

INDICE

SOMMARIO.....	3
INTRODUZIONE	6
1. GLI INDICATORI PER LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA NELL'AREA ADRIATICA: GLI ORIENTAMENTI DELLA COMMISSIONE	7
1.1 Gli indicatori per la cooperazione territoriale.....	8
1.2 Una serie di questioni a cui rispondere	9
1.3 Gli indicatori nella CBC Adriatica.....	12
2. LA TRADUZIONE DEGLI INDICATORI TERRITORIALI DI LISBONA E GÖTEBORG NELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA.....	14
2.1 Gli indicatori strutturali.....	14
2.2 Gli indicatori di Lisbona e Göteborg nella cooperazione territoriale	16
2.3 La dimensione territoriale degli indicatori e il problema della disponibilità di fonti nei paesi Balcanici.....	18
3. ORIENTAMENTI SUGLI INDICATORI PER LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA PROVENIENTI DALLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DI PRE-ADESIONE	21
3.1 I fattori per accrescere l'efficacia.....	21
3.2 I fattori di efficacia nella cooperazione transfrontaliera e decentrata.....	22
3.3 Orientamenti per gli indicatori dalla dimensione territoriale: local democratic governance, sviluppo locale e decentramento	24
3.4 Gli attori chiave e i drivers of change	26
4. GLI INDICATORI SUL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN TERMINI DI CAPITALE SOCIALE E PARTENARIATO	29
4.1 Il capitale sociale nella cooperazione decentrata e transfrontaliera.....	29
4.2 La cooperazione transfrontaliera ed il partenariato.....	33
5. CONCLUSIONI: PROPOSTE PER L'ADOZIONE DI INDICATORI DI RISULTATO NELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA DELLA EUROREGIONE ADRIATICA	37
ALLEGATO 1. PRIORITÀ, OBIETTIVI SPECIFICI E INDICATORI DEL PROGRAMMA CBC ADRIATICO PER LA PRIMA PRIORITÀ	41
ALLEGATO 2. INDICATORI SULLA CREAZIONE DI RETI SCIENTIFICHE E TECNOLOGICHE	43
ALLEGATO 3. INDICATORI ESPON 3.3 PER LA VALUTAZIONE DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLE STRATEGIE DI LISBONA E GÖTEBORG.....	45
ALLEGATO 4. INDICATORI SUL DECENTRAMENTO	48
ALLEGATO 5. INDICATORI SULL'ACCOUNTABILITY.....	49
ALLEGATO 6. INDICATORI SUL PARTENARIATO	50

Il documento è stato realizzato nel quadro del progetto Interreg IIIA Adri.Eur.O.P. Il secondo e quarto capitolo sono rispettivamente di Marta Piccarozzi e Pietro Paolo Proto, il coordinamento e la redazione degli altri capitoli sono di Andrea Stocchiero

SOMMARIO

Nel periodo 2007-2013 sarà attivata la cooperazione transfrontaliera adriatica (il programma di cross-border-cooperation - CBC - Adriatico dello strumento europeo per l'assistenza alla pre-adesione dei paesi dei Balcani occidentali - IPA), mentre si procederà nella costruzione della Euroregione adriatica.

Il fine di queste azioni è quello di contribuire all'integrazione europea e allo sviluppo sostenibile dei territori che sono separati da confini nazionali nell'area adriatica. Questo nel quadro dell'obiettivo più generale di rendere maggiormente coesa e competitiva l'Unione europea (UE) nello scenario della globalizzazione, secondo quanto stabilito nella politica di coesione sociale e nelle strategie di Lisbona e di Goteborg.

Occorre quindi rafforzare la cooperazione tra territori confinanti adriatici, ma è necessaria soprattutto una cooperazione di qualità che sia efficace e credibile, in modo da rispondere concretamente ai cittadini e da recuperare quella crisi di legittimità ribadita dai risultati del recente referendum irlandese sulla ratifica del Trattato di Lisbona.

In questo senso il dotarsi di un sistema di monitoraggio e di valutazione adeguato non dovrebbe essere considerato come una appendice del processo di programmazione della cooperazione, ma come un requisito essenziale per apprendere in modo partecipativo e migliorare le politiche per il benessere dei cittadini.

Lo scopo dell'analisi è presentare una serie di riflessioni e una proposta affinché l'Euroregione adriatica, la CBC, e più in generale le altre iniziative di cooperazione territoriale, si dotino di un sistema di monitoraggio e valutazione.

Per rispondere allo scopo si è proceduto con un approccio che ha cercato di comporre ambiti trattati solitamente in modo separato ma che, invece, risultano sempre più convergenti tra di loro e reciprocamente arricchenti. L'obiettivo della cooperazione territoriale nella politica di coesione è legato alla strategia di Lisbona e di Goteborg, ed è collegato alla CBC in IPA ed ENPI (strumento di partenariato europeo con i vicini), e quindi alla politica di allargamento e di vicinato. A sua volta la CBC è (o dovrebbe essere) complementare alla cooperazione decentrata della politica di aiuto allo sviluppo, e con questa condividere la peculiarità della creazione di capitale sociale tra territori. Ognuno di questi ambiti politici ha riferimenti a sistemi di monitoraggio e valutazione suoi propri, che qui si cerca di comporre in un approccio armonizzato e più coerente.

Le linee guida della Commissione europea (primo capitolo del documento) sui metodi di valutazione per la politica di coesione e per la cooperazione territoriale (transfrontaliera e transnazionale) vengono incrociate con la dimensione territoriale degli indicatori strutturali della strategia di Lisbona e Goteborg (secondo capitolo), rilevando il problema di una loro scarsa applicabilità nei paesi dei Balcani occidentali e nella cooperazione transfrontaliera a causa della mancanza di dati e informazioni omogenee e affidabili sulle condizioni di contesto a livello locale.

La riflessione sul sistema di valutazione viene quindi arricchita grazie al dibattito sulla efficacia dell'aiuto, che è sorto in questi ultimi anni nella Comunità internazionale (terzo capitolo), e all'analisi sulla peculiarità della cooperazione transfrontaliera in termini di creazione di capitale sociale tra territori (quarto capitolo). La confluenza di questi contributi si deve al fatto che la cooperazione transfrontaliera nei Balcani occidentali si intreccia con la cooperazione decentrata della politica di aiuto pubblico allo sviluppo, traducendosi in una serie di indicatori specifici.

Su queste basi si avanza (quinto capitolo) una proposta per dotare l'Euroregione e la CBC Adriatica di un approccio al monitoraggio e alla valutazione capace di capitalizzare le esperienze di cooperazione transfrontaliera per elevarne la qualità.

La valutazione dovrebbe essere realizzata:

- con pochi indicatori strategici di risultato rispetto, ad esempio, a tre obiettivi specifici del programma CBC e dell'Euroregione che rispecchiano le priorità delle agende di Lisbona e Göteborg (occupazione, ricerca e innovazione, ambiente);
- per insiemi di progetti afferenti lo stesso tema prioritario e territori simili, con un'analisi della logica di intervento a livello meso quanto più integrata possibile, in modo da evitare il problema di attribuzione che devono affrontare le valutazioni di impatto a livello macro¹, e da superare la scarsa significatività in termini politico-programmatici delle valutazioni a livello micro;
- utilizzando i criteri di efficacia e sostenibilità, e in secondo luogo, a seconda delle risorse disponibili per la valutazione, di efficienza e utilità.

Gli indicatori devono essere pochi e devono rispondere ai criteri Smart². Questi criteri appaiono particolarmente importanti considerando la scarsa disponibilità di dati a livello locale nei Balcani occidentali.

Gli indicatori devono prestare particolare attenzione a “misurare” la peculiarità della cooperazione transfrontaliera in termini di creazione e rafforzamento di capitale sociale, di reti e flussi di persone, beni, servizi e capitali, di forme di governance multi-livello e multi-attoriale, in un'ottica di partenariato tra territori in uno spazio transfrontaliero/transnazionale. I fattori di giudizio di cui tenere conto in linea generale sono: ownership; equità e reciprocità; impegno politico e istituzionale duraturo delle autorità subnazionali e dei diversi attori territoriali, se possibile in un approccio partecipativo di sistema; rafforzamento dei processi di decentramento e di integrazione della cooperazione transfrontaliera nelle politiche complessive per lo sviluppo territoriale; rafforzamento delle capacità degli attori.

Gli indicatori dovranno fare riferimento agli attori e alle principali forze di cambiamento (i cosiddetti key actors, driving forces o drivers of change, come definiti nelle linee guida della Commissione e in diversi documenti di valutazione della cooperazione allo sviluppo): l'analisi andrà quindi focalizzata sulle istituzioni, le particolari strutture di mercato, le organizzazioni sociali, “chiave”, considerando le interazioni tra di loro e in rapporto alla risorse naturali.

- La misurazione degli indicatori andrà realizzata con una metodologia adeguata che, secondo anche quanto suggerito dalla stessa Commissione europea e da organismi internazionali, appare essere quella degli studi di caso. Gli studi di caso sono di carattere qualitativo e quando possibile comprenderanno indicatori di tipo quantitativo, da porre in relazione con indicatori di contesto sui territori specifici oggetto di intervento (quando disponibili).
- E' importante che questa metodologia sia codificata e standardizzata in modo da garantire una lettura omogenea ed esercizi di comparazione (eventualmente allargabili anche ad altri programmi di cooperazione transfrontaliera).
- Gli studi di caso potranno contribuire a generare dati e informazioni sulle condizioni di partenza del contesto prima dell'intervento (baseline), che consentano di definire gli obiettivi da raggiungere (target), e quindi di dotarsi effettivamente della capacità di misurare i processi di cambiamento. Gli studi di caso andranno messi in relazione con le iniziative di creazione e rafforzamento di strumenti statistici a livello territoriale sostenute dalla cooperazione europea e a cui partecipano anche entità italiane: come ad esempio l'Istat.

Dal punto di vista istituzionale si propone la creazione di un osservatorio o di un gruppo di lavoro permanente, in seno all'Euroregione adriatica e se possibile condiviso con altri programmi di

¹ E' estremamente difficile, ad esempio, capire e misurare quanto un aumento della produzione, o dell'occupazione, in generale di un territorio (a livello macro) sia direttamente attribuibile ad un intervento di cooperazione transfrontaliera e non invece ad altri fattori esterni.

² Smart (specific, measurable, attainable, relevant, timebound): specifici rispetto al risultato-obiettivo specifico; misurabili; oggettivamente verificabili secondo le dimensioni di quantità, qualità, tempo, e disponibili a costi accettabili; pertinenti; e relativi a periodi temporali specifici.

cooperazione, che cominci a realizzare step by step studi di caso comparabili, in modo da poter impostare anche un lavoro di benchmarking.

Attraverso la realizzazione degli studi di caso dovrebbero essere raccolte nei territori le informazioni necessarie per creare una banca dati utile alla definizione dei baseline e dei target, che attualmente mancano alla cooperazione transfrontaliera.

La realizzazione degli studi di caso dovrebbe essere inserita nel ciclo di vita della programmazione, in tempi consoni alle esigenze di reperimento di raccomandazioni per definire bandi di gara per la raccolta di progetti, per la revisione della programmazione, per la realizzazione di eventi di comunicazione, per nutrire gruppi di lavoro tematici sulle lezioni apprese.

A questo proposito sarebbe importante introdurre nei bandi la specificazione che i progetti da presentare dovrebbero prevedere la raccolta di informazioni e dati da condividere con l'osservatorio o il gruppo di lavoro e da socializzare a livello di programma. L'osservatorio potrebbe definire una metodologia comune elaborando un semplice manuale di riferimento e le procedure necessarie. Tutti i progetti quindi dovrebbero contribuire alla creazione di una comune banca dati evolutiva. Dai diversi attori potrebbero provenire suggerimenti per il miglioramento del sistema di valutazione. I diversi attori potranno approfittare della banca dati e dell'osservatorio per migliorare l'elaborazione, il monitoraggio e l'auto valutazione delle azioni.

L'osservatorio o gruppo di lavoro avrebbe il compito importante di redigere i rapporti di valutazione per i principali obiettivi specifici, da comunicare e condividere con i diversi stakeholder per nutrire il dialogo politico e le decisioni operative in quadro sempre più coerente, complementare e coordinato, in un processo di integrazione dei progetti e degli attori, sequenziale ed evolutivo. Questo compito dovrebbe realizzarsi in modo periodico per far crescere la conoscenza, capitalizzare le lezioni apprese, sostenere un processo di miglioramento continuo delle politiche.

La creazione di questo sistema di valutazione può infine essere utile per la discussione del Gruppo di coordinamento strategico partenariale sulla cooperazione territoriale costituitosi a livello nazionale italiano e per un confronto con la Commissione europea.

INTRODUZIONE

Nel periodo 2007-2013 sarà attivata la cooperazione transfrontaliera adriatica (il programma di cross-border-cooperation - CBC - Adriatico dello strumento per l'assistenza alla pre-adesione – IPA – dei paesi dei Balcani occidentali), mentre si procederà nella costruzione della Euroregione adriatica.

Il fine di queste azioni è quello di contribuire all'integrazione europea e allo sviluppo sostenibile dei territori che sono separati da confini nazionali nell'area adriatica. Questo nel quadro dell'obiettivo più generale di rendere maggiormente coesa e competitiva l'Unione europea (UE) nello scenario della globalizzazione, secondo quanto stabilito nella politica di coesione sociale e nelle strategie di Lisbona e di Goteborg.

Occorre quindi rafforzare la cooperazione tra territori confinanti adriatici, ma è necessaria soprattutto una cooperazione di qualità che sia efficace e credibile, e che sappia rispondere concretamente ai cittadini in modo da recuperare quella crisi di legittimità democratica ribadita dai risultati del recente referendum irlandese sulla ratifica del Trattato di Lisbona.

In questo senso il dotarsi di un sistema di monitoraggio e di valutazione adeguato non dovrebbe essere considerato come una appendice del processo di programmazione della cooperazione, ma come un requisito essenziale per apprendere in modo partecipativo e migliorare le politiche per il benessere dei cittadini.

Lo scopo del documento è presentare una serie di riflessioni e una proposta affinché l'Euroregione adriatica, la CBC, e più in generale le altre iniziative di cooperazione territoriale, si dotino di un sistema di monitoraggio e valutazione. Si proporranno degli orientamenti in vista di una loro applicazione sperimentale. Questo lavoro è infatti una prima tappa di un percorso progressivo che dovrebbe portare alla costruzione di un sistema di valutazione integrato nel ciclo di vita della programmazione.

Per rispondere allo scopo si è proceduto con un approccio che ha cercato di comporre ambiti trattati solitamente in modo separato ma che, invece, risultano sempre più convergenti tra di loro e reciprocamente arricchenti. L'obiettivo della cooperazione territoriale nella politica di coesione è legato alla strategia di Lisbona e di Goteborg, ed è collegato alla CBC in IPA ed ENPI (strumento di partenariato europeo con i vicini), quindi alla politica di allargamento e di vicinato. A sua volta la CBC è (o dovrebbe essere) complementare alla cooperazione decentrata della politica di aiuto allo sviluppo, e con questa condivide la peculiarità della creazione di capitale sociale tra territori. Ognuno di questi ambiti politici ha riferimenti a sistemi di monitoraggio e valutazione suoi propri, che qui si cerca di comporre in un approccio armonizzato e più coerente.

Il punto di partenza della riflessione è costituito dalle linee guida della Commissione europea sui metodi di valutazione per la politica di coesione, e quindi per la cooperazione territoriale (transfrontaliera e transnazionale), che vengono confrontate con quanto previsto nel programma CBC Adriatico.

Viene poi sviluppata l'analisi sulla dimensione territoriale degli indicatori strutturali ricavati dalla strategia di Lisbona e Goteborg, rilevando il problema della loro applicazione nei paesi dei Balcani occidentali e nella cooperazione transfrontaliera.

Un altro capitolo è dedicato ad arricchire la riflessione sul sistema di valutazione grazie al dibattito sulla efficacia dell'aiuto che è sorto in questi ultimi anni nella Comunità internazionale, in considerazione del fatto che la cooperazione transfrontaliera si intreccia con la cooperazione decentrata della politica di aiuto pubblico allo sviluppo. E' bene ricordare che nei paesi in pre-adesione operano contemporaneamente entrambe le forme di cooperazione, che quindi dovrebbero sempre più intrecciarsi, complementarsi o convergere.

Una particolare considerazione è successivamente data alla peculiarità della cooperazione transfrontaliera in termini di creazione di capitale sociale tra territori secondo il principio del partenariato. Una peculiarità che deve tradursi in indicatori specifici.

Infine, l'ultimo capitolo avanza una proposta per dotare l'Euroregione e la CBC Adriatica di un approccio al monitoraggio e alla valutazione capace di capitalizzare le esperienze di cooperazione transfrontaliera per elevarne la qualità. Questo documento può inoltre essere utile per la discussione del Gruppo di coordinamento strategico partenariale sulla cooperazione territoriale costituitosi a livello nazionale e per un confronto con la Commissione europea.

1. GLI INDICATORI PER LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA NELL'AREA ADRIATICA: GLI ORIENTAMENTI DELLA COMMISSIONE

Il Working Document n. 2 (WD2) della Direzione Generale sulla Politica Regionale della Commissione europea *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators* per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, è il documento principale e più recente di riferimento per l'elaborazione di sistemi di monitoraggio e valutazione nell'ambito della politica di coesione sociale, che comprende l'obiettivo 3 della cooperazione territoriale, e quindi pertinente anche per i programmi di CBC in IPA (e anche nella CBC prevista nello strumento Europeo di Vicinato e Partenariato - ENPI). Esso invita a sviluppare e migliorare gli indicatori che devono essere applicati in una "creative manner" in ogni specifico programma operativo, tra i quali anche quelli della cooperazione territoriale (p.3).

Innanzitutto è importante ricordare come l'esigenza di dotarsi di un sistema di monitoraggio e valutazione, e quindi di indicatori adeguati, sia legata alla necessità:

- Di accrescere l'efficacia e la qualità dei programmi dei Fondi Strutturali attraverso indicatori di carattere strategico di cui occorre dare conto (accountability) (p. 4);
- di generare più conoscenza tra gli stati membri individuando "core indicators" comparabili tra i diversi programmi (p.4), in modo da capire, attraverso un processo di apprendimento condiviso, quali siano le migliori strategie degli attori pubblici da realizzare per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di coesione.

A sua volta il Quadro Strategico Nazionale (QSN)³ afferma come gli indicatori siano "un corredo indispensabile per la programmazione a tutti i livelli con la finalità di meglio descrivere e precisare le trasformazioni e i cambiamenti che le politiche intendono produrre", e quindi ridurre il grado di indeterminazione, aumentare il grado di responsabilizzazione e definire una tensione verso il risultato (p. 285).

