



OSSERVATORIO
Interregionale
sulla Cooperazione
allo Sviluppo

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

PARTENARIATI TERRITORIALI ITALIA-BALCANI

Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art. 7 della legge 84/01, linea Mae

Rapporto su coerenza, complementarità e coordinamento

a cura di

Silvia Marteles e Andrea Stocchiero

con la collaborazione di Daniela Albanese, Dario D'Urso, Karl Giacinti, Antonio Mercurio e Marta Piccarozzi

Settembre 2007

Indice

1. LE 3C DELL'ART. 7 L. 84/01 A LIVELLO COMPLESSIVO, RISPETTO ALLE NORMATIVE NAZIONALI E AI PROGRAMMI DI COOPERAZIONE DELL'UE	2
2. LE 3C, IL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E GLI APPROCCI STRATEGICI NEI POI	3
2.1 Le 3C nei POI ed elementi di giudizio sul valore aggiunto della cooperazione decentrata	3
2.2 Gli aspetti strategici e metodologici dei POI: diverse tipologie di programmazione della cooperazione decentrata nei Balcani	9
ALLEGATI	14
A. Quadro sinottico degli strumenti	14
<i>1. Il quadro di riferimento delle normative nazionali che sostengono la cooperazione con i Balcani</i>	<i>14</i>
<i>2. Il quadro di riferimento della cooperazione decentrata tra le diverse leggi nazionali per i Balcani</i>	<i>19</i>
<i>3. Il quadro di riferimento della cooperazione dell'UE nei Balcani, con particolare riferimento ai programmi Twinning e Interreg IIIA transfrontaliero adriatico</i>	<i>22</i>
B. Complementarietà con Interreg.....	27

1. LE 3C DELL'ART. 7 L. 84/01 A LIVELLO COMPLESSIVO, RISPETTO ALLE NORMATIVE NAZIONALI E AI PROGRAMMI DI COOPERAZIONE DELL'UE

L'analisi della coerenza, complementarietà e coordinamento (le 3C) della cooperazione decentrata sostenuta attraverso l'art. 7 della legge 84 (linea MAE) è stata realizzata con riferimento alle seguenti politiche e strumenti (si veda la metodologia):

- aiuto pubblico allo sviluppo (legge 49/87)
- sostegno a riforme strutturali e iniziative rivolte a favorire la transizione verso forme di economia di mercato (legge 212/92)
- partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale (legge 180/92)
- la cooperazione transfrontaliera adriatica del Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg
- la cooperazione della Commissione europea (CARDS e PHARE), con particolare riferimento al Programma Twinning

L'analisi è stata condotta attraverso l'elaborazione di quadri sinottici sugli strumenti, una rilevazione ad hoc sulla presenza di riferimenti ad Interreg nei Programmi Operativi Integrati (POI) redatti dalle Regioni e Province Autonome (si vedano gli allegati A e B), la realizzazione di interviste e la raccolta di questionari (si vedano i rapporti relativi e gli studi di caso nel cd-rom), che hanno consentito di mettere in rilievo i punti di forza e di debolezza dell'art. 7 L. 84/01 rispetto alle 3C.

Per quanto riguarda la coerenza, l'analisi mostra l'assenza di contraddizioni tra le normative e i programmi. L'art. 7 rientra infatti nell'impianto della legge 84/01 che si è posta come normativa quadro di cooperazione verso i Balcani, comprendendo gli strumenti di altre normative come quella per l'aiuto pubblico allo sviluppo (49/87). Allo stesso modo l'art. 7 risulta coerente con la cooperazione dell'UE CARDS e PHARE e in particolare con i programmi Twinning e Interreg.

D'altra parte è evidente la percezione di uno scarso coordinamento sull'art. 7 tra i Ministeri, tra le Regioni e Province Autonome, all'interno delle stesse amministrazioni, e tra i diversi livelli. Emerge quindi la mancata opportunità di articolare una visione d'insieme e interazioni di carattere sinergico. Vi è la sensazione dell'assenza di una regia complessiva condivisa. Queste percezioni si sono acuite anche per una scarsa chiarezza e comunicazione, che ha ingenerato una certa confusione tra gli attori.

Lo scarso coordinamento ha inoltre inficiato la presentazione di un quadro unitario della cooperazione italiana ai partner balcanici; così come non ha potuto promuovere la riflessione sull'interazione tra internazionalizzazione e cooperazione, sulle possibili articolazioni e multi-settorialità tra i diversi interventi. Questa debolezza appare particolarmente importante nel caso dell'art. 7, data la sua natura complessa per la numerosità e diversità degli attori e delle iniziative intraprese.

La complementarietà tra i diversi strumenti appare invece assicurata dalla programmazione delle Regioni che è solitamente attenta appunto a complementare le diverse risorse disponibili tra i canali nazionali e comunitari per sostenere gli interventi di cooperazione decentrata. Si tratta di una sorta di complementarietà a valle. D'altra canto, a causa dello scarso coordinamento e della mancanza di una visione d'insieme, sono possibili sovrapposizioni tra strumenti (art. 7 L. 84/01, 212/92, 49/87, Interreg, Twinning), e all'interno della stessa 84/01.

A proposito della complementarietà si registra il mancato rafforzamento dell'art. 7 con risorse della 49/87, nonostante fosse previsto nei documenti di indirizzo.

2. LE 3C, IL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E GLI APPROCCI STRATEGICI NEI POI

La valutazione si è quindi concentrata sul principale strumento innovativo dell'art. 7 della legge 84/01: i Programmi Operativi Integrati (POI) delle Regioni e Province Autonome. L'analisi ha riguardato le 3C e soprattutto l'apporto specifico, e cioè il valore aggiunto della cooperazione decentrata (si veda il box di seguito), così come esplicitato nei POI e verificato ex post.

La decentrata è una nuova modalità di cooperazione fondata sugli attori e sui processi di dialogo, partecipazione, scambio e confronto tra territori (approccio per processo e relazionale). Il valore aggiunto comprende:

- l'impegno politico delle Autonomie locali che si esprime in un processo di partenariato stabile e duraturo nel quadro di una strategia di cooperazione
- la mobilitazione delle competenze dei diversi attori a favore del rafforzamento delle capacità e la creazione di sistemi di cooperazione
- l'impegno sulle tematiche specifiche dello sviluppo locale e dell'appoggio ai processi di decentramento e democratizzazione, l'impegno tecnico-istituzionale delle Amministrazioni locali su tematiche di loro competenza
- il cofinanziamento

Si evidenzia, a proposito della specificità della cooperazione decentrata, che i suoi attori principali non sono meri esecutori o attuatori di progetti ma creatori di relazioni tra territori, e che come tali dovrebbero prestare interesse ed attenzione alla continuità e sostenibilità dei rapporti. In questo senso i POI, come riconosciuto dagli attori della decentrata, hanno rappresentato una innovazione importante perché con essi si è superato l'approccio tradizionale per progetti, promuovendo la definizione di principi e criteri d'azione in un quadro appunto programmatico e per quanto possibile articolato e integrato. L'analisi ha consentito quindi di evidenziare il loro contenuto strategico in termini di coerenza interna, complementarietà, coordinamento, concentrazione, multi-regionalità, focalizzazione sui temi fondanti la cooperazione decentrata (rafforzamento delle capacità degli attori, partecipazione, sostegno alle relazioni inter-etniche). Da questa analisi è scaturita la definizione di quattro tipologie di programmazione.

2.1 Le 3C nei POI ed elementi di giudizio sul valore aggiunto della cooperazione decentrata

L'analisi testuale dei 16 POI presentati dalle Regioni e Province Autonome italiane nel quadro dell'articolo 7 della legge 84/01, ha consentito di articolare una valutazione sul grado di coerenza, complementarietà e coordinamento di queste programmazioni con:

- 2.1.1 Normative e relative politiche nazionali italiane
- 2.1.2 Programmi di cooperazione dell'UE: Interreg e Twinning
- 2.1.3 Politiche di sviluppo locale dei partner balcanici
- 2.1.4 Creazione e rafforzamento di partenariati territoriali
- 2.1.5 Temi chiave del valore aggiunto della cooperazione decentrata nei Balcani: rafforzamento delle capacità, rafforzamento della partecipazione e del dialogo interetnico.

Questa analisi è stata quindi verificata ex post sulla base delle informazioni raccolte a seguito della concreta realizzazione dei POI e dei relativi progetti.

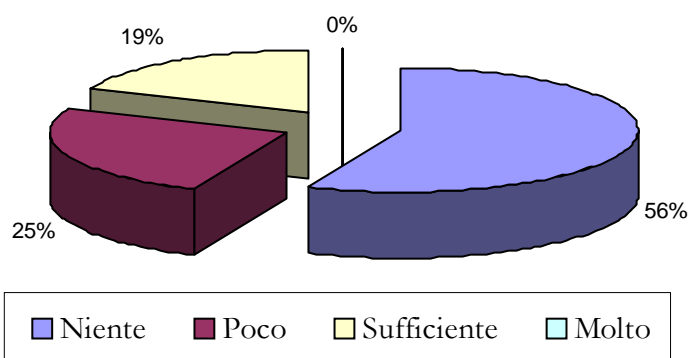
2.1.1 Le 3C dei POI con normative e relative politiche nazionali italiane

L'analisi dei POI relativamente alle 3C con le normative e relative politiche italiane per la cooperazione con i Balcani consente di evidenziare l'attenzione delle Regioni e Province Autonome verso il sistema Italia.

