

CIVIC ENGAGEMENT DEI GIOVANI NELLA SNAI IN EMILIA-ROMAGNA

IL COINVOLGIMENTO DELLE NUOVE GENERAZIONI NEL PROCESSO PARTECIPATIVO PER LA DEFINIZIONE DELLE STRATEGIE NELLE 4 AREE PILOTA

Natalina T. Capua¹, Silvia Martini², Gianluca Parodi³, Francesca Altomare⁴, Celeste Pacifico⁵

SOMMARIO

Questo lavoro intende analizzare il processo di partecipazione attuato a livello locale per l'elaborazione delle strategie d'area delle quattro aree pilota dell'Emilia-Romagna. In particolare, la ricerca è focalizzata sul percorso partecipativo attivato dalle coalizioni locali e sui processi specifici di coinvolgimento e di ascolto dei giovani. L'obiettivo è quello di comprendere come sia stato sviluppato a livello locale il processo partecipativo e se per rispondere alle esigenze e ai bisogni delle nuove generazioni siano stati avviati processi dedicati e con quali modalità. Si vuole inoltre verificare se le proposte dei giovani si siano tradotte in interventi nell'ambito delle strategie e in progetti approvati in sede di APQ. Il fine ultimo è trarre insegnamenti utili alla programmazione 2021-27 delle strategie territoriali integrate nell'ambito del nuovo obiettivo 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini della Politica di Coesione.

Il metodo di ricerca è di tipo qualitativo e parte da un'analisi della letteratura per una comparazione tra il processo partecipativo finalizzato alla deliberazione pubblica teorizzato in ambito SNAI ed il Civic engagement per le politiche pubbliche promosso da OCSE. Per comprendere come il metodo SNAI sia stato attuato sono state realizzate interviste semi strutturate di gruppo, somministrate a livello di singola area ai referenti istituzionali, sindaci e tecnici e alle società di assistenza tecnica. Sono poi seguite delle interviste di approfondimento rivolte ai giovani innovatori che hanno partecipato alle attività di ascolto e scouting nella fase di programmazione delle strategie di area, finalizzate a comprendere le modalità di selezione degli attori rilevanti, il contributo fornito, l'utilizzo delle idee e delle proposte nelle fasi successive.

¹ Regione Emilia-Romagna, Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, Bologna, natalina.capua@regione.emilia-romagna.it

² Regione Emilia-Romagna, Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, Bologna, silvia.martini@regione.emilia-romagna.it

³ Regione Emilia-Romagna, Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, Bologna, gianluca.parodi@regione.emilia-romagna.it

⁴ ART-ER, Bologna, francesca.altomare@art-er.it

⁵ ART-ER, Bologna, celeste.pacifico@art-er.it

1. Introduzione⁶

Questa analisi è uno spin off della ricerca “Non è un paese per giovani? quali opportunità per le nuove generazioni nelle aree interne della Regione Emilia-Romagna?”, presentata alla conferenza AISRE 2020 e finalizzata a comprendere “*In che misura le strategie di sviluppo territoriale delle aree interne si sono occupate delle giovani generazioni? Quali sub-strategie sono state messe in campo per trattenere i giovani in loco, rispondendo ai loro specifici bisogni?*”⁷.

Nella precedente attività di ricerca è emerso che, seppure con intensità diverse, le strategie delle quattro aree interne regionali si dimostrano consapevoli dell’urgenza di creare un ambiente favorevole alla permanenza dei giovani e delle famiglie, in modo da contrastare il declino demografico e lo spopolamento. In tutte le strategie delle quattro aree interne pilota dell’Emilia-Romagna sono state rintracciate delle sub-strategie mirate alle giovani generazioni, con circa il 40% degli interventi ed un investimento pari al 22% delle risorse totali; gli interventi sono fortemente centrati sui servizi scolastici e formativi, con una tensione a sintonizzare la formazione con le esigenze di sviluppo locale, favorire l’interazione con il mondo produttivo e promuovere l’autoimpiego. Un elemento innovativo, poi, presente in 3 strategie su 4 è l’obiettivo di accrescere la conoscenza dei luoghi da parte dei giovani, identificata come fattore della motivazione a restare nelle aree interne.

Questa ricerca continua ad osservare l’attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne nella regione Emilia-Romagna per trarne elementi di apprendimento e miglioramento, focalizzandosi sui processi di coinvolgimento e deliberazione attuati a livello locale e in particolare sui processi di engagement dei giovani delle aree interne. Le domande valutative alle quali si vuole rispondere sono: “*Come è stato programmato e attuato il percorso di coinvolgimento partenariale? Qual è stato il ruolo delle nuove generazioni nel processo partecipativo? È stato attuato un processo di coinvolgimento civico (Civic Engagement)? Sono state usate tecniche di coinvolgimento mirato dei giovani? Le proposte dei giovani sono state incluse nelle strategie e si sono tradotte in interventi approvati?*”. Per rispondere a tali quesiti sono state effettuate delle interviste di gruppo ai referenti politici e tecnici di ogni singola area, ed in seguito a gruppi di giovani che avevano partecipato al percorso deliberativo della strategia d’area.

In apertura, è parso utile confrontare il modello di processo partecipativo della SNAI, in cui i risultati attesi in termini di cambiamento perseguiti dalla Strategia d’area vengono discussi in ripetuti momenti di deliberazione pubblica, con il modello del *Civic engagement* promosso dall’OCSE per il miglioramento delle politiche pubbliche, per comprendere quali siano le caratteristiche dell’approccio SNAI che ne fanno un esempio di partecipazione civica e quali elementi invece le siano peculiari.

Nella seconda parte, la ricerca si focalizza sull’impostazione e l’attuazione del percorso partecipativo attivato dalle coalizioni locali delle quattro aree interne pilota, riportando gli elementi emersi dalle interviste effettuate ai referenti delle coalizioni locali e ai giovani delle aree interne che hanno partecipato alle attività partenariali nella fase di programmazione delle strategie di area.

Infine, nelle conclusioni si prova a rispondere alle domande valutative evidenziando le riflessioni emerse circa la difficoltà e la complessità insite nell’*engagement* dei giovani.

⁶ Lavoro svolto dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici Emilia-Romagna in collaborazione con ART-ER.

⁷ <https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/notizie/2020/settembre/considerazioni-sulla-strategia-delle-aree-interne-in-emilia-romagna>

2. Approccio metodologico

Il confronto tra il modello deliberativo SNAI e quello OCSE è basato su un inquadramento teorico e su un'analisi degli elementi caratterizzanti ciascun approccio dal punto di vista dell'oggetto della deliberazione, degli obiettivi, dell'ambito territoriale di riferimento, delle modalità di individuazione e coinvolgimento degli attori rilevanti, degli strumenti di partecipazione. L'approccio SNAI viene anche analizzato alla luce degli 11 principi derivati dalle buone pratiche identificati da OCSE, evidenziando le convergenze e le divergenze.

La ricerca focalizzata sul percorso partecipativo attivato dalle coalizioni locali, si è avvalsa di interviste, basate su una traccia semi-strutturata, sia ai referenti politici e tecnici delle quattro aree interne che a giovani di ogni area interna che hanno partecipato alle attività partenariali nella fase di programmazione delle strategie di area. Dapprima sono stati intervistati, in contemporanea, il sindaco referente dell'area interna e i rappresentanti dell'assistenza tecnica locale. Nei casi in cui vi sia stato un avvicendamento delle figure, dato che dall'avvio del processo di programmazione ad oggi sono passati diversi anni, sono stati coinvolti sia i passati che gli attuali referenti (Basso Ferrarese e Appennino Piacentino-Parmense).

L'intervista è stata orientata a comprendere:

- come è stato programmato il processo di coinvolgimento e come sono stati identificati i soggetti partenariali;
- se sia stato programmato un percorso ad hoc per il coinvolgimento dei giovani, quali giovani sono stati coinvolti, quali bisogni o progetti hanno manifestato e se e come la strategia ha dato ad essi risposta;
- se i referenti confermano gli esiti dell'analisi sulle sub-strategie rivolte alle giovani generazioni condotta dalla ricerca "Non è un paese per giovani?" (questa parte dell'intervista era preceduta da una presentazione sintetica della ricerca);
- quali elementi inattesi, riflessioni e apprendimenti sono stati generati dal processo di programmazione sotteso alla SNAI con riferimento al coinvolgimento delle giovani generazioni e cosa dovrebbe essere migliorato nell'engagement dei giovani.

Successivamente, sono stati intervistati un gruppo di giovani coinvolti nel processo partenariale sotteso all'elaborazione della strategia in ciascuna area, anch'essi in contemporanea. I giovani intervistati sono stati individuati sulla base delle indicazioni del sindaco referente d'area e dei rappresentanti dell'assistenza tecnica locale.

L'intervista è stata orientata a comprendere:

- come l'intervistato/a è arrivato a partecipare alle attività partenariali della SNAI, chi lo ha coinvolto, in quali occasioni, con quali modalità e con quale ruolo, se la sua partecipazione stia continuando in fase di attuazione della strategia;
- quali bisogni o iniziative progettuali abbia manifestato l'intervistato/a, se e come la strategia abbia dato risposta al bisogno o abbia assunto l'iniziativa progettuale;
- cosa abbia significato per l'intervistato/a partecipare a questo processo di coinvolgimento, cosa non si aspettava, cosa cambierebbe per migliorare il processo di coinvolgimento delle giovani generazioni nei processi di sviluppo locale.

3. I processi deliberativi nel policy making: due modelli a confronto

Questo capitolo si pone l'obiettivo di fornire alcune prime riflessioni sui principi teorici e sulle modalità di attivazione che sono alla base dei processi deliberativi, analizzando e mettendo a confronto due diversi approcci: l'approccio SNAI con il modello "place-based" e l'approccio OCSE con il "civic engagement". A partire dall'inquadramento teorico dei due approcci, sono stati individuati alcuni elementi costitutivi ed evidenziate specificità, differenze e aspetti comuni.

3.1. Inquadramento teorico dell'approccio SNAI: il modello place-based

Uno dei pilastri della pianificazione delle politiche di coesione sociale a livello UE (Barca 2009) consiste nell'adozione di approcci *place-based* per promuovere sperimentazioni e mobilitare gli attori locali. Adottare un approccio *place-based* significa coinvolgere le comunità locali, utilizzare le loro conoscenze, collaborare con tutti gli attori del territorio e promuovere la cooperazione inter-istituzionale, letteralmente si tratta di un modello rivolto ai "luoghi" i cui confini esulano dalla definizione amministrativa, per assumere un significato sociale.

In questo senso, il capitale territoriale di un luogo e le istituzioni locali possono indirizzare i processi di sviluppo economico e i loro effetti attraverso l'implementazione di strategie rispondenti ad obiettivi e bisogni locali, individuati, discussi ed implementati in cooperazione con gli attori del luogo. Si parla pertanto di politiche territoriali basate su processi di sviluppo locale di tipo partecipato, che mirano a porre le basi di uno sviluppo sostenibile orientato a integrare aspetti sociali, economici, ambientali e culturali, dove gli attori da coinvolgere, per analizzare e trovare soluzioni, debbano essere rappresentativi della più ampia gamma degli attori portatori d'interesse del territorio locale. Questa dimensione territoriale delle politiche di sviluppo ha trovato un forte spazio nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, che ha visto l'introduzione, a fianco dell'agenda urbana, di una specifica strategia per le aree interne del paese.