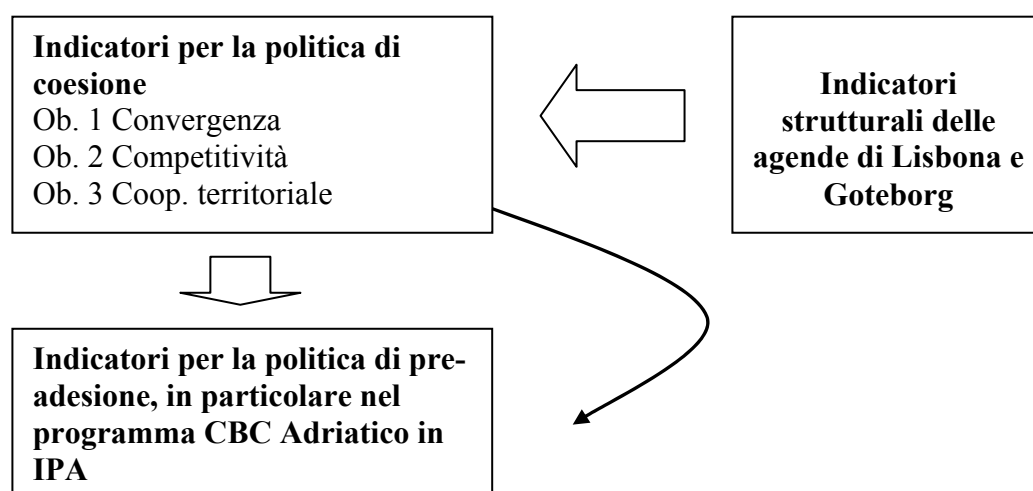
E' diffuso il convincimento che sia necessario capire quanto i progetti intrapresi, e più in generale i programmi elaborati, siano concretamente efficaci. Sono poche infatti le analisi di valutazione dei risultati e degli impatti, almeno con specifico riferimento ai programmi Interreg. La realizzazione di centinaia di progetti può avere, come non avere, avuto effetti sullo sviluppo dei territori coinvolti nella cooperazione; o addirittura potrebbe avere avuto effetti indesiderati e controproducenti. Ma, soprattutto, non si è avviato alcun processo di apprendimento condiviso volto a identificare le condizioni e i fattori di successo e di fallimento dei programmi e dei progetti, a seconda dei contesti

³ Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (2007), *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*.

indagati. Non si sa quindi se la cooperazione territoriale sia effettivamente necessaria e utile per il benessere dei cittadini.

Questo per sottolineare con forza che è tempo che gli attori coinvolti nella cooperazione territoriale si dotino seriamente di un sistema di monitoraggio e valutazione di qualità. A maggior ragione ciò è importante per la CBC adriatica considerata la sua novità e le particolari sfide a cui deve far fronte.

Il rapporto tra le agende di Lisbona e Goteborg, la politica di coesione e quella di pre-adesione, tra cooperazione territoriale e programma CBC Adriatico



Secondo la Commissione con il nuovo periodo di programmazione va rafforzato il legame con le agende di Lisbona e di Goteborg, come evidenziato nelle Linee Guida Strategiche della politica di coesione sociale⁴, e gli indicatori devono riflettere questo legame (p.4 e p.22)⁵. Allo stesso modo il QSN evidenzia come gli indicatori selezionati debbano tener conto di quelli utilizzati negli esercizi di coordinamento aperto delle politiche strutturali europee "largamente collegate alla strategia di Lisbona" (p.286).

1.1 Gli indicatori per la cooperazione territoriale

In questo ambito generale di riferimento gli indicatori relativi alla cooperazione territoriale, e quindi anche alla CBC, devono avere una specificazione particolare. Questo perché la cooperazione territoriale è un obiettivo della politica di coesione che ha aspetti suoi propri di carattere processuale e multi-attoriale: *"This process does not only deliver (intended and unintended) outputs, results and impacts of a programme, but influences and changes knowledge, working methods, social competences, etc., of the stakeholders themselves"* (p. 7). E in particolare si riconosce che *"it might be especially difficult to collect meaningful information on results and impacts. Here the collection of process-related information, on the development of capacities and competences of stakeholders can be an instrument to support programme managers in their management and reporting"* (p. 16). Infine, la cooperazione territoriale rappresenta uno degli obiettivi orizzontali che dovrebbero essere integrati nei diversi programmi e quindi nei relativi sistemi di indicatori (p. 19).

⁴ Commissione delle comunità europee (2006), Decisione del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, SEC 2006 929.

⁵ Nell'annesso 2 del WD2 sono avanzati alcuni orientamenti con riguardo al legame tra i programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e la Strategia per l'Occupazione che fa parte dell'Agenda di Lisbona. In particolare si rimanda al regolamento di attuazione del Fondo che presenta una categorizzazione dei principali indicatori comuni.

Gli aspetti processuali e multi-attoriali rimandano al concetto di capitale sociale, come si vedrà nel quarto capitolo, che si traduce nella individuazione di indicatori appropriati. A questo proposito il WD2 elenca alcuni indicatori specifici per i diversi tipi di cooperazione territoriale (p. 30):

- indicatori per misurare il grado di cooperazione, e cioè quanto i partner abbiano effettivamente collaborato tra di loro, attraverso il numero dei progetti che rispettano almeno due o tre o quattro dei criteri di elaborazione comune, attuazione comune, personale comune, finanziamento comune;
- indicatori per la cooperazione transfrontaliera, e cioè che rispondono alle sue priorità, attraverso il numero dei progetti che promuovono il commercio transfrontaliero, sviluppano un uso comune delle infrastrutture, la collaborazione nei servizi pubblici, migliorano l'accessibilità, la protezione e la gestione dell'ambiente; il numero delle persone che partecipano ad attività comuni di educazione e formazione, che trovano occupazione nei territori transfrontalieri grazie ai progetti;
- indicatori per la cooperazione transnazionale, attraverso il numero dei progetti sulla gestione idrica, sul miglioramento dell'accessibilità, la prevenzione dei rischi, lo sviluppo di reti per l'innovazione e di Ricerca e Sviluppo;
- indicatori per la cooperazione inter-regionale, attraverso il numero dei progetti di questo tipo.

Come si può notare questo elenco risulta in larga parte insoddisfacente perché gli indicatori che rilevano il numero dei progetti non rivelano la qualità e se questi hanno avuto effetti, ma semplicemente la loro esistenza. In questo senso sono indicatori di output ma non di risultato. Differenti sono invece gli indicatori sulla partecipazione e sull'occupazione creata che misurano il processo e i risultati, ma che hanno bisogno di fonti informative specifiche, che devono essere previste e costruite esplicitamente e in modo integrato nelle programmazioni della cooperazione territoriale.

D'altra parte è evidente come gli indicatori che fanno riferimento alle priorità della cooperazione territoriale risultino chiaramente legati agli obiettivi delle Agende di Lisbona e di Göteborg sull'occupazione, l'innovazione, la salvaguardia dell'ambiente. Lasciando comunque alcuni spazi di possibile raffinamento come si vedrà nel prossimo capitolo.

1.2 Una serie di questioni a cui rispondere

Dal WD2 è infine ricavabile una serie di questioni ed elementi che riguarda in generale la definizione di sistemi di monitoraggio e valutazione relativi soprattutto alla programmazione regionale (Por), ma che può essere posta anche per la cooperazione territoriale e la CBC adriatica in IPA.

Una prima questione concerne quali indicatori utilizzare, rispetto a "cosa". Il WD2 raccomanda l'adozione di un limitato gruppo di indicatori che corrisponda alla concentrazione della strategia del programma su un limitato numero di priorità e a una chiara logica di intervento che evidenzi i nessi di causa-effetto (p. 11). La Commissione sottolinea l'importanza di definire dei "core indicators" relativi al programma specifico, che discendono dalla definizione di priorità, relativi obiettivi e quindi risultati attesi, nel quadro del più ampio rapporto tra coesione e Agenda di Lisbona. Questi "core indicators" dovrebbe misurare il raggiungimento dei risultati attesi, esprimibili anche come target, e "capture the core elements of the expected changes" (p. 16).

La Commissione incoraggia inoltre l'utilizzo di "common minimum core indicators", e cioè di un gruppo minimo di comuni indicatori chiave che possano consentire esercizi di comparazione e

aggregazione tra programmi simili. Questo è particolarmente importante per le autorità nazionali e per la stessa Commissione⁶.

La scelta di un gruppo di indicatori limitato e comune, e delle relative metodologie di rilevazione, dovrebbe basarsi sul concetto di proporzionalità. Dovrebbe cioè considerare fattori come la scala del programma operativo, la dimensione degli interventi, il volume della spesa, la complessità o meno del programma, l'importanza strategica di alcuni obiettivi (p. 21) e quindi la coerenza con il Quadro Strategico Nazionale e le agende di Lisbona e Goteborg (p. 22). Un vincolo alla scelta è rappresentato dalla disponibilità e affidabilità delle fonti informative (p. 23), che può essere particolarmente rilevante nel caso della cooperazione territoriale, laddove coinvolga sistemi amministrativi e di conoscenza deboli. A questo proposito il QSN ha adottato due principi generali: "che gli indicatori riflettano temi rilevanti per la policy (le priorità strategiche) e siano di chiara interpretazione e che le fonti statistiche di riferimento siano stabili e affidabili" (p. 285).

IL WD2 non spiega come operare la scelta, probabilmente in considerazione della diversità dei programmi. E' quindi responsabilità degli attori della cooperazione territoriale discernere i criteri per la scelta degli indicatori, per capire cosa sia strategico. Una scelta che peraltro dovrebbe considerare il ruolo dei diversi utenti (p. 8), e quindi il coinvolgimento dei diversi stakeholders in modo da tenere in conto i principi di partenariato e *accountability*. Ricordiamo ad esempio il partenariato costituito per la definizione del QSN⁷, ma che purtroppo non sembra sia alla base della costruzione di diversi programmi operativi della cooperazione territoriale.

Una seconda questione attiene a quali tipologie di indicatori siano utilizzabili per la cooperazione territoriale. Il WD2 differenzia tra indicatori di contesto, che servono a fornire il quadro della situazione socio-economica ed ambientale per identificare i bisogni in termini quantitativi, e gli indicatori di programma che cercano di misurare gli effetti dell'intervento pubblico e il grado con cui gli effetti cambiano il contesto o i comportamenti degli attori (p. 5). In particolare si fa riferimento agli usuali indicatori di input, output, di risultato e di impatto (p. 6).

Il documento della Commissione dà preferenza agli indicatori di impatto e di risultato perché sono strumenti decisivi per assumere decisioni strategiche. Si suggerisce l'adozione di un approccio step by step, per cui vale la pena inizialmente concentrare le risorse limitate sull'utilizzo di indicatori di risultato di buona qualità, affidabili e misurabili, fondati su chiari nessi di causa ed effetto, piuttosto che creare indicatori di impatto di dubbia interpretazione (p. 9 e 10). Nel QSN, con riferimento all'area "Convergenza", sono stati selezionati ad esempio "undici indicatori statistici adeguati a misurare gli obiettivi strategici in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti"⁸ (p. 287)

A proposito degli indicatori di impatto si rileva come essi siano di difficile rilevazione a causa del problema di attribuzione: è complicato capire quanto le conseguenze di un programma o di un progetto dopo un certo periodo di tempo siano un effetto di questi specifici interventi o non piuttosto quello cumulativo di altri fattori concomitanti ed esterni, e come e quanto questi effetti si siano, nel caso, intrecciati tra di loro⁹. Sono necessari ad esempio modelli di stima macro-economica, che appaiono poco appropriati nel caso della cooperazione territoriale (p. 14).

⁶ Nell'allegato 1 del WD2 è elencato il gruppo minimo di indicatori comuni a livello di programmi operativi desunto dalle priorità comunitarie delle Linee guida strategiche per gli obiettivi di convergenza e di competitività e occupazione.

⁷ Si veda pag. 45 in *Compart project (2006), "Toward a New Partnership on Cross-Border Cooperation for the Mediterranean Development"*, CeSPI scientific assistance, Interact Programme.

⁸ Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono quattro: (1) elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione; (2) aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; (3) tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato; (4) tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani. (QSN, p. 287)

⁹ Il QSN afferma come "E' opportuno sottolineare la necessaria cautela nell'utilizzo diretto di tali indicatori per valutazioni dei risultati degli interventi, considerando l'evidente legame indiretto tra interventi e dinamica degli indicatori regionali (in relazione sia alle aree interessate, sia all'influenza di fenomeni concomitanti)" (p. 286).

La quantificazione degli output e dei risultati appare relativamente più semplice, può essere realizzata a livello di progetto e di misura (su insiemi di progetti convergenti su un obiettivo specifico). Gli indicatori di risultato dovrebbero fare riferimento alle parti più strategiche di un programma, che devono però tenere conto del problema della aggregazione: gli indicatori a livello di progetto e di misura potrebbero non essere sommabili tra di loro o comunque potrebbe non avere senso farlo. E' possibile quindi che gli indicatori di risultato a livello di misura o obiettivo specifico siano diversi da quelli a livello di progetti (p. 14).

La terza questione riguarda gli indicatori di contesto: vale la pena sottolineare che, secondo la Commissione, non si tratta di descrivere semplicemente la situazione, quando soprattutto di identificare le "driving forces" e le variabili esplicative (p. 11). Questo presuppone una interpretazione, un modello esplicativo, che non può non essere scevro da pregiudizi di valore e impianti teorici, e che quindi dovrebbe essere oggetto di dibattito pubblico tra gli stakeholders, secondo il principio del partenariato. Gli indicatori di contesto dovrebbero essere utilizzati nell'analisi SWOT per identificare i bisogni su cui intervenire con i programmi, qualora sia giustificata la mano pubblica. Da ciò ne discende che la scelta degli indicatori si dovrebbe fondare su una valutazione politica democratica dell'importanza strategica di alcuni obiettivi rispetto ad una interpretazione condivisa della situazione di un'area, delle forze e dei meccanismi di cambiamento.

Una quarta questione si pone relativamente alla misurazione dei risultati, che necessita di valori iniziali, "baseline data", che possono essere statici e dinamici. Il problema è la disponibilità ed affidabilità dei dati (p. 12), che può risultare particolarmente grave nel caso della cooperazione transfrontaliera quando i contesti coinvolti, soprattutto nei paesi in via di adesione, non abbiano ancora sviluppato statistiche ufficiali adeguate, o non siano omogenei i dati tra territori, o siano assenti dati sui flussi transfrontalieri e transnazionali¹⁰. A questo proposito occorre capire quali siano le statistiche ufficiali esistenti nei paesi partner e compararle con quelle delle regioni italiane interessate (nel secondo capitolo si terrà conto di questa problematica). Oltre alle fonti ufficiali, o in mancanza di esse, andranno allora realizzate indagini specifiche come suggerito dal WD2 (p. 12 e 13).

La stessa questione si pone con riferimento alla necessità della quantificazione ex ante dei target rispetto ai quali andrebbe valutato poi il grado di successo dei programmi e dei progetti. Il WD2 indica come strumenti di quantificazione dei target le serie temporali e/o il benchmarking. E' quest'ultimo strumento quello che più probabilmente appare applicabile nel caso della cooperazione territoriale. La costruzione di un sistema di indicatori dovrà quindi prevedere la creazione di uno strumento di benchmarking a livello di progetti ed eventualmente di programmi, laddove vi siano condizioni contestuali simili (p. 13 e 14).

Nel caso del QSN sono proposti ed è prevista la definizione di target quantitativi per gli obiettivi di servizio e per le aree di policy comuni, per le regioni del Mezzogiorno, e un numero limitato per l'area obiettivo "Competitività regionale e occupazione" rilevanti per la strategia di Lisbona (p. 287 e 288). Si possono citare ad esempio (con riferimento alle priorità e alla strategia di Lisbona) gli indicatori sui: "giovani che lasciano prematuramente la scuola" con un target 10 rispetto a un baseline di 25 per il Mezzogiorno; "la percentuale di spesa privata in R&S sul PIL" con target 0,4 rispetto a 0,24; "la raccolta differenziata dei rifiuti urbani" con target 40 rispetto a 8; "il turismo nei mesi non estivi" con target 1,4 rispetto a 1; "la capacità di offrire lavoro regolare" con target 20 rispetto a 23.

Gli indicatori di valutazione dovranno servire a giudicare la pertinenza (rapporto tra obiettivi e problemi rilevati), l'efficacia (confronto tra target e quanto effettivamente raggiunto in termini di output, risultato o impatto), l'efficienza (che misura il rapporto tra input utilizzati per il

¹⁰ Anche il QSN riconosce come, nonostante la costruzione della banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo (www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html), vi sia l'indisponibilità di fonti statistiche adeguate, "a cui si associa una ancora non completa riflessione sulla natura degli indicatori più utili, soprattutto per fenomeni nuovi e/o di recente interesse per la policy" (p.286), tra cui potremmo comprendere anche la cooperazione territoriale.

raggiungimento degli output, risultati e impatti), l'utilità (rapporto tra l'impatto e i bisogni e problemi rilevati), sostenibilità (durevolezza degli effetti oltre la fine del programma) (p. 24 e 25). In genere l'analisi dell'utilità e della sostenibilità avviene con la valutazione ex post sulla base di indicatori di risultato e di impatto, mentre quella di efficacia ed efficienza si realizza durante il periodo finale del programma o durante una riflessione a metà percorso.

Come già in parte anticipato, le fonti delle informazioni per gli indicatori possono provenire da statistiche ufficiali ma, soprattutto nel caso della cooperazione territoriale, da indagini, studi di caso, utilizzo di gruppi di controllo (p. 9 e 12). Per questo è necessario che i programmi, e in particolare le Autorità di gestione, prevedano un sistema di rilevazione in collaborazione con i diversi stakeholders, senza sovraccaricarli di richieste eccessive, e verificando il funzionamento per eventualmente migliorarne la gestione e l'affidabilità (p. 23).

Infine, il WD2 raccomanda che il sistema di monitoraggio e valutazione, e quindi l'insieme delle diverse tipologie di indicatori con le relative attività di raccolta di informazioni ed elaborazioni, vada integrato nel "ciclo di vita" della programmazione: dalla elaborazione alla sua realizzazione e valutazione (p. 26). A questo deve corrispondere una divisione del lavoro tra i diversi responsabili: se le Autorità di gestione appaiono come i responsabili principali del sistema, occorre comunque sottolineare come si applichi anche in questo caso il principio del partenariato, per cui gli utenti e fornitori delle informazioni devono essere coinvolti il più possibile. Possono essere creati dei gruppi di lavoro, e laddove siano presenti molti stakeholder, come nel caso della cooperazione territoriale, può essere utile fissare delle procedure e dei manuali d'uso (p. 20)

1.3 Gli indicatori nella CBC Adriatica

Su questa serie di questioni ed elementi si cercherà di riflettere approfondendo l'analisi sugli indicatori nei successivi capitoli. Intanto è interessante riassumere la batteria di indicatori in corso di definizione nella CBC adriatica in IPA, per capire da che base si parte e quali siano i problemi a cui rispondere, anche in virtù degli elementi e delle questioni che sono emerse precedentemente dalla lettura del documento della Commissione.