Si osserva quindi che: ben il 56% dei POI non fa nessun riferimento alle politiche nazionali, mentre il 25% fa poco riferimento al sistema Italia e alla coerenza o complementarietà con le politiche nazionali che contribuiscono, direttamente o indirettamente allo sviluppo dell'area balcanica (vengono citati i finanziamenti L. 49/87, L. 212/92, L. 84/01). Soltanto il 19% dei POI fa un riferimento sufficiente alle politiche nazionali e nessun POI fa molto riferimento a questo aspetto.

Se dal punto di vista della coerenza si può supporre che si sia data per scontata la relazione con le normative italiane, è viceversa più importante sottolineare la carenza di informazioni e di dispositivi per cercare complementarietà e coordinamenti con le politiche di cooperazione nazionali.

Riferimento alle politiche nazionali nei POI



D'altra parte la verifica ex post attraverso le interviste e focus group ha fatto emergere l'esistenza da parte di diverse Regioni di importanti vincoli con programmi multi-bilaterali come quello Pasarp in Albania e Città Città in Serbia, così come con progetti di cooperazione decentrata co-finanziati dalla DGCS/MAE come ad esempio Seenet e i crediti di aiuto per le PMI in Serbia. In questo senso le Regioni assicurano la complementarietà e il coordinamento "a valle" delle iniziative, mentre non esistono dispositivi di coordinamento "a monte" e sono quindi possibili sovrapposizioni.

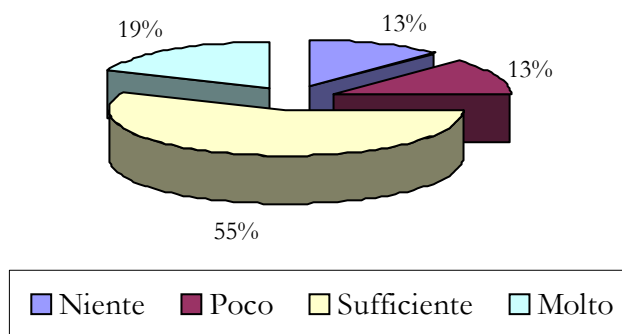
Comunque, in generale, la percezione e il giudizio degli attori indicano l'esigenza di un maggior raccordo tra le iniziative dell'art.7 della legge 84/01 e quelle della Cooperazione italiana. Del resto già le relazioni¹ dell'UTOB al Parlamento sostengono che "Sarà opportuno invece potenziare il collegamento con le Rappresentanze italiane e con le Autorità locali, in funzione di un migliore inserimento delle diverse iniziative nel quadro della Cooperazione italiana, da una parte, e delle politiche nazionali dei Paesi beneficiari, dall'altra."

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento, Unità tecnico-operativa per i Balcani, Dicembre 2005 e Dicembre 2007.

2.1.2 Le 3C con i programmi di cooperazione dell'UE: Interreg e Twinning

Il quadro di riferimento europeo risulta più importante di quello nazionale per i POI regionali e delle Province Autonome.

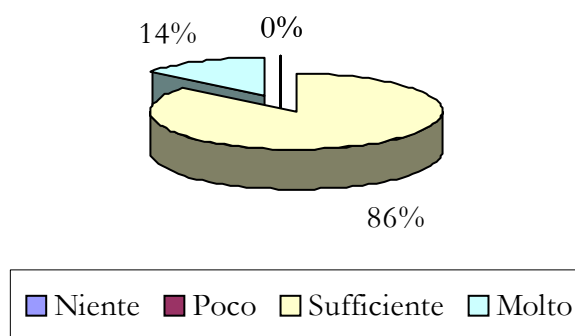
Riferimento ai programmi UE nei POI



Il 19% dei POI fa molto riferimento all'importanza di collegare la programmazione con gli strumenti dell'UE. Vi sono diverse indicazioni sulla coerenza e complementarità con strumenti europei quali: Twinning, CARDS, TACIS, MEDA, Phare. Il 55% dei POI ne fa un riferimento sufficiente, invece il 26% ne fa poco o nessun riferimento.

Per quanto riguarda il programma europeo transfrontaliero adriatico Interreg si osserva che tutti i POI delle regioni adriatiche fanno riferimento all'importanza del coordinamento e della complementarità con esso (vedi allegato B). L'86% dei POI ne fa molto riferimento e il 14% ne fa un riferimento considerato sufficiente.

Riferimento al programma Interreg transfrontaliero adriatico nei POI



La verifica ex post conferma l'importanza dei programmi europei per la cooperazione decentrata italiana nei Balcani: programmi come Interreg e Twinning risultano effettivamente complementari alle iniziative intraprese con l'art. 7 della legge 84/01. In particolare le risorse dell'art. 7 hanno sostenuto alcune azioni nei Balcani direttamente complementari a quelle realizzate con il programma Interreg sui territori italiani adriatici².

² Si ricorda che il programma Interreg non prevedeva la spesa nei territori esterni all'UE. Interreg era un programma che faceva parte della politica interna di sviluppo regionale dell'UE.

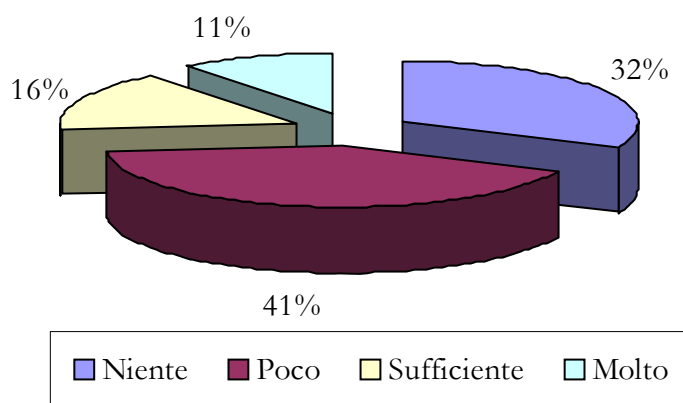
Anche in questo caso tuttavia non esistono indicazioni su dispositivi di coordinamento tra l'art. 7 e i programmi europei, a livello nazionale e tra le Regioni: sono quindi possibili sovrapposizioni e duplicazioni di iniziative.

2.1.3 Le 3C con le politiche di sviluppo locale dei partner balcanici

L'analisi del grado di presenza delle 3C nei POI rispetto alle politiche di sviluppo locale dei partner balcanici consente di capire quanto le Regioni e Province Autonome siano consapevoli delle dinamiche e dei contesti nei quali operano, e nel cui quadro dovrebbero essere inserite le attività di cooperazione decentrata, con particolare riferimento al sostegno ai processi di decentramento e sviluppo sostenibile, economico e sociale dei territori.

Da questo punto di vista si osserva che l'11% dei POI fa molto riferimento al bisogno di integrare la cooperazione decentrata d'accordo alle politiche dei partner balcanici con relative informazioni. Un 16% ne fa un riferimento sufficiente. E invece il 73% dei POI menziona appena o per niente questo bisogno e informazioni al riguardo.

Riferimento alle politiche dei partner nei POI



L'analisi testuale indica dunque nei POI in generale una scarsa consapevolezza del contesto e delle politiche dei partner balcanici.

D'altra parte altre indicazioni (come la successiva sui partenariati territoriali) e soprattutto la verifica ex post mostrano come la maggior parte dei progetti corrisponda ai bisogni dei partner e ad un loro buon livello di ownership (si vedano gli Studi di caso su Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Serbia all'interno del Cd-rom).

Rimane comunque la percezione soprattutto da parte dei partner balcanici che la cooperazione decentrata italiana sia in parte auto-referenziale, e cioè come essa faccia riferimento alle proprie esperienze ed offerte di cooperazione considerando in modo insufficiente le particolarità dei contesti e le domande dei partner. Ne consegue la richiesta che la cooperazione decentrata si possa aprire maggiormente a percorsi di appropriabilità. Questa percezione si ritrova peraltro anche nelle relazioni³ dell'UTOB al Parlamento (si veda la citazione precedente).

2.1.4 La creazione e il rafforzamento di partenariati territoriali nei POI

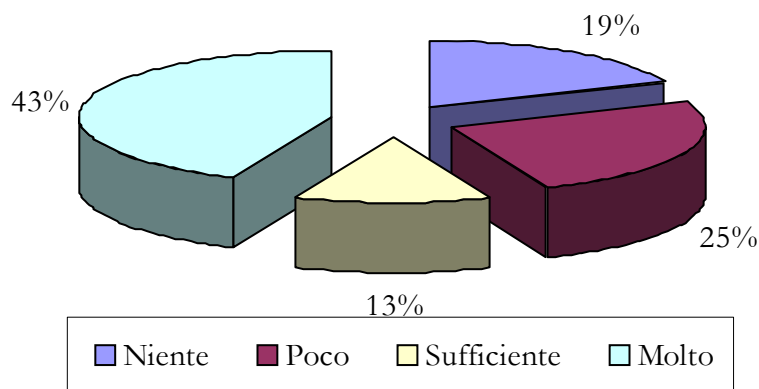
L'analisi testuale ha permesso di evidenziare in che misura il concetto di partenariato territoriale, e in particolare l'impegno politico e istituzionale delle autonomie locali verso i propri omologhi

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento, Unità tecnico-operativa per i Balcani, Dicembre 2005 e Dicembre 2007

balcanici, l'approccio per processo e la continuità dei rapporti, quale valore aggiunto della cooperazione decentrata, sia presente nei POI.

Il 43% dei POI fa molto riferimento a questo aspetto fondamentale della cooperazione decentrata e il 13% ne fa un riferimento sufficiente. Invece il 44% dei POI ne fa poco o nessun riferimento.

