tema di formazione condivisa. Potrebbe essere molto utile ancora oggi

³¹ “Politiche giovanili. Processi di sostegno all’autonomia e sviluppo di cittadinanza”, promosso da regione Toscana, Comune di Firenze, Rete ITER, Cooperativa “il Sestante”, 15-18 aprile 2009, Firenze

³² Nel tempo la composizione della cosiddetta “area montebellunese” è variata più volte, per ragioni amministrative e in qualche caso politiche.

³³ A Baccichetto, M. Emilio, A. Mosconi, *Il ruolo dell’animatore territoriale dei processi occupazionali: un’esperienza nell’area montebellunese*, cit.

4. La valutazione della trasversalità nei progetti di politica giovanili

Un elemento fondativo e centrale di un processo di condensazione è quello della trasversalità delle politiche. In questo senso, abbiamo voluto rintracciare nei progetti di politica giovanili osservati alcuni elementi che “costruiscono” trasversalità.

4.1. I nuovi contenuti

L'effetto più rilevante e diffuso del processo verso la trasversalità da parte di molti progetti è stato sicuramente quello di avere intrapreso azioni e interventi in ambiti delle politiche locali che non erano tipici delle politiche giovanili comunali (ampliamento dei confini). In particolare due temi progettuali sono particolarmente indicativi:

- il tema dell'*accesso al lavoro*, che ha evidenziato la prospettiva di integrazione con le politiche attive del lavoro, della formazione, della valorizzazione delle competenze
- il tema dello *start-up di impresa*, che ha evidenziato la prospettiva di integrazione con le politiche di sviluppo locale, con le politiche commerciali, con le politiche urbanistiche.

La sperimentazione dei PLG ha rappresentato il primo e tangibile tentativo di “spostamento dei confini” delle politiche giovanili, inquadrando i propri interventi nelle categorie “casa, lavoro, credito” e nella logica delle “politiche dell'accesso”. Nelle 100 azioni promosse dai 25 PLG, il 68% di esse si è occupato di accesso al lavoro (anche nella forma di impresa), l'8% si è occupato di accesso alla casa e il 2% di accesso al credito. Nell'8% dei casi le azioni si sono occupate di un mix dei tre ambiti. Questi sconfinamenti sono stati affrontati prima con molti dubbi da parte dei Comuni, da molte incertezze soprattutto di rispetto delle competenze altrui. Poi nel tempo, grazie alla sperimentazione, è emerso un ruolo proprio dei Comuni e del sistema locale su tali temi.

Con i progetti promossi dal Bando per la valorizzazione delle specificità locali nei Piccoli Comuni, le politiche giovanili si sono misurate sulla difficile coniugazione tra dimensione culturale e sviluppo locale. Pur nella sua parzialità, questi progetti hanno permesso di allargare i confini delle politiche giovanili ad un tema, quello dello sviluppo locale, solitamente distante e lasciato a ben altri settori delle politiche pubbliche. I Piccoli Comuni, nei 28 progetti osservati, si sono occupati nel 64% dei casi di patrimonio demo-etno-antropologico (soprattutto nel senso di recupero della memoria locale come leva di innovazione e sviluppo) e poi, in misura variabile, di mestieri tradizionali, di musica popolare, di arti tradizionali e performative, di prodotti enogastronomici.

I progetti promossi con il Bando “Servizi per studenti universitari” prevedeva già nel dispositivo di selezione una serie di ambiti di intervento, che i progetti selezionati hanno affrontato in vario modo, con una distribuzione complessiva omogenea tra i vari ambiti: il 14% dei progetti si occupa infatti di servizi per gli studenti; il 14% di interventi nel campo dei trasporti, sport e cultura; il 13% del problema alloggi; il 13% di interventi nel campo degli spazi e strutture per lo studio. Una rilevante parte dei progetti si occupa di “welfare universitario”: servizi agli studenti disabili (14%), alle studentesse madri (7%), agli studenti stranieri (11%). Infine, il 10% dei progetti si occupa di interventi per la promozione della cittadinanza attiva tra gli studenti. Si può quindi rilevare un (potenziale) sconfinamento delle politiche giovanili verso le tematiche del diritto allo studio, del welfare, dell'urbanistica, delle politiche abitative.

