

PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELL'EUREGIO TIROLO-ALTO ADIGE-TRENTINO

- una documentazione di progetto -

a cura di Elisabeth Alber e Martina Trettel

EURAC
research

ISBN: 978-88-98857-09-8

Il presente volume è stato prodotto con il supporto dell'Agenzia Nazionale Giovani all'interno del programma della Commissione Europea Gioventù in Azione. I contenuti della pubblicazione riflettono la posizione degli autori e la Commissione non può essere ritenuta responsabile del contenuto delle informazioni riportate.

Indice

Ringraziamenti	4
----------------------	---

Parte I - Premesse e riflessioni concettuali

Partecipazione nell'Euregio in 100 parole <i>Francesco Palermo</i>	9
Il progetto "POP! - Percorsi di partecipazione" e i contenuti di questo libro <i>Elisabeth Alber / Martina Trettel</i>	10
Partecipazione e democrazia partecipativa a confronto <i>Elisabeth Alber</i>	15

Parte II - Democrazia partecipativa in Austria e in Italia

La democrazia partecipativa in Austria: caratteristiche e condizioni giuridiche generali <i>Peter Bußjäger / Niklas Sonntag</i>	33
Partecipazione e democrazia partecipativa in Italia <i>Martina Trettel</i>	49
Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: riflessioni sull'esperienza toscana <i>Antonio Floridia</i>	67

Parte III - Partecipazione e giovani adulti in Alto Adige, in Trentino e in Tirolo

Tracce di partecipazione e politiche giovanili. Il punto di vista dell'Europa e della Provincia autonoma di Bolzano <i>Luca Bizzarri</i>	85
"Come realizzare la partecipazione dei giovani adulti" - Un viaggio attraverso l'Alto Adige dalla teoria alla pratica: esperienze del Südtiroler Jugendring <i>Michael Peer</i>	103

Da Circolo a “Centro giovanile, artistico e culturale della Val Gardena”. Un esempio di democrazia partecipativa nelle valli ladine dell’Alto Adige <i>Wilma Runggaldier</i>	125
Un contributo allo sviluppo della democrazia partecipativa in Trentino: la ricerca-azione partecipata <i>Enrico Bramerini</i>	131
Percorsi di partecipazione di e per giovani adulti in Tirolo: la prassi degli stakeholder <i>Peter Egg</i>	143
Parte IV - Le opinioni degli accademici in tema di democrazia diretta e partecipazione nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino	
Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino <i>Fulvio Cortese</i>	163
Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino <i>Sabina Frei</i>	169
Democrazia diretta e partecipazione dei cittadini nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino <i>Günther Pallaver</i>	175
Parte V - Risultati dei workshops con i giovani adulti	
Guida pratica alla democrazia partecipativa in Alto Adige <i>POP! Gruppo a Bolzano</i>	183
Vivere la città o vivere in città: i luoghi della partecipazione a Trento <i>POP! Gruppo a Trento</i>	201
Art(s) of Participation: Partecipazione tra immagini e parole <i>POP! Gruppo a Innsbruck</i>	219

Tracce di partecipazione e politiche giovanili. Il punto di vista dell'Europa e della Provincia autonoma di Bolzano

Luca Bizzarri *

* Dottore in giurisprudenza all'Università di Ferrara, dove ottiene anche un dottorato di ricerca in comparazione giuridica e storico-giuridica. Dal 2009 si occupa di politiche giovanili all'interno del Servizio giovani della Provincia autonoma di Bolzano per il quale coordina in particolare progetti sulla cittadinanza attiva, sulla partecipazione e sui percorsi di autonomia delle giovani generazioni. In qualità di esperto partecipa ai lavori del Consiglio d'Europa in tema di politiche giovanili.

1. La partecipazione come motore del cambiamento. Il ruolo delle nuove generazioni

Tra i tanti esempi che le cronache di questo Paese ci raccontano ce n'è forse uno che al meglio esprime il legame forte, e spesso indissolubile, che unisce il concetto di gioventù con quello di partecipazione.¹ Siamo nel 1956 in una piccola città della Sicilia occidentale, nelle vicinanze di Palermo, la cui popolazione è composta per lo più da pescatori e disoccupati che chiedono allo Stato di esercitare un loro diritto fondamentale, riconosciuto dalla Costituzione al suo articolo 4. Questo articolo prevede infatti che lo Stato intervenga per garantire a tutti e a tutte il diritto al lavoro o almeno le condizioni necessarie a rendere effettivo questo diritto. Allo stesso tempo, poiché diritti e doveri vanno sempre bilanciati, l'articolo 4 investe tutti i cittadini del dovere di svolgere un'attività, secondo possibilità e scelta, finalizzata al progresso materiale o spirituale della società tutta. Un impegno importante per chi lo deve riconoscere e per chi lo deve esercitare, tanto nella Sicilia degli anni Cinquanta quanto ai giorni nostri, in cui assistiamo ad una crescita del tasso di disoccupazione giovanile che sta lentamente investendo la metà della popolazione giovanile italiana di età inferiore ai 25 anni residente in Italia. Ma torniamo alla nostra piccola realtà siciliana. A fronte dell'alto numero di disoccupati e di una distratta amministrazione comunale, che lascia deperire le strade del proprio territorio, settemila di questi disoccupati decidono di compiere un atto rivoluzionario per protestare attivamente nei confronti di una situazione diventata ormai insostenibile e incominciano a lavorare. A lavorare gratuitamente e a farlo nell'interesse pubblico. Per cui questi cittadini si armano degli arnesi di lavoro e si mettono a riparare gratuitamente la strada pubblica in questione, ma i lavori di manutenzione vengono bruscamente interrotti dalle forze dell'ordine poiché l'autorità valuta l'azione al pari di una manifestazione sediziosa e pone termine all'opera con la forza denunciando gli autori davanti alla pubblica autorità. La protesta contro le istituzioni, che non avevano provveduto a dar lavoro ai disoccupati della zona, viene promossa e capeggiata da una grande personalità della nostra storia contemporanea, che fu poeta e innovatore nel campo educativo: Danilo Dolci, che all'epoca aveva 32 anni. A difesa di Dolci conserviamo oggi una grande lezione in tema di democrazia e esercizio della libertà che consiste nell'arringa di difesa pronunciata da Piero Calamandrei, giurista fiorentino spesso ricordato per il

