



*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 sulle procedure

a cura di

Daniela Albanese e Andrea Stocchiero

Settembre 2007

INDICE

LA PROCEDURA E L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DELL'ARTICOLO 7 DELLA LEGGE 84/01	2
ALLEGATI	6
A. Architettura istituzionale	6
B. Cronogramma della procedura	10
C. Diagramma della procedura	12

LA PROCEDURA E L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DELL'ARTICOLO 7 DELLA LEGGE 84/01

La valutazione ha riguardato anche gli obiettivi e il funzionamento dell'architettura e delle procedure dell'art.7 della legge 84/01.

Dati gli obiettivi esplicitati nella legge e nei successivi documenti di indirizzo si è proceduto alla ricostruzione di un diagramma degli obiettivi sulla base dell'insieme dei Programmi operativi integrati (POI) e dei relativi progetti effettivamente realizzati nel periodo 2004-2007.

Come si può apprezzare dal diagramma degli obiettivi a pagina 4, riportato nella pubblicazione cartacea, l'insieme delle iniziative intraprese risulta coerente con quanto stabilito dalla legge. I diversi progetti si complementano nelle diverse aree o tematiche di azione, mentre invece il coordinamento è apparso debole salvo alcuni casi a livello territoriale (si vedano gli studi di caso).

Visto il quadro degli obiettivi si è ricostruita l'architettura istituzionale e il cronogramma della procedura che ha portato alla approvazione dei POI e dei progetti di cooperazione decentrata (CD) (si vedano gli allegati A e B). Quindi, attraverso l'indagine generale, i focus group, e le interviste effettuate si sono raccolte le percezioni dei diversi attori della decentrata che hanno consentito l'analisi (si vedano i relativi Rapporti all'interno del Cd-rom).

A questo proposito sono emersi alcuni punti di forza e di debolezza che sono sintetizzati nella tabella a pagina 5 e qui brevemente commentati.

Il giudizio degli attori della decentrata, dalle Regioni e Province Autonome ai diversi soggetti dei territori, sulle procedure è largamente positivo. Si vedano al proposito i grafici che misurano il grado di soddisfazione degli attori sulle diverse fasi procedurali (si veda in particolare il Rapporto sull'indagine generale e quello sui questionari somministrati alle Regioni e Province Autonome).

Vi è un apprezzamento per il ruolo giocato dalle Regioni e Province Autonome e la validazione dell'importanza dell'effetto di prossimità per il dispiegamento della cooperazione decentrata: la prossimità, e cioè la maggiore facilità e quindi intensità delle relazioni tra gli attori dei territori, si traduce in una maggiore efficacia ed efficienza delle procedure. La programmazione e progettazione a livello regionale e territoriale funzionano, sebbene con modalità diverse a causa dei differenti orientamenti e capacità.

Le procedure previste sono state giudicate più snelle e flessibili rispetto a quelle di altri programmi di cooperazione nazionali ed europei. Questo è stato particolarmente apprezzato con riferimento alle possibilità di rimodulazione delle progettazioni che quindi sono risultate più rispondenti ai bisogni dei partner locali (anche se questo rivela a monte una scarsa conoscenza dei contesti o una insufficiente concertazione previa con i partner).

E' stata riconosciuta l'importanza della definizione dei POI, in quanto ha presupposto l'adozione dell'approccio per processo. D'altra parte la programmazione è risultata essere "un esercizio a metà" perché la mancanza del rifinanziamento della legge 84/01 non ha consentito la verifica e la ri-programmazione. In questo modo le progettazioni non possono essere pensate in sequenza e come parti di un processo. E' quindi mancato il necessario quadro di certezza e continuità pluriennale. La cui assenza inficia la credibilità e la fiducia delle relazioni partenariali.

