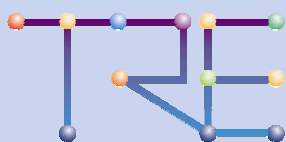


“Linea 1 – Dimensione sovraregionale”

*Consolidamento del
partenariato e gestione dei
processi partecipativi*



TERRITORI IN RETE
PER L'EUROPA



ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do



INDICE DEI CONTENUTI

Introduzione.....	3
Partenariato e progettazione partecipata	4
Il PCM – Project Cycle Management e il metodo GOPP – GOAL Oriented Project Planning.....	5
Individuazione delle procedure di comunicazione e animazione territoriale	7
Ascolto del territorio: attivazione del processo inclusivo.....	7



INTRODUZIONE

Obiettivo di questo documento è di proporre alcuni suggerimenti connessi al metodo di gestione del partenariato, condiviso e partecipato, nelle sue espressioni multilivello, nazionale e sovranazionale, alla luce delle esperienze maturate nel corso del periodo di programmazione comunitaria 2000-2006, delle priorità dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea e degli indirizzi strategici contenuti nel QSN Italia che sottolinea l'importanza di *“rafforzare nel periodo 2007-2013 l'attuazione del principio di partenariato, rendendolo un metodo condiviso, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi contribuendo anche a rafforzare le capacità di selezione degli stessi da parte delle Amministrazioni¹”*.

Una delle sfide per il periodo di programmazione 2007-2013 è il miglioramento della **qualità dei partenariati** misurabile in base alla loro **capacità di produrre effetti strutturanti** e quindi visibili nei territori di riferimento.

A tal fine, è necessario che le compagini non siano formate in modo opportunistico, ma che i partners perseguano obiettivi comuni, che siano pertinenti rispetto alle finalità dei progetti e che assumano impegni precisi. Inoltre, affinché un progetto possa realmente promuovere lo sviluppo locale e rispondere alle esigenze di una comunità, occorre promuovere un'attiva partecipazione dei principali “portatori di interesse” (*stakeholders*) e coinvolgere i potenziali beneficiari in tutte le fasi progettuali, fin dalla loro ideazione. Si tratta quindi di suscitare la condivisione di informazioni, percezioni, esigenze, visioni e, più in generale, conoscenze implicite ed esplicite per farle diventare “patrimonio di progetto”.

È necessario creare un senso di appartenenza al progetto tra gli attori che saranno mobilitati in fase di implementazione e, in questo, nulla è più efficace del dare evidenza di un uso convinto dell'approccio partecipativo o *bottom-up*. Questo processo, che nelle concezioni meno illuminate viene interpretato come un'attività propagandistica di “costruzione del consenso”, implica in realtà un'evoluta capacità di ascolto ed animazione per compiere il percorso che porta da un primo “allineamento delle visioni” ad una vera progettazione partecipativa delle strategie di intervento².

Nei paragrafi che seguono verranno illustrate diverse categorie di metodi di progettazione partecipata, utili in tutti i casi in cui è necessario sviluppare analisi a supporto di decisioni, comprese le attività sviluppate in progetti caratterizzati da partenariati complessi come quelli della cooperazione

¹ Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, p. 227.

² Guida alla Progettazione Partecipata in <http://www.formez.it>

territoriale.

PARTENARIATO E PROGETTAZIONE PARTECIPATA

Nel corso del periodo di programmazione comunitaria 2000-2006, nell'ambito del Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG finalizzato *“allo sviluppo di processi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale per sostenere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario³”*, la partecipazione degli enti amministrativi locali, con particolare riferimento ai Comuni italiani capofila di progetti, ancorché modesta, ha rappresentato un significativo portato dell'esperienza, soprattutto per quanto attiene ai processi che hanno condotto alla costituzione dei partenariati transnazionali: dal passaggio di consolidati rapporti di cooperazione da un livello locale e nazionale ad un livello internazionale alla capacità di creare partenariato, alla cultura del partenariato non “costretta” entro i limiti territoriali nazionali. *“Le frontiere nazionali non devono costituire un ostacolo per lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo⁴”*: su tale principio si sono fondati i Programmi transfrontalieri, transnazionali ed interregionali che sono stati in grado di produrre valore aggiunto comunitario proprio grazie ad un approccio transnazionale che si traduce nell'attività di definizione del Partenariato nei suoi vari livelli.