1 Sui concetti di partecipazione e democrazia partecipativa si vedano i capitoli a cura di Alber, Bußjäger/Sonntag, Trettel e Floridia del presente volume.

suo appassionato “Discorso ai giovani sulla Costituzione”² di cui si riportano qui di seguito alcuni passaggi cruciali: “Signori giudici, che cosa vuol dire libertà, che cosa vuol dire democrazia? Vuol dire prima di tutto fiducia del popolo nelle sue leggi: che il popolo senta le leggi dello Stato come le sue leggi, come scaturite dalla sua coscienza, non come imposte dall’alto. Affinché la legalità discenda dai codici al costume, bisogna che le leggi vengano dal di dentro non dal di fuori: le leggi che il popolo rispetta, perché esso stesso le ha volute così”.³

La vicenda di Danilo Dolci, fra le tante che potevano essere citate in apertura di questo contributo, ci insegna che sovente quella che noi chiamiamo giustizia altro non è che il risultato di una serie di strappi sociali, di trasgressioni all’ordine precostituito in nome di un’idea condivisa. La consapevolezza che le leggi, tutte le leggi, sono spazi all’interno dei quali - ci ricorda ancora Calamandrei - “bisogna far circolare il pensiero del nostro tempo, lasciarvi entrare l’aria che respiriamo, mettervi dentro i nostri propositi, le nostre speranze, il nostro sangue e il nostro pianto”,⁴ altrimenti non restano che formule vuote, esercizi stilistici operati da burocrati del diritto e della politica. Per evitare questa dissociazione tra forma e valori è opportuno che venga sempre alimentata la dialettica fra potere costituente (cittadini) e potere costituito (le istituzioni) con il fine di mantenere il giusto equilibrio fra insurrezione (parte che distrugge) e costituzione (parte che legittima) del potere.⁵ Le moderne democrazie occidentali hanno mantenuto questo equilibrio delegando alla *rappresentanza* la gestione del potere costituito partendo dal presupposto che chi rappresenta compie sempre il bene della collettività o, almeno, di coloro che rappresenta. Un sistema di questo tipo si fonda necessariamente su un alto livello di fiducia da parte di chi elegge e di senso di responsabilità da parte di coloro che vengono eletti. La patologia più grave che può colpire questo sistema riguarda, pertanto, la possibile assenza di fiducia, che è proprio la situazione che stiamo vivendo ai nostri giorni, segnati da una sempre più radicale apatia politica e da un forte disinteresse di partecipazione al voto. Questo distacco ha, tuttavia, portato all’emergere di un altro modo di intendere la dinamica relazionale tra potere costituente e costituito fondata su nuovi presupposti formali e sostanziali.

2 Il discorso fu pronunciato da Piero Calamandrei nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria il 26 gennaio 1955.

3 Piero Calamandrei, In difesa di Danilo Dolci, in *Quaderni di Nuova Repubblica*, vol. 4, 1956, 15.

4 Piero Calamandrei, In difesa di Danilo Dolci, in *Quaderni di Nuova Repubblica*, vol. 4, 1956, 15.

5 Étienne Balibar, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, 153.

Dal punto di vista formale la crisi, che dal 2008 ha interessato le moderne economie liberiste, ha consentito l'emergere e il consolidarsi di nuovi modi di stare insieme, si è celebrato secondo alcuni il passaggio da un'economia industriale a un'economia relazionale, dove la capacità di creare esperienze e reti sociali diventa un fattore di competitività e nel cui ambito trovano terreno fertile comunità creative, la cui materia prima è la capacità di immaginare, creare e innovare.⁶

Sotto il profilo sostanziale l'equilibrio della dinamica tra potere costituente e costituito è delegato al principio della sussidiarietà. Nel nostro Paese, infatti, a partire dal 2001 la dialettica fra soggetti pubblici e privati è regolata dal principio in base al quale l'ente pubblico favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (Cost. it. art. 118, co. 4). Il principio è importante dal punto di vista politico, perché indirizza l'attività della pubblica amministrazione verso l'esterno, anche se nella realtà non si è mai assistito al seguito procedurale necessario per dotare i privati degli strumenti necessari ad agire in maniera sussidiaria rispetto all'azione pubblica. E, tuttavia, oggi questo schema di intervento ci sembra che venga superato da strutture organizzative più efficienti e funzionali al dialogo fra ente pubblico e cittadino, che si esprimono in forme nodali in grado di mettere in comunicazione tutti gli attori coinvolti in maniera quanto più paritaria possibile. In questo senso leggiamo, a mo' d'esempio, alcuni interventi di carattere innovativo che sono stati inseriti nelle linee guida di alcuni enti locali in Italia che parlano di progettualità sociale condivisa ovvero di un principio che si fonda sulla constatazione che "le relazioni tra l'istituzione e i soggetti dell'associazionismo devono essere improntate alla massima trasparenza e imparzialità, prive di rendite di posizioni, caratterizzate da finalità progettuale su obiettivi definiti e condivisi, di rilievo generale".⁷ Letto in questo modo possiamo intendere il principio di sussidiarietà nella sua accezione più relazionale,⁸ come interpretazione moderna di una collaborazione capace di evolvere dandosi delle procedure decisionali consensuali e cooperative volte a rimpiazzare la vecchia idea di gestione verticale (o gerarchica) e autoreferenziale.