Nel documento sull'IPA Adriatic Cross-Border Cooperation Programme¹¹ si presenta:

- un'analisi dell'area adriatica che raccoglie indicatori di contesto su diverse tematiche, e da cui si ricava una SWOT;
- una sintesi di una valutazione ex ante;
- la strategia del programma con le priorità di intervento e gli impegni finanziari;
- la struttura operativa tra cui il sistema di monitoraggio e valutazione.

A proposito dell'analisi di contesto si rileva fin dall'inizio il problema della mancanza di informazioni a livello territoriale per i paesi candidati e in via di adesione (p.13). A cui si può aggiungere probabilmente una diversa affidabilità dei dati a seconda delle capacità di rilevazione dei differenti sistemi statistici. Dall'analisi emergono comunque una serie di indicatori che mettono in evidenza processi di degrado dell'ambiente, di invecchiamento della popolazione e di migrazione, di stagnazione e transizione economica, di divari nell'occupazione, di sviluppo del turismo, di sovraccarico delle infrastrutture di trasporto, di scarsi investimenti in ricerca ed innovazione, che portano alla elaborazione SWOT. L'analisi dei processi risulta focalizzata sul versante economico e ambientale. A questa occorrerebbe intrecciare uno studio sugli aspetti politico-istituzionali, sociali e culturali, approfondendo la rilevazione delle "driving forces" che stanno forgiando lo sviluppo dell'area.

Riguardo gli obiettivi della CBC, l'Art. 86(2) del Regolamento di attuazione di IPA indica i seguenti:

¹¹ IPA Adriatic Cross-Border Cooperation Programme, 2007CB 16 IPO 001, scaricabile dal sito dell'Autorità di gestione <http://db.interregadriatico.it>

- *Promoting sustainable economic and social development in the border area;*
- *Working together to address common challenges in fields such as environmental, natural and cultural heritage, public health and the prevention of and fight against organised crime;*
- *Ensuring efficient and secure borders;*
- *Promoting joint small scale actions involving local actors from the border regions.*

A fronte di questi orientamenti, il programma CBC Adriatico individua una strategia che si articola su 4 priorità:

1. ricerca e innovazione per elevare la competitività dell'area attraverso la cooperazione istituzionale, sociale ed economica
2. la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali e la prevenzione dei rischi relativi
3. il rafforzamento delle reti infrastrutturali per migliorare l'accessibilità
4. l'assistenza tecnica.

Per ognuna di queste priorità si definiscono degli obiettivi specifici, delle misure, i beneficiari e le azioni possibili. Le priorità appaiono in linea con le agende di Lisbona e di Goteborg. Nel programma vi sono diversi riferimenti a queste agende (in particolare si veda p. 59 e 60). Tanto che si potrebbe addirittura affermare che la scelta delle priorità sembra corrispondere più a queste agende che allo strumento IPA, inteso quale cooperazione per preparare i paesi candidati e potenzialmente candidati ad entrare nell'Unione Europea.

Per ogni priorità sono proposte delle liste di indicatori di output e di risultato che però stabiliscono target senza baseline, rimandano a fonti di dati da raccogliere con il monitoraggio dei progetti, o comunque alla realizzazione di indagini ad hoc. Si rimarca quindi la necessità di prevedere uno sforzo specifico per la produzione di informazioni e dati indispensabili per la definizione di baseline e di migliori indicatori di risultato rispetto agli obiettivi previsti (si vedano in allegato 1 le priorità, gli obiettivi specifici e le tabelle relative riprese dal programma CBC Adriatico).

Ne consegue la necessità che il programma si doti di un sistema di monitoraggio e valutazione che riesca a generare le informazioni necessarie per elevare la qualità del programma.

A questo proposito la struttura operativa definita nel programma prevede che sia l'Autorità di gestione a *“ensuring that there is a system for recording and storing in computerised form accounting records of each operation under the cross-border programme and that the data on implementation necessary for financial management, monitoring, verifications, audits and evaluation are collected”*; (...) *ensuring that the evaluations of cross-border programmes are carried out in accordance with Article 109 of the IPA Implementing Regulation*” (p. 84). A cui si affianca il Segretariato Tecnico Congiunto che dovrebbe *“centrally collecting and processing data on project implementation for monitoring the programme implementation; collecting progress reports from main beneficiaries”* (p. 85). In questo modo si dovrebbero fornire al Comitato di Monitoraggio Congiunto e alla Commissione europea le informazioni necessarie a rilevare il raggiungimento dei target e dei risultati, per eventuali revisioni del programma al fine di corrispondere agli obiettivi attesi.

Nei paragrafi relativi al monitoraggio e alla valutazione (p. 90 e 91) sono riassunti i compiti in modo generale. A questo proposito sarebbe utile procedere approfondendo il lavoro per dotarsi di un sistema di raccolta di dati, proponendo procedure e metodi di rilevazione specifici, il coinvolgimento degli stakeholder, la realizzazione di valutazioni tematiche ad hoc, in modo da integrare la valutazione nel ciclo di vita del programma e costruire un processo di apprendimento condiviso per accrescere l'efficacia e la qualità della CBC. Così come previsto nel programma CBC Adriatico nella sezione dedicata alla valutazione ex ante, dove si mette in risalto come: *“In relation to the set of indicators and the availability of statistical information, it is considered appropriate, to verify and in case revise and integrate the indicators, even anticipating work that may be carried out in the near future by the mid-term review. It is, also, important to verify the possibility of*

undertaking direct relationships with the National Institutes of Statistics, also assigning them specific analysis areas, as well as planning specific ad hoc investigations with the evaluator support.” (p. 44).

E' allora anche con riferimento a questi problemi che il presente documento intende proporre alcune riflessioni e suggerimenti. Tanto più se si considera che il Quadro Strategico Nazionale valorizza la cooperazione territoriale in termini strategici, di coerenza e integrazione con la programmazione complessiva e per questo prevede degli orientamenti specifici per la sua governance multi-livello, istituendo un Gruppo di coordinamento strategico partenariale¹² (p. 281 e 282).

“Il Gruppo di coordinamento strategico consentirà di avere una visione d’insieme di tutte le attività inerenti l’Obiettivo di Cooperazione territoriale, permettendo di cogliere meglio, ad esempio, le interazioni tra cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, sia in relazione a specifiche priorità tematiche, sia in relazione a specifici territori.” (p. 282)

Tra i compiti previsti vi è quello di ... *“in fase di valutazione e reporting strategico: individuare metodi e strumenti adatti a migliorare la qualità dei processi di monitoraggio e valutazione dei programmi, anche innescando processi di autovalutazione capaci di rafforzare la capacità amministrativa e progettuale degli attori coinvolti dai programmi di cooperazione territoriale e valorizzando i risultati e le migliori pratiche”* (p. 283).

La riflessione sugli indicatori della CBC ha quindi un valore che, a partire dal caso adriatico, può trovare uno spazio importante di condivisione nel Gruppo di coordinamento strategico a livello nazionale per poi confrontarsi con il livello comunitario.

2. LA TRADUZIONE DEGLI INDICATORI TERRITORIALI DI LISBONA E GÖTEBORG NELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

2.1 Gli indicatori strutturali

Come si è visto nel capitolo precedente, il WD2 elenca alcuni indicatori per i diversi tipi di cooperazione territoriale che appaiono insufficienti a misurare la qualità e i risultati ottenuti dalle diverse iniziative promosse. In questo capitolo si cercherà di fornire qualche spunto per l’elaborazione di indicatori pertinenti e significativi rispetto all’esigenza di tradurre gli obiettivi delle agende di Lisbona e Göteborg nella cooperazione transfrontaliera. Partendo dagli indicatori strutturali aggregati dell’Unione Europea, che misurano l’andamento nei diversi paesi nell’esecuzione delle strategie di Lisbona e Göteborg, si possono trarre alcuni orientamenti per la costruzione di indicatori per la cooperazione territoriale e per la CBC con i paesi in via di adesione.

La strategia di sviluppo sostenibile dell’Unione Europea riguarda lo sviluppo sociale, economico e ambientale secondo gli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000 e poi rinnovati nel 2005 e quelli di Göteborg del 2001.

L’agenda di Lisbona rinnovata orienta le risorse verso le tre priorità seguenti¹³:

¹² All’interno del Gruppo ...” verranno istituiti, per ciascuno dei Programmi Operativi transnazionali, interregionali e di cooperazione frontiera di bacino marittimo co-finanziati da FESR e ENPI o da FESR e IPA, un sottogruppo/comitato dedicato al coordinamento della partecipazione italiana a tali Programmi” (p. 282).

¹³ Si vedano: COM(2005) 24 definitivo, Comunicazione al Consiglio europeo di primavera. Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona, 2.2.2005: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0024it01.pdf; e COM(2001)264 final, Communication from the

- Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro, ampliando e rafforzando il mercato interno, migliorando la normativa comunitaria e nazionale, garantendo mercati aperti e competitivi, ampliando e migliorando le infrastrutture;
- Porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita, aumentando e migliorando gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo, promuovendo l'innovazione, l'imprenditorialità e l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'uso sostenibile delle risorse;
- Creare nuovi e migliori posti di lavoro, attraendo un maggior numero di persone nel mondo del lavoro e modernizzando i sistemi di protezione sociale, accrescendo l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro, aumentando gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche.

Per ottenere un successo duraturo, l'agenda socio-economica di Lisbona è stata integrata in occasione del Consiglio Europeo di Göteborg con una dimensione ambientale. Gli obiettivi prioritari in materia ambientale sono:

- Limitare il cambiamento climatico e accrescere l'uso dell'energia pulita;
- Affrontare le minacce per la salute pubblica;
- Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile;
- Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione e uso del suolo.

Nel 2003 la Commissione europea¹⁴ ha ridotto drasticamente il numero di indicatori strutturali, dai 42 proposti nel 2002 a 14. L'elenco ristretto di indicatori permette una maggiore copertura dei dati e rende quindi più agevole presentare un quadro chiaro della situazione dei diversi paesi rispetto ai più importanti obiettivi di Lisbona e Göteborg. L'elenco ristretto comprende indicatori ben noti e di facile comprensione, permettendo di conferire una base più solida ai messaggi politici che si intendono lanciare. Essi sono largamente disponibili per la maggior parte degli Stati membri, per i paesi che nel 2003 erano in via di adesione e per i paesi candidati. L'elenco riflette in modo equilibrato l'importanza che si è attribuita a Lisbona e a Göteborg, e quindi ai settori dell'occupazione, dell'innovazione e della ricerca, delle riforme economiche, della coesione sociale e dell'ambiente. Si tratta però di indicatori statici e prevalentemente macroeconomici, che non riescono a cogliere in modo soddisfacente le dinamiche innescate a livello micro e meso dai programmi di cooperazione territoriale e di CBC.

Il problema della pertinenza degli indicatori, limitata dalle difficoltà nella raccolta dei dati, accresce il valore degli indicatori qualitativi, misurabili anche in caso di mancanza di fonti di verifica ufficiali.

Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), 15.15.2001: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF>.

¹⁴ Comunicazione della Commissione, *Gli indicatori strutturali*, Bruxelles, 8.10.2003, COM(2003) 585 definitivo: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0585it01.pdf. L'elenco completo dei 107 indicatori strutturali è disponibile sul sito di Eurostat: http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/structind/library?l=/general_information/dissemination_1/headings_2005pdf/_EN_1.0_&a=d.

L'elenco ristretto di 14 indicatori strutturali si articola nel seguente modo:

Indicatori	Disponibilità per paese
PIL pro capite	integrale ¹⁵
Produttività del lavoro	integrale
Tasso di occupazione*	integrale
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani*	integrale
Spese per le risorse umane (spese pubbliche per l'istruzione)	15 SM + 12 PAPC
Spese per la ricerca e lo sviluppo	15 SM + 12 PAPC
Spese per la tecnologia dell'informazione	15 SM + 11 PAPC
Integrazione dei mercati finanziari (convergenza dei tassi attivi bancari)	Non applicabile (si misura mediante gli scarti tra i paesi di cui sono disponibili i dati)
Tasso di rischio di povertà*	integrale
Disoccupazione di lunga durata*	integrale
Dispersione dei tassi regionali di occupazione	12 SM + 6 PAPC ¹⁶
Emissioni di gas a effetto serra	integrale
Intensità del consumo di energia nel sistema economico	integrale
Volume dei trasporti	15 SM + 11 PAPC

* Indicatori disaggregati per sesso

2.2 Gli indicatori di Lisbona e Goteborg nella cooperazione territoriale

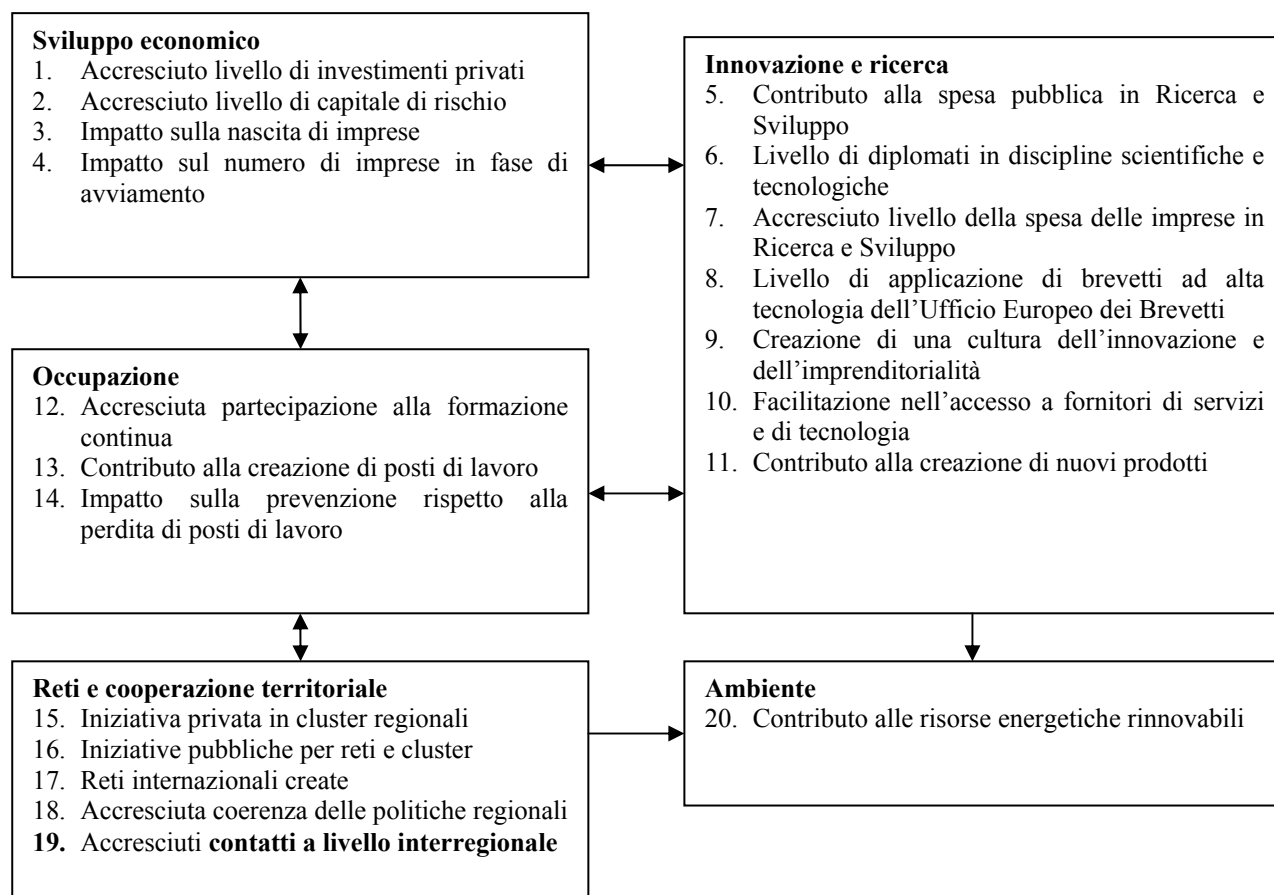
Un tentativo recente di definizione di indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea attraverso l'iniziativa comunitaria Interreg è stato realizzato dal progetto Interact ALSO (*Achievement of the Lisbon and Gothenburg Strategy by Interreg*), guidato dalla Regione Marche¹⁷. Il progetto ha prodotto un manuale nel quale viene proposto un modello di valutazione per misurare risultati e impatto dei progetti Interreg rispetto agli obiettivi delle strategie di Lisbona e Göteborg¹⁸, e a orientare la nuova generazione di progetti di cooperazione territoriale verso gli obiettivi strutturali dell'Unione Europea. Il manuale copre quattro dimensioni valutative, quella dei risultati, quella della cooperazione (il partenariato), quella della gestione progettuale e quella delle risorse. Per la dimensione dei risultati, incentrata specificamente sulla strategia di Lisbona, è stato elaborato un set di venti indicatori che può essere articolato in 5 dimensioni/priorità tra loro interagenti:

¹⁵ I dati sono disponibili per i 15 stati membri (SM) e i 13 paesi in via di adesione e candidati (PAPC).

¹⁶ Calcolata in base alle regioni NUTS 2 e quindi non applicabile a tre stati membri e sei paesi in via di adesione e candidati.

¹⁷ Per informazioni esaustive si rimanda al sito di progetto: <http://www.alsoproject.eu/index.php>.

¹⁸ Also Manual for Project Assessment. Looking for Guiding Principles: <http://www.alsoproject.eu/package/index.php>.



Elaborazione degli autori dal Manuale Also

Come si può notare sono stati privilegiati gli indicatori su innovazione e ricerca, mentre poco rilievo è stato dato alla dimensione ambientale. La maggior parte degli indicatori proposti può essere misurata attraverso i comuni strumenti della ricerca sociale, dando luogo a misurazioni prevalentemente qualitative.

Anche uno studio realizzato nel 2006 dalla società Ecosfera per conto del segretario del programma Interact¹⁹ ha sviluppato alcuni indicatori per i nuovi programmi finanziati dall'Obiettivo Cooperazione territoriale, uno degli strumenti della politica di coesione, che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi fissati nelle agende di Lisbona e di Göteborg. Gli indicatori sono stati raggruppati secondo i quattro temi identificati nella Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale²⁰:

- gestione delle risorse idriche che presentino una chiara dimensione transnazionale;
- miglioramento dell'accessibilità alle reti di comunicazione e informazione;
- prevenzione dei rischi;
- creazione di reti scientifiche e tecnologiche su temi legati allo sviluppo equilibrato delle zone transnazionali.

Lo studio Interact cerca di superare con i suoi indicatori i problemi di terminologia, quantificazione e misurazione, raccolta dei dati e rielaborazione che i progetti Interreg hanno avuto finora. La

¹⁹ Interact, Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes, maggio 2006: <http://www.interact-eu.net/913123/0/0/0>.