Favorendo l'affermazione di una nuova modalità di definizione e realizzazione della politica regionale basata sull'azione coordinata, il partenariato, soprattutto nelle realtà più avanzate, è diventato componente effettiva e, in molti casi, sostanziale del processo decisionale, **valorizzando un consolidato tessuto di rapporti** ovvero promuovendo nuove forme di inclusione delle istanze sociali ed economiche nei processi di programmazione ed attuazione.

Nonostante questo riconoscimento e i progressivi miglioramenti nelle prassi adottate, nella fase di attuazione dei programmi il principio del partenariato è stato spesso interpretato dalle Amministrazioni in chiave di “mero adempimento” ai requisiti richiesti, generando, in molti casi, una caduta di tensione. Dal canto loro, le parti economiche e sociali hanno spesso trovato inconcludente il loro coinvolgimento, subendo, ma anche concorrendo a creare, la medesima caduta di tensione.

Accade, dunque, che le sinergie e le collaborazioni siano finalizzate, quasi esclusivamente, ad avere accesso a flussi di risorse finanziarie senza essere sostenute da un sincero percorso di condivisione di scelte e di visioni di sviluppo. In altri casi, la costruzione del partenariato si limita a chi “deve” partecipare e non si apre al “chi ha interesse” a partecipare, soffermandosi sulla quantità e rappresentatività dei soggetti a discapito della qualità e dell'effettivo interesse. E' allora probabilmente

³ Comunicazione della Commissione agli Stati Membri C 226/02 del 2 settembre 2004 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo.

⁴ Ibidem.

più corretto intendere il **partenariato di progetto come opzione strategica di sviluppo del territorio** attraverso la quale giungere ad una più razionale programmazione e selezione degli investimenti secondo principi di efficienza, efficacia ed equità e chiamando i diversi interlocutori, pubblici e privati, ad esprimere al meglio le loro specifiche competenze e professionalità⁵.

Date queste premesse, l'**integrazione del partenariato** lungo tutto il processo che accompagna la pianificazione e la promozione di forme di **progettazione partecipata** appaiono imprescindibili. Occorre consolidare il principio del **partenariato come metodo** che abbraccia tutte le fasi di un progetto, dall'individuazione delle priorità e degli obiettivi fino alla valutazione dei risultati ottenuti, e contestualmente dotare le Amministrazioni di quadri di riferimento e di strumenti volti a garantire una maggiore efficacia di progetti e programmi e, di conseguenza, a consolidare il partenariato.

Alcune proposte metodologiche interessanti in tal senso sono contenute nel già citato **Project Cycle Management (PCM)**, un metodo mutuato dalla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, che fa pieno ricorso all'approccio partecipativo, conosciuto come approccio dal basso o *bottom-up*, ovvero al coinvolgimento attivo dei beneficiari potenziali nella diverse fasi della progettazione.

IL PCM – PROJECT CYCLE MANAGEMENT E IL METODO GOPP – GOAL ORIENTED PROJECT PLANNING

L'idea di fondo che ispira il PCM è che sia opportuno predisporre sin dall'inizio proposte che includano le vere esigenze (i problemi) dei destinatari degli interventi. Inoltre, il PCM auspica che in futuro le decisioni sugli interventi siano sempre più basate su problemi reali espressi dai destinatari degli interventi e che quindi i beneficiari o destinatari intervengano, o siano coinvolti, anche nella fase di prima identificazione dei progetti. Questo per garantire che gli interventi progettuali possano realmente risolvere quei problemi, cambiando in senso positivo la vita o alcune condizioni di vita dei beneficiari⁶.