Nonostante gli orientamenti e le funzioni indicate nelle delibere del Comitato dei ministri e nel protocollo d'intesa tra MAE e Conferenza delle Regioni e Province autonome (si veda l'allegato sull'architettura istituzionale), alcune di queste, con particolare riferimento a quelle di coordinamento e valorizzazione delle esperienze, non sono state espletate dagli organi previsti per assenza di risorse e scarsa collaborazione tra gli attori. Questo soprattutto a seguito dell'avvio dei progetti dal 2004 in poi, dando luogo ad una insufficiente capitalizzazione e creazione di utili sinergie. In particolare il Comitato interistituzionale risulta aver lavorato con lena nel 2003 per

impostare i POI e armonizzare la distribuzione delle risorse. Ma a ciò non è seguita una altrettanto importante fase di analisi e promozione di raccordi tra le diverse programmazioni e progettazioni, con individuazione di buone pratiche.

Inoltre alcune linee guida, criteri e strumenti definiti nel 2003 risultano in parte carenti ed assenti (è insufficiente la standardizzazione dei formati e la terminologia non appare chiara, mancano i punteggi per la selezione dei progetti, sono assenti indicatori di misurazione, il manuale delle procedure di rendicontazione non è stato tradotto in lingua locale, ...). Queste insufficienze hanno fatto sì che tra gli attori sia stata rilevata una percezione di confusione nella selezione dei progetti da parte degli organi preposti, e di duplicazioni rispetto ad altre linee di finanziamento della stessa legge 84/01. Tali carenze sono imputabili a diversi fattori, ad esempio allo scarso tempo a disposizione dovendo impegnare le risorse in pochi mesi prima della chiusura dell'esercizio finanziario nel 2003, ma soprattutto ad una scarsa concertazione e condivisione di principi e criteri nel sistema regionale e con il MAE.

In termini più operativi, diversi attori della decentrata hanno sottolineato come il periodo tra presentazione e avvio dei progetti sia risultato troppo lungo rispetto ai cambiamenti dei contesti, e come la durata dei progetti (soprattutto di quelli con diversi partner), richiesta dalle procedure, sia stata troppo breve per consentire il raggiungimento di risultati previsti, provocando di conseguenza numerose richieste di proroga.

Infine si è rilevata nell'architettura e nelle procedure l'assenza di indicazioni e momenti per favorire una condivisione delle diverse strategie di CD tra gli attori e con i partner balcanici, tanto più importante quanto più si consideri che la legge 84/01 prevedeva la definizione di un quadro integrato delle diverse tipologie di cooperazione .