Riferimento ai partenariati territoriali nei POI



La verifica ex post di questo valore aggiunto conferma da un lato la rilevanza del partenariato per diverse Regioni e Province Autonome, e però la difficoltà di altre Regioni a creare e soprattutto dare continuità alle relazioni con i partner balcanici. Queste difficoltà possono essere imputate a diverse motivazioni, a seconda dei casi: cambiamento dei referenti politici con delega alla cooperazione, scarse risorse e capacità delle amministrazioni regionali, scarsa propensione dei soggetti del proprio territorio ad attivare rapporti con i paesi balcanici, così come difficoltà contestuali di questi paesi. Il concetto del partenariato appare quindi una pratica oramai consolidata in diverse regioni italiane, ma non in tutte.

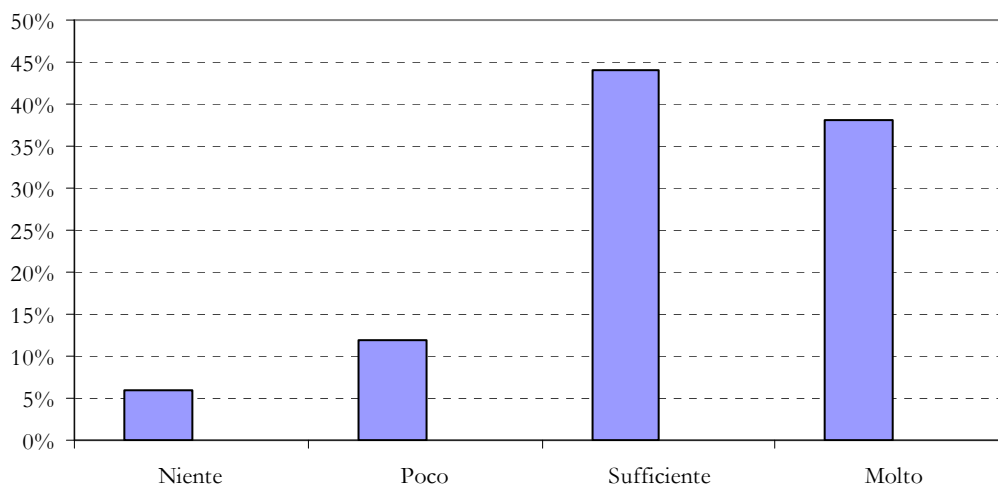
Per quanto riguarda le competenze ed eccellenze mobilitabili grazie alla cooperazione decentrata alcune regioni fanno riferimento alla focalizzazione tematica dei progetti nei POI in accordo a caratteristiche e specializzazioni del proprio territorio e alla possibilità di trasferimento di buone pratiche regionali, secondo la definizione di priorità strategiche regionali. Negli studi di caso sono evidenziate alcune di queste tematiche, come il welfare mix, il sostegno all'integrazione sociale di categorie svantaggiate, il sostegno alla PMI, la pianificazione territoriale.

2.1.5 I temi chiave del valore aggiunto della cooperazione decentrata nei Balcani

Come già evidenziato la cooperazione decentrata risulta particolarmente attenta ad alcuni contenuti che rappresentano il suo DNA specifico: tra questi soprattutto il rafforzamento delle capacità e della partecipazione. Ai quali nel caso della cooperazione con i Balcani si aggiunge una ulteriore specificazione che tiene conto del particolare contesto relazionale: il dialogo inter-etnico.

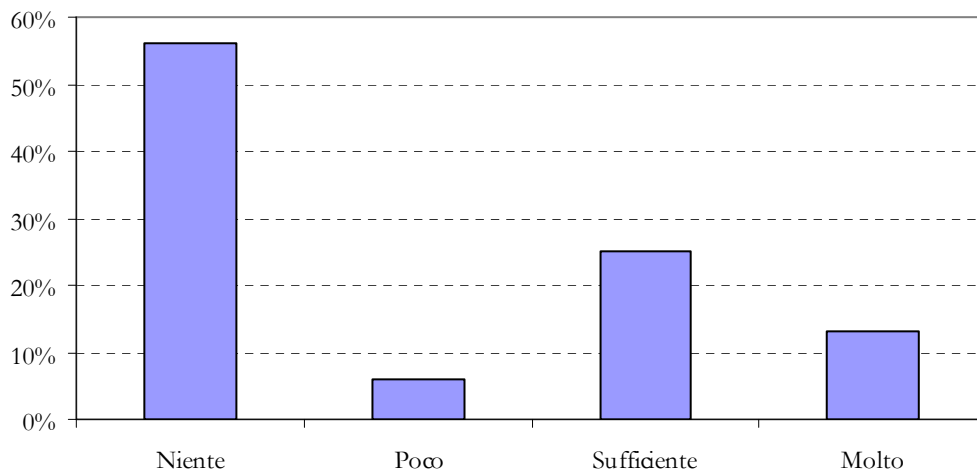
L'analisi dei POI ha permesso di evidenziare come la maggior parte delle Regioni e Province Autonome consideri il rafforzamento delle capacità dei partner balcanici un tema chiave nella politica d'intervento. Il 38% POI fa molto riferimento al bisogno di rafforzamento delle capacità. Il 44% dei POI ne fa menzione in modo sufficiente. Invece soltanto il 18% POI ne fa poco o nessun riferimento.

Riferimento al rafforzamento delle capacità dei partner nei POI



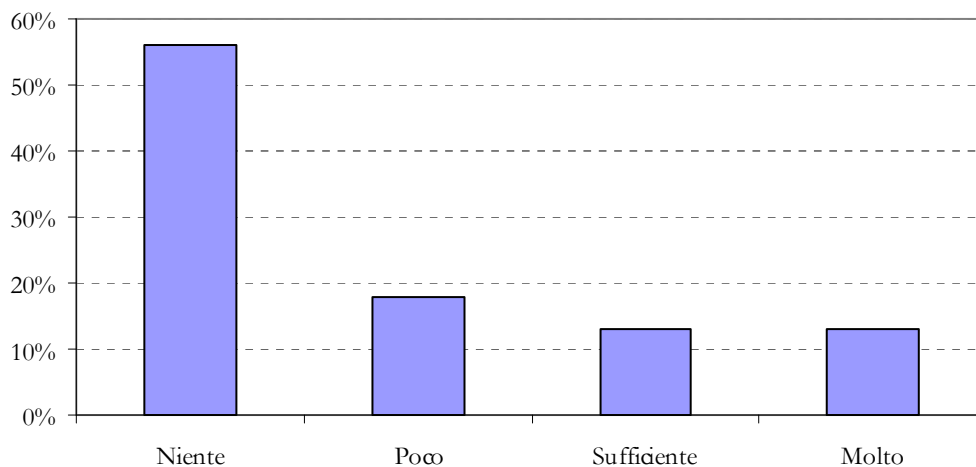
Per quanto riguarda il rafforzamento della partecipazione si osservano dati diversi. Il 57% dei POI non fa nessun riferimento a questa dimensione nella programmazione d'intervento. Il 13% dei POI ne fa molto riferimento e il 25% dei POI lo fa in modo sufficiente.

Riferimento al rafforzamento della partecipazione nei POI



Un altro risultato inaspettato dell'analisi testuale dei POI riguarda il rafforzamento del dialogo inter-etnico. Anche se viene riferito come uno dei sei assi d'intervento nelle linee guida dei POI, soltanto il 13% dei POI ne fa molto riferimento ed un altro 13% in modo sufficiente. Il 74% dei POI non fa nessun o poco riferimento a questa dimensione tematica.

Riferimento al rafforzamento del dialogo inter-etnico nei POI



Nella verifica ex post si conferma la grande attenzione della cooperazione decentrata per il rafforzamento istituzionale e delle capacità, e in misura relativamente minore verso la tematica della partecipazione, mentre l'intervento sul tema del dialogo inter-etnico (così come delle altre tematiche trasversali previste) risulta quasi assente. Ci si chiede a questo proposito se ciò si debba ad una impreparazione degli attori italiani sul tema (a parte, ad esempio, le Agenzie per la democrazia locale col loro mandato specifico) e ad una rimozione per quanto riguarda le controparti balcaniche. Se a questo si aggiungono una insufficiente capacità di analisi del contesto e l'oggettiva difficoltà di affrontare un tema complesso e potenzialmente dirompente senza strumenti adeguati, forse si riesce a spiegare come alla fine siano pochissimi i progetti che hanno affrontato la tematica.

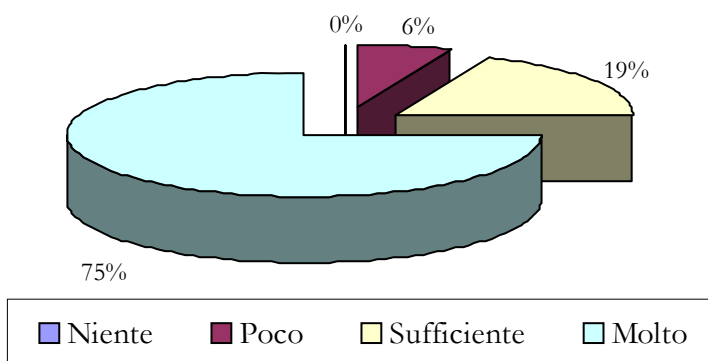
2.2 Gli aspetti strategici e metodologici dei POI: diverse tipologie di programmazione della cooperazione decentrata nei Balcani

2.2.1 La coerenza interna fra i gli obiettivi dei POI e dei progetti

Innanzitutto è utile evidenziare come a livello generale la coerenza tra gli obiettivi dei POI e quelli dei progetti sia risultata molto alta nel 75% dei POI, sufficientemente coerente nel 19%, e solo nel 6% dei POI poco coerente (si veda grafico seguente).