Occorre garantire che i progetti siano costantemente seguiti, “controllati”, in tutte le fasi del loro ciclo, dagli attori-chiave e soprattutto dai beneficiari finali, i cui problemi in definitiva si è inteso risolvere dando luogo al programma e al progetto. E' questo il concetto di proprietà o appropriazione (*ownership*) dei progetti da parte dei beneficiari. L'approccio del PCM suggerisce che gli attori chiave e i beneficiari di un progetto effettivo, in concomitanza con le principali fasi del ciclo del progetto, incontri di analisi e progettazione di gruppo (workshop GOPP), assicurando una dimensione di progettazione e gestione partecipativa ai loro interventi. I workshop **GOPP (Goal Oriented Project**

⁵ Dossier - Forme e strumenti di governance e partenariato di progetto, Progetto “Sinapsi Urbane – Sistema di Network tra Amministrazioni Pubbliche per lo Sviluppo Integrato”, FORUM PA, 21-25 maggio 2007.

⁶ F. Bussi, Progettazione e valutazione di progetti con il Quadro Logico, Materiali di approfondimento, 1. Project Cycle Management e GOPP: principi fondamentali e metodologia di progettazione, pp. 2-31

Planning)⁷ sono moderati da facilitatori professionisti ma neutrali rispetto agli interessi degli attori-chiave e non esperti dei contenuti tecnici del progetto⁸.

Durante il ciclo di vita di un progetto, esistono i seguenti momenti-chiave nei quali è consigliabile organizzare un workshop GOPP:

- la fase di identificazione (*identification workshop*) per analizzare i problemi, stabilire possibili soluzioni, obiettivi, risultati, attività e indicatori di monitoraggio e valutazione (costruzione dell'albero dei problemi e dell'albero delle soluzioni);
- all'inizio della fase di studio di fattibilità o progettazione esecutiva (*formulation workshop*) per chiarire la suddivisione dei compiti tra i vari attori coinvolti e per fare eventuali adattamenti (costruzione del *logical framework*);
- a metà percorso (*review workshop*) per condividere eventuali adattamenti qualora siano emersi problemi o nuove opportunità;
- al termine del progetto (*evaluation workshop*) per verificare il raggiungimento degli obiettivi e individuare eventuali suggerimenti per successivi miglioramenti o progetti futuri.

Da un punto di vista organizzativo, un workshop GOPP prevede il coinvolgimento di circa una decina di persone, individuate tra gli attori-chiave che hanno un ruolo cruciale per il successo di un progetto, e di un facilitatore, e può avere una durata di uno o più giorni. È una metodologia che fa largo utilizzo delle **tecniche di visualizzazione**: si utilizzano grandi fogli di carta adesiva affiancati su una parete e i partecipanti, seduti a semicerchio, lavorano, dall'analisi dei problemi alla proposta di soluzioni, con dei cartoncini colorati nei quali scrivono i loro suggerimenti secondo le fasi della metodologia. Tali idee, una volta inserite sulla parete adesiva, possono essere visualizzate da tutto il gruppo che può spostarle o aggregarle secondo le esigenze.

⁷ Il metodo GOPP, così come gli altri approcci o strumenti ispirati al Quadro Logico, nasce a partire dagli anni '60 da un insieme di tecniche e di strumenti elaborati nel quadro delle attività di progettazione di enti e agenzie dedite alla cooperazione allo sviluppo. In ambito anglo-americano, dove è più forte l'influenza della consulenza aziendale privata, l'accento è posto soprattutto sul Quadro Logico come strumento di impostazione progettuale. L'agenzia tedesca di cooperazione allo sviluppo GTZ, invece, ha sviluppato il metodo ZOPP o GOPP in modo più organico, articolandolo in una procedura strutturata e prevedendo la figura di un moderatore che, facendo uso di tecniche particolari di comunicazione interpersonale e di visualizzazione, assiste gli stakeholders a identificare la proposta progettuale. L'Unione Europea ha iniziato ad acquisire e a utilizzare questo insieme di strumenti, in diverso modo e con intensità variabile a seconda delle Direzioni Generali, a partire dal 1993. Nel periodo di programmazione 2000-2006, esso è stato alla base della gestione di alcuni programmi (es. LIFE) o di alcuni filoni di finanziamento (es. MEDA, Europe Aid). In molti altri casi il metodo GOPP è stato utilizzato da singoli partenariati, spesso su invito della Commissione stessa, nell'ambito di programmi di vario genere, da quelli sull'innovazione scientifica e tecnologica (es. Sprint, Innovex) a quelli sullo sviluppo locale (es. Recite II, RIS, RITTS, Innovex).