Diagramma degli obiettivi

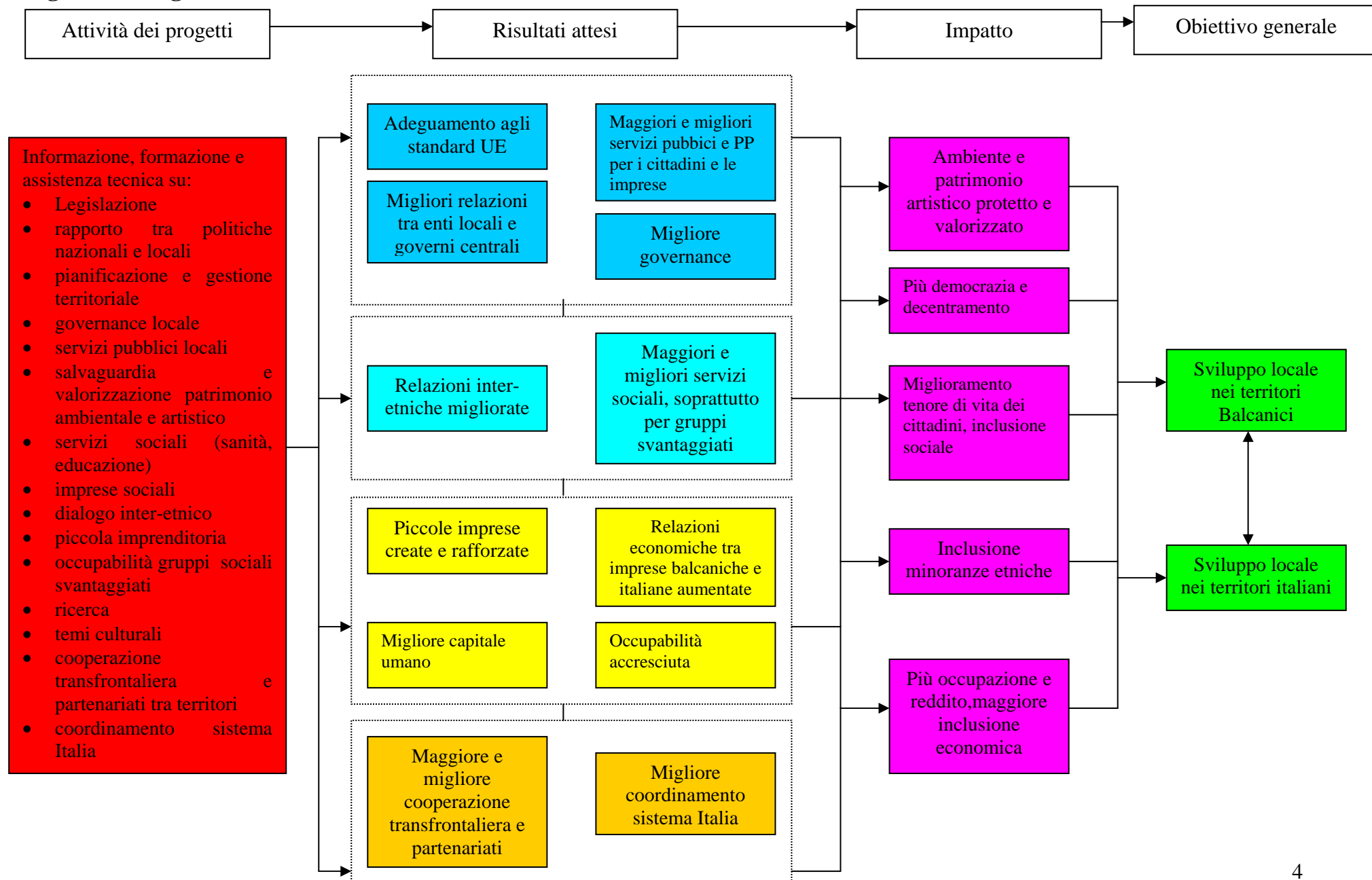


Tabella. I punti di forza e di debolezza della procedura e dell'architettura istituzionale

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none">• Strumento innovativo con procedure più snelle rispetto altri programmi nazionali ed europei (ruolo delle regioni e province autonome, ed effetto prossimità: maggiore facilità nelle relazioni tra gli attori)• Grado di soddisfazione medio-alto su tutte le fasi procedurali• Riconoscimento dei POI, e quindi dell'adozione dell'approccio per processo, quale esercizio innovativo importante• Flessibilità per la rimodulazione dei progetti	<ul style="list-style-type: none">• Alcune funzioni non espletate per assenza risorse e scarsa collaborazione tra gli attori, soprattutto a seguito dell'avvio dei progetti dal 2004 in poi (insufficiente capitalizzazione e sinergie)• Linee guida, criteri e strumenti in parte carenti ed assenti (standardizzazione e terminologia, punteggi, indicatori e misurazione, manuale non in lingua locale...)• Percezione di confusione nella selezione dei progetti e di duplicazioni• Periodo troppo lungo tra presentazione e avvio dei progetti rispetto ai cambiamenti dei contesti• Durata dei progetti (soprattutto di quelli con diversi partner) troppo breve• Insufficiente condivisione sulle diverse strategie di CD e con i partner balcanici• Assenza verifica a livello complessivo e riprogrammazione con sequenza progettuale ("i POI un esercizio a metà") per mancanza del rifinanziamento: forte richiesta di certezza e continuità

ALLEGATI

A. Architettura istituzionale

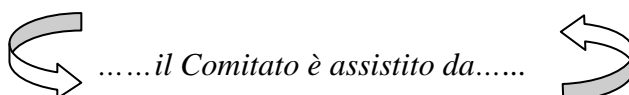
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

1 - Comitato dei Ministri (art.1 L.84/01)

Composizione: MAE, Min. Interno, del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, del Commercio con l'estero, delle Finanze, della Difesa, dell'Industria, del commercio e artigianato e per le politiche comunitarie.