Ad una verifica ex post, soprattutto a livello di analisi territoriale, la coerenza viene confermata. E' importante inoltre evidenziare che alcune Regioni e Province Autonome hanno ripreso gli obiettivi dei POI e dei progetti nelle rispettive programmazioni della cooperazione decentrata per i prossimi anni, mentre invece non è stato finora possibile ri-programmare i POI a causa del mancato finanziamento della legge 84/01.

Livello di coerenza interna tra i POI e i progetti



2.2.2 Principi e criteri esplicitati nei POI

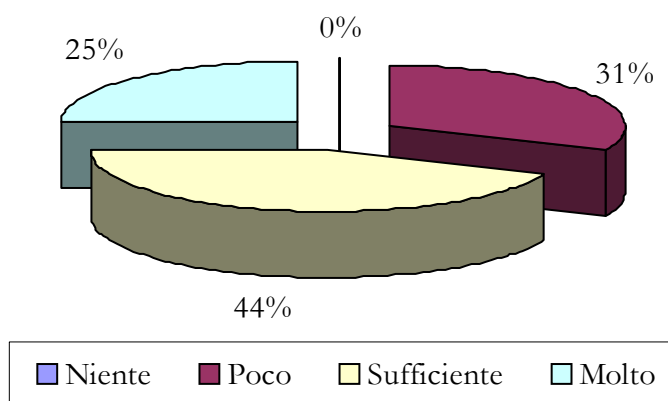
Ma, oltre la coerenza interna, i POI possono essere valutati a seconda contengano più o meno elementi, principi e criteri, di carattere strategico. Dall'analisi testuale dei POI emergono a questo proposito diversi elementi strategici che si rifanno al valore aggiunto della cooperazione decentrata e alle 3C:

- l'esplicitazione di principi e approcci quali la sussidiarietà e la regia regionale (con accenti diversi tra alcune Regioni), la programmazione partecipata e bottom-up, nuove architetture gestionali basate sulla concertazione con gli attori, la sostenibilità, l'ottimizzazione o razionalizzazione delle risorse, la valorizzazione delle risorse locali e la mobilitazione di competenze, la costruzione di reti, la ricerca di coerenza tra iniziative di carattere economico, sociale e culturale
- l'istituzionalizzazione e la continuità nei rapporti con i partner, quale elemento che dimostra l'impegno politico e che consente un progressivo affinamento della capacità di rispondere ai bisogni espressi
- la concentrazione su alcuni territori e/o tematiche
- il coordinamento per facilitare la partecipazione e concertazione delle iniziative, e per la creazione di un sistema su diversi livelli:
 - intra-regionale, tra le politiche regionali, secondo un approccio integrato;
 - inter-regionale (o multi-regionale);
 - a livello di Euroregione Adriatica e di territori interessati al corridoio VIII;
 - con fondi e agenzie delle Nazioni Unite e con programmi dell'UE. A questo proposito è interessante rimarcare come nei POI siano quasi assenti i riferimenti al livello nazionale.

Diversi POI fanno quindi riferimento ad elementi metodologici che soprattutto convergono nella creazione di tavoli di coordinamento ai diversi livelli e su diversi temi, in strumentazioni di monitoraggio e valutazione, e modalità di risposte organiche articolate nel breve/medio periodo ai bisogni dei partner.

Anche in questo caso è possibile "misurare" la presenza più o meno importante di elementi metodologici. Tutti i POI comprendono aspetti metodologici nella programmazione. Il 25% dei POI fa molto riferimento ad essi e il 44% lo fa in modo sufficiente. Il 31% ne fa poco riferimento.

Riferimento a elementi metodologici nei POI

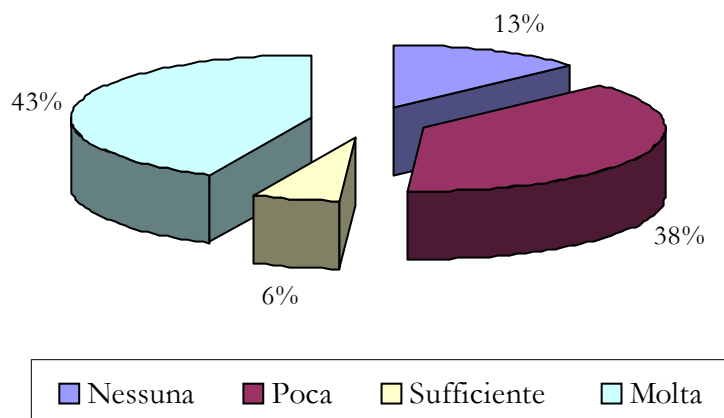


La verifica ex post se da un lato conferma per alcune Regioni e Province Autonome l'adozione degli approcci stabiliti, dall'altro evidenzia come per alcune Regioni siano emersi alcuni problemi di istituzionalizzazione e continuità, e soprattutto di coordinamento. Gli elementi strategici non sono stati realizzati in tutti i casi.

2.2.3 Tipologie di programmazione

Nei POI è possibile infine rintracciare l'esistenza di diverse tipologie di programmazione che si rifanno in primo luogo al principio della concentrazione. E' possibile infatti "misurare" il grado di concentrazione territoriale e/o tematica dei diversi POI (e relativi progetti).

Grado di concentrazione territoriale nei POI

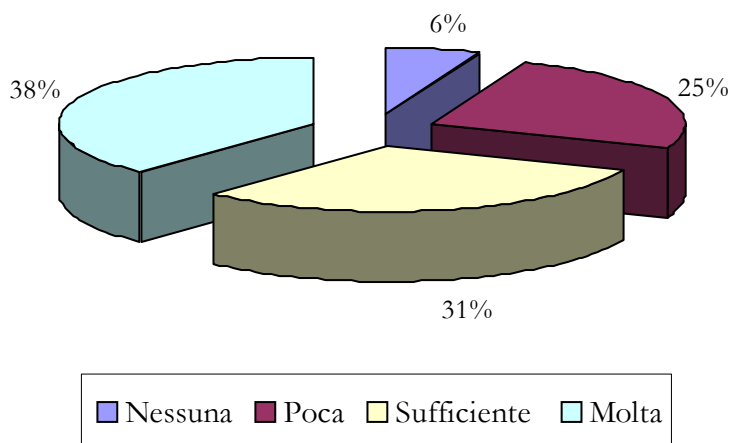


La concentrazione territoriale può segnalare la scelta di privilegiare rapporti con specifici partner ai fini della costruzione di partenariati territoriali stabili, così come la scelta di evitare la dispersione delle risorse. L'analisi dei POI fa emergere un quadro diviso in due: la metà delle programmazioni mostra una certa accentuata concentrazione territoriale, mentre l'altra metà non indica particolari rapporti privilegiati tra territori. L'analisi del data base sui progetti registra anch'essa l'esistenza di diversi approcci: di carattere territoriale, in modo prevalente, o a livello nazionale, trans-nazionale e sistemico.

Allo stesso modo la concentrazione tematica può manifestare l'interesse a intrecciare rapporti specifici in alcuni settori giudicati prioritari per lo sviluppo dei partner e/o del proprio territorio,

così come l'espressione e la valorizzazione di vocazioni, capacità e risorse tipiche dei territori coinvolti. Da questo punto di vista l'analisi dei POI evidenzia una maggiore concentrazione (rispetto a quella geografica) con quasi il 70% delle programmazioni che indicano alcune tematiche specifiche di interesse. L'analisi del data base sui progetti evidenzia anch'essa, coerentemente, come vi sia stata una significativa concentrazione tematica a seconda delle Regioni e Province autonome prese in considerazione.

Grado di concentrazione tematica nei POI



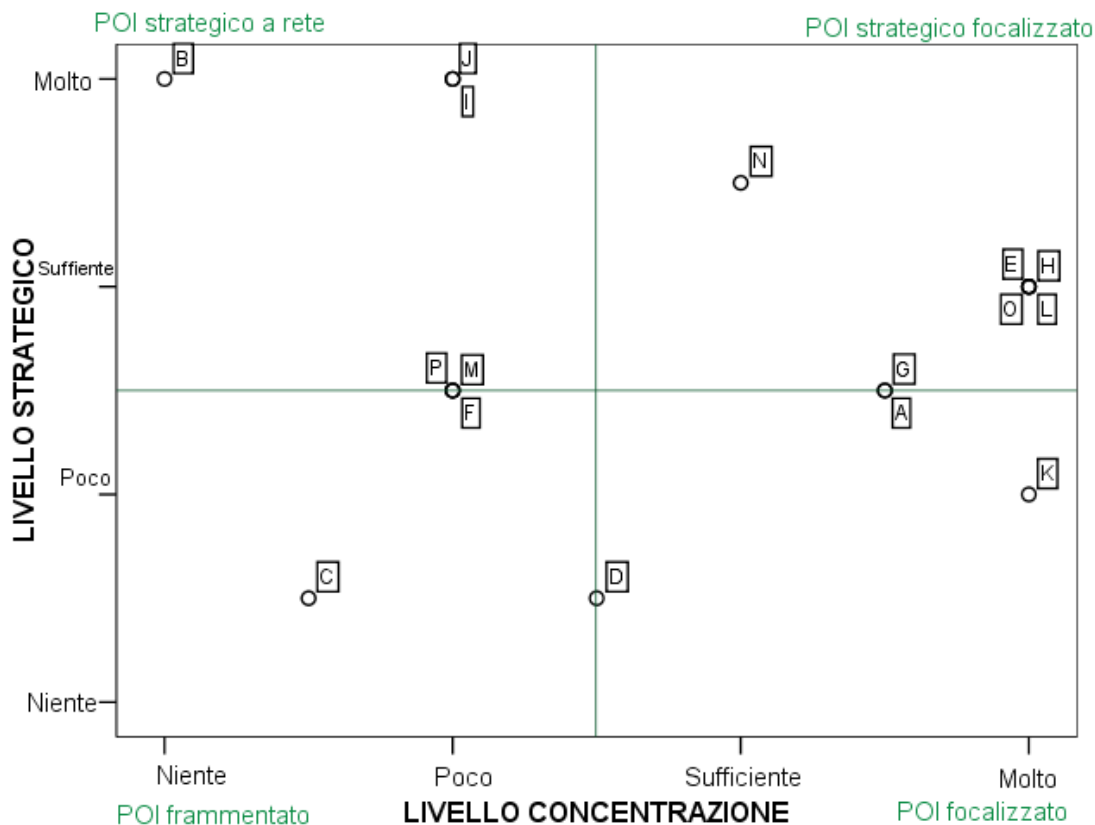
D'altra parte un maggiore grado di concentrazione non è di per sé un principio che determina un maggiore grado di efficienza ed efficacia della programmazione, dipendendo dalla strategia che si adotta a monte. E' possibile infatti scegliere anche una strategia a rete che dispieghi diverse piccole iniziative ben integrate nei piani di sviluppo locale di diversi partner balcanici. Allora, quello che a prima vista potrebbe apparire come una dispersione di iniziative potrebbe invece costituire un efficace sistema di offerta di un insieme di specifiche competenze ed eccellenze che i partner integrano nella propria programmazione, e che offre l'opportunità di intessere una pluralità di relazioni diversificate. La lettura in tal caso non viene fatta a partire dalla programmazione della cooperazione ma da quella dello sviluppo locale dei partner. La maggiore efficacia ed efficienza non è data dalla concentrazione della programmazione di cooperazione ma dall'integrazione nei piani di sviluppo locale dei partner.