4.2. Approccio multi-target

Un utile elemento che permette di promuovere condensazione dei progetti è quello che possiamo chiamare “approccio multi-target”: si tratta di concepire un intervento (un singolo progetto, una politica pubblica, un programma strategico, ecc.) in modo che la sua azione si dispieghi contemporaneamente verso i soggetti “beneficiari” (nel nostro caso i giovani cittadini di varie condizioni e caratteristiche) e verso il “sistema” e gli attori organizzativi e le dimensioni che lo compongono (processi, norme, ambienti, ecc.).

Nelle esperienze osservate, possiamo rilevare due impostazioni generali che vanno in questa direzione:

- la sperimentazione dei PLG prevedeva la programmazione e attuazione di due tipologie di

azioni: le azioni dirette (rivolte ai giovani cittadini, in termini di servizi e opportunità di accesso a casa, lavoro, credito) e le azioni di sistema (rivolte alla costruzione del partenariato e alla connessione con altri interventi)

- il Bando, rivolto ai Piccoli Comuni, per la “valorizzazione delle specificità locali attraverso il coinvolgimento dei giovani” dichiarava nel suo mandato la necessità di coniugare una dimensione dello sviluppo locale (la valorizzazione delle specificità) con il coinvolgimento dei giovani (dimensione partecipativa, cittadinanza attiva, empowerment, ecc.).

E' interessante notare come l'esperienza promossa da Regione Lombardia con i propri *Piani di lavoro territoriali per le politiche giovanili*, preveda che le partnership territoriali associate si impegnino per promuovere contemporaneamente e coerentemente sia azioni dirette che azioni di sistema³⁴.

Le caratteristiche che possiamo attribuire alle azioni di sistema sono le seguenti:

- *rendere efficaci e duraturi gli effetti degli interventi realizzati in una cornice programmatica*: azioni di trasferimento di esperienze locali; azioni di spending review; azioni di modellizzazione di buone prassi; stabilizzazione della programmazione delle politiche giovanili;
- *produrre convergenze tra attori sociali*: integrazione e semplificazione di servizi e interventi esistenti, costruzione di una “filiera” di interventi e servizi omogenei; gestione associata di servizi e interventi; stabilizzazione delle partnership tra enti;
- *aumentare la diffusione informativa e la disseminazione dei contenuti dei piani di interventi*: formazione, miglioramento della capacità istituzionale di programmazione, sistemi informativi su area vasta, mainstreaming, scambio di prassi.

Molti progetti dei Piccoli Comuni hanno cercato di perseguire un approccio multi-target, però con alterni risultati. Un caso che appare interessante è quello del progetto “Home Festival” promosso dal **Comune di Bisaccia (AV)**, che ha lavorato sia sul coinvolgimento e valorizzazione dei giovani artisti campani sia sulla valorizzazione del territorio come fattore di sviluppo locale, dando vita ad una azione “incubatore professionale”, di promozione delle comunità locali, di recupero della tradizione folkloristica e letteraria in chiave di innovazione, di “arte sociale” come strumento di