Funzioni:

- definisce le linee generali e gli indirizzi strategici, le priorità per aree geografiche e settoriali, per la realizzazione di interventi di cooperazione allo sviluppo e di promozione e assistenza alle imprese realizzati dal MAE, dal Ministero del commercio con l'estero, dalle regioni e enti locali;
- provvede alla ripartizione delle disponibilità finanziarie di cui all'art. 3;
- verifica lo stato di attuazione degli indirizzi adottati.



2 - UTOB -Unità Tecnico-Operativa per i Balcani (art.2 L.84/01)

Composizione: 5 esperti (2 dipendenti della P.A. e 3 estranei alla P.A.)

Funzioni:

- formulare proposte al Comitato per la definizione delle linee generali e degli indirizzi strategici;
- curare il rapporto tra le pubbliche amministrazioni interessate, tra queste e le imprese;
- monitoraggio in ordine alla realizzazione degli indirizzi approvati dal Comitato dei ministri;
- sostenere la cooperazione decentrata, attraverso forme di partenariato tra istituzioni locali e regionali e soggetti espressione della società civile dei Balcani;
- curare l'istituzione di un tavolo di confronto sui balcani con rappresentanti del mondo delle imprese e rappresentanti del mondo dell'associazionismo e del volontariato impegnati in quell'area.

MINISTERO AFFARI ESTERI (ex. art.7 L. 84/01)

1 - Comitato Tecnico Interistituzionale (Protocollo d'Intesa MAE-Regioni e Province Autonome del 22 maggio 2003)

Composizione: 5 rappresentanti del MAE (DGEU, DGCS, DGIE-Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici, un rappresentante del MEF e 6 rappresentanti delle Regioni)

Funzioni:

- Promuove modalità di coordinamento per la formulazione di programmi di interesse regionale;
- Assicura l'armonizzazione della ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari POI, individuandone le priorità;
- Divulga buone pratiche valorizzando le esperienze già maturate dalle regioni, province autonome e organismi della società civile;
- Fornisce criteri ed indirizzi per la formulazione di progetti speciali o complessi;
- Facilita il necessario collegamento con le Ambasciate e le Rappresentanze Consolari;
- Promuove il raccordo tra le iniziative regionali e o delle Province Autonome. e gli strumenti finanziari nazionali, comunitari ed internazionali;
- Cura in collaborazione con l'UTOB il raccordo delle iniziative regionali e/o delle Province Autonome con gli interventi realizzati dal MAE ed altri Ministeri.

2- DGEU (Direzione Generale per i Paesi dell'Europa)

- La **DGEU** costituisce il **centro di responsabilità** per la gestione dei fondi ex. L.84/01 attribuiti al MAE;
- La **DGEU** è rappresentante del Ministero Affari Esteri presso l'UTOB;
- La **DGEU** presiede il Comitato Tecnico Interistituzionale.

3- DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo)

- La **DGCS** partecipa al Comitato Tecnico Interistituzionale
- La **DGCS** fornisce **supporto tecnico** alla DGEU per la gestione dei fondi di Cooperazione Decentrata e riferisce alla DGEU sullo stato di attuazione delle iniziative promosse dalle Regioni/Province Autonome (decisione interna ministeriale).