Queste che si sono poc'anzi profilate sono dunque le premesse per pensare a un nuovo modello di sviluppo sociale individuale e collettivo, i cui effetti interessano anche (e soprattutto) i giovani. A un modello di sviluppo in continua crescita, caratterizzato da

6 COM (2010) 183 def. del 27 aprile 2010 - Libro verde, *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*.

7 Comune di Campi Bisenzio (Toscana), *Partecipazione e Beni comuni* - Documento di indirizzo politico (Linee guida).

8 Gregorio Arena, *Cittadini attivi - Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Lecce, 2011, 66.

una forte mercificazione e dalla cultura del possesso, che ha interessato l'occidente nel corso degli anni Novanta, si assiste oggi a una brusca frenata che costringe tutti noi, e i giovani in particolare, a una seria riflessione su che tipo di cittadini vogliamo essere e a quali strategie dobbiamo mettere in campo per sopravvivere alle mutate condizioni economiche e sociali dei nostri tempi, secondo un vecchio adagio di Charles Darwin per il quale “non è la specie più forte che sopravvive né la più intelligente, ma quella più ricettiva ai cambiamenti”. E oggi, in Italia e nella Provincia di Bolzano, questa reattività da parte dei nuovi⁹ sembra esserci nella ricerca di vie innovative per uscire dalla crisi, per cercare di affrontare assieme la complessità dei tempi cui stiamo assistendo dando vita a collaborazioni organiche e strutturate con altri giovani, con il mondo delle istituzioni e con i differenti soggetti del territorio. Alla logica della rappresentanza si sostituisce una sempre più profonda esigenza di partecipazione, cui si collega un senso di corresponsabilità diffusa;¹⁰ all'individualismo si antepone la cura del rapporto tra singoli e la convivenza sociale; i saperi e le competenze utili alla massimizzazione dei risultati stanno facendo spazio alla collaborazione e alla cura della dimensione pubblica.¹¹ Questo aspetto emergente, che prende forma grazie a metodi di coinvolgimento diretto dei cittadini, viene assecondato - e spesso recepito - dai sistemi più sensibili alla tematica, come vedremo a breve. Vedremo come sia quanto mai evidente che l'incremento e la qualificazione degli strumenti pubblici volti alla partecipazione dei cittadini, con particolare attenzione ai giovani, diventa prioritario per rifondare un rapporto fra pubblico e privato e per accorciare quella distanza strutturale, di cui si diceva poc'anzi fra potere costituente e potere costituito.

9 Per una definizione di “nuovi” cfr. Carlo Andorlini/Luca Bizzarri/Alessandro Capelli/Michele Gagliardo/Valentina La Terza/Ivana Pais/Chiara Spinelli (a cura di), *NEW. Visioni di una generazione in movimento*, Pacini editore, Pisa, 2014.

10 Comune di Campi Bisenzio (Toscana), *Partecipazione e Beni comuni* - Documento di indirizzo politico (Linee guida), 2.

11 Sul punto Michele Gagliardo, I giovani, le politiche, lo sviluppo umano e economico, in Carlo Andorlini/Luca Bizzarri/Alessandro Capelli/Michele Gagliardo/Valentina La Terza/Ivana Pais/Chiara Spinelli (a cura di), *NEW. Visioni di una generazione in movimento*, Pacini editore, Pisa, 2014, 57.

2. Il contesto europeo: dalla rappresentanza alla co-decisione

A partire dagli anni Novanta l'interesse al coinvolgimento dei giovani ispira la quasi totalità delle agende politiche nazionali e internazionali, che incominciano ad affrontare la questione in termini di definizione degli ambiti e di strumenti partecipativi. Inoltre sarà proprio la Commissione europea ad attivarsi a partire dall'inizio del nuovo millennio per proporre una strategia generale sulla partecipazione giovanile prendendo spunto anche da quella che a livello internazionale era stata battezzata come strategia di Lisbona sui giovani¹² che nel 1998 inseriva la partecipazione fra le priorità da tenere in debita considerazione nello sviluppo delle politiche giovanili. Finalità espressa della strategia era, infatti, quella di “promuovere l'istruzione, la pratica ai processi democratici e lo spirito di cittadinanza e la responsabilità civile di giovani donne e giovani uomini con l'obiettivo di rafforzare e facilitare il loro impegno, la loro partecipazione e piena integrazione all'interno della società” (Dichiarazione, punto 11). Oltre ad esprimere una nozione generale di partecipazione, il documento, in linea con i tempi nei quali viene concepito, aderisce a un concetto di democrazia di natura rappresentativa nel momento in cui afferma che il processo partecipativo deve facilitare l'ingresso di giovani rappresentanti nelle istituzioni (Dichiarazione, punto 12) e potenziare il ruolo dei giovani *leader* (Dichiarazione, punto 15). Così facendo, il modello proposto si allontana da un concetto più diffuso di partecipazione che include tutti, sia giovani rappresentanti che giovani rappresentati. Infine la strategia rivaluta gli strumenti collaborativi come centrali nel lavoro con giovani marginalizzati, vulnerabili e svantaggiati (Dichiarazione, punto 14).

Come si diceva le indicazioni di Lisbona inaugurano un modello di partecipazione giovanile che potremmo definire di natura rappresentativa ovvero di un modello che ha come finalità la promozione della presenza dei giovani all'interno degli organi di rappresentanza. Organi, per lo più, volti a rappresentare esclusivamente le istanze emergenti del mondo giovanile. Accanto a questo modello noteremo come nello studio delle fonti si affiancherà nel tempo una forma più moderna di coinvolgimento giovanile caratterizzata da una matrice di stampo più culturale. Quest'ultima è il risultato di quel processo di crisi della rappresentanza, di cui si ragionava in premessa, e che ha portato al deterioramento del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Una forma parteci-

12 Dichiarazione di Lisbona sulle politiche e i programmi giovanili, 12 agosto 1998.

pativa che attiene maggiormente alla cultura del prendere parte, di assumersi la responsabilità non solo in virtù di un interesse personale, ma anche di un interesse collettivo, di contribuire fattivamente alla costruzione dei beni comuni nel contesto locale. In questa visione i corpi intermedi, tradizionalmente deputati a rappresentare gli interessi di una comunità, diventano attivatori di una partecipazione di tipo diffuso “verso il basso” così da assolvere a una funzione di portavoce di decisioni assunte a seguito di processi partecipati più che interpreti eletti di una volontà astratta. Prendiamo ora in considerazione i diversi documenti che sul tema dei giovani e della loro partecipazione si sono avvicendati a livello europeo e nazionale e vediamo nel dettaglio quale modello di partecipazione è stato di volta in volta adottato.