La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è un progetto di politica *place-based*, che ha sviluppato nuove modalità di governance locale multilivello, attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato allo sviluppo locale, volto a dare risposta ai bisogni di territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica e demografica.

I programmi di sviluppo locale, mirati a promuovere coesione sociale e contrastare processi di marginalità sociale, sono politiche *place-based*, e vengono identificate da:

- una strategia di sviluppo a lungo termine i cui obiettivi sono definiti sulla base della specificità dei contesti, progettando istituzioni e investimenti rivolti a diverse dimensioni di benessere allo stesso tempo;
- creazione di conoscenza attraverso un processo deliberativo e con il coinvolgimento di tutti gli attori, endogeni ed esogeni;
- produzione di esiti significativi sul contesto socio-economico territoriale, sulla riduzione delle disuguaglianze e sulle capacità relazionali e di governance del territorio ai diversi livelli.

A tal fine, la governance multilivello, è uno strumento prezioso che diviene un dispositivo di democrazia partecipativa dove istituzioni locali, ma anche attori della società civile sono chiamati a prendersi carico del disegno delle strategie e degli interventi.

Uno degli aspetti innovativi apportati dalla SNAI risiede nella dimensione concertativa, dove gli attori locali divengono "risorsa" fondamentale in ogni fase del processo decisionale inerente l'attuazione di politiche alla scala locale. La SNAI ha introdotto procedure e schemi di comportamento, modalità di cooperazione e co-progettazione, con un approccio che va nella direzione della costruzione di una conoscenza condivisa.

L'approccio concettuale della SNAI prevede la definizione di strategie locali articolate in due classi di intervento: i. sviluppo locale, finanziato dai programmi europei regionali, ii. servizi alla cittadinanza - in ambito sanitario, della mobilità e dell'istruzione - finanziati con risorse nazionali.

La programmazione delle strategie di area è stata accompagnata sia da attività di concertazione coordinate direttamente dalle coalizioni locali sia da alcuni momenti di concertazione "istituzionale" che hanno coinvolto tutti i livelli di governo - Stato, Regione e Sistema locale - con gli attori locali interpellati con riferimento ai diversi ambiti di intervento. Questi momenti di concertazione istituzionale sono stati denominati "focus 1 scouting", calendarizzato dopo la presentazione della bozza di strategia⁸, e "focus 2", calendarizzato dopo la presentazione della strategia preliminare.

A livello strettamente operativo, le modalità di coinvolgimento adottate con la SNAI a livello locale sono state varie e si sono ispirate a diverse metodologie partecipative calibrate su ogni area interna per fare emergere fabbisogni e idee di attori rilevanti (agricoltori, imprenditori, medici, insegnanti, dirigenti socio-sanitari, autisti dei mezzi pubblici e utenti, innovatori, ambientalisti ecc.), dai quali il processo di policy ha estrapolato elementi di conoscenza per poter prendere delle decisioni.

L'aspetto caratterizzante è l'identificazione di soggetti innovativi, che determinano la scelta della "filiera cognitiva" trainante l'idea guida e il processo di apprendimento collettivo e conoscenza condivisa che il percorso attiva.

3.2 Inquadramento teorico dell'approccio OCSE: il Civic engagement

La crescente complessità del policy making e la difficoltà a trovare soluzioni ad alcuni problemi collettivi anche urgenti, hanno spinto politici, decisori politici, organizzazioni della società civile e cittadini a riflettere sul come le decisioni pubbliche dovrebbero essere assunte. Su questo tema l'OCSE, a partire dal 2020, ha raccolto evidenze e dati che supportano l'idea che la partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico può fornire politiche migliori, rafforzare la democrazia e costruire la fiducia.

Nello specifico l'OCSE si è concentrato sulle pratiche innovative di partecipazione dei cittadini per analizzare le nuove forme di deliberazione partecipata, processi decisionali collaborativi e partecipativi che si stanno sviluppando in tutto il mondo.

L'obiettivo dell'OCSE è promuovere pratiche partecipative per aumentare la trasparenza delle politiche pubbliche e del processo decisionale: coinvolgere i cittadini nelle deliberazioni sulle complesse questioni affrontate dalle istituzioni europee è essenziale per la legittimità democratica, oltre a essere importante per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dell'UE.

I processi deliberativi rappresentativi - denominati "processi deliberativi" - sono uno dei metodi più innovativi per promuovere la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica. Molte questioni

⁸ Il percorso di costruzione della strategia d'area si sviluppa in fasi di complessità crescente, a partire dalla scrittura di un primo documento, definito «Bozza di strategia», attraverso il quale il territorio elabora una idea-guida; la fase successiva vede la definizione di una «traiettoria del cambiamento», ovvero, la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e *know-how* radicate nel territorio, che viene descritta nel documento denominato «Preliminare alla definizione della strategia d'area»; sulla base del «Preliminare» inizia la fase centrale di animazione e co-progettazione degli interventi, attraverso la ricerca e il coinvolgimento dei soggetti che possono portare un contributo alle linee d'azione identificate, il coinvolgimento sul territorio dei soggetti rilevanti negli ambiti prioritari, l'immissione di competenze specifiche e il confronto con altre esperienze. Strumenti centrali della co-progettazione sono i gli «scouting» e i «focus group». Questa fase produce il documento definito «Strategia d'area», nel quale i contenuti del «Preliminare» vengono declinati in interventi e azioni specifiche, risultati attesi e indicatori di risultato. La Strategia d'area, una volta condivisa dal Comitato tecnico aree interne e dalla Regione è trasmessa all'Agenzia per la Coesione territoriale, che dà avvio alla fase di preparazione del quarto e ultimo documento: l'Accordo di programma quadro. Quest'ultimo è lo strumento attuativo dell'intesa istituzionale tra area progetto (rappresentata dal sindaco referente), Regione e Stato (Agenzia per la coesione territoriale e le altre amministrazioni centrali).

di politica pubblica richiedono decisioni difficili da prendere, poiché i loro benefici sono spesso evidenti solo nel lungo termine, mentre i costi sono sostenuti nel breve termine. I processi deliberativi aiutano a giustificare l'azione e l'investimento su tali questioni, poiché sono progettati in modo da superare gli interessi politici di parte, incentivando i partecipanti ad agire nell'interesse del bene pubblico. La **democrazia deliberativa** è la teoria che afferma che in politica le decisioni dovrebbero essere il risultato di una discussione equa e ragionevole tra i cittadini.

Rispetto a questo tipo di processi di deliberazione partecipata l'OCSE ha identificato e analizzato i **tre fattori** comuni:

1. Deliberazione, che implica valutare attentamente diverse opzioni, avere accesso a informazioni accurate e pertinenti e avere partecipanti in grado di raggiungere una decisione di gruppo;

2. Rappresentatività, ottenuta attraverso un campionamento che assicuri una selezione rappresentativa del profilo demografico della comunità (contro censimento o altri dati simili);

3. Impatto: i decisori accettano di rispondere e agire in base alle raccomandazioni.

Inoltre, l'OCSE ha individuato una serie di principi per fornire ai decisori politici indicazioni utili per l'istituzione di processi deliberativi di qualità. I principi sono desunti dalle buone pratiche analizzate e sono sintetizzabili in:

1. *Purpose* – obiettivo, che deve essere chiaramente delineato ed esplicitato dall'inizio
2. *Accountability* – rendicontazione, ovvero restituzione e feedback sull'utilizzo delle indicazioni raccolte
3. *Transparency* – trasparenza del processo
4. *Inclusiveness* – inclusività, cioè coinvolgimento dei gruppi sotto-rappresentati
5. *Representativeness* – rappresentatività che deriva da un campionamento che rappresenti la comunità
6. *Information* – disponibilità ampia di informazioni assicurata ai partecipanti
7. *Group deliberation* – decisione collettiva, cui i partecipanti dovrebbero essere in grado di arrivare
8. *Time* – tempo, che deve essere assicurato in maniera adeguata
9. *Integrity* – integrità, assicurata dalla terzietà del gruppo di coordinamento
10. *Privacy* – tutela della privacy dei partecipanti per assicurarne l'indipendenza
11. *Evaluation* – valutazione del processo da parte dei partecipanti e del gruppo di coordinamento.

Il coinvolgimento dei cittadini nei processi deliberativi può essere sotto forma di consultazione, che presuppone una relazione reciproca tra cittadino e governo, la definizione chiara del tema, la disponibilità delle informazioni rilevanti ed il feedback sui risultati del processo o nella forma del **Civic engagement**, nel quale i cittadini partecipano attivamente a tutte le fasi del ciclo di vita della policy e dispongono di tutte le risorse necessarie (informazioni ma anche dati e strumenti digitali) oltre che ricevere feedback regolari sull'utilizzo delle loro raccomandazioni da parte dei decisori.

Una caratteristica fondante del *Civic engagement*, è che esso genera fiducia ed è essenziale per la coesione sociale e il benessere dei cittadini. Le informazioni sugli attori coinvolti e sulle modalità del processo decisionale pubblico sono essenziali per garantire che il Governo risponda del proprio operato, per preservare la fiducia nelle istituzioni pubbliche e favorire condizioni di parità. In tal senso, il *Civic engagement*, incentivando la partecipazione degli individui alle sfide della società civile (tutela dei diritti, decisioni pubbliche, iniziative di sensibilizzazione su temi di interesse generale ecc.), si può definire come una forma di **impegno sociale** rivolto al miglioramento della qualità della vita collettiva e alla soluzione di

problemi della comunità. Essere cittadini ed esercitare il proprio ruolo richiede una consapevolezza della propria identità e delle proprie abilità in relazione alle azioni da proporre, ed un senso di appartenenza alla comunità. Attraverso il coinvolgimento civico l'individuo si sente parte integrante della comunità in cui vive ed agisce, rafforzando le reti di relazione, responsabilizzandosi rispetto alle problematiche presenti nel dibattito pubblico e contribuendo alla creazione di capitale sociale.

3.2.1 Confronto tra i due approcci e prime riflessioni

Per comprendere se e in che modo l'approccio SNAI contenga gli elementi caratterizzanti i processi deliberativi rappresentativi nella forma del *Civic engagement* lo si è messo a confronto con il modello OCSE, sia analizzandone gli elementi costitutivi, sia verificandone la coerenza con gli 11 principi tratti dalle buone pratiche

Le tabelle che seguono illustrano sinteticamente gli esiti del confronto e gli elementi di convergenza e divergenza rispetto ai principi del *Civic engagement*.

Focalizzando l'attenzione sugli elementi costitutivi e le caratteristiche specifiche dei due approcci, si possono avanzare alcune prime considerazioni e riflessioni:

- Entrambi i modelli promuovono processi deliberativi per mettere in valore le conoscenze individuali e gli elementi endogeni di un territorio, di una città o di una comunità (ma anche esogeni nella SNAI).
- La SNAI identifica e delimita precisi ambiti territoriali caratterizzati da una certa omogeneità e contiguità (classificazione aree interne) ed il territorio è elemento fondante del processo deliberativo. Il focus del processo deliberativo nell'approccio l'OCSE è invece sulla decisione pubblica da assumere.