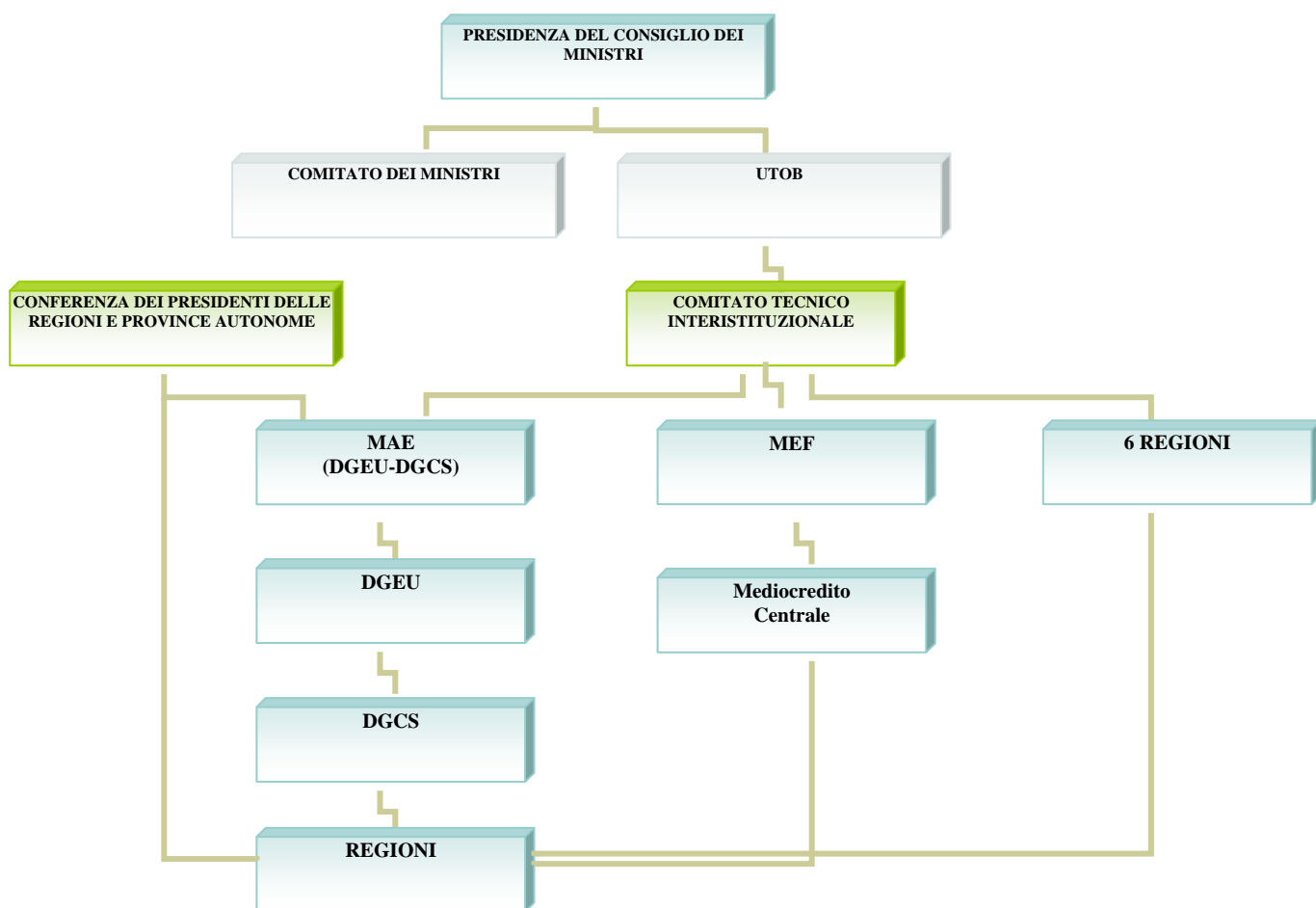
REGIONI E PROVINCE AUTONOME

La Regione e Prov. Autonoma è l'ente responsabile della realizzazione delle iniziative progettuali ammesse al finanziamento

Funzioni:

- Le Regioni/Province Autonome programmano e gestiscono le iniziative di Cooperazione Decentrata secondo le modalità stabilite negli “Accordi di Programma” tra le Regioni/Province Autonome e il MAE
- Coordinano le iniziative progettuali finanziate;
- Assicurano la loro costante e corretta esecuzione ed il loro monitoraggio, secondo modalità condivise;
- Predispongono ed inviano al MAE relazioni trimestrali sull'attuazione delle iniziative progettuali finanziate, informando anche di eventuali variazioni rese necessarie e tali da non alterare gli elementi fondamentali dell'iniziativa stessa;
- Segnalano al MAE impreviste difficoltà operative al fine di concordare con il MAE stesso eventuali modifiche strutturali delle attività approvate;
- Collaborano con il MAE, sia nei paesi d'intervento che in Italia, fornendo ogni utile elemento per la valutazione e la verifica della corretta gestione delle iniziative progettuali finanziate.
- Possono avvalersi della consulenza e collaborazione di strutture regionali e degli enti locali, di enti strumentali, amministrazioni pubbliche e in genere di altri soggetti pubblici e privati aventi specifica qualificazione e specializzazione;
- Predispongono ed inviano al MAE, entro 90 giorni dalla conclusione del progetto, una relazione finale, evidenziando le attività svolte e i risultati conseguiti, nonché un bilancio consuntivo dei costi sostenuti.

Architettura istituzionale L. 84/01 art. 7 (parte MAE)