Le politiche giovanili si affermano con determinazione sulla scena europea grazie a un documento programmatico approvato nel 2001, sotto forma di Libro Bianco dal promettente titolo *Un nuovo impulso per la gioventù europea*.¹³ Il documento è il risultato di un’ampia consultazione, che ha coinvolto migliaia di giovani europei sul futuro dell’Europa e della sua *governance*, e che ha lanciato un nuovo metodo di lavoro che va sotto il nome di metodo aperto di coordinamento. Un metodo, quest’ultimo, fortemente votato alla partecipazione giovanile nella consapevolezza che “la partecipazione dei giovani non può essere limitata alla sola consultazione, e ancor meno ai sondaggi d’opinione, ma deve includere i giovani nel processo decisionale”.¹⁴ Una *governance*, insomma, che riconosce appieno il valore delle politiche di attivazione dei giovani, ne potenzia il ruolo attraverso un metodo strutturato e riafferma la centralità dell’azione locale in dimensione europea dato che le decisioni prese a livello locale sono quelle che hanno il maggior impatto sulla vita quotidiana dei giovani.¹⁵ Il tema della partecipazione assume un’importanza tale nella nuova strategia europea sui giovani da portare la Commissione ad affermare che “la partecipazione dei giovani è di solito un ambito di cui sono competenti gli Stati membri. Tuttavia, l’applicazione del metodo aperto di coordinamento a questo ambito recherà un valore aggiunto europeo, tanto più che il rafforzamento della partecipazione contribuisce sia allo sviluppo dell’istruzione sia a quello della cittadinanza del giovane”. In questo approccio alla partecipazione, la Commissione si allontana dalla visione formalistica, contenuta nella Dichiarazione di Lisbona, per abbracciare un’interpretazione più operativa, quasi metodologica, puntando all’ “attuazione di meccanismi partecipativi flessibili e innovatori” e al “consolidamento di una

13 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001.

14 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001, 13.

15 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001, 14.

struttura di consultazione dei giovani su scala europea".¹⁶ Questo approccio dunque, che segna il passaggio dalla rappresentanza al ruolo attivo dei giovani in chiave di co-decisione, recepisce appieno il progresso delle scienze educative che nel corso degli anni poco precedenti aveva contraddistinto l'ambito giovanile dove si era incominciato a leggere la realtà della partecipazione dei giovani attraverso la lente delle politiche di attivazione ovvero di politiche finalizzate sempre al cambiamento del soggetto destinatario in termini di acquisizione di abilità e di autonomia¹⁷ nell'applicarle. Centrale risulta in questa visione l'acquisizione di responsabilità da parte dei destinatari con la conseguente cessione di potere da parte delle figure che tradizionalmente lo detenevano (operatori, istituzioni, famiglia, gruppi sociali, ecc...) modificandone l'iniziale distribuzione asimmetrica.¹⁸ Questa nuova lettura della partecipazione, intesa come vero e proprio viatico alla capacitazione¹⁹ dei giovani, determina un cambio di rotta con l'idea di un sistema educativo prevalente fino a quel momento e riempie di nuovo significato gli strumenti educativi che si erano affermati negli anni precedenti.

La promozione e la realizzazione di queste forme diffuse di partecipazione giovanile sono delegate alla collaborazione, che da qualche anno esiste, fra la Commissione europea, l'Istituzione preposta alla programmazione della strategia giovani attraverso la sua Direzione generale Istruzione e Cultura, e il Consiglio d'Europa²⁰ quell'organizzazione intergovernativa, composta da 47 Stati, che ha il compito di promuovere la democrazia e i diritti umani.

Che la partecipazione delle nuove generazioni sia ormai diventata parte delle politiche giovanili nel contesto europeo lo prova anche la nuova strategia lanciata dalla Commissione nel 2009,²¹ che ristrutturata il metodo aperto di coordinamento rafforzandolo e rendendolo più flessibile e semplice nella redazione delle relazioni e in grado di rafforzare i legami con i settori strategici dell'Unione europea. La strategia impostata nel 2009 ha un orizzonte lungo, poiché coinvolge un lasso di tempo compreso fra il 2010 e il 2018 con tre obiettivi generali: creare più opportunità, migliorare l'inserimento sociale dei

16 COM (2001), 681 def. del 21.11.2001, 17.

17 Sul punto v. David Bernacchioni/Chiara Criscuoli/Giulia Gambacciani/Laura Gori (a cura di), *Generazione nomade. Le politiche giovanili si muovono in autonomia*, libri Giovanisì, 2012, (scaricabile al sito http://www.giovanisì.it/files/2012/12/GenerazioneNomade_web.pdf 18.03.2015).

18 Matteo Villa, Le politiche di attivazione: cambiamento, apprendimento e processi organizzativi. un tentativo di analisi e classificazione, in Andrea Pezzobon/Alberto Baccichetto/Serena Gheller (a cura di), *Giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, 56.

19 Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2001, 79.

20 <http://pjp-eu.coe.int/it/web/youth-partnership/home>; (18.03.2015).