Tabella 1: Processi deliberativi - confronto tra approccio OCSE e SNAI

ELEMENTI COSTITUTIVI	Approccio "place-based" SNAI	Approccio "Civic engagement" OCSE
Processo attivato	Processo deliberativo finalizzato allo sviluppo locale di un'area interna	Processo deliberativo finalizzato all'assunzione di una decisione pubblica
Obiettivo generale	Definire una strategia territoriale integrata	Trovare soluzioni condivise a problemi pubblici rafforzando la democrazia e la fiducia dei cittadini
Contesto territoriale di riferimento	Aree interne	Variabile: città, quartieri, aree vaste, ecc.
Destinatari	Comunità locali (luoghi: identità, cultura, valori)	Società civile
Promotori	Livello nazionale: Governo, Agenzia Coesione territoriale e CTAI Livello regionale: Amministrazione regionale Livello locale: Associazioni tra Comuni	Governo nazionale e/o locale, singolo cittadino, gruppi, associazioni, rappresentanze, ecc.
Attori rilevanti	Rappresentanti della comunità locale sui temi di interesse (es. Dirigenti socio-sanitari, insegnanti, dirigenti scolastici, agenzie di mobilità, imprenditori, ambientalisti, ecc.)	Rappresentanti della società civile (cittadini, stakeholder, imprese, accademici, gruppi di <i>advocacy</i> , commercianti, sindacati, ecc.)
Modalità di coinvolgimento	Attivazione di metodi partenariali e inclusivi di democrazia deliberativa (es. fasi di scouting degli innovatori: focus group di confronto e approfondimento)	Momenti partecipativi organizzati <i>ad hoc</i> (es. <i>open call</i> , incontri pubblici o tavole rotonde)
Caratteristiche specifiche	<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivo generale definito (riduzione dello spopolamento) - Mobilitazione degli attori locali - Promozione dell'integrazione fra territori - Orientamento ai risultati - Governance multilivello - Bottom up e co-progettazione - Produzione di conoscenza attraverso la cooperazione tra soggetti endogeni ed esogeni 	<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivo delineato e chiaro, legato a un problema pubblico definito - Coinvolgimento civico della società civile - Partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico - Sviluppo e crescita di un'identità individuale e quindi di valori civici - Condivisione ampia delle informazioni

Fonte: nostra elaborazione sulla base dei riferimenti inseriti in bibliografia

- Il processo SNAI parte da una profonda analisi contestuale portata avanti attraverso un processo di istruttoria pubblica, l'OCSE invece sembrerebbe mettere in luce singole problematiche su contesti specifici.
- La SNAI ricerca gli innovatori, cioè i soggetti della comunità locale più "illuminati", portatori di idee e di strumenti ma in essa manca il tema della rappresentatività della società civile cioè il campionamento casuale da cui viene effettuata una selezione rappresentativa che è tipico dell'approccio OCSE.
- Il coinvolgimento (inteso come informazione) e la partecipazione (intesa come partecipazione attiva alle decisioni) della comunità al processo partecipativo messo in campo, sono caratteristiche di entrambi gli approcci - SNAI e OCSE - con la finalità di far sentire il singolo individuo parte integrante della comunità in cui vive ed agisce, accrescendo la sua responsabilità rispetto alle criticità presenti nel dibattito pubblico e rafforzando la sua fiducia nelle istituzioni.
- Il processo SNAI si caratterizza per la presenza e il coinvolgimento di più livelli istituzionali cui sono attribuiti ruoli e funzioni diverse (governance multilivello), nel processo OCSE la governance dipende dalla decisione pubblica da assumere.
- Nell'approccio SNAI è presente un coinvolgimento istituzionale forte, impegnato a conquistare e ottenere la fiducia della comunità locale e aumentare le possibilità di riuscire nel suo difficile compito di bilanciamento dei poteri a livello locale, nell'approccio OCSE il focus è più sulla società civile chiamata a rafforzare e alimentare la solidità della democrazia e a costruire maggiore fiducia verso le istituzioni.

Tabella 2: Principi del Civic engagement, convergenza e divergenza con l'approccio SNAI

PRINCIPI DEL CIVIC ENGAGEMENT (OCSE)	Approccio SNAI	
	Colore	- intenso = convergenza + intenso = divergenza
Obiettivo (1. Purpose) L'obiettivo è delineato come un compito chiaro ed è legato a un problema pubblico definito.		
Responsabilità (2. Accountability) Intesa come impegno pubblico da parte dell'autorità pubblica a rispondere o agire su raccomandazioni dei partecipanti in modo tempestivo. Monitorando l'attuazione di tutte le raccomandazioni accettate con regolari relazioni pubbliche sullo stato di avanzamento.		
Trasparenza (3. Transparency) Il processo deliberativo dovrebbe essere annunciato pubblicamente prima che inizi.		
Inclusività (4. Inclusiveness) Il coinvolgimento anche di gruppi sottorappresentati.		
Rappresentatività (5. Representativeness) Campionamento casuale da cui viene effettuata una selezione rappresentativa.		
Informazione (6. Information) I partecipanti dovrebbero avere accesso ad una vasta gamma di informazioni precise e pertinenti; aver l'opportunità di ascoltare e fare domande ai relatori che li presentano, compresi gli esperti e i sostenitori scelti dai cittadini stessi.		
Deliberazione (7. Group Deliberation) I partecipanti dovrebbero essere in grado arrivare a decisioni condivise per sostenere le loro raccomandazioni collettive alle autorità pubblica.		
Tempistica (8. Time) La deliberazione richiede tempo adeguato affinché i partecipanti imparino, soppesino le informazioni e sviluppino raccomandazioni, a causa della complessità della maggior parte delle politiche.		
Terzietà (9. Integrity) Il processo deve essere svolto da una squadra di coordinamento diversa dalla autorità pubblica.		
Privacy (10. Privacy) Garantire la privacy dei partecipanti per proteggerli da un'attenzione mediatica indesiderata, nonché per preservare l'indipendenza dei partecipanti e garantire che non siano corrotti o ricevano pressioni da parte di gruppi di interesse o attivisti.		
Valutazione (11. Evaluation) Dovrebbe esserci una valutazione anonima da parte dei partecipanti. Una valutazione dovrebbe essere condotta da parte del gruppo di coordinamento per valutare se è stato raggiunto l'obiettivo e come migliorare le pratiche future.		

Fonte: nostra elaborazione sulla base dei riferimenti inseriti in bibliografia

L'analisi di convergenza/divergenza rispetto agli 11 principi evidenzia una distanza dell'approccio SNAI rispetto al processo deliberativo basato sul *civic engagement* in particolare con riferimento a:

- **rappresentatività e inclusività** nei confronti della società civile: il metodo rigoroso di campionamento previsto nel modello OCSE, finalizzato alla rappresentanza della comunità, con una particolare attenzione ai gruppi sociali sotto-rappresentati non trova una corrispondenza nel processo di partecipazione basato sull'individuazione di innovatori, di soggetti chiamati a partecipare sulla base della loro capacità di essere portatori di visione, di cambiamento, di conoscenza, tipica della SNAI;
- presidio dell'**informazione**, per assicurare una simmetria informativa tra promotori del processo e cittadini-decisor e **valutazione** da parte dei partecipanti e del gruppo di coordinamento del processo stesso, al fine di promuovere la qualità della decisione pubblica: si tratta di due principi, particolarmente attenzionati nel *civic engagement*, meno centrali nella SNAI più orientata ai risultati, adattiva nei processi e impegnata nella costruzione di conoscenza comune
- **terzietà** del gruppo di coordinamento rispetto all'istituzione, autorità, associazione, che promuove il processo deliberativo: nel *civic engagement* serve ad assicurare l'integrità del processo, nella SNAI il coinvolgimento diretto delle istituzioni e la concertazione in tutte le fasi della costruzione della strategia rafforza l'*ownership* condivisa ed il superamento delle visioni campanilistiche.

4. I percorsi partecipativi attivati dalle aree interne dell'Emilia-Romagna

Con l'obiettivo di ricostruire l'iter di coinvolgimento e di partecipazione delle comunità locali nel percorso di costruzione delle strategie locali delle aree interne sono state organizzate e realizzate 8 interviste di gruppo, prima con i referenti politici (sindaco referente di area) e tecnici (rappresentanti dell'assistenza tecnica locale) delle quattro aree interne e in seguito con i giovani coinvolti nel processo partecipativo in ogni area interna.

4.1 Interviste ai referenti delle aree interne

L'intervista ai referenti politici e tecnici delle quattro aree interne ha coinvolto complessivamente 11 persone e si è focalizzata sui seguenti aspetti:

- **Il processo di coinvolgimento in generale:** come è stato programmato, come sono stati identificati i soggetti partenariali, quali sono state le difficoltà, quali metodologie e strumenti sono stati adottati.
- **Il coinvolgimento dei giovani:** se è stato programmato un percorso ad hoc, quali giovani sono stati coinvolti, quali bisogni o progetti hanno manifestato e se e come la strategia ha dato ad essi risposta.
- **Quali sono e come sono emerse le sub-strategie rivolte alle giovani generazioni:** quali sono le sub-strategie rivolte ai giovani, come si è arrivati a definire gli interventi e le sub-strategie di ogni area interna, perché si è puntato su quegli interventi. Questa parte dell'intervista è stata preceduta da una presentazione sintetica della ricerca "Non è un paese per giovani?" che includeva la presentazione delle sub-strategie rintracciate in ogni strategia per attrarre giovani e famiglie.
- **Le riflessioni e le proposte per coinvolgere i giovani:** quali sorprese, riflessioni e apprendimenti sono stati generati dal processo di programmazione sotteso alla SNAI con riferimento al coinvolgimento delle giovani generazioni, cosa dovrebbe essere migliorato nell'engagement dei giovani.

Di seguito, per ognuno degli aspetti sopra indicati, vengono riportati gli esiti delle interviste suffragati da alcune affermazioni degli intervistati.

4.1.1 Il processo di coinvolgimento in generale

Il carattere complesso e articolato della SNAI (descritto al paragrafo 3.1), ha portato i sindaci e le autorità locali ad avvalersi di un soggetto di assistenza tecnica locale per la programmazione della strategia di sviluppo e del sotteso percorso di coinvolgimento della comunità locale.

Innanzitutto, è bene sottolineare che in tutte e quattro le aree i Sindaci sono stati i primi attori e il punto di partenza del processo partenariale.

In ogni area sono stati organizzati gli incontri partenariali previsti dalla metodologia SNAI: un primo focus group per l'analisi dei bisogni e lo scouting degli innovatori; un secondo focus group più focalizzato sul preliminare di strategia, sempre articolato sui diversi temi. I momenti di coinvolgimento e confronto sono stati numerosi in tutte le aree e pianificati sulla base delle necessità della programmazione. Al di fuori dei momenti canonici previsti dalla metodologia SNAI (focus 1 e focus 2) che hanno coinvolto i rappresentanti del livello di governance nazionale, regionale e locale, gli strumenti di coinvolgimento utilizzati sono stati diversi in ogni area interna: ad esempio in certi casi sono state effettuate interviste ad opinion leaders locali per comprendere aspirazioni e aspettative, oppure sono stati organizzati tavoli tematici di lavoro per ascoltare e raccogliere fabbisogni e idee, o ancora sono stati realizzati focus group ed incontri mirati.