⁸ F.Bussi, Op. cit.

INDIVIDUAZIONE DELLE PROCEDURE DI COMUNICAZIONE E ANIMAZIONE TERRITORIALE

Un progetto condiviso e compreso dagli attori locali ed istituzionali concorre a dare identità e senso di appartenenza ai luoghi, a promuovere ulteriori processi di trasformazione fisica, economica e sociale, a mobilitare risorse, responsabilizzando i “*poteri forti*”, aumentando la visibilità dei processi decisionali, sciogliendo preventivamente conflitti, ovvero innalzando il livello di fattibilità degli interventi⁹. Per promuovere tale condivisione, è essenziale un percorso che comprenda fasi di apertura e comunicazione che contribuiscano alla costruzione partecipata e partenariale del programma e che si articola in:

- *incontri preliminari*, singoli o in piccoli gruppi, con interlocutori privilegiati esperti della realtà dell’ambito di riferimento (al fine di acquisire elementi utili alla costruzione del documento intermedio);
- *incontri informativi* successivi con gli altri attori pubblici/istituzionali e con esponenti di rilievo degli ambiti d’interesse, che verranno identificati;
- *accompagnamento* continuo all’attività di concertazione (orizzontale e verticale) del Capofila e degli altri partner di progetto, almeno su tre fronti principali:
 - verso le strutture interne dei Comuni coinvolti nel progetto (da assistere, sostenere, aggiornare costantemente nella costruzione di processi amministrativi particolarmente innovativi);
 - verso la comunità locale e i “portatori di interessi diffusi”; in vista della condivisione delle scelte proposte e della costruzione del consenso;
 - verso i “portatori di interessi forti” (altre istituzioni pubbliche, operatori economici, ecc).

ASCOLTO DEL TERRITORIO: ATTIVAZIONE DEL PROCESSO INCLUSIVO

Ai fini dell’individuazione di uno sviluppo duraturo di sistemi locali di riferimento, è fondamentale la condivisione delle problematiche. La crescita di un territorio – economica e occupazionale, sociale e

⁹ Bellaviti P. (a cura di.) “La costruzione sociale del piano” in *Urbanistica* 103, febbraio (1995); Crosta P. (a cura di) *La produzione sociale del piano*, Milano, Franco Angeli (4 ed.); Forester J. *The Deliberative Practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass., MIT Press 1999; Friedmann J. *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1987.

culturale - unita alla riqualificazione territoriale e, quindi alla sua competitività, possono essere perseguite solo se tutti gli attori operano insieme allo scopo di utilizzare al meglio gli strumenti della programmazione e le risorse finanziarie per la valorizzazione dei beni ambientali e culturali, la diffusione della cultura di impresa, il sostegno allo sviluppo delle filiere produttive, la valorizzazione delle risorse umane e l'implementazione di un efficace modello di Welfare. Di qui l'importanza di un **approccio partecipativo** che coinvolga, oltre i partner istituzionali, i soggetti operanti a vario titolo sul territorio, affinché il modello di sviluppo sia sostenuto dal sistema socio-istituzionale locale.