Nei POI possono essere rintracciati diversi elementi di carattere strategico come quelli dinanzi citati. Alcuni POI presentano una importante "densità" strategica, altri meno. E' possibile allora misurare sia il livello strategico che quello di concentrazione dei POI.

Grazie all'incrocio tra il livello di concentrazione e il livello strategico dei POI è possibile configurare quattro tipologie diverse di programmazioni: 1) il POI strategico focalizzato che combina una alta concentrazione geografica e/o tematica all'esplicitazione di diversi elementi strategici; 2) il POI strategico a rete che incrocia una scarsa concentrazione ad una importante "densità" strategica; 3) il POI focalizzato che concentra chiaramente le sue azioni senza però un alto livello strategico; ed infine 4) il POI frammentato che elenca diverse iniziative distribuite su molti territori senza una strategia a monte.

A continuazione si presenta il grafico con la divisione dei POI (ogni lettera corrisponde a un POI) nelle quattro tipologie, d'accordo a due linee del continuum relative al livello di strategia e al livello di concentrazione (tematica e geografica). La posizione dei POI nel grafico deriva da una valutazione con punteggio sugli elementi sopra indicati. Emergono quindi: 5 POI frammentati, 3 POI focalizzati, 3 POI strategici a rete e 5 POI strategici focalizzati.

Grafico sul livello strategico e di concentrazione dei POI



Dall'analisi condotta sui POI è infine utile riassumere alcune considerazioni.

Dai POI emerge una alfabetizzazione comune sul valore aggiunto della cooperazione decentrata. Il concetto di partenariato è diffuso. Ma non tutte le Regioni sono ancora in grado di applicare questo concetto nella pratica. Gli interventi appaiono a geometria variabile: per alcune Regioni e Province Autonome si è trattato di dare continuità e rafforzare i rapporti, per altre di creare relazioni.

Se da un lato l'impianto dell'art. 7 e dei POI risulta coerente e complementare rispetto ai diversi strumenti di cooperazione nell'area Balcanica, dall'altro si evidenzia lo scarso coordinamento e l'esigenza di costruire un sistema Italia, almeno su aspetti di base come quello della comunicazione.

Il riferimento principale per la cooperazione decentrata sono i programmi europei, mentre è relativamente assente il rapporto con l'indirizzo nazionale.

La programmazione appare centrata sul versante dell'offerta mentre risulta poco informata sul lato della domanda. E' poi a livello di progettazione, e soprattutto grazie alla sua flessibilità (si vedano i risultati degli Studi di caso all'interno del Cd-rom), che si risponde meglio ai bisogni dei partner.

L'approccio strategico varia a seconda delle Regioni e Province autonome considerate, appare comunque una tendenza a cercare di concentrare l'azione su tematiche specifiche, mentre a livello geografico l'approccio è di carattere territoriale o nazionale e trans-nazionale.

ALLEGATI

A. Quadro sinottico degli strumenti⁴

1. Il quadro di riferimento delle normative nazionali che sostengono la cooperazione con i Balcani

	84/01 – Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica	212/92 – Collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale	180/92 – Partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale	49/87 – Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo
Obiettivi	Creazione un quadro di riferimento unitario per le varie tipologie di interventi verso i paesi dei Balcani portate avanti dai diversi attori italiani, statali e sub-statali.	<p>La legge è diretta a sostenere la realizzazione di riforme strutturali e di iniziative rivolte a favorire la transizione verso forme di economia di mercato nei Paesi individuati annualmente dal CIPE.</p> <p>Essa favorisce azioni di collaborazione nel campo sociale, economico, scientifico, tecnologico, formativo e culturale, avendo come principi ispiratori la valorizzazione delle risorse umane e naturali, il consolidamento dei valori democratici del pluralismo e la garanzia della tutela dei diritti umani.</p>	Consentire la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la tutela dei diritti umani	<p>Solidarietà tra i popoli e piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo</p> <p>Soddisfacimento dei bisogni primari, dalla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale e culturale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno.</p> <p>Miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia</p> <p>Interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di</p>

⁴ A cura di Dario D'Urso.

				denutrizione e di carenze igienico-sanitarie
Paesi beneficiari (dell'area balcanica)	<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Bosnia-Erzegovina - Bulgaria - Croazia - Macedonia (FYROM) - Montenegro - Romania - Serbia 	<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Bosnia-Erzegovina - Bulgaria - Croazia - Macedonia (FYROM) - Montenegro - Romania - Serbia 	<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Bosnia-Erzegovina - Croazia - Macedonia (FYROM) - Montenegro - Serbia 	<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Bosnia-Erzegovina - Croazia (solo zone colpite dal conflitto e fino al 2005) - Macedonia (FYROM) - Montenegro - Romania (La Romania, a seguito di specifica delibera Cipe, rientra dal 2000 nel novero dei paesi eleggibili per finanziamenti a valere sui fondi della legge n. 49/1987, per iniziative promosse da Ong e programmi di emergenza⁵) - Serbia
Azioni	<p>La cooperazione italiana nei Balcani così come regolamentata dalla 84/01 si articola intorno a quattro settori d'intervento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperazione allo sviluppo (gestita dal Ministero degli Affari Esteri) - Cooperazione economica/promozione e assistenza alle imprese (Ministero delle Attività Produttive) - Cooperazione decentrata 	<p>La legge privilegia gli interventi in ambito multilaterale, sostenuti attraverso cofinanziamenti, finanziamenti paralleli e contributi in particolare all'Unione europea e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.</p> <p>In ambito nazionale la componente gestita dal MAP finanzia (fino al 50% dei costi ammissibili) progetti di formazione professionale, manageriale e per i quadri</p>	<p>Gli interventi previsti sono da realizzarsi sia attraverso la fornitura diretta di beni e servizi, sia attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri e ad enti pubblici e privati italiani e stranieri</p> <p>Gli interventi finanziati dalla 180/92 rientrano nelle seguenti tipologie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sostegno politico-istituzionale - rafforzamento istituzionale nel settore della giustizia 	<p>L'attività di cooperazione allo sviluppo è finanziata a titolo gratuito e con crediti a condizioni particolarmente agevolate. Essa può essere svolta sul piano bilaterale, multilaterale e multilaterale. Azioni previste dal testo di legge (in giallo quelle rilevanti per la cooperazione decentrata):</p> <p>a) L'elaborazione di studi, la progettazione, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture,</p>

⁵ Fonte: relazione al Parlamento sulle attività di cooperazione nel 2004

	<p>(curata dalle Regioni e dagli Enti locali) - Interventi di particolare interesse nazionale (nell'ambito delle vie di comunicazione da e verso i Balcani strategicamente importanti per l'Italia, tra cui i corridoi europei V e VIII).</p> <p>I documenti attuativi della legge specificano le tematiche a cui si riferiscono i primi tre settori d'intervento (cooperazione allo sviluppo, economica e decentrata).</p>	<p>intermedi, assistenza tecnica, studi di fattibilità e progettazioni nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, della distribuzione, dell'energia, del turismo, del risanamento ambientale, igienico e sanitario, in materia di riconversione industriale ed agricola e nel campo del restauro artistico ed urbano.</p> <p>Ai finanziamenti MAP sono anche ammissibili progetti pilota finalizzati alla promozione di accordi di collaborazione economica tra le parti per il trasferimento di tecnologie, studi di fattibilità per la costituzione di <i>joint ventures</i> e per la ristrutturazione di imprese miste partecipate da soggetti italiani</p> <p>La componente gestita dal MAE (che può coprire fino al 70% dei costi ammissibili) finanzia iniziative di tradizionale assistenza tecnica: formazione professionale, programmi di collaborazione nei settori dell'economia sociale, cooperazione scientifica, tecnica e culturale e studi di fattibilità.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - missioni di monitoraggio elettorale - democratizzazione - riforma degli apparati di polizia e capacity-building nel campo della lotta al crimine organizzato - fornitura di servizi sociali e assistenziali per le fasce più disagiate delle popolazioni - sviluppo economico privato 	<p>attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati;</p> <p>b) la partecipazione all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi internazionali;</p> <p>c) l'impiego di personale qualificato;</p> <p>d) la formazione in loco e in Italia di personale italiano e straniero;</p> <p>e) il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di ONG idonee;</p> <p>f) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia;</p> <p>g) programmi di riconversione agricola contro la produzione di droga nei PVS</p> <p>h) la promozione di programmi di educazione allo sviluppo</p> <p>i) programmi di ricerca scientifica e tecnologica;</p> <p>l) l'adozione di strumenti finanziari a sostegno dei PVS;</p> <p>m) il sostegno a programmi di informazione atti alla promozione della partecipazione</p>
--	--	---	---	--