Le aree hanno adottato modalità diverse di identificazione degli stakeholders locali: in alcuni casi gli stakeholders o "innovatori" sono stati indicati direttamente dai Sindaci e dalle giunte comunali del territorio. In altri la conoscenza approfondita del territorio e degli attori locali da parte dell'Assistenza tecnica locale ha orientato la selezione dei soggetti locali da ascoltare (come nel caso di Caire nell'Appennino Emiliano e del GAL nell'Alta Valmarecchia).

Il processo di ascolto non è stato pianificato ma si è sviluppato progressivamente sulla base dei feedback e dei soggetti coinvolti. I soggetti da ascoltare non sono stati identificati quindi tutti nello stesso momento, ma c'è stato un lavoro di scouting continuo, con attori locali che hanno segnalato altre persone, considerate "innovatori", che sono state a loro volta coinvolte (effetto "palla di neve").

L'articolazione delle strategie territoriali sui temi dello sviluppo locale e dei servizi di cittadinanza ha condizionato alcune scelte partenariali. Ad esempio, sui servizi di istruzione, sanitari e di mobilità i soggetti coinvolti sono stati i soggetti istituzionali competenti (es. dirigenti scolastici, delle AUSL, delle agenzie di mobilità). Per lo sviluppo locale è stato determinante il tema prioritario nell'idea guida della strategia (es. in Appennino Emiliano la strategia fortemente focalizzata sul rafforzamento della filiera produttiva del parmigiano reggiano di montagna ha orientato l'identificazione dei soggetti da coinvolgere: soggetti della ricerca e produttori).

Le difficoltà incontrate sono state ricondotte all'eterogeneità del territorio, alla complessità dell'architettura istituzionale e degli attori coinvolti, alla mancanza di consuetudine alla cooperazione interistituzionale.

La voce degli intervistati

"...nel tentativo di capire quali soggetti coinvolgere si è partiti dai Sindaci" ... ".... Da qui si è poi arrivati ad organizzare focus e incontri dove è stata raccontata la SNAI. Si è trattato di un percorso lungo, complesso ed estremamente variegato"

"...dal punto di vista della metodologia adottata si può dire che si è dovuto continuamente ripensare a come andare avanti e rivedere il processo. Ci siamo resi conto che non era sufficiente il "normale"

coinvolgimento, per raccogliere le problematiche e i fabbisogni, è stato necessario lavorare con i singoli interlocutori...”

“in Appennino reggiano i sindaci si sono fatti “rappresentanti corali” dei bisogni”; ...relativamente al metodo adottato non c’è stata una progettazione compiuta...una buona conoscenza e visione del territorio ha reso non difficile individuare i soggetti da coinvolgere”. “...Chi non si conosceva è stato portato da altri. Nessuno è stato coinvolto per caso e ognuno ha portato qualcun’altro con l’idea di coprire tutti i temi di interesse”

“... le criticità maggiori sono state la composizione dell’area con territori vari e diversificati, con 2 province, 3 distretti scolastici, 3 distretti socio-sanitari, 2 agenzie dei trasporti e la costruzione del dialogo per la definizione degli obiettivi e avviare la fase di co-progettazione”

“...non abbiamo adottato una metodologia particolare ma abbiamo seguito gli assi della strategia, guardando ai settori” ... “diversi sono stati i giovani che hanno raccontato i loro progetti, i loro bisogni che hanno raccontato la loro esperienza anche con passione e con entusiasmo giovanile...che a volte fa la differenza”

“...l’eterogeneità dei due territori - Unione Terre e Fiumi e Unione Delta del Po - dal punto di vista geografico, della storia e per la valenza territoriale è stato il primo grande ostacolo”; “successivamente si è riusciti a fare il salto di qualità e cominciare a ragionare su progetti trasversali...”

4.1.2 Il coinvolgimento dei giovani

Il processo di coinvolgimento non è stato concepito e attuato con la finalità principale di engagement dei giovani del territorio, e infatti è avvenuto con modalità differenti nelle diverse aree. Ad esempio, nel Basso Ferrarese sono stati somministrati questionari a giovani studenti per indagare il loro stile di vita, ma l’indagine ha prodotto risultati insoddisfacenti, mentre nell’Appennino Emiliano sono stati organizzati degli incontri mirati con gli studenti.

Qualche giovane da coinvolgere è stato indicato da sindaci, assessori e da altri attori del territorio ed è stato, perlopiù, invitato a partecipare ai momenti di ascolto per contribuire a evidenziare problemi e delineare possibili azioni sui diversi temi oggetto della SNAI.

In generale non è stato facile coinvolgere i giovani, e pertanto in molti casi i loro bisogni sono stati espressi dagli adulti – che hanno agito da mediatori e interpreti - e tradotti in progetti nella strategia, soprattutto in relazione al tema della scuola e della formazione.

Alcuni fabbisogni e proposte avanzate dai giovani coinvolti non sono stati assunti dalle strategie e non sono divenuti progetti a causa della mancanza di misure coerenti e risorse finanziarie, ad esempio l’idea di uno spazio per il co-working in Appennino Piacentino-Parmense.

La voce degli intervistati

“...si è partiti con i giovani segnalati dai sindaci e poi con “effetto palla di neve” sono stati segnalati e contattati altri giovani da coinvolgere”

“...non c’è stato un focus specifico sui giovani, per ogni progetto abbiamo sempre sollecitato i portatori di interesse a coinvolgere gli appartenenti al proprio gruppo anche persone giovani. Quindi abbiamo raccolto sollecitazioni da parte di giovani. Si sono raccolte le idee dai singoli gruppi coinvolti, anche da quelli informali”

“...abbiamo individuato dei soggetti che a loro volta hanno coinvolto altre persone: boscaioli, imprenditori agricoli, gestori di strutture ricettive, allevatore di carne e altri...”

“...Il contributo degli attori è stato basso, poco entusiasti” “Tutti i bisogni riferiti ai soggetti giovani - per fascia di età e tipologia di fragilità - sono stati espressi dagli adulti tutto sommato abbastanza sensibili ai problemi dei giovani.” “C’è stato qualche soggetto giovane che non siamo riusciti a coinvolgere nella fase di programmazione della SNAI e che sta per essere coinvolto ora nella fase di attuazione della strategia...”

“...il progetto della sentieristica e dei percorsi naturalistici e sentieristici anche al fine della promozione territoriale rappresenta il primo coinvolgimento e ascolto dei giovani.” “...è molto difficile intercettare i giovani in un percorso che non sia concreto ma senza la SNAI sicuramente i giovani non si sarebbero sentiti coinvolti”

“...non è mai stato dedicato un momento di approfondimento specifico rivolto ai giovani ma nella fase iniziale di costruzione della strategia è stato chiesto ai Sindaci di segnalare all’assistenza tecnica qualche soggetto giovane e attivo sul territorio...”

“... i ragazzi invece sono stati ascoltati e ci siamo preoccupati di parlare con loro...sono stati interpellati in due operazioni: due incontri con due persone scelte dai ragazzi e una grande assemblea organizzata a cui ha partecipato anche il presidente Bonaccini...”

“...Quello che invece si potrebbe migliorare è che si potrebbe esprimere meglio nella strategia sono le risposte ai bisogni, perché la strategia ti costringe a stare dentro a maglie definite”

“...Effetto deterrente, se si mette a fuoco un’idea o un progetto e poi non si riesce a rispondere alla richiesta. “...spesso si è detto ai giovani di essere creativi - pensate al futuro e pensate in grande- e di proporre idee e progetti che poi non si sono potuti realizzare perché non è stato possibile finanziare. Questo è stato l’effetto delusione della SNAI...”

4.1.3 Quali sono e come sono emerse le sub-strategie rivolte alle giovani generazioni

Questa parte dell’intervista è stata preceduta da una presentazione dei risultati della ricerca “Non è un paese per giovani”, e in particolare delle sub-strategie emergenti in ogni area interna per attrarre giovani e famiglie sul territorio, stimolando la riflessione dei partecipanti.

Le sub-strategie rivolte alle nuove generazioni, sintesi della ricerca “Non è un paese per giovani”

Nella **strategia dell’Appennino Emiliano** è centrale la necessità “...di attrarre nuove compagini demografiche”, ossia giovani e famiglie, trattenere la popolazione garantendo servizi nei “*momenti delicati del ciclo di vita*” e soddisfare “*le attese di realizzazione sociale e personale*” dei giovani. Assicurare la **nascita** in condizioni di sicurezza; l’**infanzia** con la garanzia di un buon percorso scolastico di primo grado e per contrastare i disagi e il disturbo dell’apprendimento “*costruire e trasmettere ai suoi più giovani membri... visioni positive della dimensione locale e delle sue pratiche comunitarie*”. Opportunità per la **gioventù** con la strutturazione del percorso curricolare nel ciclo secondario superiore che sia in linea con le competenze richieste dal sistema produttivo locale “*innovare significativamente i contenuti e la gestione dei modelli formativi e di introdurre nella realtà educativa la dimensione territoriale*”.

La strategia del **Basso Ferrarese** è dichiaratamente a sostegno delle fasce deboli dell’area: anziani e minori. Con chiarezza si punta a “*migliorare la qualità della vita per i giovani ... le leve del cambiamento sono la scuola e la formazione per ridurre la dispersione scolastica, prevenire forme di*

disagio, rafforzare il senso civico, comunitario e di cittadinanza, alimentare la conoscenza e la relazione con il proprio territorio” ... “la creazione di opportunità per i giovani, per legarli al territorio e contestualmente ridurre o prevenire situazioni di disagio, che possono tradursi in dispersione scolastica o mancanza di lavoro”... “farli innamorare del proprio territorio”, acquisire competenze che agevolino l’ingresso nel mercato del lavoro.

La strategia dell’**Appennino piacentino** si propone di migliorare le condizioni di vivibilità dell’area affinché le famiglie che già vi risiedono permangano e affinché nuove famiglie decidano di trasferirsi, sottolineando la centralità dei giovani, per contrastare l’acuirsi dei fenomeni di “spopolamento e invecchiamento” che “*provocano la rarefazione delle presenze più giovani con indebolimento dei servizi scolastici*” resi evidenti nella “*numerosità delle classi, nella limitata copertura di scuole superiori (due soli istituti) e nella carenza/assenza, di servizi di tempo lungo e doposcuola nei primi cicli*”. Vi è inoltre l’obiettivo “*di introdurre nell’area un’offerta flessibile, allineata alle esigenze della modernità ed alle vocazioni lavorative del territorio; attenta alle esigenze di conciliazione dei tempi scuola-famiglia e alle difficoltà di spostamento dei ragazzi.*

Nella strategia dell’**Alta Valmarecchia** l’attenzione verso i giovani è esplicitata in due forme. La prima riguarda la necessità di accrescere la conoscenza delle giovani generazioni del proprio territorio anche per rafforzare le motivazioni della scelta di restare: “*La debolezza della percezione della qualità effettiva del proprio luogo e delle sue potenzialità appare oggi uno di meccanismi più insidiosi che spingono i giovani all’abbandono del proprio territorio....è fondamentale che ...si lavori per generare un nuovo storytelling per la vallata, capace di adeguatamente e creativamente “narrarla” ai viaggiatori/visitatori e, nella chiave di una sostanziale crescita di consapevolezza, ai propri stessi cittadini*”. La seconda forma è connessa alla vocazione agricola dell’area e alla necessità di contrastare l’abbandono delle terre promuovendo il ricambio generazionale delle aziende agricole “*operando per la promozione del “ringiovanimento” dei conduttori e per la specializzazione delle loro produzioni, per accrescerne quel valore aggiunto che può assicurare la stabilità e sostenibilità delle aziende sul territorio*”.