Lo strumento attraverso cui si definiscono i primi orientamenti, i temi rilevanti, gli indirizzi e le linee di azione è l'**agenda strategica**. Questa parte del lavoro si avvale di diversi strumenti di ascolto che, interrogando la società locale – ad esempio attraverso la somministrazione di interviste semistrutturate – e indicando prospettive, sollecitano quelle riflessioni e discussioni che possono condurre alla individuazione di alcuni indirizzi di sviluppo strategici e, quindi, ad immaginare anche scenari inediti per il territorio in esame. Opportuni momenti di verifica e di discussioni tematiche, svolte attraverso tecniche di partecipazione sperimentate, consentono di individuare le azioni attraverso cui realizzare gli scenari immaginati ovvero raggiungere gli obiettivi prefigurati.

Ai laboratori di ascolto possono essere affiancati altri strumenti di ascolto, sia di tipo “tradizionale” - come interviste e questionari cartacei - sia di tipo “innovativo” - come sondaggi *online* e *blog*. In tal senso, ci si può avvalere di una pluralità di tecniche e strumenti: interviste dirette a “testimoni privilegiati”, *focus group* che coinvolgono tipologie omogenee di portatori di interesse, al fine di valutare le esigenze informative specifiche di ciascun *target*, Forum e Tavoli tematici.

In particolare, i Forum si configurano quale luoghi deputati a garantire un costante flusso comunicativo verso i diversi soggetti durante l'intero processo di costruzione delle azioni di intervento e assolvono alla duplice funzione di favorire la circolazione di informazioni e di conoscenze nella fase di negoziazione (preventivamente quindi all'assunzione di decisioni) e di fornire informazioni sul lavoro svolto e sui risultati raggiunti. A differenza del momento assembleare allargato a tutta la società civile, i Tavoli tematici sono rivolti esclusivamente agli *stakeholder*, e si configurano quali incontri di carattere più specialistico, nel corso dei quali vengono approfonditi i singoli temi emersi durante il Forum. I risultati vengono sintetizzati in un documento teso a ricostruire un quadro contenente i punti di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi cui il territorio è esposto. Tale documento costituisce una base di lavoro per l'individuazione, di concerto con le Amministrazioni partners e gli *stakeholder*, delle priorità strategiche e delle azioni da intraprendere.

Per lo svolgimento del Forum e dei Tavoli tematici possono essere utilizzate diverse tecniche di progettazione partecipata, selezionate sulla base del numero di soggetti da coinvolgere e della finalità da perseguire.

Nella sezione di approfondimento che segue, si propone una sintesi delle principali tecniche di progettazione partecipata.

TECNICHE DI PROGETTAZIONE PARTECIPATA

Focus group tradizionale

Il focus group è una tecnica di rilevazione basata sulla discussione tra i membri di un piccolo gruppo di persone su un argomento che si vuole indagare in profondità. Lo svolgimento della discussione avviene con un gruppo omogeneo, cioè costituito da persone con caratteristiche, background ed esperienze simili. I partecipanti al focus group devono essere almeno 6/7 e non più di 12/13 persone ed è bene che non si conoscano tra di loro né conoscano l'animatore. Il focus group, che non deve durare meno di 90 minuti e non oltre i 120 minuti, è guidato generalmente da un animatore che conduce la discussione e da un osservatore che esamina le dinamiche di relazione del gruppo.

Il focus group si sviluppa attraverso quattro fasi principali: riscaldamento, relazione, consolidamento, distacco. E' nella fase di consolidamento che di norma, emergono le problematiche più sentite.

Le informazioni emerse nel corso del focus group sono successivamente raccolte ed elaborate in un documento di sintesi.

FOCUS GROUP CON TECNICA DEL METAPLAN

Il metaplan è un cartellone/una lavagna nel quale vengono affissi dei cartellini colorati. I colori dei cartellini richiamano le seguenti categorie tematiche: punti di forza/opportunità, punti di debolezza/criticità, proposte/fabbisogni. Il focus group organizzato secondo la tecnica del Metaplan ha, generalmente, lo scopo di riunire persone appartenenti alla stessa categoria (es. commercianti, allevatori, giovani, pensionati, studenti...) per individuare quali sono i punti di forza, di debolezza e le eventuali proposte o fabbisogni, in relazione a tematiche specifiche legate all'appartenenza a quella data categoria in un dato contesto territoriale.