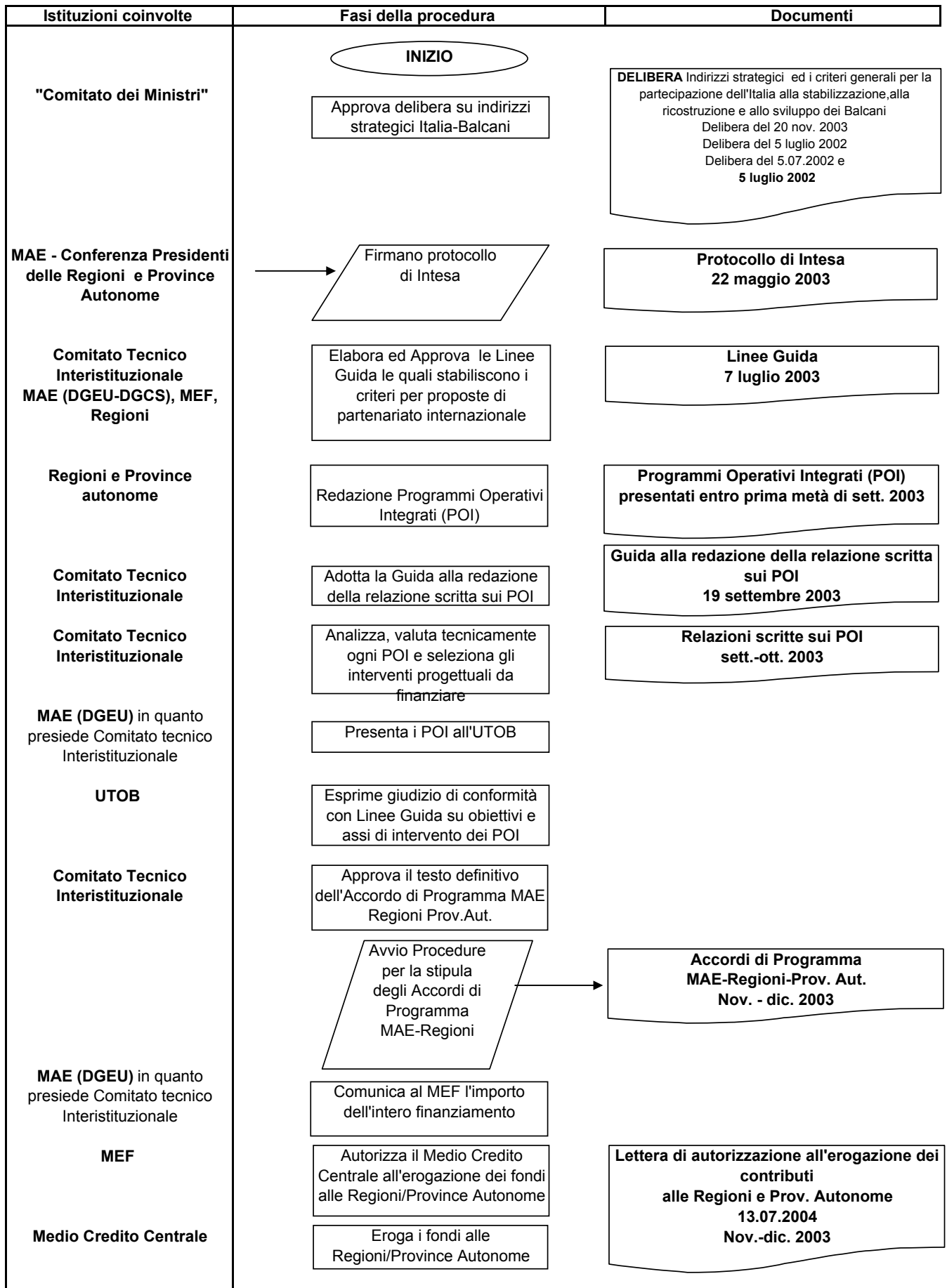
B. Cronogramma della procedura

1. Il 5 luglio 2002 il Comitato dei Ministri approva la Delibera contenente gli indirizzi strategici che l'Italia intende seguire nell'area balcanica e le priorità per i settori d'intervento indicate nel paragrafo 3 (cooperazione decentrata);
2. il 22 maggio 2003 viene firmato il Protocollo d'Intesa tra MAE e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome, teso a favorire la stipula degli Accordi di Programma tra il MAE e le Regioni/Prov. Aut. secondo quanto previsto dall'art. 7 della Legge 84, definendo competenze e procedure per la predisposizione di tali accordi, e la creazione del Comitato Tecnico Interistituzionale;
3. il 7 luglio 2003 vengono approvate le Linee Guida dal Comitato Tecnico Interistituzionale (MAE, MEF, Regioni) ai sensi del Protocollo d'Intesa sopra citato e indicati i criteri per le proposte di partenariato internazionale che dovranno essere adottati dalle Regioni e Province Autonome, in funzione della redazione dei Programmi Operativi Integrati (POI) da allegare agli Accordi di Programma;
4. Le Regioni/Province Autonome presentano al MAE (entro il 15 settembre 03) il proprio POI, redatto secondo i settori d'intervento, i criteri ed i requisiti indicati nei documenti precedenti con particolare riferimento a: gli obiettivi che si intendono perseguire; i risultati attesi e le linee di co-finanziamento; l'elenco degli interventi progettuali proposti.
5. Il 19.09.2003 il CTI adotta la "guida alla redazione della relazione scritta sui POI";
6. Il Comitato Tecnico Interistituzionale analizza e valuta tecnicamente ogni POI (entro 15 ott. 03); alla luce delle risorse disponibili, seleziona d'intesa con le Regioni/Province Autonome gli interventi progettuali da finanziare ai sensi della Legge 84/01; elabora le relazioni scritte sui 16 POI.
7. Il 27.10.2003 il CTI approva le relazioni scritte sui POI e vengono indicati e proposti all'UTOB per il finanziamento i singoli progetti di ogni POI;
8. Il CTI, sentita l'UTOB, verifica la disponibilità finanziaria ex- Legge 84 di 10,8 MEURO a valere sull'art. 7 della legge 84/01 per gli anni 2001-2003, per quanto di competenza del MAE, approva l'assegnazione di risorse aggiuntive di 266.000 euro alla Regione Lazio (200.000 €) e alla regione Molise (66.000 €), e approva il seguente schema di finanziamenti ai POI:
 - Regione Abruzzo €800.000,00 per 3 progetti;
 - Provincia Autonoma di Bolzano €344.000,00 per 6 progetti;
 - Regione Calabria 250.000,00 per 1 progetto;
 - Regione Campania e Basilicata €870.000,00 per 5 progetti;
 - Regione Emilia Romagna €900.000,00 per 13 progetti;
 - Regione Friuli Venezia Giulia €730.000,00 per 3 progetti;
 - Regione Lazio €800.000,00 per 2 progetti;
 - Regione Lombardia €850.000,00 per 6 progetti;
 - Regione Marche €800.000,00 per 8 progetti;
 - Regione Molise €216.000,00 per 1 progetto;
 - Regione Piemonte €810.000,00 per 7 progetti;
 - Regione Sicilia €400.000,00 per 4 progetti;