				democratica.
Attori	<p><u>Indirizzo/Linee guida:</u> - Comitato dei Ministri; - UTOB - Comitato tecnico interistituzionale per la cooperazione decentrata (MAE, MEF, Regioni)</p> <p><u>Coordinamento e gestione:</u> - Ministero degli Affari Esteri (DGEU, DGCS, e in particolare ufficio CCD per cooperazione decentrata) - Ministero delle Attività Produttive - Ministero dell' Ambiente - Ministero dell' Economia (Fondo ex art. 3 l. 84/01) - Regioni.</p> <p><u>Gestione fondi:</u> - Mediocredito centrale</p> <p><u>Enti attuatori:</u> - Gestione MAE: DGCS, ONG, Regioni ed enti locali, attori della decentrata - Gestione MAP: ICE, Informest, Simest, Unioncamere, FDL Servizi s.r.l., attori del mondo economico , Regioni - Gestione Min. Ambiente: Anpa-Arpa.</p>	<p><u>Indirizzo/Linee guida</u> -CIPE</p> <p><u>Coordinamento e gestione:</u> - Ministero degli Esteri (DGEU per area balcanica, DGMM per i Paesi della sponda sud del Mediterraneo) - Ministero degli Interni (per una quota non superiore all'8 % delle risorse finanziarie) - Ministero dell' Economia e delle Finanze - Ministero delle Attività Produttive, ICE.</p> <p><u>Enti attuatori:</u> - Gestione MAE: DGEU, DGMM, enti pubblici e privati senza fine di lucro (Regioni, Province, Enti locali, università, centri di ricerca, organismi di formazione professionale, associazioni ambientaliste, organizzazioni cooperative, mutualistiche e associative operanti nell' economia sociale) - Gestione MAP: enti pubblici e privati, associazioni di categoria, loro confederazioni e relative aziende di servizi, consorzi e società consortili, cooperative, società e imprese con particolare riguardo alle PMI.</p>	<p><u>Indirizzo/Linee guida:</u> - CIPE</p> <p><u>Coordinamento e gestione:</u> - Ministero degli Affari Esteri</p> <p><u>Enti attuatori:</u> - Organizzazioni internazionali - Stati esteri - Enti pubblici e privati italiani e stranieri</p> <p><u>Gestione fondi:</u> - DGEU (per area balcanica)</p>	<p><u>Indirizzo/Linee guida:</u> - CIPE - Ministero degli Affari Esteri (DGCS)</p> <p><u>Coordinamento e Gestione:</u> - Ministero degli Affari Esteri (DGCS) - Comitato Direzionale (a cui partecipano MAE, MEF e MISE) - Ministero dell' Economia e delle Finanze – MEF (i crediti d' aiuto vengono negoziati dal MAE ed erogati dal MEF per il tramite della banca agente, Artigiancassa SpA)</p> <p><u>Enti attuatori:</u> - MAE – DGCS - Regioni, Province autonome ed enti locali - Imprese - Organizzazioni, banche e fondi internazionali - ONG accreditate</p>

		<u>Gestione fondi:</u> - DGEU (per area balcanica)		
Dotazione finanziaria	<p>I circa €77 milioni erogati ad oggi tramite la 84/2001 sono stati ripartiti tra i sette paesi beneficiari nel seguente modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: 4,01 % - Bosnia-Erzegovina: 7,39 % - Croazia: 5,29 % - FYROM: 0,65 % - Serbia e Montenegro: 14,7 % - Programmi regionali (che investono più Paesi dell'area): 62,2 % 	<p>Per il quinquennio 2000-2005 sono stati erogati €5 milioni (dal MAE soltanto per i soli paesi balcanici</p>	<p>TOT Balcani Occidentali 2000-2005 (stanziati): €4 Milioni , di cui destinatari nel periodo 2000-2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: €196.545 - BiH: €1.998.178 - Croazia: €155.000 - Kosovo: €567.734 - Serbia e Mont.: €540.614 - FYROM: €257.000 - Programmi regionali: €408.228 	<p>TOT Balcani⁶ 2001-4 (doni e crediti d'aiuto ex lege 49/01⁷):</p> <p>€240 Mil (impegni) €155 Mil (erogati)</p> <p>Di cui, paesi destinatari nel periodo 2000-5:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: 58% - BiH: 6% - Croazia: 1% - Serbia e Mont.: 21,50% - FYROM: 9,5% - Programmi regionali: 4%

⁶ Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro e Romania

⁷ Fonte: Relazioni al Parlamento sulle attività di cooperazione nel 2003 e 2004

2. Il quadro di riferimento della cooperazione decentrata tra le diverse leggi nazionali per i Balcani

<p>Rapporto con la cooperazione decentrata (nell'ambito dell'area balcanica)</p>	<p>L'art. 7 della legge istituisce un fondo rotativo da utilizzare per i finanziamenti dei progetti presentati dalle Regioni e Province autonome. La delibera del Comitato dei ministri del 24 luglio 2002 ha recepito la proposta dell'Unità Tecnico-Operativa per i Balcani (UTOB) al riguardo degli indirizzi strategici e dei settori d'intervento della legge 84/2001</p> <p>Nell'ambito della cooperazione decentrata, la delibera individua le seguenti priorità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Formazione</u>: funzionari e amministratori degli enti locali; formazione professionale; - <u>Assistenza tecnica</u>: rafforzamento delle istituzioni locali; sostegno allo sviluppo delle piccole e medie imprese locali, anche attraverso la promozione di distretti industriali e filiere di produzione; - <u>Altre aree d'intervento</u>: sostegno allo sviluppo di sistemi a rete relativi ai servizi 	<p>Una quota pari ad almeno il 15 % della dotazione finanziaria della legge è riservata a progetti promossi o affidati ad enti senza fine di lucro tra cui rientrano Regioni, Province ed Enti locali. È la componente gestita dal MAE ad avere come enti beneficiari gli attori sopraccitati. Ciononostante, anche il MAP destina una quota dei suoi fondi in attività di cooperazione decentrata.</p> <p>I fondi destinati alla cooperazione decentrata ex 212/92 sono gestiti dalla DGEU (per i Balcani).</p> <p>In ambito di cooperazione decentrata verso i Balcani il MAE ha erogato attraverso la 212/92 € 3.785.326,70 su un costo complessivo dei progetti presentati di €5.591.284 (periodo 2001-2006).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: €395.883,80 - Bosnia-Erzegovina: €1.176.140,80 - Bulgaria: €850.073,80 - Croazia: €115.340 - Kosovo: €90.000 - Romania: €796.690,40 - Serbia e Mont.: €361.197,90 <p>Per lo stesso ambito, il MAP ha</p>		<p>L'art. 2, comma 4, prevede la possibilità da parte della DGCS di utilizzare "le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali" per l'attuazione delle finalità espresse al comma 3, lettere a, c, d, e, f, h del medesimo articolo, lasciando fuori le azioni previste dalle lettere b, g, i, ed l. Il comma 5 dello stesso articolo riconosce inoltre alle Regione e agli Enti locali una funzione propositiva nei confronti della DGCS.</p> <p>Due documenti attuativi, la delibera 12/89 del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo e le Linee di indirizzo elaborate dalla DGCS nel 2000, definiscono le relazioni tra MAE e Regioni in ambito di cooperazione decentrata e specificano gli ambiti di competenza di quest'ultima: sostegno alle politiche di decentramento politico e amministrativo; promozione dei processi di</p>
---	--	---	--	--

	<p>e alle strutture di pubblica utilità nell'ambito delle Public Private Partnerships (PPP); promozione di programmi in ambito sanitario e sociale, con particolare riferimento alla tutela dei diritti dei minori e delle donne; tutela e promozione ambientale, con specifico riguardo alla creazione e alla valorizzazione di parchi naturali; promozione della cooperazione interetnica e dei programmi interculturali.</p> <p>Dal punto di vista operativo, ogni Regione partecipante all'assegnazione fondi ex art. 7 ha siglato con il MAE un Accordo di Programma con allegato un Piano Operativo Integrato (POI) che descrive le aree d'intervento, le azioni e i progetti per cui i finanziamenti venivano richiesti. Gli Accordi, i POI e relativi progetti sono passati al vaglio del Comitato Interistituzionale e dell'UTOB, che ne hanno verificato la pertinenza con la legge 84.</p> <p>La 84/01 ha finanziato la cooperazione decentrata nel periodo 2001-2006 con contributi a progetti per € 21.536.850,71 (MAE) e € 10.915.593,99 (MAP)</p>	<p>erogato €2.292.526,51 su un costo complessivo dei progetti presentati di €7.354.752,44 (periodo 2001-2006).</p> <p>Ripartizione dei fondi MAP per interventi di cooperazione decentrata ex l. 212/92 per Paese balcanico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: €150.471,50 - Bulgaria: €515.971 - Croazia: €853.814 - Romania: €255.693 - Serbia e Mont.: €515.577,01 		<p>democrazia partecipativa; sostegno alle politiche di tutela delle fasce di popolazione a maggior rischio e delle minoranze; sostegno alle politiche di tutela del patrimonio ambientale e di conservazione dell'eredità culturale; pianificazione e gestione dei servizi al territorio.</p> <p>Vengono inoltre individuati come ambiti privilegiati di collaborazione tra Cooperazione governativa e decentrata i seguenti settori: creazione di ambienti favorevoli alla crescita di forme associative di tipo cooperativistico e di micro, piccole e medie imprese; promozione di sistemi creditizi equi e sostenibili; creazione di centri di formazione professionale e specialistica per la crescita dell'occupazione.</p> <p>Una importante fonte di finanziamento, seppur indiretta, per la cooperazione decentrata ex l. 49/87 proviene dal canale multilaterale, attraverso programmi dell'UNOPS e dell'UNDP (come Pasarp in</p>
--	--	--	--	---