²⁰ Commissione Europea, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund, COM(2004) 495 final, 14 luglio 2004: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0495:FIN:EN:PDF>, art. 6, par. 2.

metodologia alla base è quella tradizionale della gestione del ciclo di progetto e gli indicatori identificati sono oggettivamente verificabili secondo le dimensioni di quantità, qualità, tempo, e quindi specifici rispetto all'obiettivo che devono misurare, disponibili a costi accettabili e pertinenti rispetto ai bisogni informativi degli attori coinvolti. Gli indicatori sono stati elaborati per i vari livelli di obiettivi e di programmazione dei fondi strutturali e sono presentati in due diverse visualizzazioni, una bottom-up (dal progetto alla misura, alla priorità e infine al programma)²¹ e una top-down (dall'obiettivo generale a livello di programma in giù)²². Sono proposti inoltre alcuni indicatori neutri, svincolati da caratteristiche tematiche, allo scopo di misurare il coinvolgimento qualitativo e quantitativo degli attori in termini di capitale sociale²³.

Gli indicatori di output (a livello di progetto o misura di un programma) proposti nello studio rilevano il numero di progetti e studi prodotti nelle diverse tematiche di una misura, e il numero di attori coinvolti e di documenti elaborati (per quanto riguarda i progetti). Gli indicatori di risultato, a livello di priorità, suggeriscono alcuni spunti per la misurazione quantitativa del grado di raggiungimento degli scopi e si possono applicare non soltanto agli obiettivi specifici dei programmi ma anche a quelli dei progetti. Tra questi ricordiamo: il numero di nuove tecnologie/test applicate contro l'inquinamento, il numero di reti scientifiche e tecnologiche permanenti create, il numero di programmi di scambio permanenti/borse di studio istituite, la lunghezza delle coste protette (per la lista completa degli indicatori si rimanda allo studio Interact, nell'allegato 2 si presentano come esempio gli indicatori sulle reti scientifiche e tecnologiche) Gli indicatori di impatto invece hanno un respiro macro che non li rende applicabili ai singoli progetti.

2.3 La dimensione territoriale degli indicatori e il problema della disponibilità di fonti nei paesi Balcanici

Attraverso un altro studio realizzato nell'ambito del progetto ESPON 3.3²⁴, sono stati sviluppati strumenti analitici per una più efficace misurazione a livello macro, meso e micro delle strategie di Lisbona e Göteborg negli interventi dei fondi strutturali 2007-2013 rispetto ai 14 indicatori strutturali stimati da EUROSTAT. Il merito principale dello studio è l'elaborazione di alcuni indicatori territoriali²⁵ specifici per la valutazione della realizzazione della strategie di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea a livello locale (vedi allegato 3). Il set di indicatori originali identificati sono articolati secondo quattro macroaree: innovazione e ricerca; interazione globale/locale; qualità; uso di risorse e fondi. Il set di indicatori è stato selezionato tenendo conto della disponibilità di dati a livello nazionale, regionale e sub-regionale nei paesi membri dell'Unione Europea, in Norvegia e in Svizzera. La raccolta dei dati necessari alle misurazioni nei paesi extraeuropei appare invece ardua, soprattutto per quanto riguarda il livello sub-nazionale. Ciononostante, si possono trarre alcune indicazioni utili, per le quali si possono eventualmente individuare altri indicatori, compatibili con il livello informativo disponibile nei territori di interesse.

L'innovazione e la ricerca è uno dei temi chiave della strategia di Lisbona e un settore nel quale esistono forti disparità tra i diversi territori dell'Unione Europea. Il divario esistente tra l'insieme dell'Unione Europea e i paesi candidati e potenzialmente candidati è sicuramente una sfida di cui tenere in debito conto nelle programmazioni della cooperazione transfrontaliera. Tra gli indicatori individuati vi sono il numero di utenti Internet, il numero di imprese con accesso Internet, i servizi

²¹ Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes, cit., pp. 33-42.

²² *Ibidem*, pp. 43-52.

²³ *Ibidem*, p. 53. Per la misurazione del capitale sociale si rimanda al quarto capitolo.

²⁴ European Spatial Planning Observation Network: <http://www.espon.eu/>. CEIS Tor Vergata, *Territorial dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy*, dicembre 2006:

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/718/file_2637/fr-3.3_final_rev25-01-2007.pdf.

²⁵ *Ibidem*, Part One, p. 12 ss.

di e-government, la popolazione universitaria, la popolazione in formazione continua, i centri di ricerca esistenti.

L'interazione globale/locale è una dimensione interpretativa che sintetizza l'apertura di un territorio verso l'esterno e il suo livello di scambi o di dipendenza nei confronti di contesti più ampi. Per misurare questa dimensione sono stati individuati alcuni indicatori, tra i quali: il numero di imprese manifatturiere (che contribuiscono a caratterizzare storicamente la produzione di un territorio e a renderlo attrattivo), il numero di marchi registrati, il grado di autosufficienza energetica, l'intensità di investimenti diretti esteri, la pressione fiscale sul territorio ai fini dell'attrazione di investimenti, così come il costo del lavoro e il numero di istituti di credito, il livello di integrazione degli scambi nei circuiti regionali, nazionali e internazionali, il numero di turisti, ricercatori e studenti in arrivo e in uscita dal territorio. Questa dimensione appare particolarmente applicabile alle iniziative di cooperazione transfrontaliera, fondata su relazioni e scambi.

La dimensione della qualità raggruppa indicatori prettamente economici come il PIL pro capite, il livello di occupazione e indicatori che misurano la qualità della vita dei cittadini, dai servizi pubblici alle opportunità culturali, dall'inquinamento ambientale alla salute, dalla partecipazione democratica al rischio di povertà, settori sui quali spesso incidono anche i programmi di cooperazione territoriale.

L'ultima dimensione individuata, risorse e fondi, contiene il livello della spesa pubblica, compresa quella dell'Unione Europea, nei settori chiave dello sviluppo sostenibile, la ricerca, il capitale umano, la sanità e l'ambiente in primo luogo. Sebbene a un livello più alto di spesa non corrisponda necessariamente un risultato migliore, gli indicatori proposti per questa dimensione si basano sull'assunto della necessità di finanziare le politiche affinché queste abbiano una possibilità di successo. Quest'ultima dimensione, anche se difficilmente misurabile a livello territoriale nei paesi non europei, racchiude i principali elementi necessari ad avere un quadro macrosettoriale per lo meno a livello nazionale. Gli indicatori compresi in questa dimensione possono pertanto facilitare, in fase di programmazione, l'inquadramento delle iniziative di cooperazione territoriale nel loro contesto più ampio.

Nella costruzione di indicatori per la cooperazione territoriale bisogna tenere presente non soltanto il tipo di dati a disposizione nei diversi paesi, che devono essere omogenei e comparabili tra loro, ma anche verificare la disponibilità di dati al livello di unità statistica di interesse, ad esempio una municipalità o una contea. La raccolta degli indicatori elencati in questo capitolo non appare agevole in particolare nei paesi balcanici²⁶. L'ufficio statistico delle comunità Europee – EUROSTAT, segue l'evoluzione dei paesi candidati e dei paesi potenzialmente candidati nel settore delle statistiche, specialmente relative allo sviluppo sostenibile, e li sostiene nell'adeguamento dei dati statistici agli standard europei. Sono stati pubblicati alcuni documenti interessanti, tra i quali un opuscolo contenente indicatori chiave e indicatori strutturali raccolti nei paesi candidati e potenzialmente candidati²⁷. Da questo documento, che riguarda l'intero territorio nazionale dei paesi dell'allargamento, si evince l'indisponibilità di alcuni dati chiave e una certa difficoltà di omogeneizzazione. Questa criticità va a maggior ragione considerata nel caso di unità territoriali più piccole degli stati, che interessano la cooperazione transfrontaliera.

Il progetto ESPON *Data and Indicators of Western Balkans* è stato dedicato proprio all'approfondimento della questione dei dati disponibili nei paesi balcanici, in particolare dei dati

²⁶ Per la disponibilità di dati nei paesi balcanici si rimanda alle organizzazioni internazionali presenti nell'area (in particolare OCSE, Banca Mondiale, Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite) e agli istituti nazionali di statistica: Albania: <http://www.instat.gov.al/>; Bosnia Erzegovina: <http://www.bhas.ba/new/>; Croazia: <http://www.dzs.hr/>; Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia: <http://www.stat.gov.mk/>; Montenegro: <http://www.monstat.cg.yu/>; Serbia: <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/>; Kosovo: <http://www.ks-gov.net/esk/>.

²⁷ EUROSTAT, Candidate and Western Balkan countries: key indicators and structural indicators, marzo 2006: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_COOP/PGE_DS_COOP_01/TAB62509279/CC%20AND%20WB%20KEY%20INDICATORS%20AND%20STRUCTURAL%202006.PDF.

relativi a una selezione degli indicatori ESPON e a quelli della classificazione regionale dell'Europa (Regional Classification of Europe - RCE) a livello NUTS 0 e NUTS 2²⁸. Dei paesi considerati, solamente la Croazia compare nel database NUTS di EUROSTAT. Per gli altri paesi balcanici, non esistendo una suddivisione ufficiale, i livelli NUTS 2 sono stati ricavati sulla base dell'opinione di esperti. Per la Croazia, il livello NUTS 2 corrisponde a quattro aree risultanti dall'aggregazione di contee (livello NUTS 3). Il livello NUTS 2 in Serbia e Montenegro è quello delle regioni statistiche ufficiali: Serbia centrale, Kosovo e Metohija, Provincia autonoma della Vojvodina e Montenegro. In Bosnia Erzegovina il livello NUTS 2 è quello delle due entità, la Federazione di Bosnia Erzegovina e la Republika Srpska. In Albania e nella Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia il livello NUTS 2 coincide con il livello NUTS 0, quello dello stato.

La raccolta dei dati ha richiesto l'integrazione di diverse fonti, tra le quali quelle degli uffici statistici nazionali, di organizzazioni internazionali, di precedenti progetti e da fonti Internet: il tentativo ha avuto successo e la maggior parte delle informazioni sono state ottenute. Dopo aver raccolto i dati, il progetto ha elaborato una serie di carte mettendo a confronto i paesi balcanici con quelli dell'Unione Europea. La relazione finale del progetto contiene una lista relativa alla disponibilità o indisponibilità dei dati suddivisi per paesi balcanici e livelli territoriali²⁹. Va detto tuttavia che gli indicatori selezionati sono di ampio respiro e si riferiscono a dimensioni sulle quali i progetti di cooperazione transfrontaliera difficilmente riescono ad incidere.

Per concludere questo capitolo, gli indicatori delle strategie di Lisbona e Göteborg sono le principali misure del modello di sviluppo dell'Unione europea, hanno influenzato la politica di coesione e quindi la cooperazione territoriale, sono un punto di riferimento essenziale per il processo di integrazione dei paesi in via di adesione e per la cooperazione transfrontaliera.

Questi indicatori sono di contesto e sono rilevati anche a livello territoriale nei paesi membri dell'UE, mentre nei paesi in via di adesione vi sono iniziative per adeguare i sistemi statistici nazionali. Comunque per ora non sembra esistere nei paesi balcanici la disponibilità di dati necessaria, soprattutto a livello territoriale.

Perciò, per comprendere e misurare il grado di successo del contributo delle iniziative di cooperazione transfrontaliera al perseguimento degli obiettivi delle strategie di Lisbona e Göteborg, è necessario predisporre, già in fase di programmazione, metodologie e indicatori misurabili anche nei territori partner e in grado di cogliere non soltanto la quantità di risultati ma soprattutto la loro qualità e i processi innescati. Ciascun intervento di cooperazione transfrontaliera dovrebbe perciò costruire indicatori ad hoc, programmando una strategia di monitoraggio e valutazione basata su una preventiva indagine delle fonti informative a disposizione, tenendo conto dei diversi sistemi statistici nei paesi partner.

²⁸ Nomenclatura delle unità territoriali statistiche in cui si suddivide il territorio dell'Unione Europea. I territori NUTS 0 sono gli stati nazionali mentre quelli di livello NUTS 2 (come le regioni italiane) sono territori con un popolazione compresa tra 800.000 e 3.000.000 di abitanti.

²⁹ ESPON ECPs Transnational Networking activities 097/2005, *Data and Indicators of Western Balkans. Final Report*, aprile 2006:

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/network/92/469/1035/file_2373/WesternBalkans_FR_01-09-2006.pdf, pp. 11 e 12. Gli indicatori selezionati sono i seguenti: Total population; Population by sex & age groups (every four years); Births and deaths; Total and by sex active population; Employment per sector; Gross Domestic Product per capita; Gross Domestic Product - million Euros; Gross Domestic Product per capita growth (euro); Number of employed and unemployed persons; Total employment and unemployment rate; Unemployed persons < 25 years; Labour force replacement ratio; Total Educated Population; Highly Educated Population; Cities population, classification based on population following ESPON guidelines; Population density; Population growth; Ageing (share of population in the ages over 65 in percent); Urbanization (population cities over 20000 inhabitants /total population); Length of road network; Length of rail network; Density of road network; Density of rail network; Connectivity to transport terminal; Mountainous areas (classification by altitude); Land Use classification (Forest, Agricultural areas, artificial surface, etc.); Protected Natural sites through national or international programs-conventions-legislation.

3. ORIENTAMENTI SUGLI INDICATORI PER LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA PROVENIENTI DALLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DI PRE-ADESIONE

3.1 I fattori per accrescere l'efficacia

Il dibattito che si sta svolgendo nella Comunità internazionale sulla qualità della cooperazione allo sviluppo può costituire un riferimento interessante ai fini della definizione di indicatori utili per la cooperazione transfrontaliera. Soprattutto se si considera la crescente convergenza tra cooperazione transfrontaliera e cooperazione decentrata, in particolare nel caso dei rapporti con i paesi in pre-adesione e paesi vicini. La cooperazione territoriale oltre ad essere parte della politica di coesione dell'UE (obiettivo 3), è infatti diventata parte delle politiche di pre-adesione e di vicinato, negli strumenti IPA ed ENPI. Il programma CBC Adriatico in IPA ne è un chiaro esempio. Le regioni italiane si trovano quindi nella possibilità di far convergere o rendere maggiormente complementari le azioni di cooperazione territoriale e transfrontaliera con quelle di cooperazione decentrata, che tradizionalmente fanno riferimento alla politica della cooperazione allo sviluppo. Ne deriva l'opportunità di valorizzare la riflessione sugli indicatori della cooperazione allo sviluppo nella cooperazione transfrontaliera, quali ambiti che si stanno sempre più incrociando.

Il Comitato per gli Aiuti allo Sviluppo dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (DAC/OCSE) ha intrapreso un processo per promuovere una maggiore efficacia dell'aiuto. La crisi della cooperazione negli anni '90 si deve, tra diversi fattori, al suo scarso impatto. Con la definizione degli Obiettivi del Millennio per lo Sviluppo e un relativo aumento della quantità delle risorse, si è resa indispensabile l'adozione di un impegno più cogente della Comunità internazionale per elevare la qualità dell'aiuto. Si è giunti così nel 2005 alla Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia dell'Aiuto: i ministri dei paesi "donatori" e "beneficiari" assieme alle Istituzioni Finanziarie Internazionali e alle Nazioni Unite si sono accordati per una gestione della cooperazione maggiormente mirata ad aumentare l'impatto per la riduzione della povertà³⁰.

La dichiarazione cerca di chiarire i fattori per accrescere l'efficacia, definendo indicatori e target da raggiungere. I fattori di cui si tiene conto sono i seguenti:

- riconoscere la ownership dei paesi partner che devono impegnarsi in processi consultivi, nella definizione di strategie con programmi operativi orientati ai risultati, in un quadro multi annuale e piani annuali, nel coordinamento dell'aiuto promuovendo la partecipazione della società civile e del settore privato;
- i paesi donatori devono allineare la cooperazione alle strategie dei paesi partner, valorizzando le loro istituzioni, aumentandone le capacità e migliorandone le procedure, nel quadro di processi di riforma;
- i paesi donatori devono armonizzare i loro piani, complementare le azioni attraverso una più efficace divisione del lavoro, e rafforzare le valutazioni di impatto ambientale;
- gestire l'aiuto con un forte orientamento verso il raggiungimento di risultati attraverso sistemi di monitoraggio e di valutazione;
- rendere l'aiuto più trasparente e responsabile (*accountability*): i governi devono rendere conto attraverso l'adozione di approcci partecipativi e il rafforzamento del ruolo dei parlamenti.

Per ognuno di questi fattori sono stati definiti indicatori e target, che si situano a livello nazionale ed internazionale. Nonostante questo livello non corrisponda al caso della cooperazione

³⁰ DAC/OCSE, "Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability", High Level Forum, Paris, February 28 – March 2, 2005.

transfrontaliera, alcuni dei fattori elencati sono da tenere in conto per la definizione di indicatori a livello territoriale: la *ownership*, l'allineamento (o integrazione dell'aiuto nelle strategie territoriali), il rafforzamento delle capacità, l'armonizzazione o complementarità, l'utilizzo di sistemi di valutazione, l'*accountability*.

Questi fattori in parte corrispondono ai “principi fondamentali del nuovo approccio della programmazione” che la Commissione europea sta applicando alla redazione degli *strategy paper* della politica di assistenza esterna³¹. I principi della Commissione confermano l'importanza della *ownership*, della complementarità, della valutazione, a cui si aggiungono quelli della coerenza tra le diverse politiche e di un approccio integrato, la concentrazione su un numero limitato di aree, la trasversalità di alcune tematiche, un partenariato aperto alla società civile, al settore privato e alle autorità locali (p. 3 e 4). La strutturazione degli *strategy paper* è simile a quella adottata nella redazione dei programmi operativi della politica di coesione: da un'analisi del contesto e dei punti di forza e di debolezza, si passa alla strategia e alla indicazione delle azioni.

Nel caso della politica di pre-adesione e allargamento lo scopo dell'assistenza dell'UE è quello di sostenere il processo di integrazione dei paesi candidati e potenzialmente candidati, attraverso lo strumento IPA. Sulla base degli Accordi di Associazione e Stabilizzazione vengono siglati i Partenariati Europei e definiti come *strategy paper* i *Multi-annual Indicative Planning Documents* che, a loro volta, stabiliscono le priorità, i risultati attesi e le azioni da intraprendere. In questi documenti si applicano i principi suddetti fuorché quello della concentrazione: infatti, il processo di integrazione all'UE prevede l'adozione degli standard europei che coprono molteplici dimensioni. In questo senso la logica di intervento risponde ai criteri di Copenhagen e si struttura in: requisiti politici, requisiti socio-economici, standard europei (per la componente di assistenza alla transizione e rafforzamento istituzionale); a cui si aggiunge la CBC (seconda componente dell'assistenza). I progress report annui informano sul processo di adeguamento agli standard e fanno riferimento ad indicatori di contesto disponibili nei paesi in via di adesione, quando esistenti, tra cui indicatori strutturali sul mercato del lavoro, la coesione sociale, l'ambiente, innovazione e ricerca, che hanno attinenza con le agende di Lisbona e di Goteborg. Questi indicatori riguardano però solo il livello nazionale.

Dato questo contesto vi è la necessità di tradurre i principi e i fattori di qualità dell'aiuto o assistenza esterna dalla dimensione nazionale a quella territoriale e transfrontaliera.