In tutte le sub-strategie è presente un rilevante investimento in istruzione e formazione e in 3 strategie su 4 si rintracciano interventi finalizzati ad accrescere nei giovani la conoscenza dei luoghi di residenza.

Le sub-strategie individuate nelle quattro strategie d’area, attraverso l’analisi condotta nella ricerca “Non è un paese per giovani”, vengono, nel complesso, confermate e validate dai referenti politici e dall’assistenza tecnica locale. Gli interventi a beneficio di giovani e famiglie delle diverse strategie di area rispondono a bisogni raccolti in fase di concertazione con l’intento generale di rendere più attrattivi i territori per le famiglie e contrastare il declino demografico e lo spopolamento.

In taluni casi non è stato possibile dare risposta a bisogni e idee progetto specifici per mancanza di coerenti misure e risorse finanziarie. Ciò ha generato delusione e difficoltà a gestire le aspettative deluse dei destinatari. Pertanto, la selezione finale degli interventi è stata condizionata dall’offerta di misure prevista dai programmi.

Nel Basso Ferrarese erano stati riportati, dagli adulti coinvolti (presidi, docenti, ecc.), fabbisogni diversi per le varie fasce di età: per i bambini della fascia 0-6 anni la necessità di supporto genitoriale pre e post nascita, a cui però la strategia non ha dato risposta. Per i ragazzi delle scuole primarie e secondarie il bisogno di servizi e spazi per il tempo libero extrascolastico a cui è stata data risposta con il progetto PECO (Patto educativo di comunità). Per i giovani più grandi il bisogno era quello di trovare lavoro per rimanere nell’area, a cui è stata data risposta con il progetto GoToJob. In generale poi è emerso il problema del contenimento delle fragilità familiari a cui è stata data solo in parte una risposta con il progetto Mai+soli.

Nell’Appennino piacentino-parmense il bisogno identificato dai sindaci per contenere lo spopolamento è stato quello della conciliazione dei tempi scuola-lavoro. Inoltre, era emerso il tema dei giovani e del lavoro collegato alle cooperative di comunità per favorire forme di autoimpiego. Alcuni progetti sono stati identificati dai giovani, come la necessità di creare uno spazio di coworking, ma non è stato inserito in strategia perché non si è trovato il modo di finanziarlo tramite la SNAI.

Nell'Appennino Emiliano il bisogno centrale, emerso anche grazie ad una ricerca della Camera di Commercio (CCIAA) sui giovani, era quello di accompagnare i giovani della montagna verso un percorso formativo più esteso, al fine di acquisire competenze spendibili nel territorio per non esser costretti ad andare via. Collegato a questo bisogno vi è quello di valorizzare le scuole, quale componente fondamentale del tessuto giovanile. Da queste premesse è nato il progetto Laboratorio Appennino. Altri bisogni identificati erano legati al supporto alle famiglie, con il punto nascita (soppresso per ragioni di sottodimensionamento rispetto agli standard nazionali) e con servizi per l'infanzia che hanno preso forma con il progetto Piattaforma 0-10; e al tema occupazionale anche tramite autoimpiego e con le cooperative di comunità e al tema della connettività digitale, sentitissima dai giovani.

In Alta Valmarecchia il coinvolgimento di giovani imprenditori ha portato a identificare come importante il tema della sentieristica per il turismo ciclopedonale ma la strategia ha potuto rispondere solo in parte (di 7 percorsi ad anello ne è stato incluso solo coerente con gli strumenti finanziari). Altre piste di lavoro per la valorizzazione forestale lanciate da un giovane boscaiolo non si sono attuate per l'elevata frammentazione delle proprietà terriera privata e perché non è stato trovato un consenso con altri attori della filiera. Rilevante è stato anche il bisogno di mobilità per i giovani che sono costretti a comprare un mezzo di trasporto per spostarsi.

La voce degli intervistati

“i bisogni espressi dagli adulti a partire dalla suddivisione per fasce di età...supporto genitoriale...servizi per il tempo libero extrascolastico...bisogno di socializzare... puntare su progettualità finalizzate a rendere il territorio bello da abitare e da vivere anche per chi arriva da fuori”

“...l'idea che emerge sempre più spesso è di portare anche nel ferrarese l'“attrattività” ... affinché i ragazzi decidano di restare sul territorio”; “avvicinare i bisogni delle aziende locali alla formazione dei giovani”

“l'elemento centrale su cui lavorare è parso l'accompagnare i giovani della montagna verso un percorso formativo più esteso ...la scuola è una componente fondamentale del tessuto giovanile della montagna. C'è una presenza rilevante di giovani, con un forte impatto visivo per il paesaggio montano durante gli orari di ingresso e uscita degli studenti...; “... il progetto “Piattaforma 0-10 anni” pone una grande attenzione sui rischi del disagio giovanile nel loro primo sorgere e offre un approccio precoce e pedagogico al problema”

“il progetto della sentieristica è stato spinto dai giovani ... ha proposto i 7 percorsi colorati, uno per ogni comune e con difficoltà diverse. Ma di questi uno solo quello del minatore poteva essere coerente con quello che è un progetto più ampio di sentieristica.... La Buratta (insegnante di lettere) evidenziava la difficoltà di vivere in montagna e di spostarsi... anche per i figli che crescono e che sono costretti a comprare la macchina...non siamo partiti dal nulla ma da un lavoro già avviato attraverso la costituzione del GAL che è stato di supporto alla Strategia e funzionale all'integrazione con altri Programmi e strumenti e al lavoro comune...”

“...è rilevante evidenziare la dimensione delle aree e la vicinanza a poli centrali. Noi siamo nell'entroterra ma siamo anche vicini a Rimini e a San Marino e i giovani sono attratti da questo. Anche per questo motivo puntiamo a far conoscere ai giovani il loro territorio”

“molti sindaci hanno trovato risposta, a come far restare le persone, nei servizi per le famiglie e nella conciliazione dei tempi scuola-lavoro...il tema dei giovani e del lavoro per i giovani è emerso in tutto il tema delle cooperative di comunità...” “...diversi progetti hanno tenuto conto dei fabbisogni dei giovani”

4.1.4 Le riflessioni e le proposte per coinvolgere i giovani

Gli intervistati, sollecitati a riflettere su come sia possibile migliorare i percorsi di coinvolgimento dei giovani, forse sensibilizzati dalle riflessioni generate dall'intervista, hanno verbalizzato l'importanza di un coinvolgimento più diretto e mirato dei giovani, che devono partecipare da protagonisti e non solo nella veste di destinatari degli interventi. Tra i sindaci coinvolti nelle interviste, infatti, pare esserci un rammarico per non aver colto pienamente l'opportunità della SNAI di interpretare i bisogni specifici raccogliendo la viva voce dei protagonisti.

Un'ulteriore criticità segnalata è la difficoltà a trovare i finanziamenti per gli interventi proposti, per rigidità dei programmi, con la conseguente impossibilità di rispondere ai bisogni emersi e la difficoltà di gestire la conseguente delusione, particolarmente forte per i giovani (come, ad esempio, nel caso della creazione di spazi di coworking).

Malgrado queste criticità gli intervistati sono stati sorpresi dalla disponibilità, pazienza, costanza e creatività degli attori coinvolti nel raggiungere l'obiettivo superando una visione campanilistica. Così come hanno evidenziato il potere generativo del metodo SNAI che ha portato a costruire relazioni sul territorio e ad identificare una grande mole di idee e filoni nuovi di sviluppo che danno continuità al processo di programmazione.

La voce degli intervistati

“...la sorpresa è stata la disponibilità di tutte le persone e dei sindaci e la capacità di ascolto, non scontata, di fronte a una serie di bisogni che venivano fuori e a cui si poteva rispondere grazie alla SNAI...”; “...Se dovessi tornare indietro punterei molto sui servizi” ... “...si voleva creare un'accademia sulla protezione civile come forma di contatto con i giovani, tema caro e sentito a tutti i comuni dell'area progetto”

“...se i giovani erano il target principe della strategia “fase uno”, lo sforzo adesso deve essere far diventare i giovani gli attori della strategia “fase due” ...”. “...l'effetto sorpresa è stato che nessun sindaco ha posto il problema di quale fosse la parte per lui...cioè non c'era una torta da dividere ma solo “un mettere insieme gli ingredienti ...”

“...tutto il lavoro è stato una continua crescita e lo sarà ancor di più con l'attuazione della strategia.” “...Quello che invece si potrebbe migliorare è che si potrebbe esprimere meglio nella strategia sono le risposte ai bisogni, perché la strategia ti costringe a stare dentro a maglie definite”

“...se dovessi tornare indietro spenderei ancora più tempo per l'ascolto e il coinvolgimento dei giovani relativamente al dissesto idrogeologico e alla cura del territorio perché questo è un modo per conoscere il territorio e accrescere la responsabilità dei beni comuni”

“...spesso si è detto ai giovani di essere creativi - pensate al futuro e pensate in grande- e di proporre idee e progetti che poi non si sono potuti realizzare perché non è stato possibile finanziarli. Questo è stato l'effetto delusione della SNAI...” “...Effetto deterrente, se si mette a fuoco un'idea o un progetto e poi non si riesce a rispondere alla richiesta.”

“...unica remora che ho è che forse dovevamo spingere di più per coinvolgere i giovani, anche le associazioni di categoria non hanno contribuito per far venire al tavolo figure intraprendenti. Mi aspettavo che ogni associazione portasse al tavolo soggetti rilevanti...”

“...si deve pensare alla generatività della strategia SNAI per il futuro considerando la mole di idee, di progetti, di relazioni, di interrelazioni che prima della SNAI erano impensabili.”; “... Non era lo strumento

ad essere sbagliato ma la “non preparazione al contesto” che ha necessitato di tempo per poter fare maturare delle cose”

4.2 Interviste ai giovani delle aree interne

Complessivamente sono state intervistati 9 “giovani”⁹ che hanno partecipato al processo partenariale per l’elaborazione della strategia di area e che sono stati indicati dai referenti politici e tecnici delle quattro aree interne.

È bene sottolineare che i referenti locali hanno avuto una certa difficoltà a segnalare giovani da intervistare sia perché il processo si era svolto – a seconda delle diverse aree interne - a cavallo del 2016 e il 2019 - quindi non era recente e di alcuni si erano persi i contatti - sia perché i soggetti coinvolti nel processo deliberativo spesso non erano anagraficamente giovani. Infatti, l’età media dei soggetti intervistati è risultata essere di 42 anni. Quest’ultimo aspetto conferma che in fase di programmazione delle strategie non c’è stata una scelta puntuale di rivolgersi ai giovani in base ad un criterio di rappresentatività delle fasce di età, bensì di coinvolgere persone che potessero dare un contributo sui bisogni e sugli interventi da rivolgere alle giovani generazioni. In alcuni casi si è trattato di persone che hanno ricoperto un ruolo anche istituzionale (ad es. docente e assessore) generando un doppio sguardo sul processo, sia come interlocutori giovani della strategia sia come soggetti istituzionali che si sono fatti promotori della strategia nei confronti di altri giovani.