				<p>Albania e Città-Città in Serbia-Montenegro) finanziati dal MAE e a cui hanno partecipato varie Regioni ed Enti locali italiani.</p> <p>In ambito di cooperazione decentrata verso i Balcani, per il periodo 2002-2007, il MAE ha erogato attraverso la 49/87 €11.687.946 (pari al 70% del costo complessivo dei progetti - € 18.594.945). Le convenzioni a progetto sono state sottoscritte con le regioni Veneto, Toscana, Friuli, Lazio, Emilia Romagna, Marche e Puglia.</p>
--	--	--	--	--

3. Il quadro di riferimento della cooperazione dell'UE nei Balcani, con particolare riferimento ai programmi Twinning e Interreg IIIA transfrontaliero adriatico

	<u>CARDS</u>	<u>PHARE</u>	Twinning	INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico
Obiettivi	<p>Il programma comunitario CARDS (Community Assistance to Reconstruction, Development and Stabilisation) costituisce la componente di aiuti finanziari del Processo di Stabilizzazione e Associazione, che l'Unione porta avanti dal 2000 con i Paesi dei Balcani occidentali.</p> <p>L'obiettivo generale del CARDS è proprio sostenere i Paesi dell'area nel loro cammino nel Processo, con lo scopo di portarli ad una relazione contrattuale con l'Unione attraverso gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione.</p> <p>Gli obiettivi più specifici del CARDS sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ricostruzione, stabilizzazione democratica, riconciliazione e ritorno dei profughi - Sviluppo istituzionale e legislativo, inclusa l'armonizzazione con le normative europee al fine di 	<p>Nato nel 1989 come strumento di assistenza finanziaria ai Paesi dell'ex blocco socialista, il programma comunitario PHARE ha riorientato il suo focus sulle priorità della pre-adesione degli 8 Paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale nel 1993, divenendo così, insieme ai programmi ISPA e SAPARD, lo strumento cardine di assistenza finanziaria dei Paesi candidati alla membership comunitaria.</p> <p>I fondi PHARE possono essere utilizzati per la partecipazione dei Paesi beneficiari in programmi di cooperazione regionale, transfrontaliera, transnazionale ed interregionale.</p> <p>Prima della creazione del programma CARDS nel 2000, anche i Paesi dei Balcani occidentali erano tra i beneficiari del PHARE.</p>	<p>Lanciato nel 1998, il Twinning è tra i programmi, finanziati attraverso fondi CARDS e PHARE, destinati al rafforzamento delle pubbliche amministrazioni dei Paesi candidati (potenziali ed effettivi). Esso fornisce il contesto in cui le amministrazioni (ed altri enti di natura pubblica) del Paese beneficiario possono lavorare con le loro controparti degli Stati membri, per sviluppare ed implementare congiuntamente un determinato progetto avente come finalità l'acquisizione di dimestichezza con una specifica parte dell'acquis.</p> <p>Il Twinning ha come obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sostenere l'institution-building alla luce della trasposizione, implementazione e messa in atto dell'acquis comunitario - organizzare una cooperazione amministrativa focalizzata al medio termine basata sull'expertise nel settore pubblico degli Stati membri, a beneficio 	

	<p>rafforzare la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il funzionamento dell'economia di mercato</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo economico e sociale sostenibile, incluse le riforme strutturali - Promozione di relazioni più strette tra i Paesi dell'area e tra essi e l'Unione europea. - Promozione della cooperazione regionale, transnazionale, transfrontaliera ed interregionale tra i Paesi beneficiari, tra essi e l'Unione europea e tra i beneficiari ed altri Paesi della regione 		<p>delle amministrazioni dei paesi che si avvicinano all'Unione europea</p> <ul style="list-style-type: none"> - far raggiungere al Paese beneficiario i policy objectives comunitari che esso stesso ha contribuito a formulare. 	
Paesi beneficiari (dell'area balcanica)	<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Bosnia-Erzegovina - Croazia (fino al 2004) - Macedonia (FYROM) - Serbia e Montenegro 	<ul style="list-style-type: none"> - Romania - Bulgaria - Croazia (dal 2005) 	<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Bosnia-Erzegovina - Croazia (paese in fase di adesione) - Montenegro - Serbia - Kosovo - Macedonia (paese candidato) 	
Azioni	<p>I finanziamenti CARDS sono utilizzati nei seguenti settori di cooperazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Giustizia e affari interni - Sviluppo economico e sociale - Stabilizzazione democratica - Ambiente e risorse naturali - <i>Capacity-building</i> 	<p>Le priorità del programma PHARE sono individuate dai documenti di pre-adesione (Road maps, Accession Partnerships e i Programmi di sviluppo nazionali).</p> <p>I finanziamenti coprono azioni volte a:</p>	<p>Un progetto Twinning può riguardare svariate porzioni dell'acquis comunitario, anche se tra i settori più ricorrenti si trovano la giustizia, la sicurezza, il mercato interno, le finanze pubbliche, l'agricoltura e la pesca, l'ambiente e le politiche sociali.</p>	

	amministrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzare le amministrazioni pubbliche e le istituzioni affinché funzionino effettivamente dentro l'Unione europea - Promuovere la convergenza con l'<i>acquis communautaire</i> e ridurre il bisogno di periodi di transizione - Promuovere la coesione sociale ed economica 	<p>Le varie fasi di un progetto Twinning sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Individuazione del progetto da parte del paese beneficiario, che, con l'assistenza della Commissione, identifica una propria area di bisogno tra le politiche europee - il progetto identificato viene fatto circolare tra i paesi membri, che a loro volta presentano (da soli o in consorzio) una propria proposta. - Il paese beneficiario seleziona la proposta ed insieme al paese membro selezionato viene redatto un piano di lavoro con relativo budget, da proporre all'approvazione della Commissione - Un Resident Twinning Advisor del paese membro selezionato si insedia nel paese beneficiario e coordina l'implementazione del progetto con le autorità locali - La Commissione segue l'intero processo attraverso un monitoraggio costante ed una valutazione finale. 	
Attori	<p>Linee guida:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commissione europea – DG Allargamento <p>Ente gestore:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commissione europea – DG 		<p>Commissione europea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DG Allargamento - DG che gestisce il settore individuato dal Twinning <p>Paese Membro</p>	

	<p>Allargamento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delegazioni della Commissione europea (Albania, BiH, Croazia) - Agenzia europea per la ricostruzione (SCG, FYROM) 		<p>-Istituzioni centrali e regionali</p> <p>Paese Beneficiario</p> <p>-Istituzioni centrali e regionali</p>	
Dotazione finanziaria	<p>Nel periodo 2000-2006 la Commissione europea ha stanziato attraverso il CARDS i seguenti fondi per Paese:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: 315,5 M € - Bosnia-Erzegovina: 502,8 M € - Croazia (fino al 2004): 278,8 M € - FYROM (Macedonia): 298,2 M € - FRY/SCG (Kosovo incluso): 2.559,8 M € - Programmi regionali: 229,6 M € 	<p>Nel periodo 2001-2006 la Commissione europea ha stanziato attraverso il PHARE i seguenti fondi per Paese:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bulgaria: 822,139 M €(National Programmes) 168 M €(Cross-Border Cooperation) - Romania: 1.966,11 M €(National Programmes) 87 M €(Cross-Border Cooperation) - Croazia (2005-2006): 132,562 M €(National Programmes) 	<p>Dal 2000 al 2006 i Paesi dei Balcani hanno beneficiato del seguente numero di Twinning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Albania: 10 (CARDS) - Bosnia: 10 (CARDS) - Bulgaria: 140 (dal 1998-PHARE) - Croazia: 38 (nel 2005 è avvenuto il passaggio da fondi CARDS a PHARE) - Macedonia: 11 (CARDS) - Romania: 191 (dal 1998-PHARE) - Serbia: 17 (CARDS) <p>Dal 2000 al 2006 il CARDS ha finanziato progetti Twinning per un importo complessivo di 85,1 M €</p>	
Rapporto con la cooperazione decentrata (nell'ambito dell'area balcanica)			<p>Nel periodo 1998-2006 le Regioni italiane contano 98 presenze (sia come capofila che come partner) in progetti Twinning finanziati dall'insieme dei fondi, così ripartite:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emilia Romagna: 18 - Piemonte: 15 	

			<ul style="list-style-type: none"> - Veneto: 12 - Lazio: 9 - Basilicata: 9 - Sicilia: 7 - Friuli Venezia Giulia: 6 - Toscana: 6 - Sicilia e Lazio: 4 - Abruzzo: 3 - Umbria: 3 - Lombardia: 2 - Campania: 1 - Molise: 1 - Puglia: 1 - Sardegna: 1 	
--	--	--	--	--

Fonti e documenti consultati:

- Database Istituto per la Promozione Industriale (IPI)
- DGCS-MAE: *L'impegno italiano nei Balcani: Consolidamento istituzionale e Rilancio economico*, Brochure del convegno del 13 marzo 2006
- Legge 49/87
- Legge 212/92
- Legge 180/92
- Legge 84/01
- Linee di indirizzo sulla cooperazione decentrata, DGCS-MAE, 2000
- Rapporti CARDS, PHARE e Twinning; DG Allargamento, Commissione europea (sito web)

B. Complementarietà con Interreg⁸

La valutazione strategica sull'art 7 linea MAE della legge 84/01, ha preso in esame i Programmi operativi integrati (POI) delle Regioni e Province Autonome rispetto al programma di iniziativa comunitaria Interreg III A transfrontaliero adriatico. Si è voluto analizzare quale coerenza, complementarietà e coordinamento ci fosse tra gli obiettivi e le azioni previste nei POI e quelli previsti dallo strumento Interreg⁹.