3.2 I fattori di efficacia nella cooperazione transfrontaliera e decentrata

A questo riguardo, l'analisi condotta grazie al progetto Compart sostenuto dal programma Interact, ha consentito di rendere più operativo e quindi misurabile attraverso degli indicatori il principio del partenariato, in considerazione del fatto che questo principio appare centrale nella cooperazione transfrontaliera³². A proposito del concetto di partenariato è importante ricordare che la Commissione osserva come “*partnership can contribute to the effectiveness, efficiency, legitimacy and transparency of Structural Funds operations, and to the commitment to, and ownership of, programme outputs ... Where it is well implemented, partnership has also generated further benefits such as the improvement of institutional capacities at different levels, better inter-institutional coordination and communication at the national level, or a better involvement of civil society*”³³.

³¹ European Commission, “Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Paper”, Brussels, 4 May 2001.

³² Compart project (2006), “Toward a New Partnership on Cross-Border Cooperation for the Mediterranean Development”, CeSPI scientific assistance, Interact Programme, P.97. La CBC si fonda sui principi della programmazione multi-annuale, del co-finanziamento e, appunto, del partenariato.

³³ European Commission, Directorate-General Regional Policy, Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle, Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

La traduzione operativa del concetto e principio del partenariato ha messo in evidenza la interdipendenza con altri principi che sono parte della riflessione della Comunità internazionale: il dialogo tra pari, l'equità e la reciprocità, la ownership, la coerenza e complementarità, la partecipazione, la trasparenza (p.100). A cui si sono aggiunti dei criteri la cui adozione dovrebbe rendere più efficace il partenariato e quindi l'impatto dei programmi: la continuità e durata del processo di dialogo e lavoro comune, un approccio strategico e integrato con le programmazioni di sviluppo territoriale, un percorso di valutazione ed apprendimento per accrescere la credibilità, la fiducia e l'efficacia, la costruzione di capacità, la governance multi-livello e multi-attoriale da realizzare su scale diverse a seconda delle tematiche affrontate (p.103 e 104). I principi e i criteri raggruppati nelle dimensioni dell'impegno politico e del processo di partenariato, della democrazia, partecipazione e decentramento, e della ownership, sono stati tradotti in indicatori con le relative fonti di informazione (questi indicatori sono poi stati sviluppati come indicato nel capitolo quarto).

La riflessione è quindi proseguita con la valutazione della cooperazione decentrata finanziata grazie all'art.7 della legge 84/01 per la stabilizzazione e lo sviluppo dei Balcani. In questo caso assieme al principio del partenariato, e alla necessaria analisi sul contributo allo sviluppo locale nei Balcani, si è cercato di rendere operativi e misurabili con indicatori di semplice rilevazione i valori aggiunti della cooperazione decentrata che sono stati riassunti in:

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 specifiche³⁴ dello sviluppo locale e dell'appoggio ai processi di decentramento e democratizzazione (e in particolare la loro significatività e innovatività anche in termini di metodologia e con l'attivazione di partnership pubblico-private);
l'impegno tecnico-istituzionale delle Amministrazioni locali su tematiche di loro competenza;
il cofinanziamento³⁵.

Anche in questo caso i principi e criteri sono stati resi operativi attraverso domande valutative, indicatori e fonti di verifica (si rimanda allo studio citato in nota 31 e all'allegato 6 commentato nel quarto capitolo).

³⁴ La delibera del Comitato dei Ministri del 5 luglio 2002 indica come "settori prioritari" la formazione e l'assistenza tecnica per la cooperazione con le autonomie locali per la pianificazione territoriale, lo sviluppo di sistemi e di partenariati pubblico-privati (PPP) nei servizi pubblici, la sanità e i servizi sociali; la cooperazione per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI); la cooperazione per l'agricoltura sostenibile e per l'ambiente. Identifica inoltre alcuni soggetti particolari come migranti, infanzia, donne e il tema del dialogo interetnico.

³⁵ Stocchiero e Piccarozzi (2008), "Partenariati territoriali italia-balceni. Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art. 7 della legge 84/01, linea Mae. Metodologia della valutazione", CeSPI e OICS, Regione Marche.

3.3 Orientamenti per gli indicatori dalla dimensione territoriale: local democratic governance, sviluppo locale e decentramento

E' possibile approfondire ulteriormente la riflessione prendendo in considerazione un recente documento³⁶ presentato dalla Commissione europea sulla dimensione territoriale nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE, che fa riferimento anche alla politica regionale, di allargamento e di vicinato (p. 8). Il concetto e principio di fondo che propone questo documento è quello della *local democratic governance* che viene definita come: *A process of decision making (by local council and relevant stakeholder groups) on matters of local/municipal development and the implementation and management of development plans and the provision of basic services through allocation of available resources in order to achieve agreed development goals and targets*” (p. 16)

A questo concetto sono legate le politiche di decentramento e di sviluppo territoriale. Le politiche di decentramento sono essenziali per elevare la capacità dei governi subnazionali di influire positivamente sul benessere dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà, e rendere effettiva la governance democratica locale (p. 34 e 35). Mentre le politiche di sviluppo territoriale di “ultima generazione” adottano un approccio sistemico multi-settoriale e partecipativo, in cui il capitale sociale funge da *key driver*, che si traduce in modelli di governance democratica locale (p. 45-47).

In questo documento si propone l'approccio dell'UE e si apre alla consultazione. Non viene affrontata la questione degli indicatori. Tuttavia sono avanzati principi e fattori che possono portare alla loro definizione. Si fa riferimento alla partecipazione dei diversi attori, all'equità, alla *accountability*, alla legittimazione, alla fiscalità (p. 19 e 20) a cui corrispondono dei compiti chiave.

“Key tasks can be summarized as follows:

1. Concerning the overall setting, the interplay between the local government and the civil society and private sector partners is of prime importance. Together they make up the institutional environment and social capital that need to be mobilised and work together for the betterment of the community;

2. More specifically, this should translate in the following tasks:

a- Create mechanisms for exchange of information and dialogue

b- Encourage community participation in decision making and service delivery

c- Assist in the necessary capacity building of the local stakeholder groups, and

d- Establish clear procedures of accountability

e- Ensure legitimacy

One key factor has to be added, which is local finance.” (p. 20).

L'analisi proposta riprende due aspetti che caratterizzano profondamente la diversità della cooperazione decentrata e di quella territoriale da quella bilaterale e multilaterale: la multi-attorialità e il multi-livello. La multi-attorialità richiede la governance, e il multi-livello si relaziona ai processi di decentramento. La compresenza di questi aspetti è riassunta nella seguente tabella sugli attori chiave o stakeholder nella governance. Il concetto di attori chiave è stato utilizzato negli ultimi anni anche in documenti relativi alla cooperazione territoriale, per significare la necessità di individuare interventi che abbiano effetti concreti o che coinvolgano attori chiave per lo sviluppo territoriale, necessità che si accoppia a quella di concentrare le risorse su alcune azioni strutturali. Si veda ad esempio l'esigenza di individuare le “driving forces” espressa nel WD2, e la possibilità di presentare progetti di carattere strutturale prevista in diversi programmi operativi transfrontalieri, tra cui quello adriatico.

³⁶ European Commission (2008), “Towards an Eu approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development”, background paper.

Gli stakeholder nella governance

Stakeholder	Their Role	They include
The State (government)	Creates the conducive political and legal environment through: <ul style="list-style-type: none"> • Maintaining the rule of law • Regulating socio economic standards • Developing social and physical infrastructure • And ensuring social safety nets and citizens protection 	<ul style="list-style-type: none"> • Executive • Legislative • Judiciary
Local government (incl. traditional authorities)	Provides institutional and admin framework for conducting community affairs <ul style="list-style-type: none"> • Political decision & policy making • Provision basic services • Management local dev planning • Handling land and land-use issues • Mediation in resolving conflict 	<ul style="list-style-type: none"> • Local council • Committees (standing & other) • Specific issue boards (tender/ Marketing, Land) • Traditional leaders • Local courts
Private sector	Provides the foundation for economic growth and development through: <ul style="list-style-type: none"> • Employment generation, • Production and trade, • Human resource development • Service delivery and • Upgrading corporate standard 	<ul style="list-style-type: none"> • Small, Medium, large enterprises • Trade & Investment Assessment • Chamber of Commerce • Producers groups
Civil Society	Facilitates social and political interaction through: <ul style="list-style-type: none"> • Organizing and educating communities • Mobilizing groups • Supporting solidarity actions & watch dog functions, • Fostering culture, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • NGO's, CBO's. Sectoral Organisations • Civic Organizations • Academia, Research • Religious Groups • Media

Fonte: European Commission (2008)

A proposito del principio della governance democratica e ai processi di decentramento vi sono altri riferimenti utili per la riflessione sugli indicatori. Il documento di EuropeAid sul decentramento e la local governance nei paesi terzi³⁷, ne individua i principali aspetti e gli interventi di sostegno, e dedica un capitolo alla necessità di strutturare un sistema di valutazione che consenta di analizzare i risultati e gli impatti. A questo proposito si sottolinea come l'aiuto alla governance e al decentramento si fondi soprattutto su proposizioni normative e troppo poco sulla effettiva consapevolezza dell'efficacia di questi processi ai fini della lotta alla povertà. E' quindi indispensabile che la valutazione sia diretta ad approfondire la conoscenza dei meccanismi e degli impatti. Sono avanzate delle indicazioni, alcune riflettono quanto già evidenziato (ad esempio la ownership e la partecipazione), altre si aggiungono utilmente: capire il comportamento delle organizzazioni in ambiente complessi; andare oltre le misure quantitative per capire i miglioramenti

³⁷ EuropeAid (2007), "Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries", Reference Document n.2, Tools and Method Series,

qualitativi; focalizzarsi specificamente sui contesti; utilizzare metodi che consentano di raccontare i processi; investire nell'apprendimento collettivo assicurando la partecipazione dei diversi stakeholder; analizzare il funzionamento degli incentivi; creare degli osservatori sui processi perché i risultati e gli impatti sono riscontrabili nel medio e lungo periodo; sostenere le capacità degli attori di realizzare valutazioni comuni (p.69-71).

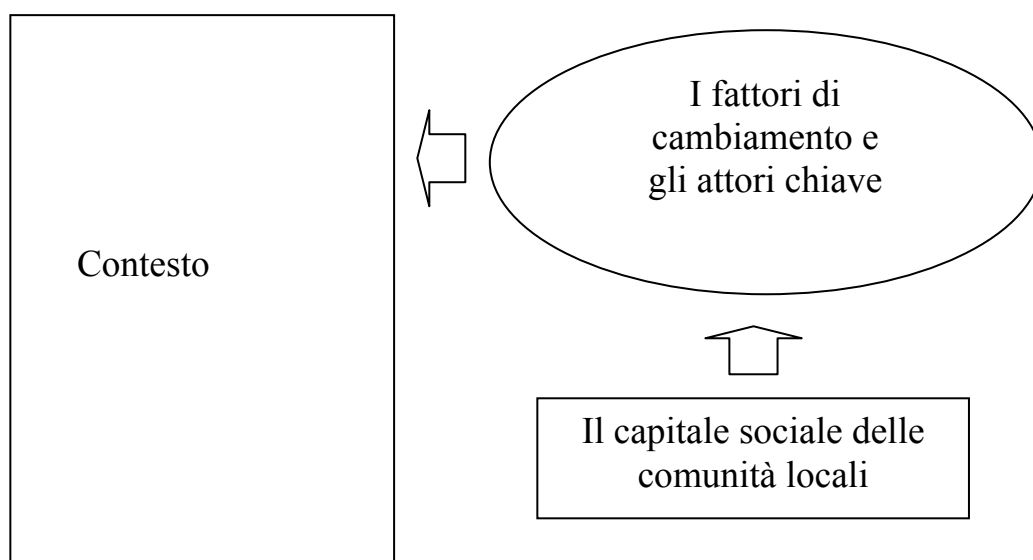
Per quanto riguarda la valutazione di interventi di supporto ai processi di decentramento si presentano degli esempi di indicatori, per tipo, (si veda l'allegato 4) divisi in cinque obiettivi: la promozione di riforme normative che favoriscono il decentramento; il rafforzamento delle capacità umane, amministrative e finanziarie degli attori coinvolti; il miglioramento nella fornitura e nella qualità dei servizi fondamentali; la valorizzazione della governance e della accountability; lo sviluppo locale. Il documento della Commissione riconosce d'altro canto che mancano e sono da sviluppare gli obiettivi e gli indicatori per lo sviluppo economico locale.

3.4 Gli attori chiave e i drivers of change

Rispetto alla focalizzazione sugli attori chiave è interessante la proposta sul sistema di valutazione che avanza il WWF con riferimento alle politiche di cooperazione per lo sviluppo sostenibile³⁸. A livello concettuale le attuali dinamiche di trasformazione si interpretano a partire dalla forte competizione che contrappone i diversi attori nell'appropriarsi e nel gestire le risorse naturali (p. 3). E' quindi essenziale capire quali siano gli attori chiave, le principali forze che causano le trasformazioni, per modificarne i comportamenti rispetto all'obiettivo: la riduzione della povertà nella salvaguardia dell'ambiente. I *key drivers* di cui tenere conto sono le istituzioni, tra cui in particolare il mercato, le politiche macroeconomiche, i regimi di regolazione, l'esercizio del potere e dei privilegi (p. 1).

In questo quadro si prendono le parti delle comunità locali povere nella loro interazione con l'ambiente, e tutto il sistema di valutazione e degli indicatori viene impostato di conseguenza. Gli indicatori devono servire i bisogni dei principali stakeholder che sono le comunità locali affinché siano capaci di acquisire potere e, attraverso la costruzione di capitale sociale, influenzare le politiche e le istituzioni a livello locale, meso e macro (p. 11). Viene infatti sottolineato come la valutazione si fondi su preposizioni politiche: *“the business of developing indicators is inherently a political one, that is, a process directly shaped by the values, analytical perspective, and strategic priorities of groups that develop and use indicators”* (p. 9).

³⁸ David Reed and Pradeep Tharakan (2004), Poverty Environment. Developing and Applying Poverty Environment Indicators”, WWF.



Gli indicatori proposti vengono quindi suddivisi in tre categorie: quelli di status o di contesto, gli indicatori sulle condizioni *enabling*, e quelli sul capitale sociale. Gli indicatori sulle condizioni *enabling*, ovvero sulle condizioni che “*encourage more direct and comprehensive strategies for addressing the Poverty-Environment nexus in specific localities*”, sono divisi in tre categorie che riguardano le istituzioni, il mercato (gli incentivi e le politiche economiche), e la capacità di gestione ecologica. Questi indicatori cercano di valutare se esistano strategie e strumenti che favoriscono o meno le comunità povere locali nell’accedere alle risorse e nell’acquisire potere nella salvaguardia dell’ambiente. Tra i fattori presi in considerazione vi è la governance democratica e il decentramento, l’applicazione di leggi a favore dei poveri e della salvaguardia dell’ambiente, l’*accountability* e la trasparenza, la costruzione delle capacità, gli investimenti di mercato e quelli pubblici che hanno un impatto sull’ambiente e sulla povertà, l’esistenza o meno di incentivi di mercato sull’uso responsabile delle risorse, di misure per far fronte a fallimenti di mercato, di piani per proteggere la biodiversità, l’impatto delle tecnologie utilizzate per sfruttare le risorse, l’applicazione di standard ambientali.

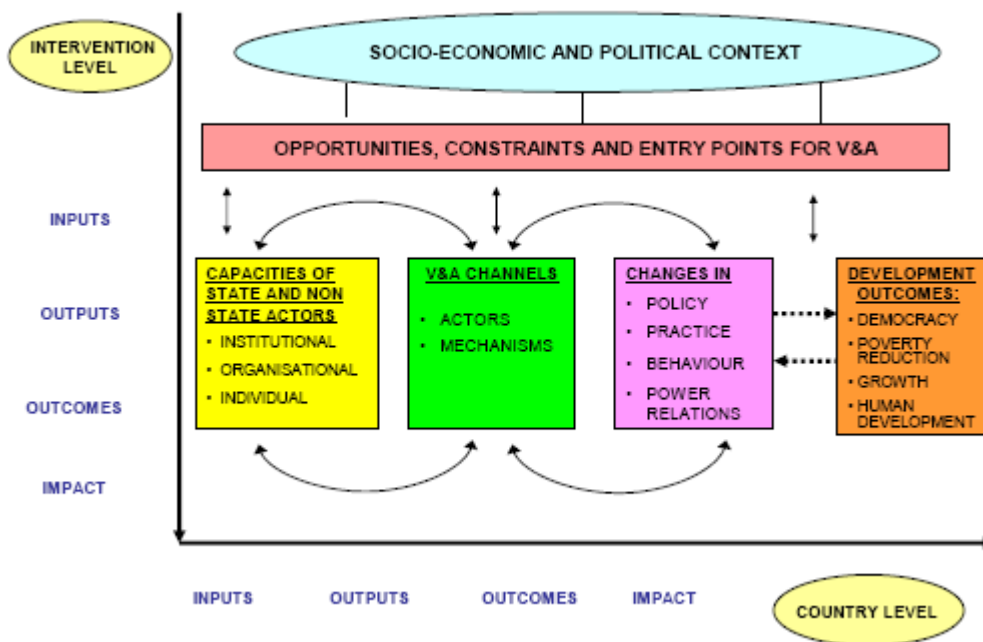
Domande valutative	Operazioni valutative
I poveri rurali sanno influenzare le istituzioni che a vari livelli sono legate alla gestione delle condizioni di vita rurali e delle risorse naturali?	Occorre identificare le istituzioni più importanti e valutare la capacità dei poveri di influenzarne le decisioni, attraverso l’analisi della frequenza delle interazioni, le questioni dibattute, l’esercizio di mezzi di protesta e di strumenti di dialogo, la partecipazione, i risultati ottenuti, ...
I poveri rurali sanno rispondere alle politiche economiche e agli incentivi che influiscono sulle condizioni di vita rurali e sulla gestione delle risorse naturali?	Occorre identificare le forze economiche più rilevanti e le capacità dei poveri di far fronte e modificare queste forze, mobilitando investimenti e avendo accesso a informazioni, tecnologie, risorse
I poveri rurali sanno gestire le risorse naturali da cui dipendono le loro condizioni di vita?	Occorre analizzare l’efficacia dei sistemi di gestione delle risorse naturali: il coinvolgimento delle comunità locali, il pagamento di servizi ambientali svolti dalle comunità, sistemi fondiari innovativi, ...
I poveri rurali sanno mobilitare risorse supplementari (informazioni, investimenti, fondi) che li aiutino a migliorare il loro accesso e controllo sulla gestione delle risorse naturali?	Occorre identificare i processi mediante i quali i poveri riescono a relazionarsi e ad avere accesso a risorse del settore privato, alle diverse organizzazioni della società civile, alle agenzie di sviluppo, alle istituzioni.

Fonte: David Reed and Pradeep Tharakan (2004). Elaborazione degli autori.