Le interviste rivolte ai giovani delle aree interne sono state focalizzate sui seguenti aspetti:

- **Le modalità di coinvolgimento nella SNAI:** come, quando e da chi è stato coinvolto il singolo interlocutore

- **I bisogni e le idee progettuali presentate dai giovani:** quali sono stati i fabbisogni o le idee progettuali rappresentate, se e come si sono tradotti in idee progettuali all’interno della strategia, quali sono stati gli esiti

- **Le riflessioni e gli apprendimenti generati dal processo di coinvolgimento.**

4.2.1 Le modalità di coinvolgimento nella SNAI

Alcuni giovani intervistati sono stati coinvolti nel processo partenariale sotteso alla programmazione della strategia di area da figure istituzionali (sindaci o assistenze tecniche locali) in ragione del profilo professionale o del ruolo istituzionale e quindi, per il contributo di conoscenze e di idee che potevano fornire in un determinato ambito di intervento. Altri giovani hanno intercettato il processo casualmente e successivamente sono stati coinvolti in modo abbastanza sistematico nelle riunioni partenariali.

In tutti i casi, evidentemente anche per ragioni anagrafiche, si tratta di persone con una traiettoria professionale definita.

Gli intervistati confermano quanto emerso dalle interviste ai referenti d’area: il processo di coinvolgimento non è stato pianificato ex ante e l’individuazione degli innovatori è avvenuta per conoscenza diretta.

Le modalità di coinvolgimento sono state diverse, in alcuni casi i giovani hanno partecipato alle riunioni partenariali, in altri sono stati intervistati, in altri ancora hanno parlato in occasioni pubbliche portando le proprie idee e bisogni.

Alcuni dei soggetti intervistati sono stati coinvolti anche nella fase di attuazione della strategia, altri invece non sono più stati contattati.

Non sempre è stato dato un feedback agli intervistati sull’utilizzo dei loro contributi.

⁹ I “giovani” intervistati sono stati individuati non sulla base di un criterio anagrafico ma per la loro capacità di rappresentare i bisogni delle giovani generazioni ed essere portatori di idee e conoscenza

La voce degli intervistati

“...quasi per caso, mi ero rivolto a Sipro (agenzia di sviluppo di Ferrara) per un'esigenza di manodopera qualificata in agricoltura e sono stato coinvolto nella SNAI”

“...ho partecipato da sindaco ma sono entrata nel vivo della SNAI quando ho ricoperto la carica di Presidente dell'Unione Terre e Fiumi. Ho incontrato difficoltà a coinvolgere giovani, miei coetanei. C'era riluttanza e diffidenza. Nei giovani della mia età c'è sfiducia che si traduce in una resistenza a farsi coinvolgere”

“...sono arrivata agli incontri sulla strategia in modalità rocambolesca, tramite lo sportello imprese femminili della CCIAA. Poi ho conosciuto Trioli (n.d.r. vicesindaco di Ponte dell'Olio) che ci ha invitato agli incontri. Sono stata intervistata da Eco&Eco per capire quali fossero le aspettative di soggetti con un profilo diverso dal solito”

“mi sono imbucato in una riunione di sindaci a Vernasca, c'era il sindaco Copelli come referente delle unioni e delle aree interne. Fino ad allora non mi ero approcciato alla SNAI e da lì sono stato sempre invitato ai tavoli non solo sulle aree interne ma anche su GAL”

“... L'avvicinamento alle aree interne è avvenuto con il comune di Ponte. Tanti tavoli e riunioni per spiegare le potenzialità...ho seguito una parte degli incontri”

“All'epoca dell'avvio della strategia di area lavoravo come pedagogo in CCQF (centro di coordinamento per la qualificazione scolastica) per la fascia 0-6 anni”

“Sono stato coinvolto dal Sindaco Bini (Castelnovo) nel Tavolo di partenariato sull'istruzione all'interno della SNAI. All'epoca ero assessore e componente del Centro di Coordinamento per la Qualificazione Scolastica”

“Sono stato coinvolto nella SNAI tramite il GAL. C'era stato chiesto di presentare un progetto per la valorizzazione del territorio”

“Sono stato contattato dal GAL come imprenditore agricolo-forestale. Ho partecipato ad un solo incontro”

4.2.2 I bisogni e le idee progettuali presentate dai giovani

I giovani intervistati, anche quelli intercettati in modo casuale dal processo partenariale della SNAI, avevano una propria traiettoria professionale e degli interessi professionali che hanno qualificato i bisogni, le idee progettuali e i contributi portati all'attenzione della strategia di area e, in particolare, all'attenzione dei sindaci. I bisogni e i progetti presentati hanno riguardato il turismo escursionistico, lo sviluppo in ambito agricolo e forestale, il contenimento dei disagi degli studenti (“gli inciampi dell'età evolutiva”) nelle scuole primarie, l'orientamento e la formazione degli studenti.

Disponibilità, trasporto e aspettative hanno accompagnato la partecipazione di questi giovani ma non tutti i bisogni e le idee da loro proposti hanno trovato spazio nella strategia. In un caso, grazie a un grande lavoro di progettazione, l'idea è stata trasformata in uno dei progetti della strategia che però non è stato finanziato. L'impossibilità di vedere finanziate e attuate le proprie idee progettuali ha generato un significativo carico emotivo di aspettative deluse e frustrazione. Anche questo aspetto è emerso con le interviste ai referenti di area che hanno raccontato lo sforzo di estendere il confronto includendo nuovi soggetti ma anche la frustrazione per non essere riusciti a dare risposte a tutte le iniziative proposte per mancanza di finanziamenti coerenti.

La voce degli intervistati

“...Io e il mio compagno abbiamo proposto un progetto per valorizzare i sentieri storici che collegavano i centri storici della valle a partire dai racconti degli anziani. Avevamo intitolato il progetto “il cammino degli eroi” (per richiamare la fatica che facevano gli abitanti di queste valli), ma la microprogettualità si scontra con la prospettiva regionale dei grandi progetti.”

“Sul nostro progetto non è arrivato nulla. Nel 2016 con altre persone abbiamo pensato a un progetto di marketing territoriale con l’idea di costruire un comprensorio outdoor nei quattro paesi della Valnure con sentieri garantiti e mantenuti. Abbiamo avuto al nostro fianco la popolazione. Oggi siamo all’80% di sentieri garantiti, (manca Ferriere) con servizi ai turisti, segnalati su una piattaforma (www.trailvalley.it) che raccoglie la domanda proveniente dal bacino di Milano. Abbiamo 70 volontari e abbiamo coinvolto aziende agricole, di retail, una rete di guide e istruttori. Per tutto il progetto abbiamo ricevuto solo 6000 euro dall’Unione. Il problema è stato che il progetto “Paradiso dei camminatori” della strategia è stato pensato a partire dai grandi cammini (Via degli Abati, ecc.) e non si capisce perché! dato che le grandi vie si sostengono con più difficoltà delle piccole vie...”

“...abbiamo fatto incontri con l’Università, la Fondazione Navarra per il legame stretto con la scuola, per costruire un progetto della strategia su agricoltura di precisione ... un GOI sulla misura 16 ma non è stato finanziato. Questa esperienza si è sfilacciata ed ha lasciato un senso di frustrazione. L’ultimo incontro SNAI risale a prima della pandemia... Resta un problema di competenze professionali su ciclo idrico, ingegneria idraulica, grande come una casa. Oggi siamo al limite della fase di non ritorno per l’impossibilità del ricambio generazionale che riduce la manodopera qualificata”

“Il bisogno che abbiamo portato all’attenzione del tavolo era quello di continuare a fare rete, lavorare insieme alle scuole del territorio, costruire pratiche di innovazione e acquisire nuove professionalità per il mondo della scuola. Questo bisogno ha preso corpo nell’intervento Piattaforma 0-10 e negli interventi volti a orientare i nostri ragazzi verso Università e mercato del lavoro”

“Il bisogno all’attenzione della SNAI è stato quello di una maggiore integrazione con l’ambito socio-sanitario - dove i servizi mancano – e di integrazione degli altri territori con l’idea di attivare percorsi di prevenzione per il benessere in età evolutiva. Ne è nato il progetto Piattaforma 0-10”

“Abbiamo proposto un progetto di cicloturismo, con la creazione di 7 anelli cicloturistici denominati con le eccellenze di ogni comune, il sentiero del tartufo a S. Agata Feltria, il sentiero di Cagliostro a S. Leo, il sentiero del pane a Maiolo, ... Abbiamo presentato il progetto in 2 occasioni.... Solo belle parole non si è fatto nulla. Il progetto era attualissimo. Nel frattempo, il cicloturismo è esploso...”

“Non ho portato avanti dei progetti veri e propri. ...Abbiamo bisogno di tradurre le idee in progetti. La gestione del patrimonio forestale è fondamentale. Un bosco abbandonato è più esposto a rischi e c’è il problema della mancanza di manodopera nel settore”

4.2.3 Le riflessioni e gli apprendimenti generati dal processo di coinvolgimento.

Il percorso partecipativo attivato dalla SNAI è stato vissuto da alcuni come un’opportunità per generare un processo di cambiamento attraverso una mobilitazione collettiva. Gli intervistati si sono sentiti messi alla prova ma al tempo stesso valorizzati.

La dimensione del partenariato e l’interlocuzione con soggetti diversificati e con altri territori, con cui non si dialogava, ha favorito la creazione di relazioni, che a loro volta hanno aperto nuovi orizzonti e collaborazioni.

Di contro, i principali limiti riscontrati sono legati alle difficoltà di dare risposta ai bisogni, di tradurre le idee in progetti e/o di finanziare gli interventi. Laddove una risposta c’è stata viene inoltre messa in

evidenza la lunghezza del processo, la difficoltà di partire in contemporanea con l'attuazione degli interventi e di dover rivedere la progettazione anche alla luce degli effetti della pandemia.

Il coinvolgimento delle giovani generazioni viene riconosciuto come una sfida, la chiamata istituzionale alla partecipazione non è efficace, occorre sperimentare strumenti mirati, intercettare i giovani nei luoghi, sensibilizzarli coinvolgendo loro pari, utilizzare i loro linguaggi.

Le riflessioni scaturite da queste interviste risultano preziose per riflettere su aspetti che ci possono aiutare a trarre indicazioni più generali sul processo di coinvolgimento dei giovani.