³⁴ Il dispositivo lombardo (assunto in attuazione dell'APQ in materia di politiche giovanili e definito in apposite Linee di indirizzo per le politiche giovanili lombarde) appare cogliere fino in fondo questa prospettiva di condensazione rispetto a cui le politiche giovanili giocano un ruolo decisivo, basandosi sulla centralità di azioni di sistema che garantiscano sinergie: “Il prossimo futuro vede dunque come obiettivo, a fianco delle azioni a sostegno delle progettualità territoriali e delle iniziative a regia regionale, la costruzione di un sistema di politiche giovanili fondato sull'integrazione programmatica, tematica, territoriale e istituzionale, in un'ottica di responsabilità economica e di valorizzazione e ottimizzazione delle azioni; obiettivo che si intende perseguire non attraverso nuovi strumenti di programmazione, ma valorizzando e integrando l'esistente, nel riconoscimento delle specificità e autonomie locali. (...) Rimane confermato che, in una prospettiva di politiche giovanili come politiche «di sistema», i diversi strumenti dovranno essere tra loro sempre più coordinati, dai Piani di Zona, ai Piani Integrati Locali degli interventi di promozione della salute, ai Piani di Governo Territoriale, ai Piani del diritto allo studio, ai Patti Territoriali per l'occupazione, fino ai Piani territoriali degli orari dei servizi, in modo da assicurare, per filoni di intervento che perseguono le stesse finalità, una riduzione della frammentazione e una maggiore incisività” (Cfr. D.g.r. 16 novembre 2011 - n. IX/2508, Approvazione documento “Linee di indirizzo per una governance delle politiche giovanili in Lombardia 2012-2015”, Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, 22 novembre 2011). L'Avviso pubblico che disciplinava l'assegnazione delle risorse ai territori (con almeno 1 piano finanziato per ogni Provincia) ribadisce con precisione tale impostazione: “L'avviso persegue la finalità di sostenere modelli di governance in grado di rendere le politiche giovanili un sistema stabile, riconoscibile e da valorizzare all'interno di un metodo di programmazione, ponendo un forte accento sull'aspetto territoriale e sulle reti, come tratto distintivo e qualificante. La scelta di definire quale strumento attuativo il “piano di lavoro territoriale” parte dalla consapevolezza che nei territori sono già presenti strumenti di programmazione che utilmente intercettano – o potrebbero intercettare – la popolazione giovanile, ma non sempre è presente una struttura di pianificazione in cui **mettere a sistema** le azioni esistenti e creare “filiera” e valore aggiunto tra iniziative che perseguono le stesse finalità. A partire dai concetti di trasversalità e integrazione, l'avviso richiede ai territori di impegnarsi in questa direzione, partendo da obiettivi circoscritti. Le risorse regionali sono prioritariamente finalizzate al cofinanziamento di azioni di sistema, con l'obiettivo di rendere efficaci e duraturi gli effetti degli interventi realizzati in una cornice programmatica (...). (Cfr. D.d.u.o. 29 marzo 2012 - n. 2675, Attuazione d.g.r. 2508/2011: approvazione avviso per la presentazione di piani di lavoro territoriali in materia di politiche giovanili - Anno 2012, Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, 3 aprile 2012). Lo stesso avviso dispone che le azioni di sistema avrebbero ricevuto un co-finanziamento regionale pari al 70% delle spese ammissibili, mentre le azioni dirette avrebbero ricevuto una quota variabile tra il 10% e il 20% delle spese ammissibili, sulla base dei risultati raggiunti.

4.3. Allestimento di contesti di integrazione

Un elemento chiave del processo di integrazione è rappresentato dall'allestimento di contesti organizzativi che ne facilitino le condizioni e la pratica. Di questi aspetti se n'è parlato diffusamente nel capitolo dedicato alla semplificazione amministrativa e ai suoi effetti sull'organizzazione dei sistemi amministrativi. Qui vogliamo mettere in evidenza come un effetto di condensazione richieda la messa a punto di luoghi in cui si incontrino saperi e tematiche differenti e che abbiano contemporaneamente una doppia valenza:

- siano contesti di alto valore simbolico, che producano narrazioni condivise, che siano identificativi per chi vi partecipa,
- siano contesti di forte orientamento all'azione, in cui si possano incrociare sia le dimensioni più strategico-politiche che quelle operative e progettuali.

Non pensiamo solo e tanto ai numerosi "tavoli intersettoriali" a cui le politiche pubbliche ricorrono spesso solo da un punto di vista formale e superficiale, ma soprattutto a luoghi fortemente progettuali e innovativi dal punto di vista delle soluzioni, orientati ai problemi da affrontare prima che ai servizi erogati e da erogare.

Questi elementi sono oltremodo necessari dentro le singole amministrazioni pubbliche (a partire dai Comuni), nelle quali si pone con sempre maggiore urgenza l'adozione di comportamenti di collaborazione e integrazione orizzontale. Ma tale cambiamento spesso è maggiormente praticabile se contemporaneamente l'integrazione trasversale avviene con soggetti esterni alla stessa amministrazione, che possono svolgere un ruolo di leva verso l'interno della macchina amministrativa. Non è stato un caso isolato il raccogliere testimonianze di amministratori e funzionari comunali delle politiche giovanili che affermavano come sia stato più "facile" costruire integrazione con soggetti esterni, rispetto ad altri settori della stessa amministrazione.

Il Comune Urbino con il proprio progetto "Kit-Urbino": è parte di un percorso di un piano strategico tra Comune, Università e ERSU per l'innovazione delle politiche di accoglienza e servizi universitari, alla luce dei cambiamenti registrati negli ultimi dieci anni nella popolazione universitaria e nel loro modo di rapportarsi al territorio. Il progetto, in questo caso, ha consentito di rendere operativo un contesto di integrazione in cui poter costruire un dialogo attivo tra le parti e fondarlo sulla concreta sperimentazione di azioni innovative, anche per valutarne l'effetto e la qualità.