Infine, in considerazione del fatto che le comunità locali povere non possiedono capitali economici e finanziari, il fattore chiave che viene “misurato” per valutare la loro capacità di trasformare il contesto è il capitale sociale. E’ infatti soprattutto attraverso la condivisione di norme, relazioni e fiducia che le comunità locali possono intraprendere azioni collettive per influenzare e modificare le politiche, le istituzioni e il mercato (p.11). In questo caso il WWF propone la realizzazione di valutazioni qualitative che ruotano attorno a quattro domande.

Con riferimento al ruolo degli attori chiave, l’analisi svolta dall’Overseas Development Institute (ODI)³⁹ è di particolare interesse perché presenta uno schema che consente di chiarire la dinamica della valutazione nel quadro della governance e in particolare dell’accountability. Il ruolo chiave degli attori è inserito in uno schema che illustra la logica di intervento o modello di cambiamento dal quale sono poi ricavabili le domande valutative e quindi gli indicatori. E’ interessante mostrare una rappresentazione grafica del processo di cambiamento che dovrebbe stare alla base di qualsiasi sforzo di valutazione. Come evidente sono indicate le relazioni tra il contesto definito dal livello di intervento, i relativi limiti e opportunità, e quindi la logica di intervento sulle capacità degli attori e sui canali di funzionamento, per ottenere i cambiamenti desiderati nei comportamenti e nelle politiche, con il raggiungimento dei risultati attesi sullo sviluppo, qui indicato a livello di paese, ma traducibile anche a livello territoriale.

La logica di intervento e le sue componenti



Fonte: ODI (2007), (p. 11)

³⁹ ODI (2007), “Evaluation of Citizens’ Voice and Accountability. Evaluation Framework”.

Per ognuna di queste componenti vengono suggeriti dei criteri e degli indicatori (si veda la tabella in allegato 5). Tra questi ricordiamo in particolare gli indicatori di risultato sui comportamenti e sulle politiche, come l'applicazione di meccanismi per l'esercizio legale dei propri diritti, un accesso migliore e più equo ai servizi, una maggiore trasparenza dei bilanci pubblici di settore, più pari opportunità nelle istituzioni, la riduzione dei livelli di discriminazione per particolari gruppi sociali.

L'ODI⁴⁰, considerata la complessità della questione della governance, propone l'adozione di metodologie qualitative per misurare i risultati e gli impatti dei programmi e progetti di cooperazione.

I diversi documenti finora citati concordano infatti nella necessità di adottare metodologie diverse per misurare gli indicatori. Al di là della oggettiva difficoltà di poter contare su banche dati che a livello territoriale forniscano informazioni adeguate, vi sono concetti come quello del capitale sociale che possono essere catturati e misurati con metodi diversi, soprattutto di carattere qualitativo. A questo proposito si può fare riferimento alle metodologie degli studi di caso, alle indagini condotte attraverso interviste e focus group, analisi SWOT, alla tecnica del “*most significant change*”, agli studi cosiddetti di sistematizzazione.

La riflessione della Comunità internazionale sulla qualità ed efficacia dell'aiuto risulta utile nell'arricchire la batteria concettuale e di indicatori per la cooperazione transfrontaliera. A livello concettuale si individuano diversi principi e criteri che dovrebbero guidare la politica di cooperazione e che hanno attinenza con la politica di pre-adesione e con la CBC.

Il principio di partenariato può venire così approfondito e intrecciato con altri requisiti essenziali come la *ownership* e l'*accountability*, dai quali sono ricavabili diversi indicatori, come si vedrà nel prossimo capitolo con riferimento al concetto di capitale sociale.

Altri fattori che appaiono analizzati maggiormente nel dibattito sulla cooperazione allo sviluppo piuttosto che nella politica di coesione, sono i *drivers of change* e i processi di governance e di decentramento. Si tratta quindi di entrare nei meccanismi e nei conflitti di potere tra gli attori per analizzarli e individuare gli snodi nevralgici su cui intervenire, e quindi le misure, gli incentivi o disincentivi, che dovrebbero portare alle trasformazioni desiderate. Questo presuppone l'adozione di giudizi di valore, di posizioni politiche, di priorità e obiettivi sociali che prendono le parti di alcuni attori.

4. GLI INDICATORI SUL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN TERMINI DI CAPITALE SOCIALE E PARTENARIATO

4.1 Il capitale sociale nella cooperazione decentrata e transfrontaliera

La cooperazione decentrata comincia ad affermarsi in maniera sempre più rilevante, in Italia come in altri paesi, a partire dagli anni '90, da quando, cioè, le autorità subnazionali cominciano a entrare nel gioco della globalizzazione e a dotarsi di strumenti di relazioni internazionali tra cui iniziative di cooperazione allo sviluppo con territori dei paesi del Sud. Nel coinvolgimento di questi nuovi attori in azioni di cooperazione allo sviluppo si individua un valore aggiunto rilevante, rispetto alla cooperazione governativa tradizionale, in termini di un approccio partecipativo che si caratterizza

⁴⁰ ODI (2007), “Evaluation of Citizens’ Voice and Accountability. Evaluation Framework. Methodological Guidance for Country Case Studies.”

per principi quali il co-sviluppo, l'*ownership* e la creazione di capacità per l'acquisizione di poteri (*empowerment*) delle parti coinvolte⁴¹.

Le iniziative di cooperazione portate avanti da questi attori offrono, secondo questa visione, un valore aggiunto comune, grazie alla prossimità ai cittadini e alle realtà locali, nell'intervento mirato sostanzialmente alla riduzione della povertà ed in generale al perseguimento dei *Millennium Development Goals*. La Commissione europea amplia lo spettro degli attori, trovandosi a mediare tra la lobby delle Ong tradizionali di cooperazione allo sviluppo, e quella delle autorità locali, ma anche di altri "nuovi attori" come le fondazioni politiche, le associazioni per la difesa dei diritti umani, per la tutela dell'ambiente, per l'interculturalità⁴².

Come già evidenziato precedentemente, negli ultimi anni si è assistito ad una crescente convergenza tra cooperazione decentrata e cooperazione territoriale: la sussidiarietà verticale, principio caratterizzante della cooperazione tra i territori, è stata per la prima volta inclusa nelle politiche esterne UE quali quella di Vicinato e quella di pre-adesione, le quali prevedono la partecipazione di enti locali e di diversi soggetti territoriali in azioni trans-nazionali e transfrontaliere. È stato, dunque, concretamente riconosciuto il valore aggiunto apportato dalle autonomie locali per quanto riguarda la realizzazione di iniziative a carattere trans-locale che si esprime nella formazione di partenariati territoriali⁴³. In questo senso, la metodologia della cooperazione territoriale, che viene dalla politica interna di sviluppo regionale, interagisce con quella della cooperazione decentrata, che deriva dalla politica esterna di cooperazione allo sviluppo.

Il partenariato assume, dunque, una funzione centrale: così come sottolineato nel progetto Compart già citato nel terzo capitolo, esso "dovrebbe essere considerato un principio di base ed un fattore qualificante e necessario nell'ambito delle politiche di Coesione e di Vicinato... questo significa che il partenariato non è solo uno strumento per realizzare un progetto quanto, piuttosto, un valore in sé che il progetto deve contribuire a rafforzare"⁴⁴. Il partenariato implica un coinvolgimento di entrambi gli attori dei sistemi territoriali coinvolti, vale a dire un approccio che, rispetto a quello vettoriale Nord-Sud tipico della cooperazione allo sviluppo tradizionale può essere definito circolare, fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, sulla reciprocità degli interessi e degli obiettivi e sul co-sviluppo.

Il capitale sociale nella letteratura

Il capitale sociale si riferisce a processi esistenti tra persone, le quali instaurano reti di relazioni, norme e fiducia sociale, che favoriscono il coordinamento e la cooperazione volta ad apportare benefici reciproci. Questo tema, che può contare su di una lunga storia intellettuale alle spalle, ha cominciato a diffondersi soprattutto a partire dagli anni '90, grazie, in particolare, ai contributi scientifici e seminariali di autori quali Bourdieu⁴⁵, Coleman⁴⁶ e Putnam. Si tratta di un concetto di natura complessa, che unisce aspetti sia di tipo sociologico che di tipo economico: non esiste, dunque, una definizione univoca e rigorosa, inoltre, la mancanza di assenso sulla definizione ha

⁴¹ Tommasoli M.(2001), *Lo sviluppo partecipativo*, Carocci.

⁴² *Governance in the European Consensus on Development- Towards a harmonised approach within the EU*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, (SEC(2006)1020); (SEC(2006)1021) ; (SEC(2006)1022)

⁴³ Stocchiero A. e M. Zupi, a cura di (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, CeSPI, OICS e Cooperazione italiana

⁴⁴ Compart project (2006), "Toward a New Partnership on Cross-Border Cooperation for the Mediterranean Development", CeSPI scientific assistance, Interact Programme, p.111.

⁴⁵ P. Bourdieu, *Le capital social*. Notes provisoires, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (1980).

⁴⁶ J. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, "American Journal of Sociology" (1988).

dato origine a posizioni diversificate in ordine alla possibilità di rilevazione empirica del concetto (Chiesi⁴⁷). Tuttavia, la letteratura ha individuato una serie di elementi caratterizzanti le dimensioni che possono essere utilizzate per valutarne il livello:

1. Reti di relazioni (associazioni di persone)
2. Reciprocità
3. Fiducia
4. Norme sociali
5. Beni comuni/condivisi
6. Impegno sociale

Tra i testi di riferimento vale la pena ricordare “*Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*”, di Robert Putnam (1993), che studia il tema del capitale sociale a partire da un’analisi sulla tradizione civica nelle regioni italiane. Nel corso di tale analisi, Putnam studia la relazione tra il rendimento istituzionale delle regioni con la dotazione di capitale sociale, inteso come *civiness*⁴⁸. Nella visione dello studioso il capitale sociale consiste infatti in quegli aspetti della vita sociale – reti, norme e fiducia- che, permettendo agli individui di agire insieme in modo più efficace per il raggiungimento di obiettivi condivisi, incrementano l’efficienza della società. In questo modo viene dunque ad essere una variabile in grado di favorire lo sviluppo politico ed economico di un sistema sociale perché facilita l’identificazione di identità ed interessi individuali con quelli della comunità di appartenenza.

Come Putnam, in generale anche la letteratura e le analisi empiriche sul tema sono concordi nel sottolineare come la crescita della ricchezza nelle comunità sia una conseguenza della loro dotazione di senso civico (“*civiness*”), piuttosto che il viceversa: il capitale sociale appare essere, dunque, un prerequisito indispensabile per lo sviluppo economico e per una piena efficacia dei poteri istituzionali in un paese.

Come evidenziato nel Concept Paper CeSPI “La cooperazione decentrata: elementi di innovazione e di qualità del partenariato” (in corso di pubblicazione 2008) “il concetto di partenariato territoriale risulta essere particolarmente innovativo in quanto inserisce il classico obiettivo della cooperazione per la lotta alla povertà all’interno di un quadro di riferimento più ampio e multidimensionale, che comprende l’insieme delle relazioni delle autonomie locali italiane così come dei diversi soggetti del mondo sociale, imprenditoriale e culturale”. Per questo motivo, non ci si può limitare a considerare la cooperazione decentrata solo come una relazione tra amministrazioni locali in quanto “essa si basa sulle relazioni che si instaurano tra i diversi soggetti del territorio secondo il principio della governance democratica locale. In questo senso, la cooperazione decentrata e transfrontaliera cerca di creare capitale sociale tra territori, attivando dei processi relazionali con una loro storia ed una loro evoluzione” (pag. 5).

Si apre, dunque, la strada a riflessioni sui legami e sulle interazioni tra cooperazione territoriale e formazione di capitale sociale. Anche la Commissione europea, riconoscendo la peculiarità di questa relazione, con il programma Interact ha sostenuto uno studio sul capitale sociale nella cooperazione territoriale (già ricordato nel secondo capitolo) nel quale si sottolinea “la necessità di esplorare l’applicazione dell’approccio del capitale sociale ai programmi di cooperazione e di indagare la possibilità di identificare degli indicatori che possano rilevare il valore aggiunto della cooperazione territoriale”⁴⁹ e in cui si rimarca come, tuttavia, la relazione tra cooperazione territoriale e capitale sociale sia complessa e perciò difficile da esplorare (pag. 54).

Proponiamo qui di seguito una griglia che utilizza alcune delle dimensioni e degli indicatori individuati nello studio di Interact. Innanzitutto, la cooperazione territoriale stimola la creazione di

47 A. M Chiesi, *Problemi di rilevazione empirica del capitale sociale*, in Andreotti A., Barbieri P., a cura di, *Reti e capitale sociale*, numero monografico di Inchiesta, n. 139/2003.

48 In particolare, il concetto di fiducia generalizzata viene utilizzato per spiegare il differente rendimento istituzionale tra le regioni settentrionali, dotate di maggiore *civiness*, e dunque di istituzioni politiche più efficienti, e quelle meridionali, caratterizzate da una scarsa *civiness*, che impedisce lo sviluppo economico e politico di tali aree.

49 Interact, Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes, maggio 2006.

partenariati e, quindi, di reti relazionali. E' quindi importante poter misurare questo attraverso alcuni indici quali, ad esempio, il numero di nuove reti create. Va poi valutata l'ampiezza, sia come numero di membri all'interno della stessa organizzazione che come numero di partner di una rete. L'intensità di una rete si può, invece, misurare attraverso la percezione dei soggetti che ne fanno parte: dalle interviste è possibile rilevare la percezione (alta/media/bassa) che si ha riguardo al grado di interconnessione tra i vari membri, quanto questi, cioè, sentono di aver creato rapporti solidi e potenzialmente duraturi nel tempo. Ma anche, in maniera più concreta, rilevando se il partenariato abbia dato vita ad azioni progettuali: in questo caso, si parte del presupposto che delle relazioni intense tra diversi soggetti non siano fini a se stesse ma che generino progetti come frutto della collaborazione.

1. Reti di relazioni		
Dimensione	Indicatore	Fonti di verifica
Numero di reti	Numero di nuove reti di cooperazione create	Documenti esistenti
Ampiezza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Numero di membri nell'ambito della stessa organizzazione ➤ Numero di partner nella rete 	Documenti esistenti
Intensità	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Livello di interconnessione tra i membri della stessa organizzazione (percezione) ➤ Livello di interconnessione tra i partner nella rete (percezione) ➤ Numero di progetti attivati ➤ Percezione dell'intensità dei rapporti 	Interviste
Frequenza dei contatti	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Numero dei contatti tra i membri della stessa organizzazione ➤ Numero dei contatti tra le organizzazioni della rete 	Interviste Documenti esistenti
Formalizzazione	Presenza di accordi formali di cooperazione (protocolli, gemellaggi, ecc.)	Interviste Documenti esistenti

Fonte: elaborazione degli autori da Interact (2006) e da CeSPI (in corso di pubblicazione 2008)

Più semplice misurare la frequenza dei contatti tra i membri e all'interno delle singole organizzazioni: nei contatti a distanza (posta elettronica, telefono, VOIP) così come in quelli diretti (riunioni, tavoli, missioni tecniche e istituzionali) è importante rilevare se questi siano periodici e pianificati o se, piuttosto, siano episodici. Infine, il grado di formalizzazione di una rete si valuta a partire dalla presenza di accordi (protocolli, gemellaggi, ecc) che contengano la natura e gli obiettivi della cooperazione; l'importanza di tali documenti risiede anche nel fatto che questi rappresentano verso il mondo esterno l'esistenza degli attori coinvolti quale nucleo di relazioni tra soggetti specifici in territori diversi.

La cooperazione transfrontaliera può inoltre stimolare e sostenere l'impegno in attività sociali da parte di soggetti del territorio appartenenti alla società civile: le Ong, le diverse associazioni, sono attori quasi sempre presenti nella cooperazione, anzi, sono in alcune occasioni esse stesse a dare il via alle relazioni con omologhi di altri territori. In questo senso, l'impegno sociale generato può essere misurato in termini di soggetti coinvolti, sia in Italia che nei paesi partner: in particolare, ciò assume grande rilievo in paesi dove la società civile è ancora poco organizzata e dove queste esperienze possono essere determinanti per stimolarne la crescita. L'impegno della società civile può essere misurato anche in termini di finanziamenti attivati, in assoluto e come tendenza negli anni (differenziali degli ammontari rispetto ad anni precedenti). Parte dei finanziamenti in genere provengono dai donatori (Commissione europea, Fondazioni ecc) ma anche direttamente da privati attraverso le raccolte fondi e sono quindi un indice della crescita (o diminuzione) dell'impegno sociale da parte dei cittadini.

2. Impegno sociale		
Dimensione	Indicatore	Fonti di verifica
Coinvolgimento della società civile (Ong, associazioni, parrocchie, comitati dei cittadini)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Numero di attori coinvolti ➤ Entità dei finanziamenti attivati ➤ Differenziale degli ammontari finanziari rispetto ad anni precedenti 	Documenti esistenti
Nascita di iniziative a latere dei progetti su iniziativa della società civile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Numero di progetti nati dalla collaborazione tra gli attori della società civile senza il supporto delle amministrazioni pubbliche ➤ Nuovi partner coinvolti in Italia e nei paesi partner ➤ Nascita di nuove organizzazioni/associazioni. 	Documenti esistenti

Fonte: elaborazione personale da Interact (2006) e da CeSPI (in corso di pubblicazione 2008)

Gli stimoli della cooperazione territoriale possono dare avvio anche ad iniziative da parte della società civile e del settore privato che prescindono dal supporto delle amministrazioni pubbliche: in questo senso, la cooperazione territoriale crea delle reti di relazione che sono sostenibili nel tempo e che possono procedere in maniera autonoma, dando vita anche a nuove organizzazioni e associazioni, in Italia come nei paesi partner, stimolando processi di cooperazione e di impegno civile dal basso. Ancor più evidente è l'apporto che può dare la cooperazione nel creare ambienti istituzionali più favorevoli agli scambi economici tra territori, e mettendo anche in contatto i soggetti del settore privato, stimolando e incentivando il commercio e gli investimenti. In questo modo si cerca di favorire l'integrazione sociale ed economica tra territori transfrontalieri ed a livello transnazionale.

4.2 La cooperazione transfrontaliera ed il partenariato

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come la cooperazione territoriale stimoli la creazione di capitale sociale sostanzialmente in termini di reti di relazioni. In questo secondo paragrafo proseguiamo l'analisi andando a studiare nel dettaglio le dinamiche interne alle relazioni tra gli attori di un partenariato, e quelle esterne, relative all'interazione del partenariato con altri attori. Le 10 dimensioni identificate di seguito⁵⁰ cercano di descrivere la qualità di un partenariato sia in termini di dinamiche relazionali (sussidiarietà, appropriazione, partecipazione, sistematicità) sia come prestazioni, interne (efficacia nella gestione progettuale e finanziaria, comunicazione), ed esterne (risultati tangibili, innovatività dei risultati prodotti, impatto sui processi democratici, capacità di attivare fonti di finanziamento alternative)⁵¹.