La voce degli intervistati

“C'è un problema di complessità dei bandi per realtà micro.....Micro territori... è importante collegarsi ad una scala più ampia ma per noi è difficile ... noi funzioniamo solo in estate e a Natale. C'è il problema della distanza, del ritmo lento, delle dimensioni micro, qui non si riesce a trovare lavoro, le istituzioni locali sono poco sensibili.... ciò che ho imparato è che non sarei arrivata a sapere niente (del processo SNAI - n.d.r.) se non mi fossi messa in gioco. Non è stato solo un percorso ma sono stati tanti percorsi che si sono incrociati. Confcooperative è stata importantissima perché mancano contenitori di buone pratiche accessibili a tutti. Ci vuole un investimento di attenzione, tempo, risorse, costanza”

“Sono scontento degli esiti e per l'attenzione delle istituzioni. L'ultimo incontro sulla SNAI è stato a fine 2020 in occasione di un convegno. Chiesto ad enti locali di essere soci non che ci stacchino un assegno”

“La criticità per i giovani è la mancanza di occasioni ricreative e culturali. Oggi la sfida affinché un giovane rimanga.... lavora in azienda agricola ma serve un catalizzatore perché continui ad abitare. La conoscenza è centrale, è fattore di crescita culturale e imprenditoriale. I giovani vanno coinvolti ma è un processo molto complicato. Il meccanismo della “chiamata” in luoghi istituzionali non funziona, bisogna trovare altri sistemi...Attualmente sono in corso di attuazione i progetti della strategia attuati dagli enti di formazione, ma sono stati coinvolti i docenti, non sono stati attivati percorsi di partecipazione dei ragazzi. È necessario andare nei luoghi dove i giovani si incontrano, vivono, per costruire politiche attive”

“Bisogna lavorare nelle scuole per sviluppare canali di comunicazione con ragazzi e cittadinanza. Tutte le iniziative fatte nella scuola hanno un'eco su una fascia ampia di popolazione. Necessario che l'engagement venga fatto da giovani”

“Il bisogno di coinvolgere i giovani...ha preso forma in 2 incontri realizzati con i giovani nel 2016-2017....ne sono nati percorsi partecipativi per far emergere come loro vedevano i luoghi e lo sviluppo dei luoghi. Altri giovani hanno chiesto di lavorare sulla comunicazione e ne è nato “Jerry can” (<https://www.jerrycan.it/>), un video che racconta le diverse anime della strategia. Il bisogno di coinvolgere i giovani ha assunto una forma stabile con il Tavolo Sviluppo Appennino, con giovani amministratori è un tentativo di dare una risposta alla domanda “cosa sono le politiche giovanili”, per fare politiche con i giovani. È difficile coinvolgere i giovani di 18-22 anni. Si fa identificando il loro interesse. Per esempio, noi lo abbiamo fatto realizzando un video storytelling “Appennino in a day” (<http://www.comune.castelnovo-nemonti.re.it/aree-tematiche/cultura/appennino-in-a-day/>) ...sono arrivati oltre 600 video. Lo ha voluto vedere anche Gabriele Salvatores ...E, ancora, con un corso di fotografia, il Pangea foto festival <https://www.pangeaphotofestival.it/>, finanziato anche dal Progetto della RER Shaping Fair Cities incentrato sull'Agenda 2030....C'è stato un buon lavoro degli insegnanti e i giovani sanno che possono contattare i propri amministratori. Tutto questo ha avuto degli effetti nel novembre 2020 è stato fatto un seminario con il metodo del work caffè che ha coinvolto circa 30 giovani e insegnanti da cui ne è nato un nuovo progetto denominato “La montagna dei saperi”.

I giovani sono molto entusiasti nella prima fase ma quando si scontrano con la burocrazia c'è un effetto delusione. Ci sono stati bisogni dei giovani che non hanno trovato risposta. Per esempio, sul tema del riciclo, volevano cambiare completamente il modello di gestione del ciclo dei rifiuti riaprendo una discarica e ciò non è possibile. Per cui ci sono momenti di conflitto inevitabili.... Per coinvolgere i giovani c'è bisogno di dare una struttura più continuativa, coinvolgendo non solo studenti ma anche i già diplomati, gli insegnanti... Non possiamo prescindere da una società civile che fa ancora fatica a conoscere la strategia. Sono state fatte molte cose ma bisogna proseguire. Sarebbe utile semplificare la burocrazia. L'elemento di sorpresa di questo processo è l'importanza del "come" si fanno le cose e non solo di "cosa" si fa e del concetto di relazione-apprendimento: qualsiasi forma di apprendimento nasce dalla poetica della relazione e da quanto è creativa la relazione"

"Abbiamo pensato a tante cose e ora è necessario fare delle scelte, asciugare. È molto diverso rispetto a come avevamo pensato il progetto. Per esempio, io pensavo che nel 2021 avremmo già completato l'azione, invece abbiamo beccato la pandemia. Sarebbe necessario ripensare ad una nuova Piattaforma 0-10. Mi aspettavo di partire molto prima, più in contemporanea e con più ordine. Siamo partiti più disordinati e progettare con le scuole non è facile, bisogna riprogettare, e riattualizzare anche dopo la pandemia. Bisogna portare avanti quello che stiamo facendo e portare dei correttivi. Cambiano anche i dirigenti, i professori e questo non è facile. Ci sono nuove relazioni da costruire"

5. Conclusioni

5.1 Le risposte alle domande della ricerca

In conclusione, ricapitoliamo le domande che ci eravamo posti con la ricerca e proviamo a fornire alcune prime risposte: “*Come è stato programmato e attuato il percorso di coinvolgimento partenariale? Qual è stato il ruolo delle nuove generazioni nel processo partecipativo? È stato attuato un processo di coinvolgimento civico (Civic Engagement)? Sono state usate tecniche di coinvolgimento mirato dei giovani? Le proposte dei giovani sono state incluse nelle strategie e si sono tradotte in interventi approvati?*”.

Il processo di coinvolgimento sotteso alla programmazione delle strategie nelle quattro aree pilota regionali è stato lungo e intenso, diversamente articolato in ogni area, ma non è stato pianificato ex-ante, anzi, con un approccio incrementale è stato adattato alle esigenze delle diverse fasi di programmazione.

I soggetti da coinvolgere sono stati in alcuni casi predeterminati dagli ambiti tematici di intervento della SNAI (ad esempio i dirigenti dell’AUSL locale per la sanità) ma perlopiù sono stati identificati, nella fase iniziale, a partire dalle conoscenze detenute dal nucleo costituente: i sindaci e gli esperti dell’assistenza tecnica locale. Il metodo SNAI però ha spinto a ricercare gli innovatori nei diversi ambiti di intervento e, con una modalità che è stata efficacemente definita “effetto palla di neve”, sono stati progressivamente coinvolti e ascoltati altri soggetti che potevano portare un contributo di analisi, idee e proposte. Si è trattato certamente di un processo aperto ma con una forte matrice istituzionale incarnata dai sindaci che per primi hanno dovuto conoscersi, confrontarsi e trovare una sintonia comune, soprattutto in quelle aree interne prive di una consuetudine ad una programmazione unitaria. Una difficoltà questa che ha certamente richiesto impegno e tempo per costruire prima tra sindaci una visione comune.

Non è stato definito un obiettivo esplicito e modalità specifiche di coinvolgimento dei giovani del territorio nel processo partenariale. Si sono registrate alcune iniziative puntuali: in un caso sono stati organizzati alcuni incontri con rappresentanze di studenti e in un altro un’indagine sullo stile di vite dei giovani. In generale sono stati poco numerosi i giovani che hanno preso parte al processo partenariale, anche per una difficoltà riscontrata e segnalata ai referenti di area di coinvolgimento delle giovani generazioni nei processi partenariali. Alcuni sono stati chiamati direttamente con l’intento di portare ai tavoli partenariali qualche soggetto interessante, altri sono arrivati alla strategia per caso, con un desiderio di partecipare che è stato ampiamente corrisposto dalle istituzioni locali. Il criterio prevalente di selezione dei partecipanti è stata dunque la competenza e la motivazione individuale, con una modalità che si discosta dai rigorosi criteri di rappresentatività e pianificazione del percorso di partecipazione tipici del *civic engagement*, da cui tuttavia si possono trarre utili insegnamenti per l’elaborazione partecipata delle strategie territoriali integrate previste dall’obiettivo 5 della programmazione 2021-27, indicati al paragrafo 5.3.

Pur avendo portato un contributo importante in termini di bisogni e idee non sempre i progetti proposti dai giovani sono divenuti parte della strategia di area. E in qualche caso, pur essendo stati inclusi, non sono stati poi finanziati. Questo ha generato frustrazione sia nei giovani che nei referenti locali. Nei giovani, perché l’impegno profuso per trasformare l’idea in progetto non ha trovato concretizzazione e perché è netta la sensazione che si perda tempo prezioso aggravando la situazione di queste aree, col rischio che si avvicinino alla condizione di non ritorno. Nei referenti locali, e soprattutto nei soggetti dell’assistenza tecnica, che hanno dovuto gestire il paradosso di dover estendere il processo di coinvolgimento a nuovi attori, per raccogliere bisogni e proposte, senza poi riuscire a dare risposte per mancanza di misure e risorse coerenti. In questo meccanismo paradossale si ascolta un campanello di allarme: la possibilità che le coalizioni locali limitino il processo di coinvolgimento per paura di non riuscire a dare risposte ai bisogni e alle idee che emergono da esso!

Il mismatch tra programmi e risorse disponibili e interventi proposti a livello locale non ha riguardato solo la tipologia di azioni ammissibili ma anche la dimensione finanziaria. Alcuni dei progetti che non sono stati finanziati dalle strategie sono infatti classificabili come microprogetti e alcuni di essi avrebbero addirittura potuto essere realizzati in economia dai comuni. Una soluzione prospettata a questo problema è la creazione di una piccola riserva di risorse “libere”, da usare per finanziare proprio questa tipologia di progetti. Tuttavia, un'altra soluzione sembra essere alla portata delle singole istituzioni locali e soprattutto dei comuni e delle unioni di comuni che potrebbero dedicare risorse proprie - o costruire percorsi progettuali per acquisirle - al di fuori della SNAI e in cooperazione con i giovani locali. Si tratterebbe di progetti in grado di rafforzare e dare valore aggiunto all'impianto della strategia di area. Invece, la percezione di indisponibilità a cooperare di alcune amministrazioni si traduce in un giudizio negativo e di arretratezza delle stesse che allontana i giovani più che avvicinarli.

Seppure le strategie di area siano state definite senza un processo esteso e dedicato di coinvolgimento dei giovani delle aree interne non significa che esse non esprimano un'idea precisa di politiche rivolte ai giovani. Come è emerso nella ricerca “Non è un paese per giovani” ognuna delle quattro strategie delle aree interne regionali contiene una sub-strategia finalizzata a trattenere nell'area le famiglie e i giovani. Si tratta di sub-strategie definite per rispondere a bisogni dei giovani identificati dagli adulti – presidi, docenti, sindaci, pedagogisti, imprenditori - coinvolti nel processo di programmazione sulla base di un portato esperienziale che li ha resi interlocutori privilegiati di queste tematiche. Le interviste ai referenti delle aree interne sembrano aver aiutato a far riflettere sul valore del coinvolgimento dei giovani e ad accrescere la consapevolezza che i giovani debbano essere “protagonisti” della strategia e non solo “destinatari” degli interventi.

5.2 Le riflessioni sul processo di coinvolgimento dei giovani

Le interviste hanno fatto emergere considerazioni molto interessanti sulle specificità del coinvolgimento dei giovani nelle politiche pubbliche che danno indicazioni preziose per il futuro delle politiche territoriali.

Una riflessione riguarda le specificità del target giovani.

È difficile contattare i giovani perché con loro non funziona il meccanismo a chiamata tipico delle pubbliche amministrazioni. Appare necessario contattarli nei luoghi che frequentano prioritariamente: i centri sportivi, i luoghi di aggregazione e, naturalmente, la scuola.

La scuola è un canale fondamentale di comunicazione e di coinvolgimento dei giovani e di contatto diretto con le loro famiglie. Viene sottolineato ripetutamente il ruolo rilevante della scuola per lo sviluppo del territorio, che le richiede di cooperare con le istituzioni locali, con il partenariato economico e sociale, per governare gli aspetti di politica pubblica che hanno ripercussioni sulla vita degli studenti: la mobilità, l'orientamento universitario, le esigenze del mondo produttivo.