Si ricorda in breve quali sono stati gli obiettivi individuati dal programma Interreg e l'articolazione dei suoi assi.¹⁰ L'obiettivo globale del programma Interreg III A transfrontaliero adriatico, in accordo con gli orientamenti comunitari, è stato quello di promuovere lo sviluppo socio economico e la cooperazione dei Paesi dell'Area Adriatica, anche in vista dell'allargamento dell'Unione Europea ai Paesi del Sud-Est Europa.

Per il raggiungimento di tale obiettivo globale, sono stati individuati tre obiettivi specifici:

- Promozione dello sviluppo sostenibile del territorio urbano, rurale e costiero;
- Integrazione delle regioni transfrontaliere e superamento delle barriere e delle condizioni di perifericità;
- Rafforzamento istituzionale, armonizzazione dei sistemi, aumento della cooperazione giuridica ed amministrativa, sviluppo di iniziative locali per l'occupazione, aiuto all'integrazione sociale ed all'inserimento nel mercato del lavoro ed incoraggiamento e valorizzazione delle risorse umane ed istituzionali, della ricerca e sviluppo, dell'insegnamento, della cultura, della comunicazione, della salute e della protezione civile.

Il programma Interreg III A si è articolato in quattro assi trasversali rispetto agli obiettivi specifici individuati dal Programma

Asse 1: Tutela e valorizzazione ambientale, culturale ed infrastrutturale del territorio transfrontaliero

Asse 2: Integrazione economica dei sistemi produttivi transfrontalieri

Asse 3: Azioni di rafforzamento della cooperazione

Asse 4: Assistenza tecnica all'attuazione del Programma Operativo (PO)

Da una prima analisi risulta un'elevata coerenza e complementarietà dei POI rispetto allo strumento comunitario Interreg, quanto meno nell'individuazione di linee d'intervento comuni. Gli obiettivi specifici e gli assi del PO Interreg, infatti, convergono con diversi obiettivi indicati nei POI regionali. Nello specifico diversi POI regionali, ovviamente quelli delle Regioni eleggibili adriatiche, fanno riferimento esplicito al programma Interreg III A transfrontaliero adriatico.

La Regione Abruzzo considera di fondamentale importanza coordinare le attività previste nel POI con gli altri programmi europei, e in particolare con Interreg III A, considerato il suo ruolo di Autorità di gestione. La costituzione di una rete reale di partner nell'Est e la realizzazione dell'Euroregione adriatica risultano elementi di forte interesse, che accomunano il POI abruzzese con il PO Interreg III A. Il POI prevede inoltre la preparazione del terreno per il nuovo strumento di "programma di prossimità" come un fine strumentale allo sviluppo economico e sociale dell'area.

⁸ A cura di Antonio Mercurio OICS.

⁹ Si ricorda che il programma Interreg non prevedeva la spesa nei territori esterni all'UE. Interreg era un programma che faceva parte della politica interna di sviluppo regionale dell'UE.

¹⁰ Complemento di programma Interreg III A transfrontaliero adriatico, Elaborato dal Segretariato Tecnico Congiunto

Inoltre, tra gli obiettivi generali del POI viene individuato il coordinamento delle attività con gli altri programmi europei, tra cui appunto Interreg. Nello specifico va ricordato che alcune iniziative indicate nel POI risultano connesse con iniziative Interreg: un progetto rivolto allo sviluppo di nuove imprese nel settore del legno, in Croazia; la realizzazione di un progetto pilota, replicabile in altri paesi, sulla cooperazione inter-etnica e culturale, direttamente connesso con il progetto Interreg “Intermigra”, di cui la regione Abruzzo è capofila.

Nel POI della **Regione Emilia – Romagna**, si individua, tra gli obiettivi prioritari, il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera. In quest’ottica l’impegno finanziario di circa 600.000 euro per attività formative è complementare alle opportunità di promozione legate al transfrontaliero adriatico. Ad esempio si può citare il progetto avviato dalla provincia di Forlì e Cesena che ha riguardato la creazione di una scuola di formazione sul tema del *Welfare*.

Nel POI del **Friuli Venezia Giulia** viene sottolineato come i programmi di assistenza comunitaria si siano focalizzati su obiettivi di riforma istituzionale e su rafforzamento dello stato di diritto modellati sulle esperienze di “governance” comunitarie. In considerazione di queste circostanze, oltre alle forti relazioni di collaborazioni esistenti, la regione FVG ritiene opportuno concentrare le proprie azioni verso questi obiettivi.

Il POI della **Regione Marche** richiama fortemente la rilevanza del programma Interreg III A. Lo fa anche ricordando la “dichiarazione di Ancona” dell’ottobre 2003, dalla quale sono emerse importanti proposte in merito ai partenariati territoriali tra i quali: il riconoscimento *politico* del concetto dei partenariati territoriali, quali forme bottom up della politica di prossimità, il ruolo dei governi sub-nazionali e degli attori del territorio nella definizione e attuazione della politica di prossimità, il Segretariato Adriatico come possibile strumento per favorire il confronto e il coordinamento delle politiche e degli strumenti comunitari, bilaterali e multilaterali; la necessità di coordinare o complementare i programmi di prossimità con i programmi di cooperazione orizzontali della Commissione europea già esistenti, ecc.

Oltre a sottolineare l’importanza della costituzione di un’Euroregione Adriatica viene ribadito che la Regione intende proseguire nel percorso iniziato a favore della costruzione di un spazio comune condiviso. Tra le motivazioni indicate per il perseguimento degli obiettivi indicati nel POI, viene sottolineata l’importanza delle indicazioni emerse dagli incontri per l’attuazione del Programma Interreg III A transfrontaliero adriatico .

Il progetto “Costruzione di Reti relazionali per lo sviluppo integrato territoriale in aree ad economia prevalentemente rurale”, indicato nel **POI Molise**, mira al co-sviluppo socio-economico centrato sulle filiere agro-industriale e del turismo culturale, attraverso la costruzione di reti relazionali complesse tra il sistema locale Albanese della Regione di Scutari e quello della Regione Molise. Tale progetto si inserisce nell’ambito delle azioni intraprese dalle province che hanno sottoscritto nel 2003 un protocollo d’intesa finalizzato a realizzare congiuntamente azioni nell’ambito delle opportunità di cooperazione transnazionale e transfrontaliera nei settori di propria competenza, in particolare per quanto riguarda l’ambiente, il turismo sostenibile, lo sviluppo rurale e la pesca. Nel POI del Molise, viene sottolineata l’importanza che rappresenta il PO Interreg III A (accanto ad altre iniziative), quale occasione di confronto sul futuro dell’Europa.

Il contesto in cui si inserisce il POI delle **Regioni Veneto e Puglia** è quello europeo, nel senso che le iniziative descritte intendono rafforzare la partecipazione del sistema italiano, veneto e pugliese, all’utilizzo degli strumenti europei ed internazionali. Anche gli obiettivi generali hanno una notevole convergenza con quelli indicati nel PO Interreg III A e queste Regioni sottolineano l’importanza di lavorare cercando di massimizzare la concertazione con le politiche e le iniziative avviate con altri strumenti finanziari a disposizione per l’area dei Balcani, in particolare con l’iniziativa Interreg.

Per la **Regione Siciliana**, l’opportunità di riflessione ed orientamento strategico sulla cooperazione con l’area dei Balcani si coniuga con l’esigenza di definire la partecipazione della Regione al nuovo strumento di prossimità, che deriva da esperienze precedenti in Interreg. Anche non essendo una delle sette Regioni adriatiche, molti degli obiettivi del POI convergono con gli obiettivi previsti dal

PO del transfrontaliero adriatico, quali, per esempio, la rivitalizzazione del sistema turistico accanto alla crescita del tessuto imprenditoriale.

Ma tale discorso vale anche per i POI di altre Regioni: **Calabria, Campania/Basilicata, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, PAB e PAT**. Se è vero che il coordinamento diretto con il programma Interreg transfrontaliero adriatico manca, a causa della loro non ammissibilità geografica, le attività poste in essere vengono sostanzialmente a conformarsi e quindi risultano complementari con gli assi di riferimento del PO Interreg. Solo per citarne alcuni: l'interesse alla tutela e alla valorizzazione ambientale, il turismo e lo sviluppo delle PMI.

L'analisi dei POI conferma, quindi, la loro coerenza e complementarietà con il programma europeo Interreg III A transfrontaliero adriatico. Inoltre, in alcuni casi le risorse dell'art 7 L. 84/01 hanno sostenuto azioni direttamente complementari a iniziative realizzate con il programma Interreg. Sebbene non siano indicate esplicitamente nei POI forme di coordinamento tra queste iniziative, il fatto che gli attori (Regioni e soggetti attuatori) siano gli stessi lascia supporre che vi sia stato un coordinamento implicito, come suffragato da alcune interviste.