Coinvolgimento e dialogo politico nel processo partenariale. Il partenariato si caratterizza per una rilevante interazione di rappresentanti politici, istituzionali e sociali in entrambe le direzioni, esiste, vale a dire, un dialogo politico tra i membri del partenariato. La misura del dialogo può essere rilevata dal numero di missioni istituzionali che vengono realizzate sia nel paese partner da parte degli attori italiani, sia in Italia da parte di quelli dei paesi con cui si collabora. Le missioni danno una misura dell'intensità dei rapporti e dell'impegno effettivo a creare rapporti solidi. Anche l'esistenza di tavoli tematici e/o di commissioni miste, e il relativo numero di incontri realizzati, sono indicatori utili a rilevare l'intensità del dialogo politico tra i partner. Infine, la presenza e

⁵⁰ Questa parte prende spunto dal Concept Paper CeSPI "La cooperazione decentrata: elementi di innovazione e di qualità del partenariato" (in corso di pubblicazione 2008) realizzato per l'Ong Lvia nell'ambito del progetto "Nord-Sud: costruire insieme è possibile"

⁵¹ In allegato 6 al documento si presenta un elenco completo degli indicatori relativi alle dieci dimensioni sopra descritte.

soprattutto l'evoluzione di protocolli e accordi di cooperazione e di programmazioni pluriennali sono una misura della volontà dei partner di impegnarsi a formalizzare ed a dare continuità ai rapporti di cooperazione.

Natura sistemica del partenariato. Il partenariato sostiene l'affermarsi in entrambi i territori di modelli innovativi in diversi ambiti quali la pianificazione, i servizi sociali, la sanità, il commercio ecc: questa reciprocità fa sì che ci siano componenti di "ritorno" sul territorio italiano. I progetti realizzati apportano benefici concreti anche nei territori italiani coinvolti, ad esempio attivando scambi culturali e commerciali, che si consolidano nel tempo: la circolarità degli scambi messa in moto non rimane estemporanea, legata ad un singolo progetto, ma diventa sistematica e sostenibile. La sistematicità dei legami tra i partner può essere misurata rilevando sia la frequenza dei contatti tra le strutture omologhe in Italia e nel paese partner, sia l'esistenza di infrastrutture permanenti di dialogo. Inoltre, giocano un ruolo importante le "antenne", strutture e personale espatriato costantemente presenti nel territorio: ciò si realizza o attraverso un ufficio di rappresentanza di un ente locale o, più frequentemente, affidando tale ruolo alle Ong, che possono svolgere ruoli di rappresentanza grazie alla loro presenza e radicamento nei paesi partner. Infine, una relazione in cui alcuni attori rimangono gli stessi, e crescono, nel corso degli anni determinano una continuità nel tempo che favorisce la sistematicità del rapporto di cooperazione territoriale, soprattutto in termini di obiettivi ma anche di valori di fondo che lo animano.

Qualità del partenariato secondo le "3 C" (si veda il capitolo precedente). Il partenariato è stato costituito secondo i criteri di coerenza, coordinamento e complementarità. La coerenza si può rilevare attraverso un'analisi dei documenti dei progetti realizzati nell'ambito del partenariato, cercando di valutare se e in che misura siano state prese in considerazione le politiche interne e i documenti di programmazione nei paesi partner; tale verifica può essere effettuata anche registrando la percezione degli attori coinvolti; i processi di identificazione delle necessità e delle priorità dovrebbero essere partecipativi, con un coinvolgimento coordinato di tutte le parti interessate. La coerenza deve poi essere valutata anche rispetto alle strategie ed ai programmi di altri attori internazionali. La presenza di antenne e di altre strutture dedicate favoriscono il coordinamento delle azioni di cooperazione dei diversi attori, ma dovrebbe essere soprattutto un compito delle autorità subnazionali locali quello di dotarsi di strumenti capaci di strutturare insieme coordinati e complementari, integrati, di programmazioni interne ed esterne, transfrontaliere e transnazionali. Le azioni dovrebbero essere realizzate in coordinamento sia con la Cooperazione Italiana che con le altre cooperazioni bi e multilaterali in modo da evitare repliche e sovrapposizioni. All'interno di un partenariato possono essere realizzate, in maniera successiva o contemporanea, attività tra loro complementari (la costruzione di un ospedale e la manutenzione delle strade per accedervi); le attività possono inoltre essere complementari rispetto a quelle di altri attori internazionali e locali.

Grado di partecipazione. Il partenariato mostra valori significativi in termini di sussidiarietà orizzontale. Questa può essere misurata innanzitutto come numero di attori coinvolti; inoltre, è un indice del grado di sussidiarietà orizzontale la varietà dei soggetti coinvolti in entrambi i territori: il partenariato, cioè, include diverse espressioni ed eccellenze quali università, scuole, Ong e altre associazioni, imprese, camere di commercio, aziende ospedaliere, istituti di ricerca. Anche in questo caso possono essere utilizzati gli indicatori sulla dimensione relazionale in termini di densità, frequenza, incidenza sul *decision making*. Ancora, partecipano vari livelli delle amministrazioni coinvolte quali Province, Comuni, Municipi; diversi assessori, dipartimenti, enti parapubblici (agenzie di sviluppo locale, ambientali ecc). Il grado di partecipazione si misura anche in termini di sussidiarietà verticale, andando a rilevare, cioè, le interazioni degli enti locali con gli enti sovraordinati (governi centrali, commissione europea ecc) in entrambi i territori: indicatori in questo senso possono essere l'accesso a finanziamenti messi a disposizione dall'UE e dal Ministero Affari esteri italiano.

Rafforzamento istituzionale, decentramento e democratizzazione. Gli effetti possono essere multidirezionali, ci può essere un contributo da parte del sistema territoriale italiano al rafforzamento istituzionale e delle capacità tecniche degli enti locali partner coinvolti, così come, viceversa, potrebbero essere autorità locali italiane ad imparare da esperienze di altri paesi (si pensi ad esempio alla pratica del bilancio partecipativo che si è cercato di mutuare dalle esperienze brasiliane) oppure, entrambi i territori potrebbero arricchirsi contemporaneamente: questo può essere misurato in termini di presenza di azioni che siano volte specificamente al rafforzamento delle capacità; stesso discorso per quanto riguarda il rafforzamento del processo di decentramento e del sostegno alla democratizzazione. Si veda a questo proposito quanto già evidenziato nel capitolo precedente.

Appropriazione (ownership) da parte dei partecipanti. Coinvolgimento effettivo dei partecipanti nelle attività dei progetti da parte di tutti i soggetti: è importante rilevare la percezione dei partner al riguardo così come l'assunzione di responsabilità finanziarie e di gestione diretta da parte dei partner locali è un indice di effettiva appropriazione; altro indicatore è la presenza di un'analisi dei bisogni che sia stata elaborata con la partecipazione attiva di tutti i partner. In generale, è necessario rilevare quanto le relazioni siano portate avanti dai diversi soggetti o se, piuttosto, ce ne sia uno con un ruolo preponderante senza il quale il partenariato non andrebbe avanti. Ancora, è importante verificare se si valorizzino e si rafforzino le vocazioni dei territori interessati: è stata effettuata un'analisi delle vocazioni del territorio in rapporto ai progetti? I temi trattati sono di effettivo interesse dei territori? Sono prioritari? Infine, anche l'aver svolto un esercizio valutativo interno in maniera partecipata è un indicatore di appropriazione.

Output, risultati, impatto e sostenibilità delle azioni realizzate. In questa parte si valuta se e in che misura il partenariato abbia dato vita ad azioni concrete e sostenibili quali possono essere contributi alla creazione, al rafforzamento, al funzionamento di scuole, ospedali, corsi di formazione, eventi culturali, scambi commerciali ecc., rilevabili in entrambi i territori. Tali output saranno misurati in maniera diversa a seconda delle attività che vengono realizzate e quindi, ad esempio, come numero di ore formative realizzate, di eventi, di strutture costruite o riabilite: a partire da questo si dovrà poi valutare l'efficacia del partenariato considerando se e in che misura esso abbia realizzato ciò che era stato inizialmente previsto come risultati attesi, comprendendo l'analisi di eventuali effetti inattesi. Passati uno-due anni dal termine di uno o più progetti, sarà possibile valutarne l'impatto e cioè, ad esempio, in termini di un incremento dell'accesso alla sanità o alla scolarizzazione, o di un maggiore grado di acquisizione di capacità di apprendimento ecc. Infine, si dovrebbe avere una misura anche della sostenibilità delle azioni, se queste cioè continuino anche al termine dei singoli progetti, se vi sia stata, cioè, un'adozione ufficiale di alcune politiche a livello pubblico, sociale ed economico, nazionale o locale.

Qualità nella gestione progettuale e finanziaria⁵². Il partenariato ha adottato procedure sistematiche, trasparenti ed efficaci nella gestione progettuale. Ciò può essere rilevato quantitativamente, ad esempio come percentuale di rapporti consegnati entro le scadenze previste o come percentuale di rapporti di avanzamento approvati immediatamente; tale valutazione può essere compiuta anche rilevando le percezioni dei soggetti direttamente coinvolti riguardo alla trasparenza nella gestione e nel coordinamento e riguardo a flessibilità e capacità di adattamento; si dovrebbe valutare anche la qualità, in termini di accuratezza, obiettività ed esaustività delle valutazioni interne realizzate. Per misurare l'efficacia della gestione finanziaria ci si dovrà soffermare sulle procedure contabili utilizzate, che dovrebbero essere trasparenti e chiare a tutti i partecipanti; la percentuale delle risorse spese entro le scadenze previste è un ulteriore indice di efficacia nella gestione finanziaria.

Innovatività in termini di nuove modalità di mobilitazione di risorse finanziarie. Qui si vuole misurare la capacità di un partenariato di attivare fonti di finanziamento diverse e/o alternative a quelle classiche, ad esempio attirando finanziamenti, in specie e in natura, dal settore privato, sia in

⁵² L'elaborazione di questa dimensione e dei relativi indicatori ha preso spunto anche dallo studio Interact ALSO commentato già nel secondo capitolo (vedi nota 13)

Italia che nei paesi partner. Inoltre, esiste un'ampia gamma di meccanismi di finanziamento a livello locale di iniziative di cooperazione e che rimandano diversamente i) all'impegno dell'amministrazione pubblica, come, ad esempio, meccanismi di prelievo addizionale, ii) del settore privato, come, ad esempio, per un'impresa, la destinazione di una quota del proprio fatturato verso investimenti in pubblicità per iniziative sociali e campagne di solidarietà e iii) di tipo congiunto, come, ad esempio, meccanismi di incentivi pubblici fiscali e finanziari a favore dei privati che, con carattere di volontarietà, si impegnino a finanziare con donazioni o investimenti attività di cooperazione. La presenza di uno o più di questi meccanismi può essere utilizzato, dunque, come indicatore del grado di innovatività del partenariato.

Innovatività in termini di risultati prodotti. Vengono realizzate azioni che hanno attinenza con le vocazioni peculiari e le eccellenze di un territorio in diversi settori (nella pianificazione dei servizi sociali, in ambito culturale e artistico, nell'applicazione di nuove tecnologie, ecc) e che aprono nuovi campi di collaborazione. Un primo indice è la presenza nel partenariato di tali eccellenze (un polo di ricerca, un istituto scientifico); importante è anche misurare se le attività che hanno coinvolto tali eccellenze abbiano rappresentato una parte significativa nell'ambito delle azioni realizzate, vale a dire se si tratti di parti residuali all'interno di progetti oppure se ne siano parte caratterizzante. L'innovatività può essere data dall'aver intrapreso azioni mai realizzate prima in un particolare contesto: ciò si può rilevare andando a vedere se e quante azioni uguali o simili siano state realizzate negli anni precedenti da altri attori, locali o internazionali, nello stesso territorio.

5. CONCLUSIONI: PROPOSTE PER L'ADOZIONE DI INDICATORI DI RISULTATO NELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA DELLA EUROREGIONE ADRIATICA

Sulla base delle riflessioni condotte nei capitoli precedenti, le conclusioni cercano di avanzare una proposta per dotare l'Euroregione e la cooperazione transfrontaliera di un sistema di monitoraggio e valutazione appropriato, capace nei prossimi anni di produrre informazioni e analisi atte ad elevare la qualità, l'efficacia e la legittimità della politica di integrazione.

Emergono innanzitutto delle raccomandazioni e dei vincoli utili a delimitare il campo della valutazione in un quadro di risorse scarse.

La valutazione dovrebbe essere realizzata con riferimento agli obiettivi specifici e quindi con indicatori di risultato per insiemi di progetti afferenti lo stesso tema e territori simili. Si tratta di articolare un'analisi della logica di intervento a livello meso quanto più integrata possibile, cercando di evitare il problema di attribuzione che devono affrontare le valutazioni di impatto a livello macro, e di superare la scarsa significatività in termini politico-programmatici delle valutazioni a livello micro. Occorre quindi individuare, ad esempio nel caso del programma CBC adriatico, tre obiettivi specifici (uno per priorità) ove concentrare gli sforzi di valutazione secondo un approccio step by step. Allo stesso modo l'Euroregione dovrebbe specificare temi simili di analisi. Le risorse per condurre le valutazioni, secondo il metodo qui proposto, possono essere mobilitate grazie al secondo obiettivo specifico della quarta priorità del CBC Adriatico: garantire informazioni, pubblicità e attività di valutazione (vedi allegato 1).

I criteri dovrebbero essere innanzitutto quelli di efficacia e sostenibilità, e in secondo luogo, a seconda delle risorse disponibili per la valutazione, di efficienza e utilità. Gli indicatori devono essere pochi e devono rispondere ai criteri Smart⁵³. Questi criteri appaiono particolarmente importanti considerando il problema della misurabilità a livello locale nei Balcani occidentali e la peculiarità della cooperazione transfrontaliera.

La selezione di pochi indicatori strategici deve tenere conto dei contenuti e peculiarità della cooperazione transfrontaliera, e quindi di:

- a. Alcuni obiettivi specifici del programma CBC adriatico in IPA e dell'Euroregione, intrecciati alle priorità delle agende di Lisbona e Göteborg, con particolare riferimento allo sviluppo di capacità e meccanismi per migliorare le politiche, le regolazioni, gli strumenti, gli investimenti e gli incentivi, le tecnologie (in senso largo) e l'offerta di servizi ai cittadini, in modo da raggiungere i risultati attesi.
- b. la peculiarità della cooperazione transfrontaliera in termini di creazione e rafforzamento di capitale sociale, di reti e flussi di persone, beni, servizi e capitali in un'ottica di partenariato tra territori in uno spazio transfrontaliero/transnazionale. I fattori di cui tenere conto in linea generale sono: ownership, equità e reciprocità, impegno politico e istituzionale duraturo delle autorità subnazionali innanzitutto, e quindi dei diversi attori territoriali se possibile in un approccio di sistema.
- c. la centralità della questione della governance multi-livello (e quindi dei processi di decentramento e di integrazione della cooperazione transfrontaliera nelle politiche complessive per lo sviluppo territoriale) e multi-attoriale (local democratic governance, accountability e partecipazione, costruzione delle capacità, mobilitazione di competenze), nel rispetto delle cosiddette 3C (coerenza, complementarità e coordinamento)

⁵³ Smart (specific, measurable, attainable, relevant, timebound): specifici rispetto al risultato-obiettivo specifico; misurabili; oggettivamente verificabili secondo le dimensioni di quantità, qualità, tempo, e disponibili a costi accettabili; pertinenti; e relativi a periodi temporali specifici.

- d. una lettura fondata sugli attori e le principali forze di cambiamento (i cosiddetti *key actors, driving forces o drivers of change*), l'analisi andrà quindi focalizzata sull'individuazione delle istituzioni, delle particolari strutture di mercato, delle organizzazioni sociali, considerando le interazioni tra di loro e in rapporto alla risorse naturali.
- e. una logica di intervento duratura che è di carattere processuale essendo la cooperazione transfrontaliera fondata su sistemi relazionali che dovrebbero portare ad un incremento del numero e della qualità dei flussi a beneficio dei diversi territori e dell'area vasta nel suo insieme.

Come si può notare tutti gli elementi rilevati formano una articolazione complessa da valutare che non può essere sintetizzata in alcuni indicatori quantitativi (il numero dei progetti, degli attori, delle reti, ...) e qualitativi (la densità delle relazioni, i cambiamenti dei comportamenti degli attori, ...). Vi è bisogno di una metodologia adeguata di analisi che, secondo anche quanto suggerito dalla stessa Commissione europea e da organismi internazionali, appare essere quella degli studi di caso del tipo sistematizzazioni, che comprendano indicatori sui risultati dei progetti a livello meso di carattere qualitativo e quando possibile di tipo quantitativo, da relazionarsi con indicatori di contesto sui territori specifici oggetto di intervento (quando disponibili).

E' importante che questa metodologia sia codificata e standardizzata in modo da garantire una lettura omogenea ed esercizi di comparazione (eventualmente allargabili anche ad altri programmi di cooperazione transfrontaliera). Attraverso gli studi di caso sarà inoltre importante generare dati e informazioni del tipo baseline, che consentano di definire target, e quindi di dotarsi effettivamente della capacità di misurare processi di miglioramento o meno delle condizioni contestuali. Gli studi di caso andranno infine relazionati alle iniziative di creazione e rafforzamento di strumenti statistici a livello territoriale sostenute dalla cooperazione europea e a cui partecipano anche entità italiane: come ad esempio l'Istat.

All'interno di ogni insieme di studi di caso per obiettivo specifico e territori simili si dovrebbe quindi considerare il seguente schema di logica di intervento o modello di cambiamento, che chiarisce i nessi e le tipologie di indicatori. Come esempio si è scelto l'obiettivo specifico del programma CBC Adriatico sul miglioramento delle capacità e del trasferimento della ricerca alle imprese attraverso la creazione di reti e la promozione di attività comuni. E' un esempio che è da approfondire e che può essere tradotto per altri obiettivi specifici.

Dal punto di vista istituzionale si presenta la proposta di creazione di un osservatorio o di un gruppo di lavoro permanente, in seno all'Euroregione adriatica e se possibile condiviso con altri programmi di cooperazione, che cominci a realizzare step by step studi di caso comparabili per insiemi di progetti omogenei o simili per tematiche e condizioni territoriali, in modo da poter impostare anche un lavoro di benchmarking.

Attraverso la realizzazione degli studi di caso dovrebbero essere raccolte nei territori le informazioni necessarie per creare una banca dati utile alla definizione dei target e dei baseline, che attualmente mancano alla cooperazione transfrontaliera. Questo dovrebbe procedere contemporaneamente ai progetti di assistenza tecnica dell'Ue che sono volti a dotare i paesi dei Balcani occidentali della capacità di rilevazione di dati omogenei e comparabili a livello territoriale, soprattutto per quanto concerne gli indicatori di contesto.

Operazioni

Analisi di contesto ed in particolare dei drivers of change rispetto al ruolo delle autorità locali, società civile e settore privato, nel quadro delle politiche, e rispetto ai principi di coesione sociale, sostenibilità, competitività



Cooperaz. Transfrontaliera = rafforzamento del capitale sociale, delle capacità degli attori chiave, di meccanismi per il cambiamento



Miglioramento delle politiche (+ 3C, +decentramento e + governance democratica locale), degli investimenti, degli incentivi, dei servizi, ...