- Regione Toscana €800.000,00 per 7 progetti;
 - Provincia Autonoma di Trento €300.000,00 per 1 progetto;
 - Regione Umbria €470.000,00 per 3 progetti;
 - Regione Veneto e Regione Puglia €1.460.000,00 per 5 progetti.
9. Il MAE (entro il 15 nov. 03) presenta i POI all'UTOB che esprime il proprio giudizio di conformità degli interventi progettuali agli indirizzi della legge 84;
 10. Il 14 nov. 03 l'UTOB valuta positivamente gli obiettivi e gli assi d'intervento dei singoli POI.
 11. Il 14 nov. 2003 il Comitato Tecnico Interistituzionale approva il testo definitivo dell'Accordo di Programma MAE/Regioni.
 12. A metà novembre vengono avviate le procedure per la stipula degli Accordi di Programma MAE-REGIONE) a cui saranno allegati i POI e la singole proposte progettuali.
 13. A dicembre il Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) comunica la disponibilità della seconda annualità delle tre stabilite dalla legge, che dovrebbe consentire l'avvio dei progetti.
 14. Una volta firmati gli Accordi di programma il MAE (DGEU) comunica al MEF l'importo dell'intero finanziamento, affinché quest'ultimo autorizzi il MEDIO CREDITO CENTRALE all'erogazione dei fondi ad ogni singola Regione/Prov.Aut.;
 15. Il 13.07.2004 il MEF con una Lettera comunica al MedioCredito Centrale l'autorizzazione all'erogazione dei contributi a sostegno dei progetti presentati dalle Regioni e Prov. Autonome.
 16. Nella seconda metà del 2004 le Regioni e Prov. Autonome avviano e gestiscono autonomamente le iniziative secondo le modalità stabilite negli "Accordi di Programma" (si veda allegato su architettura istituzionale).
 17. A partire dal 2005 l'Utob, il MAE e il MAP svolgono congiuntamente e periodicamente missioni di monitoraggio nei Paesi dell'area Balcanica.
 18. La DGCS (Uff. III e Uff. di coordinamento della Cooperazione Decentrata) e la DGEU informano semestralmente l'UTOB sullo stato delle attività contribuendo in questo modo alla stesura e aggiornamento della relazione annuale alle Camere.

Al 31/06/07 risultavano conclusi 70 progetti, 6 erano in fase conclusiva e 1 in avvio

C. Diagramma della procedura



UTOB	Incontri con le Regioni, OICS e MAE, per conformità dei singoli progetti al quadro generale	
REGIONE	Gestisce le iniziative secondo le modalità stabilite negli Accordi di Programma	
	Coordina e monitora le iniziative progettuali finanziate	
	Predisporre i rapporti trimestrali e la relazione finale da inviare al MAE -DGCS	
	Assicura la loro costante e corretta esecuzione ed il loro monitoraggio	
	Collabora con il MAE per la valutazione e la verifica della corretta gestione dei progetti	
	Predisporre e inviare al MAE relazioni trimestrali sull'attuazione dei progetti	Relazione trimestrale di progetto
	Segnala al MAE impreviste difficoltà operative	
	Predisporre ed inviare al MAE, entro 90 giorni dalla conclusione del progetto, una relazione finale, evidenziando le attività svolte e i risultati conseguiti, nonché un bilancio consuntivo dei costi sostenuti	Relazione finale di progetto
UTOB-MAE-MAP	Svolgono periodicamente e congiuntamente missioni di monitoraggio nei paesi balcanici	
DGCS-DGEU	Informano semestralmente l'UTOB sullo stato delle attività contribuendo alla stesura e aggiornamento della relazione annuale alle Camere	
UTOB	Riferiscono annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge	Relazione annuale al Parlamento