Occorre anche riflettere sulle modalità di coinvolgimento, identificando temi e canali che siano in grado di catalizzare il loro interesse. Laddove questo sforzo è stato fatto si sono generate esperienze interessantissime che hanno agito come una forza gravitazionale, catalizzando la loro attenzione e partecipazione e raggiungendo il risultato prezioso di creare legami fiduciari e migliorare l'affidabilità e la reputazione dei soggetti istituzionali: i sindaci, i dirigenti scolastici, i docenti.

Occorre infine porre particolare attenzione alla condivisione delle informazioni sul percorso di partecipazione, sulle condizioni di fattibilità e sui vincoli che condizionano il processo di trasformazione delle idee in progetti, in parole povere sulla gestione delle aspettative. I giovani sono entusiasti per natura, possono avere delle aspettative di “rapida concretizzazione” delle loro proposte e possono spazientirsi e demotivarsi per i tempi lunghi di un progetto. Così come è necessario gestire il conflitto quando le idee proposte non fanno i conti con la realtà e i suoi vincoli.

Definire politiche giovanili in modo partecipato con i giovani richiede alle pubbliche amministrazioni un impegno intenso e continuo che ha bisogno di volontà, persone dedicate, capacità e organizzazione. Le amministrazioni devono mettere in campo un rilevante investimento nella guida e facilitazione del processo di coinvolgimento dei giovani che significa porre attenzione alla creazione di relazioni tra persone, tra istituzioni e giovani per creare legami fiduciari. In alcuni casi le amministrazioni sono riuscite, non senza fatica, ad esprimere pienamente questo impegno, traendone la lezione che ad essere importante non è solo il “cosa” fai ma il “come” fai le cose.

Un'altra riflessione emersa, e che appare significativa, è legata all'attrattività delle aree interne per i giovani che non viene soddisfatta solo dalla possibilità di trovare un'occupazione. E' necessario creare un ambiente culturalmente fertile, in grado di offrire occasioni ricreative e di crescita culturale perché la cultura è anche fattore di crescita imprenditoriale. Gli stessi progetti attuati dalle strategie di area possono essere un'occasione per consentire la partecipazione dei giovani e della società civile come dimostrano le molte esperienze di monitoraggio civico in giro per il paese. Ogni progetto deve divenire un'occasione di apprendimento individuale e collettivo e di sperimentazione della creatività individuale.

Infine, è rilevante il potere generativo del metodo SNAI che ripone nel coinvolgimento, nell'ascolto e nella coprogettazione uno dei suoi tratti più significativi. Dalle interviste emerge come l'esperienza abbia prodotto reti di relazione, idee, filoni progettuali; ha trasformato la vita e la prospettiva di alcune persone che vi hanno preso parte aprendo orizzonti nuovi; ha sedimentato capacità territoriali diffuse di lavorare insieme generando nuove pratiche come la creazione del tavolo “Sviluppo Appennino” costituito nel 2019 e che coinvolge 10-12 giovani amministratori dell'Appennino Emiliano che stanno lavorando insieme sui temi del turismo e dell'economia circolare. Sono modalità per continuare a fare rete in territori rarefatti dove non ci sono molti punti di riferimento e che aiutano ad uscire dall'isolamento sociale e geografico.

5.3 Gli apprendimenti emergenti dal confronto tra l'approccio SNAI ed il *civic engagement* dell'OCSE

Il confronto tra il processo deliberativo attivato della SNAI per l'elaborazione delle strategie d'area e quello del *civic engagement* promosso dall'OCSE fa emergere molti punti di contatto ed alcune sostanziali differenze. Ci soffermiamo sulle differenze che possono indicarci ambiti da esplorare per il percorso partecipato di costruzione delle strategie territoriali che dovrà essere messo in campo per l'attuazione dell'obiettivo 5 nella programmazione 2021-27¹⁰.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti: il metodo di *civic engagement* dell'OCSE potrebbe essere definito un modello “democratico”, dove i partecipanti sono identificati in base ad un metodo di campionamento statistico per essere rappresentativi della comunità e sono ritenuti in grado di assumere la decisione giusta purché adeguatamente informati e supportati da esperti. Il metodo SNAI potrebbe essere invece definito un modello “istituzionale e concertativo” perché è guidato dai sindaci e con una tensione a identificare gli innovatori: soggetti capaci di apportare un contributo di idee e proposte e determinare l'orientamento della filiera cognitiva, in un processo volto al cambiamento. Il tema della rappresentatività e soprattutto dell'inclusione dei gruppi sottorappresentati nel percorso di costruzione partecipata delle strategie merita sicuramente attenzione.

Dal punto di vista della pianificazione e dell'informazione: il metodo OCSE è pianificato mentre quello SNAI, salvo che per alcuni momenti istituzionali (focus 1 e focus 2), ha un approccio adattivo e incrementale; il processo OCSE presuppone una condivisione piena di tutte le informazioni rilevanti, nel processo SNAI le analisi e la conoscenza non sono condivise nello stesso modo con tutta la platea di soggetti coinvolti. Anche il principio dell'*accountability*, cioè della restituzione completa e continua da parte dei soggetti istituzionali sull'utilizzo delle idee e proposte emerse non è praticato in maniera

¹⁰ Il regolamento di disposizioni comuni

sistematica nella SNAI. Certamente i principi richiamati dell'*accountability* e dell'*information* dovrebbero essere maggiormente incorporati nelle pratiche partecipative SNAI.

Infine, la valutazione del processo partecipativo è prescritta e anonima per i partecipanti e volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e le possibili aree di miglioramento per il gruppo di coordinamento nel metodo OCSE, mentre non è codificata nel metodo SNAI. Questo aspetto è cruciale se si punta al rafforzamento della partecipazione e del *civic engagement* nelle aree interne.

Sulla base degli ambiti di miglioramento identificati, connessi ai principi guida individuati da OCSE e tenuto conto di quanto emerso con le interviste, il processo deliberativo per la costruzione delle strategie d'area nelle aree interne potrebbe essere rafforzato adottando i seguenti correttivi per avvicinarsi al modello di *civic engagement*:

1. Integrare il principio di inclusività estendendo la partecipazione e il protagonismo a soggetti sottorappresentati come i giovani – **Inclusiveness**
2. Pianificare maggiormente il processo di coinvolgimento, gli strumenti ed i canali, differenziando per target, seppure senza rinunciare all'approccio adattativo e incrementale che si è dimostrato efficace per la programmazione delle strategie di area - **Representativeness**
3. Assicurare la condivisione delle informazioni rilevanti a tutta la platea di soggetti coinvolti ed in particolare illustrare i vincoli del processo per una condivisione piena delle “regole del gioco” - **Information**
4. Garantire feedback costanti ai partecipanti sull'utilizzo (o non utilizzo) delle idee e proposte emerse nelle fasi successive di costruzione delle strategie e di progettazione degli interventi - **Accountability**
5. Valutare gli esiti del processo di coinvolgimento consultando i partecipanti per trarne elementi di miglioramento per il futuro - **Evaluation**

6. Riconoscimenti

Gli autori ringraziano tutti i partecipanti alle interviste per la loro disponibilità ed il loro prezioso contributo nonché i tecnici di ART-ER per il supporto all'organizzazione delle interviste su piattaforma web.

7. Bibliografia

AA.VV. (2016), *PartecipAzioni: sostantivo, plurale - Guida metodologica per la gestione di processi di partecipazione integrati*

Barca F. (2011), *Approccio place-based*

Barca F. Carrosio G. (2021), *Un modello di policy place-based: la strategia nazionale per le aree interne*. Il Mulino

Fabrizio S. (2013), *Giovani, media e civic engagement. La rete da luogo di socialità a spazio di attivazione civica?*

Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici Emilia-Romagna (2020), *Non è un paese per giovani? Quali opportunità per le nuove generazioni nelle aree interne della Regione Emilia-Romagna?*

OECD (2020), *Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b40aab2a-en>.

OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

ALLEGATI

Traccia dell'intervista ai referenti politici e tecnici delle aree interne

- Com'è stato programmato il percorso di coinvolgimento?
- Chi ha identificato i soggetti da ascoltare e come, perché?
- Quali sono state le difficoltà maggiori (se ce ne sono state) nell'individuazione dei soggetti?
- È stata adottata una qualche metodologia/modalità/strumento (di identificazione, di coinvolgimento)?
- Avete pensato ad un modo specifico per coinvolgere i giovani della vostra area?
- Quali giovani sono stati coinvolti nella strategia (chiedere i nomi)?
- Con quali strumenti/modalità sono stati coinvolti/ascoltati?
- Quali erano i bisogni emersi? E quali progetti della strategia provano a soddisfarli?
- Quali suggerimenti/bisogni non sono stati accolti e perché? Ci sono state altre iniziative nel territorio che li hanno soddisfatti?
- Quali giovani avrebbero potuto essere coinvolti e non lo sono stati (chiedere nomi/categorie)?
- Come sono emerse le sub-strategie rivolte alle giovani generazioni?
- Perché si è puntato su quei progetti?
- Sono sub-strategie emerse dal processo di ascolto dei giovani?
- Oppure sono un'idea veicolata dagli adulti (sindaci, dirigenze scolastiche, dirigenti servizi sociali, cooperative e associazioni che si occupano di politiche giovanili, ecc.)?
- Sulla base di questa esperienza quali punti di miglioramento suggeriresti?
- Alla fine di questo percorso che cosa ti ha sorpreso? E adesso che cosa faresti diversamente?

Traccia dell'intervista ai giovani

- In quale ruolo sei stato coinvolto (es. studente, giovane imprenditore, ecc.)
- In quale fase di programmazione della SNAI?
- Da chi sei stato contattato?
- Con quale modalità (incontri diretti, interviste, ecc.)?
- Quante volte? In quali occasioni?
- Quali fabbisogni hai manifestato?
- Quali iniziative progettuali hai proposto da realizzare?
- Ti sono stati dati feed-back sull'uso della tua proposta?
- Quale/i progetto/i della strategia costituisce una risposta al tuo fabbisogno?
- Quando è stato fatto l'ultimo incontro?
- Cosa ha significato per te la SNAI?
- Stai seguendo l'attuazione della strategia di area/dei progetti? Se sì, come?
- Alla fine di questo percorso che cosa ti ha sorpreso? E adesso cosa faresti diversamente?
- Quali altri soggetti del territorio avresti coinvolto nella SNAI?

8. Abstract

This research work intends to analyze the Civic Engagement process implemented at local level for the development of the strategies of the four pilot areas in Emilia-Romagna included in the national strategy for inner areas.

In particular the research is focused on the participatory process activated by the local coalitions and on the specific involvement of young people in the process. The objective is to understand how the participatory and deliberative process has been developed at the local level, whether it has taken into consideration the needs of families and young people and how the proposals made to answer to those needs have been embedded in local strategies and have given rise to financed projects.

The method is based on direct interviews to mayors and the technical assistance staff in charge of the participation process and to the young people involved in the process. Furthermore the research includes a comparative analysis between the Civic Engagement process described by OECD and the Inner area approach, in order to understand similarities and differences and offer recommendations to improve the deliberative process within the new territorial strategies to be developed in the 2021-27 programming period under objective 5 of Cohesion policy.