21 COM (2009) 200 def. del 27.4.2009.

giovani, promuoverne la piena partecipazione alla vita della società e sviluppare la solidarietà tra la società e i giovani. Segnatamente nel merito della partecipazione la Commissione riconosce la coabitazione dei due modelli partecipativi perché se da un lato promuove “la piena partecipazione dei giovani alla società rafforzando la loro partecipazione alla vita civica delle comunità locali” è altrettanto vero che dall’altro la stessa Istituzione sponsorizza la consapevolezza dei giovani in ottica di democrazia rappresentativa e lo fa pur “sostenendo le organizzazioni della gioventù oltre alla varie forme di apprendimento della partecipazione, incoraggiando la partecipazione dei giovani che non appartengono ad alcuna organizzazione e garantendo servizi di informazione di qualità”.²²

Sempre con un’attenzione all’inclusione, e in funzione integrativa rispetto alla Commissione, era intervenuto il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa che nel 2003 aveva rivisto la Carta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, Carta che diffusamente si era occupata di partecipazione giovanile: “Per ottenere un’autentica partecipazione dei giovani, deve essere messo a loro disposizione un certo numero di strumenti, per cui è necessario sviluppare la formazione dei giovani in materia di partecipazione, mantenerli informati, fornire loro dei mezzi di comunicazione e un’assistenza per la realizzazione dei loro progetti e riconoscere e valorizzare i loro impegni e il volontariato”.²³ Inoltre, dalla Carta emerge la funzione di facilitazione della pubblica amministrazione del processo realizzativo delle progettualità giovanili: “Perseguendo le loro aspirazioni e i loro desideri, i giovani manifestano molte idee che possono diventare concrete nell’ambito di progetti e di realizzazioni locali vantaggiose per tutti. Se sono ben affiancati, tali progetti, accompagnati dal numero inevitabile di riuscite e di fallimenti, possono inoltre aiutare i giovani a sviluppare il loro senso di responsabilità e la loro autonomia e a diventare dei protagonisti sociali. Gli enti locali dovrebbero di conseguenza facilitare le realizzazioni di tali progetti, siano essi modesti o più importanti, facendo in modo che vengano affiancati da operatori professionali e facilitando l’accesso a dei sostegni finanziari, materiali e tecnici”.²⁴

Per dovere di completezza vale la pena citare, infine, il contributo del Patto europeo per la gioventù,²⁵ non meno votato all’aumento della partecipazione locale pur nel quadro della democrazia rappresentativa. Il Patto del 2005 riconosce l’importanza di inte-

22 COM (2009) 200 def. del 27.4.2009, 9.

23 Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, 21.5.2003, 20.

24 Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, 21.5.2003, 23.

25 COM (2005) 206 def. del 30.5.2005.

grare i giovani nella società e nella vita lavorativa per sfruttare al meglio il potenziale giovanile garantendo uno sviluppo sostenuto e sostenibile in Europa.

3. Il contesto italiano: dalla prevenzione alla promozione.

La democrazia partecipativa dei giovani nel contesto italiano, laddove la si consideri alla stregua di una dinamica finalizzata alla co-decisione e non un semplice incentivo al ricambio generazionale della classe di rappresentanza, trova uno spazio limitato dal punto di vista normativo e questo in tendenza con l'attenzione generale da parte dello Stato alle politiche di sviluppo territoriale in cui i giovani potrebbero avere un ruolo da protagonisti e non lo hanno. Il protagonismo giovanile, infatti, come lo abbiamo inteso poc'anzi è una conquista degli ultimi decenni, risultato di un affrancamento laico nei confronti di una "delega in bianco" riconosciuta per molti anni da parte dello Stato all'istituzione religiosa. Non esiste, se non a partire dagli anni Ottanta, una normativa nazionale di settore sulla questione giovanile e le prime leggi regionali che si registrano presentano un impianto educativo in cui prevaleva in maniera generalizzata la cura e l'assistenza spirituale delle giovani generazioni. Pensiamo ad esempio al valore della "prevenzione", ovvero di quell'insieme di azioni così frequenti nelle politiche giovanili di quell'epoca, volte a impedire o ridurre il rischio e di come oggi proprio questo approccio abbia perso terreno in un'ottica promozionale delle politiche giovanili dove, invece, proprio il rischio e l'errore sono assunti come necessari se si vuole dotare chi ne fosse sprovvisto di strumenti di interpretazione autonoma della realtà.²⁶ Ecco perché al giorno d'oggi il *welfare* giovanile considera a livello europeo come miglior prevenzione quell'atteggiamento diretto a garantire le migliori condizioni al cui interno possano essere valorizzate le qualità e i punti di forza di ogni singolo individuo e la partecipazione assolve alla funzione di influenzare e decidere all'interno di un sistema dato (dall'esistere al contare).²⁷

All'interno della normativa regionale sulle politiche giovanili traspare un'attenzione alla partecipazione giovanile solo a partire dagli anni Novanta ovvero da quando fa

26 Il filosofo Socrate, nelle sue ultime ore prima della morte, invita la gioventù a usare sempre il buon senso nella ricerca della verità perché *kalòs gàr ho kindynos* (perché il rischio è bello), in Platone, *Fedone*, Einaudi, Torino, 2011, 257.

27 Piergiulio Branca, Qualità della partecipazione e miti del potere negli interventi territoriali, in Andrea Pezzobon/Alberto Baccichetto/Serena Gheller (a cura di), *Giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, 33.