L'elencazione di punti di forza, debolezza proposte/fabbisogni avviene in modo ordinato per ciascuna delle categorie tematiche da indagare. I metaplan riempiti, sono disposti uno affianco all'altro, in modo tale che le varie fasi della discussione siano sempre visibili a tutti e fungano da stimolo nella fase propositiva della discussione. I partecipanti sono seduti secondo una struttura a semicerchio, in uno spazio libero senza barriere o elementi fisici. La discussione è guidata da un facilitatore, che sta in piedi, al centro del semicerchio, coadiuvato da uno o più assistenti e verbalizzatori. Alla fine di ogni sessione del focus (criticità, opportunità, proposte/fabbisogni), il facilitatore procede alla clusterizzazione di ogni metaplan. Gli elementi emersi sono raggruppati per categorie, in modo da favorire l'attività di sintesi e reporting realizzata sulla base dei Metaplan.

OPEN SPACE TECHNOLOGY (OST)

L'Open Space Technology (OST) propone un approccio alla gestione dei gruppi di lavoro estremamente innovativo rispetto ai metodi tradizionali, consente infatti di gestire gruppi che possono variare da 5 a 2000 partecipanti. L'OST non prevede l'organizzazione di seminari strutturati, con relatori e programmi predefiniti: i partecipanti, seduti in un ampio cerchio, apprendono nell'arco della prima mezz'ora come faranno per creare la propria conferenza. Chiunque intende proporre un tema, si alza in piedi e lo annuncia al gruppo, e così facendo assume la responsabilità di seguire la discussione e di scriverne il resoconto. Quando tutti gli intenzionati hanno proposto i propri temi, viene dato avvio alla prima sessione di lavoro e si comincia. Il compito del conduttore è quello di indicare l'obiettivo della discussione, definire lo spazio e i tempi e lasciar fare i partecipanti. Alla fine della giornata sarà distribuito ai partecipanti il resoconto di tutte le discussioni svolte. Il principio fondamentale che guida gli incontri è la "Legge dei due piedi": "se ti accorgi che non stai né imparando né contribuendo alle attività, alzati e spostati in un luogo in cui puoi essere più produttivo".

EUROPEAN AWARENESS SCENARIO WORKSHOP (EASW)

E' uno strumento di progettazione partecipata utile a promuovere il dialogo e la partecipazione di diversi stakeholders alla soluzione di problemi in discussione. Ad una EASW possono partecipare da 20 a 40 persone, identificate in relazione all'appartenenza a quattro categorie: cittadini; tecnici; amministratori pubblici e rappresentanti settore privato.

In una EASW, i partecipanti si incontrano per scambiare opinioni, sviluppare una visione condivisa sul futuro della propria comunità e proporre idee su come realizzarla, indicando le responsabilità e i contributi specifici di soggetti o gruppi di interesse.

Una EASW è costruito su due attività principali: 1) lo sviluppo di visioni e 2) la proposta di idee. Nello sviluppo di visioni i partecipanti, dopo una breve sessione introduttiva, sono invitati ad elaborare scenari ipotetici al futuro, analizzando anche le principali potenzialità e criticità attuali del contesto locale e del settore in esame. Nella fase di proposta di idee, sulla base della visione comune delineatasi, i partecipanti sono invitati a proporre idee progettuali, tenendo conto del "come" saranno affrontate le situazioni locali e su "chi" dovrà occuparsene.

L'aspetto più interessante di questa metodologia e la possibilità di innescare un processo di partecipazione in un gruppo di stakeholders, rendendoli consapevoli del ruolo che essi possono avere nel promuovere il cambiamento e non solo nel proporlo.