breccia nella vita di milioni di persone l'allora Comunità europea con un primo embrione di politica pubblica che prende le mosse dal Trattato di Maastricht del 1992 (fino ad allora l'integrazione comunitaria si era fondata quasi esclusivamente sull'unificazione dei mercati). Questo provoca un primo maldestro adeguamento normativo da parte di molte Regioni italiane, che inseriscono nei nuovi articolati consulte, forum e organismi di vario genere con lo scopo di rappresentare i bisogni dei giovani. In questa direzione si sono mosse nel corso degli anni Novanta la Regione Piemonte,²⁸ Umbria²⁹ e la stessa Sardegna³⁰ la cui legge prevede una consulta con compiti di promuovere, proporre iniziative e formulare pareri sulle questioni giovanili. Non a caso la comparsa dei primi organismi giovanili coincide con la formulazione della Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, risalente al 1990, e che viene recepita dalla maggior parte della normativa regionale italiana. In realtà anche gran parte degli interventi regionali più recenti, quelli che si collocano successivamente all'approvazione del Libro Bianco sulla gioventù, non presentano novità di rilievo a favore di una moderna declinazione della partecipazione giovanile. In questo panorama spiccano due eccezioni: la recente legge regionale della Valle d'Aosta³¹ e un disegno di legge sulle politiche giovanili presentato dalla Regione Sicilia. La prima contiene un articolo specifico sugli organismi di rappresentanza giovanili che, sebbene faccia in un primo momento pensare un approccio formale alla rappresentanza giovanile, prescrive al quinto comma il dovere di "raccolgere dai giovani del territorio di appartenenza osservazioni, suggerimenti e istanze relative a tematiche di interesse per le giovani generazioni" e, quindi, intendendo l'organismo di rappresentanza non come portatore di un interesse di categoria quanto piuttosto di connettore fra la base e l'istituzione in un'opera di sintesi collettiva. Un riferimento diretto lo opera invece il disegno di legge della Regione Sicilia che, in linea con le indicazioni del Libro Bianco sulla Gioventù per una nuova *governance* europea delle politiche giovanili, elenca fra i compiti della Regione (art. 3) quello di promuovere "il sostegno per il coinvolgimento dei giovani nei processi decisionali attraverso pratiche di *e-democracy*", legittimando in questo modo il valore di una cultura partecipativa diffusa anche attraverso l'uso della rete informatica e dei suoi strumenti di partecipazione come ad esempio l'uso dei *social network* funzionali alla costruzione di reti sociali anche a fini professionali.

28 LR n. 16 del 13 febbraio 1995 - Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani.

29 LR n. 27 del 10 aprile 1995 - Istituzione del Forum della Gioventù e dell'Osservatorio regionale giovani.

30 LR n. 11 del 15 aprile 1999 - Iniziative e coordinamento delle attività a favore dei giovani.

31 LR n. 12 del 15 aprile 2013 - Promozione e coordinamento delle politiche a favore dei giovani.

4. Partecipazione cultura: forme e prassi in Provincia autonoma di Bolzano

4.1. Forme

Sul nostro territorio le politiche giovanili sono regolate da una legge provinciale³² risalente ormai agli inizi degli anni Ottanta (una delle prime adottate in Italia) e, nonostante la normativa necessiti di un aggiornamento nei contenuti e negli obiettivi, l'articolo presenta spunti di progresso se teniamo conto dei tempi nei quali la legge è stata approvata. Per quanto generali, infatti, i riferimenti alla promozione della partecipazione giovanile rimandano a un ruolo attivo dei giovani nei confronti della società e della sua organizzazione (art. 2, comma 3) arrivando a impegnare il servizio giovani "per la partecipazione dei giovani ai momenti decisionali e organizzativi" (art. 3, comma 1) e riconoscendo fra gli obiettivi dell'azione amministrativa "una formazione culturale che consenta la partecipazione attiva al patrimonio e alla vita culturale della società..." (art. 4, comma 1, lett. a) e "un'educazione sociale finalizzata [...] all'acquisizione di capacità associative e partecipative..." (art. 4, comma 1, lett. b). Esiste, pertanto, nella cornice legislativa provinciale una vocazione all'attivazione del giovane per riconoscere e potenziare il suo ruolo all'interno della società.

A breve analizzeremo quali azioni e strategie di sviluppo personale e collettivo il servizio giovani in lingua italiana della Provincia ha messo in campo per interpretare al meglio questo compito nei confronti delle nuove generazioni, non prima però di aver dato un'occhiata oltre la linea del Brennero per capire quale idea di partecipazione giovanile l'Austria stia recentemente promovendo. Confronto ineludibile al giorno d'oggi poiché siamo sempre più inseriti in un contesto territoriale e culturale di stampo euro-regionale dove la comunità giovanile di riferimento abita un territorio che si estende dal Trentino fino al Tirolo. L'asse della partecipazione appare decisivo per il governo austriaco, in considerazione anche del fatto che in Austria il diritto di voto si esercita a partire dai 16 anni.³³ All'interno della strategia giovani austriaca, adottato per il periodo 2013-2020,³⁴ in espressa sintonia con la strategia europea 2010-2018 e a seguito di un coinvolgimento continuo dei diretti interessati, viene più volte ripetuto in merito alla

32 LP n.13 del 1 giugno 1983 - Promozione del servizio-giovani in Provincia di Bolzano.

33 Sull'Austria si veda il capitolo di Bußjäger/Sonntag nel presente volume.

34 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013.

partecipazione che la politica delle istituzioni deve lavorare con i giovani e non invece per i giovani in ottica co-progettuale, se non addirittura di democrazia diretta.³⁵ Quest'ultimo concetto fa tuttavia riferimento più a una pratica di consultazione informata - da incrementare anche nelle scuole - più che alla possibilità di chiedere un referendum popolare. Il tipo di partecipazione che propone il documento presenta, quindi, tratti di forte maturità poiché riconosce "tutti i giovani come persone attive, impegnate e politicamente pensanti" e non solo alcuni loro rappresentanti. Un ulteriore aspetto positivo riguarda inoltre la promozione da parte della strategia degli strumenti propri della *e-democracy* e del dialogo strutturato anche a seguito di un bacino elettorale più giovane rispetto al resto d'Europa.³⁶ Non è, d'altro canto, un segreto che l'Unione europea promuova apertamente l'uso dei nuovi media come strumenti complementari e interconnessi ai processi partecipativi, seguendo una strategia chiara che collega l'uso delle nuove tecnologie allo sviluppo di competenze chiave necessarie al percorso di autonomia dei giovani "affinché siano in grado di partecipare alla vita democratica in maniera appropriata".³⁷

4.2. Prassi

Ritornando alla Provincia di Bolzano il nostro sistema affronta, in seno alla propria operatività nel settore giovanile, le sfide che la modernità solleva per superare il tradizionale dualismo cittadini e istituzioni, per fondare un approccio caratterizzato da pratiche di co-produzione dove, per usare uno slogan, l'istituzione smette di fare qualcosa per qualcuno e comincia a chiedere a qualcuno di fare qualcosa. Con questo spirito il servizio giovani in lingua italiana³⁸ della Provincia di Bolzano ha sentito la necessità di riflettere su questi temi e intervenire in chiave innovativa, per promuovere in ottica di riattivazione dei processi di responsabilità civica e locale condizioni strutturali favore-

35 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013, 29.

36 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013, 45.

37 Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione di forme nuove ed effettive di partecipazione di tutti i giovani alla vita democratica in Europa, del 9 giugno 2011 (2011/C - 169/01).

38 In Provincia di Bolzano resiste la tradizionale divisione linguistica fra i settori amministrativi della cultura, e quindi anche delle politiche giovanili, che con il tempo hanno però trovato una loro ragion d'essere poiché si occupano di ambiti diversi, ma complementari del mondo giovanile. Si vedano gli articoli di Peer e di Runggaldier nel presente volume a completamento del quadro sui giovani e la partecipazione in Provincia Autonoma di Bolzano.

voli alla partecipazione e favorire al contempo la collaborazione fiduciaria tra ente pubblico e privati cittadini, singoli o associati.

Una prassi, attiva già da qualche anno sul territorio provinciale, è rappresentata dall'odierna "Piattaforma delle Resistenze contemporanee" ovvero un percorso di attivazione cittadina su diverse tematiche accomunate da una traccia generale, consistente nel legame fra la resistenza storica, che ha portato alla liberazione dell'Italia dal regime nazi-fascista nel 1945, e le forme contemporanee di resistenza nei diversi ambiti della vita quotidiana in chiave resiliente. A questa si aggiunge una traccia di edizione che viene scelta annualmente e che ha il compito di segnare una via di percorrenza per la progettazione dell'intero percorso. La traccia di edizione mantiene, ovviamente, un forte legame con l'attualità e indica la cornice all'interno della quale cittadine e cittadini della Provincia sono chiamati a proporre idee di riflessione da condividere con il territorio. Quest'anno la traccia riguarda la forza propulsiva che alcune storie positive possono avere sulla determinazione del nostro futuro, un aiuto per superare i propri timori e per accrescere la carica positiva grazie al contatto con realtà positive del territorio. La narrazione di storie è centrale per il successo del percorso e cercare di partire dalle storie dei singoli per tessere una storia collettiva è il macro-obiettivo di tutto il progetto. Il termine Piattaforma ha sostituito nel 2014 l'originale Festival delle Resistenze contemporanee, in quanto si è ritenuto che la parte del festival, e quindi dell'evento attorno alle celebrazioni del 25 aprile, fosse solo una parte di un percorso di partecipazione più ampio che coinvolgeva la cittadinanza per un periodo che iniziava la sua programmazione in agosto e che si esauriva a maggio dell'anno successivo, abbracciando in questo modo quasi un intero anno solare. Per questo motivo accanto al festival ha cominciato a crescere e a delinearsi una parte organizzata di percorsi di avvicinamento ovvero di incontri promossi da associazioni e singoli attorno alla traccia dell'edizione con lo scopo di sensibilizzare, dando loro strumenti di comprensione, una larga fetta della cittadinanza. Ciò consente di arrivare all'evento di aprile con qualche conoscenza specifica e qualche dubbio da poter chiarire con i molti ospiti popolari che abitano la manifestazione. Questa opera di attivazione cittadina, che ha lo scopo di riportare la gente a vivere la piazza, dove il festival prende vita, e a rinvigorire l'amore per il dibattito ha scelto come sede un quartiere popolare della città di Bolzano, un contesto urbano in cui a livello di offerta culturale si sente ancora la distanza fra i salotti della centro cittadino e le piazze dei quartieri più recenti.

L'aspetto che qui interessa mettere in risalto non riguarda tanto i contenuti della Piattaforma, quanto più il processo gestionale di un progetto che - arrivato alla sua quinta edizione - sta subendo una notevole evoluzione e che investe, e modifica, la rela-

zione fra l'ente pubblico e le persone (fisiche e giuridiche) del territorio che con esso entrano in contatto. Se, infatti, la prima edizione del Festival (2011) prevedeva una operatività esclusiva e diretta della Pubblica amministrazione, che ha curato e gestito l'intero evento, le edizioni successive hanno coinvolto sempre di più i soggetti che a vario titolo entravano in contatto con la manifestazione operandone un cambio di struttura e potenziando l'aspetto co-decisionale nella costruzione dei contenuti. Benché non si sia ancora raggiunto un equilibrio delle possibilità di intervenire nella gestione della Piattaforma, rimane tuttavia vero che soggetti organizzati del territorio hanno incominciato ad instaurare un dialogo sempre più attivo con la Provincia, che a sua volta ha mostrato una disponibilità a incrementare questo rapporto, spostando l'asse delle deliberazioni dall'ente pubblico (relazionalità *top-down*) a una discussione sempre più collegiale fra i partner del progetto. All'interno di questa collegialità l'attore pubblico non subisce passivamente decisioni assunte in altra sede (relazionalità *bottom-up*), ma riveste una posizione di uno *inter pares* contribuendo, con tutti gli altri, alla definizione delle decisioni utili alla realizzazione del progetto. L'ente pubblico è infatti l'unico soggetto in grado di attivarsi affinché venga garantito l'interesse generale che un progetto strategico di questa portata è tenuto a perseguire. Dal punto di vista della struttura organizzativa si sta assistendo, quindi, al passaggio da una filiera gerarchico-verticale a una a struttura orizzontale-nodale il cui carattere principale è, come abbiamo visto, l'egualitarismo fra gli attori della struttura. Se poi all'interno di questa struttura pluri-composta vengono incrementate le relazioni, e in tal modo valorizzata la potenzialità del lavoro di rete, allora aumenta anche la quantità e la qualità del capitale sociale e delle decisioni che in questo contesto vengono assunte in maniera cooperativa.³⁹

Trattandosi di processo in divenire, di cui però già oggi possiamo vedere alcuni effetti positivi nel coinvolgimento attivo di tante persone e associazioni, e avendo a che fare con dinamiche umane, quindi complesse e imperfette per definizione, il vero e proprio mutamento di direzione che investe l'assunzione delle decisioni e conseguentemente della responsabilità del progetto necessita di riflessioni dedicate e di nuovi strumenti in grado di garantire l'effettiva partecipazione di tutti coloro che desiderano prendere parte all'iniziativa. Realizzare e incrementare questo modello organizzativo non è certamente un compito semplice sia per quanto riguarda la condivisione diffusa degli obiettivi sia per quanto concerne la forma giuridica più opportuna che un processo di questo tipo deve assumere. La prospettiva è, tuttavia, quella che sia la partecipazione diffusa di

39 Walter Santagata, *Il governo della cultura - Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Il Mulino, Bologna, 2014, 46.

tutti gli attori coinvolti a governare le dinamiche del progetto attraverso un dialogo strutturato che sia fisiologico e non eccezionale. Per fare tutto ciò è fondamentale che la costituenda comunità attorno alla *Piattaforma delle Resistenze* si dia un insieme di regole co-decise e valide nei confronti di tutti che possano regolare vita e dinamiche del percorso. Tecnicamente significa che per la *Piattaforma* è arrivato il momento di dotarsi di uno Statuto, di una carta di valori condivisi e cogente.

Il processo costitutivo che si intravede rimanda a ciò che è avvenuto pochi anni fa a Roma in occasione dell'istituzione della Fondazione Teatro Valle Bene Comune dove un gruppo di lavoratori dello spettacolo e utenti della struttura ha dato vita, anche grazie all'uso delle nuove tecnologie, a uno Statuto che rappresenta la sintesi delle molte posizioni emerse da parte dei "comunardi" (denominazione attribuita agli occupanti fondatori) e della rete estesa di tutti coloro che presero parte all'esperimento. Nella struttura dello Statuto, che nacque da quell'esperienza, si colgono alcuni accorgimenti fondamentali volti a garantire il principio di uguaglianza sostanziale fra gli aderenti, come la pienezza della sovranità assembleare, il metodo del consenso, la turnarietà delle cariche sociali e il principio di collegialità esteso a ogni carica. E' evidente che l'esperienza romana nasce da premesse strutturali diverse rispetto a quelle in cui si colloca la Piattaforma,⁴⁰ ma ha il pregio di aver approfondito, con l'aiuto di eminenti giuristi, e gettato le basi di un discorso più generale sulla gestione dei beni comuni.

Per realizzare questo obiettivo vanno individuate, a volte anche in maniera creativa, disponibilità e procedure il cui unico fine è produrre di volta in volta un risultato unitario in funzione del miglior perseguimento dell'interesse generale. L'aspetto partecipativo di un processo di questo tipo non può mai essere abbandonato, ma deve essere sempre accompagnato da un'organizzazione strutturata e efficace in grado di canalizzare il processo (effettività) e di trasformare in realtà le decisioni che la collegialità assume (efficacia). Esclusivamente in questo modo coloro che partecipano possono sentire il senso di appartenenza al progetto e ai contenuti proposti e al contempo trasmettere questo sentimento all'esterno, coinvolgendo altri soggetti e altre organizzazioni. Questa pratica porta con sé una migliore ripartizione del potere decisionale all'interno del progetto, perché consente a tutti di prendere parte alla definizione del programma e, inoltre, permette una più equa allocazione delle risorse pubbliche fra coloro che partecipano alla costruzione di questo percorso. Bisogna evidenziare che trattandosi di un percorso

40 L'occupazione del teatro Valle avvenuta a Roma il 14 giugno 2011 è il risultato dell'assenza di un dialogo fra la parte pubblica e quella privata, mentre la Piattaforma nasce e prende piede per ricostruire il rapporto fra l'ente pubblico e il terzo settore su premesse di partecipazione.

complesso, molte sono le insidie che possono sorgere. Così come è giusto riconoscere una decisa rigidità formale, e spesso di indisponibilità personale, in capo all'ente pubblico nell'agire attraverso metodi partecipativi, allo stesso tempo è opportuno notare come in Alto Adige è mancata una pratica all'assunzione collettiva della responsabilità, data forse da un'azione invadente e totale della pubblica amministrazione in quasi tutti i settori della vita dei suoi residenti. Nel corso degli anni, sebbene questo atteggiamento di continua sussistenza abbia garantito un benessere diffuso nella popolazione, allo stesso tempo ha inibito che ci fosse bisogno di promuovere l'intervento individuale per il bene collettivo. Ora che i bilanci pubblici sono in continua discesa diminuisce anche la contribuzione ai servizi, che può trovare contrappeso nella solidarietà della comunità di riferimento.

In conclusione possiamo affermare che l'orizzonte verso cui andare per potenziare l'apporto partecipativo delle giovani generazioni in Alto Adige passa attraverso la lente di quel modello di partecipazione come educazione alla co-decisione che caratterizza la gran parte dei documenti di indirizzo o normativi dell'Unione europea. Da una parte la Provincia di Bolzano deve continuare in quell'opera di modernizzazione di strumenti e approcci che da qualche anno interessa le politiche giovanili dell'amministrazione provinciale e insistere allo stesso tempo perché sul territorio si operi un cambio di mentalità che consiste nella consapevolezza che l'Alto Adige non gode più di fondi infiniti per il sostentamento del proprio stato sociale e delle proprie politiche culturali e che è arrivato il momento di operare quelle riforme sul territorio, volte a valorizzare la relazione fra i cittadini e l'importanza di un nuovo approccio ai beni comuni, qualsiasi essi siano.