Più efficacia nei risultati:
cambiamento del contesto

Tipologie di indicatori

Individuazione attori e processi chiave nei territori specifici dell'area transfrontaliera



Output: Reti nuove e rafforzate
Attori capacitati
Meccanismi attivati



Output/risultati: Norme e regole nuove e migliori
Maggiori risorse a livello locale e transfrontaliero
Incentivi nuovi e rafforzati
Servizi nuovi e migliori



Risultati: Accesso migliorato
Risorse, prodotti e processi migliorati
Più trasparenza

Esempio su obiettivo specifico CBC Adriatico miglioramento capacità e trasferimento ricerca

Dati e informazioni su università, centri di ricerca, sistemi di imprese per filiere specifiche, modalità di regolazione su territori specifici, creazione di baseline e definizione di target



N. reti nuove e rafforzate, densità delle reti e degli scambi tra centri di ricerca e con imprese

N. e qualità degli attori capacitati e dei meccanismi di sostegno al trasferimento attivati (servizi reali e finanziari)



Norme, regole, servizi nuovi e migliori su incentivi alla ricerca e al trasferimento tecnologico, coerenti, coordinati e complementari, aperti e trasparenti a livello territoriale e di area transfrontaliera
Maggiori risorse di personale, tecnologiche, finanziarie



Incremento accesso e utilizzo meccanismi, nuove tecnologie sviluppate e introdotte, stabilità delle collaborazioni tra ricerca e imprese, inclusione di nuovi attori, apertura delle reti transfrontaliere a livello europeo e globale

La realizzazione degli studi di caso dovrebbe essere inserita nel ciclo di vita della programmazione e quindi realizzata in tempi consoni alle esigenze di reperimento di raccomandazioni per definire bandi di gara per la raccolta di progetti, per la revisione della programmazione, per la realizzazione di eventi di comunicazione, per nutrire eventuali gruppi di lavoro tematici sulle lezioni apprese. Da questo punto di vista è essenziale che l'Euroregione e la cooperazione transfrontaliera adriatica si doti al più presto dell'osservatorio o gruppo di lavoro che inizi a condurre subito i primi studi di caso per gli ambiti individuati, comprendendo gli ultimi progetti Interreg, per i quali sarà possibile realizzare delle valutazioni di risultato a seguito della fine di queste iniziative.

Le informazioni raccolte potranno arricchire e migliorare l'analisi del contesto, costruire una base dati condivisa, raffinare la selezione degli obiettivi specifici e la decisione sulla distribuzione delle risorse, essere socializzate e introdotte nei nuovi progetti presentati ai primi bandi del programma CBC Adriatico.

A questo proposito sarebbe importante introdurre nei bandi la specificazione che i progetti da presentare dovrebbero prevedere la raccolta di informazioni e dati da condividere con l'osservatorio o il gruppo di lavoro e da socializzare a livello di programma. L'osservatorio potrebbe condividere una metodologia comune elaborando un semplice manuale di riferimento e le procedure necessarie. Tutti i progetti quindi dovrebbero contribuire alla creazione di una comune banca dati evolutiva. Dai diversi attori potrebbero provenire suggerimenti per il miglioramento del sistema di valutazione. I diversi attori potranno approfittare della banca dati e dell'osservatorio per migliorare l'elaborazione, il monitoraggio e l'auto valutazione delle azioni, utilizzando target e baseline.

L'osservatorio o gruppo di lavoro avrebbe infine il compito importante di redigere i rapporti di valutazione per i principali obiettivi specifici, da comunicare e condividere con i diversi stakeholder per nutrire il dialogo politico e le decisioni operative in quadro sempre più coerente, complementare e coordinato, in un processo di integrazione dei progetti e degli attori, sequenziale ed evolutivo. Questo compito dovrebbe realizzarsi in modo periodico per far crescere la conoscenza, capitalizzare le lezioni apprese, sostenere un processo di miglioramento continuo delle politiche.

L'osservatorio o gruppo di lavoro dovrebbe essere costituito dai diversi stakeholder responsabili del programma: rappresentanti delle autorità locali, centri di studio ed esperti indipendenti.

Gli studi di caso per la valutazione dovrebbero avere carattere partecipativo e allargato quanto più possibile, e quindi includere nel processo anche i beneficiari dei progetti e le comunità locali.

Gli studi di caso, le informazioni e i dati raccolti sistematicamente grazie al contributo di tutti i progetti, l'interazione con le iniziative di creazione e rafforzamento di strumenti statistici a livello territoriale, dovrebbero dunque concorrere a creare un sistema di capitalizzazione step by step a livello di programma e di Euroregione, cercando di analizzare anche l'impatto in generale sulle politiche regionali, nazionali e per l'area vasta. Per questo sarà necessario collegare il sistema di valutazione della cooperazione transfrontaliera con altri sistemi di valutazione esistenti (o da creare) sulle politiche ai diversi livelli.

Questo sistema potrebbe essere discusso, migliorato e diffuso attraverso il Gruppo di coordinamento strategico partenariale sulla cooperazione territoriale costituitosi a livello nazionale, e confrontarsi con altri programmi di cooperazione europei transfrontalieri e transnazionali e quindi con la Commissione europea..

ALLEGATO 1. PRIORITÀ, OBIETTIVI SPECIFICI E INDICATORI DEL PROGRAMMA CBC ADRIATICO PER LA PRIMA PRIORITÀ

Structure of the Priorities and specific objectives of the programme

Global objective:	Strengthening of sustainable development capabilities of the Adriatic region through a concerted strategy of action between the partners of the eligible territories
Priorities	Specific objectives
I. ECONOMIC, SOCIAL AND INSTITUTIONAL COOPERATION	
1. Strengthening research and innovation in order to contribute to competitiveness and increasing the development of the Adriatic area through economic, social and institutional cooperation	Improving research capacity, also by increasing levels of competence, encouraging the transfer of innovation by the creation of networks between the entrepreneurial, institutional, academic, training and research sectors, and principally by promoting joint activities
	Incentivising the territorial and productive systems to invest in research and innovation through diversified and innovative offers of financial instruments
	Creation of new, and strengthening of existing cooperation networks in social, labour and health policy
	Promoting innovative services to the citizenry through the exchange of technical and government expertise and the exchange of best practice between governments and local/public authorities
II. NATURAL AND CULTURAL RESOURCES AND RISK PREVENTION	
2. Promoting, improving and protecting natural and cultural resources also through joint management of technological and natural risks	Improvement and defence of the coast, also through joint management of the sea and coastal environment and risk prevention.
	Strengthening institutional ability to preserve and manage natural and cultural resources through regional cooperation
	Development of renewable energy sources and energy conservation
	Sustainable development of the competitiveness of Adriatic tourist destinations by improving quality and market-oriented package tours to the area getting the best from cultural and natural resources
III. ACCESSIBILITY AND NETWORKS	
3. Strengthening and integrating existing infrastructure networks, promoting and developing transport, information and communication services	Development of port, airport systems and connected services, guaranteeing interfunctionality and integration between existing transportation networks
	Promoting a system of sustainable transport services to improve links in the Adriatic area
	Increasing and developing communication and information networks and access to them
IV. TECHNICAL ASSISTANCE	
4. Guarantee management, implementation, monitoring, control and evaluation of the Programme.	Improving administration and implementation of the Programme
	Guaranteeing information, publicity and evaluation activities

Priority 1 – Economic, social and institutional cooperation

Output indicators

NAME	TARGET	DATA SOURCE
Number of projects		
Total Number of projects	65	Monitoring
<i>Number of projects: Research and Innovation</i>	10	Monitoring
<i>Number of projects: Financial Support for innovative SMEs</i>	20	Monitoring
<i>Number of projects: Social, Labour and Health Networks</i>	15	Monitoring
<i>Number of projects: Institutional Cooperation</i>	20	Monitoring
Types of projects		
Developing common policies and strategies	25	Monitoring
Developing common tools	25	Monitoring
Developing pilot actions	13	Monitoring
Developing common feasibility studies	2	Monitoring
Partnership		
Number of Projects involving 2 – 4 partners	> 60%	Monitoring
Number of Projects involving 5 – 8 partners	> 35%	Monitoring
Number of Projects involving more than 8 partners	> 5%	Monitoring
Number of Projects involving 2 – 3 countries	> 60%	Monitoring
Number of Projects involving 4 – 6 countries	> 35%	Monitoring
Number of Projects involving more than 6 countries	> 5%	Monitoring
Specific Outputs		
N° of research activities supported	15	Monitoring
N° of RTD/Innovation networks created	10	Monitoring
N° of university/research centres involved	10	Monitoring
N° of SMEs assisted of which:	30	
N° of female SMEs assisted;	15	
N° of SMEs developing environmental products	8	Monitoring
N° of new companies assisted of which:	15	
N° of female SMEs assisted;	7	
N° of SMEs developing environmental products	3	Monitoring
N° of projects developing collaboration in the field of public services	10	Monitoring
N° of people participating in joint education or training activities	300	Monitoring
N° and type of facilities improved (social, health, labour)	10	Monitoring
N° of projects strengthening institutional capacity	20	Monitoring

Result indicators

NAME	TARGET	DATA SOURCE
N° of new services/products/process developed with cross-border partners	15	Monitoring
Increase in turnover in SMEs assisted (already existing)	25	Surveys / Evaluation report
% of new company assisted surviving more than 18 months	70%	Surveys / Evaluation report
Percentage of population accessing social, health and labour facilities	30%	Surveys / Evaluation report
N° of beneficiaries involved, described by type	700	Monitoring

Fonte: Ipa Adriatic Cross-Border Cooperation Programme 2007cb 16 Ipo 001, p. 76,
http://db.interregadriatico.it/ambienti/interadriatico/unica/allegati/struttura_portale/2008641319260.comm_native_c_2008_1073_f_en_annexe_1.pdf

ALLEGATO 2. INDICATORI SULLA CREAZIONE DI RETI SCIENTIFICHE E TECNOLOGICHE

D.1 Creation and development of scientific and technological networks

LEVEL	PCM APPROACH	INTERVENTION LOGIC	EXPECTED INDICATOR
PROGRAMME	OVERALL OBJECTIVES	OBJECTIVES OF THE PROGRAMME	<p>IMPACT INDICATORS</p> <p>Increased gross domestic (spatial) expenditure by source of funds on R&D as a percentage of GDP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Industry ■ government <p>No of new Technology transfer centres created in the space concerned.</p> <p>Nr. of innovative products disseminated in the market thanks to transnational R&D networks created in the space.</p> <p>No of new patent applications in the space to the European Patent Office, per million inhabitants.*</p> <p>Increased venture capital investments in innovative SMEs as a percentage of GDP in the space – early stage.*</p>
PRIORITY	RESULTS (PURPOSE)	SPECIFIC OBJECTIVE OF PROGRAMME/ PROJECTS	<p>RESULT INDICATORS</p> <p>No of permanent networks established following the project's activities.</p> <p>No of tools for technology transfer between public (universities) and private (SMEs) bodies in different countries adopted in the regions/countries of the space.</p> <p>No of public-private permanent exchange programmes/scholarships established during the programming period.</p> <p>Amount of SME investment in R&D in the space.</p>
MEASURE	ACTIVITIES (RESULT)	RESULTS, REALISATIONS AND PRODUCTS	<p>OUTPUT INDICATORS</p> <p>No of transnational cooperation networks created including SMEs and universities/research institutions.</p> <p>No of common methodologies/action plans developed on transnational cooperation between SMEs and research centres on R&D.</p> <p>No of public/private transnational partnerships created for technology transfers.</p> <p>No of twinning projects involving technology transfer institutions in the space:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ including international centres of R&D excellence <p>No of transnational master courses on R&D created by public-private networks.</p> <p>No of guidelines/studies produced on joint financial engineering instruments for R&D in SMEs.</p> <p>No of seminars/training courses delivered for promoting the knowledge and the use of joint financial engineering instruments in SMEs.</p>
PROJECT	ACTIVITIES (RESULT)	RESULTS, REALISATIONS AND PRODUCTS	<p>OUTPUT INDICATORS</p> <p>No of R&D SMEs/private partners involved in the network:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ per region/country ■ per dimension (small or medium) ■ per area (rural/urban) <p>No of scholarships financed by SMEs in Universities/Research institutions.</p> <p>No of personnel belonging to each network partner taking part in exchange programmes within the network:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ per gender ■ per age ■ per country/region <p>No of students taking part in R&D master courses:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ per age ■ per region/country ■ per gender <p>No of people attending seminars on joint financial engineering instruments for SMEs:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ per region/country ■ per dimension of the enterprise

D.2 Enhancement of regional R&TD and innovation capacities

LEVEL	PCM APPROACH	INTERVENTION LOGIC	EXPECTED INDICATOR
PROGRAMME	OVERALL OBJECTIVES	OBJECTIVES OF THE PROGRAMME	<p>IMPACT INDICATORS</p> <p>Increased e-government usage by individuals and enterprises in the space.^a</p> <p>Increased e-government online availability in the space.^a</p> <p>Increase gross domestic (spatial) expenditure on R&D by source of funds as a percentage of GDP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Industry ■ government
PRIORITY	RESULTS (PURPOSE)	SPECIFIC OBJECTIVE OF PROGRAMME/ PROJECTS	<p>RESULT INDICATORS</p> <p>No of applications for EU funding presented in the space for R&D.</p> <p>No of permanent common instruments/tools adopted for R&D exchanges between regions.</p> <p>No of R&D personnel in the PAs of the space.</p>
MEASURE	ACTIVITIES (RESULT)	RESULTS, REALISATIONS AND PRODUCTS	<p>OUTPUT INDICATORS</p> <p>No of transnational risk capital studies/plans developed for regional support to SMEs.</p> <p>No of twinning projects related to e-governance development involving at least 3 different regions/'countries' Public Administrations.</p> <p>No of networks created to support regional good practices exchanges in R&D.</p> <p>No of on-line databases created containing good practices in the field of Technological Innovation in the space.</p>
PROJECT	ACTIVITIES (RESULT)	RESULTS, REALISATIONS AND PRODUCTS	<p>OUTPUT INDICATORS</p> <p>No of study visits/exchanges between public administration personnel.</p> <p>No of participants in transnational seminars/workshops/conferences on innovation strategies at regional level.</p> <p>No of personnel trained in the use of financing instruments for promoting R&D (e.g. 6th Framework Programme).</p> <p>No of brochures on innovation strategies distributed at regional level.</p>

Fonte: Interact “*Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes*”, maggio 2006

ALLEGATO 3. INDICATORI ESPON 3.3 PER LA VALUTAZIONE DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLE STRATEGIE DI LISBONA E GÖTEBORG

Determinant	3.3 Indicator	42 Spring indicator (2003)	14 Short list indicator	ESPON references
<i>Innovation & Research³</i>	Internet users	II.3.1		project 1.2.2
	Firms with internet access	II.3.2		project 1.2.2
	Available e-government services			
	Universities students			project 1.1.2 (w. gaps)
	Innovative dependency index			ESPON DB
	Population with tertiary education			ESPON DB (w. gaps)
	Population in life-long learning	1.5		
	Research Centres			project 2.2.1
	Old and new technologies	III.3.3		project 1.2.2
	<i>Global-Local interaction</i>	General environmental concerns	V.7.2; g/f	
Specific environmental concerns		V.7.2		
Manufacturing enterprise				
Products trademarks				
Energy self-sufficiency index		V.2	Energy intensity of the economy	project 2.1.4
FDI intensity		III.6.6		
Trade integration of goods		III.6.4		
Trade integration of services		III.6.5		project 1.3.1
Degree of Vulnerability in Europe			Volume of freight transport relative to GDP	
Typology Multimodal Accessibility Potential		V.3		project 2.1.1
	Fiscal pressure	e d		
	Labour - cost index (2000:100) - NSA			
	Long-term interest rate			
	Research Centres			
	Credit institutions			
			Financial market integration (convergence in bank lending rates)	
				project 2.2.1 project 3.3
			Employment rate	
	Insurance companies capitalisation - end of period - Billiards of euro - NSA			
	Population change	III.6.1		
Tourists inbound			ESPON DB	

<hr/>				
Tourists outbound				
<hr/>				
Students inbound				
<hr/>				
Students outbound				
<hr/>				
Researchers inbound				
<hr/>				
Researchers outbound				
<hr/>				
Quality ^a	Active people Consumption per capita Level of employment Consumer price index Hospital beds Hotel beds	I.1.1 a.1 I.1 III.1.1	GDP per capita (PPS) Employment rate	ESPON DB ESPON DB ESPON DB
<hr/>				
	Cultural opportunities Typology Multimodal Accessibility Potential Old and new technologies Municipal waste generation Hazardous waste generation Municipal waste recycling Degree of vulnerability in Europe Total greenhouse emissions Total gross abstraction of freshwater CO ₂ emissions			project 2.1.1 project 1.2.2 project 3.3 project 1.3.1
<hr/>				
		III.3.3 V.5 V.1 V.7.1; V.7.2	Total greenhouse gases emissions	
<hr/>				
	Confidence in EU Commission			
<hr/>				
	Confidence in EU Council of Ministers			
<hr/>				
	Confidence in EU Parliament			
<hr/>				
	National public participation European public participation Early school leavers Inequity of regional income distribution Persons aged 0-17 who are living in households where no one works At-risk-of-poverty rate before social transfers Female employment Fertility rate Healthy life years	IV.5.1 IV.1 IV.7 IV.2.2 I.2.1	Long-term unemployment rate At-risk-of-poverty rate	
<hr/>				
Resources and funds	R&D expenditure (firms) National aids Human capital expenditure (pps per capita) Employment expenditure (pps per capita) Climate and natural resources	II.2.1 III.5 II.1	R&D expenditure IT expenditure Spending on human resources (public expenditure on education)	project 2.1.2
<hr/>				

expenditure pps per capita		
Efficiency and accessibility		project 2.2.1
Public Health expenditure pps per capita	III.5	
Poverty and age expenditure pps per capita	III.5	
EU funds spending		project 2.2.2
Economic resources	III.1.1	

Fonte: European Spatial Planning Observation Network: <http://www.espon.eu/>. CEIS Tor Vergata, *Territorial dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy*, dicembre 2006

ALLEGATO 4. INDICATORI SUL DECENTRAMENTO

Examples of indicators used in EC Decentralisation support programmes (work in progress)

No.	Indicator	Type	Comments	Source
Objective 1: Promote legal reform enabling decentralisation				
1	# of proposals to review laws and regulations enabling decentralisation	Outcome	Indicators for both proposals and changes in legislation are needed, as the legislative process can be time-consuming	review of parliamentary documents
2	# of laws and regulations reviewed and/or created enabling decentralisation	Outcome	Indicators for both proposals and changes in legislation are needed, as the legislative process can be time-consuming	review of government documents and legislation
Comment: It is also useful to observe the evolution over time of the ratio of # of proposals to # of legal changes to see how performing and flexible the legal system is.				
Objective 2: Enhance human, administrative and financial capacities of actors involved in the decentralisation process				
3	% of local government staff having benefited from capacity building actions	Output	Indicates the scope of capacity building actions	programme/ project reports
4	% of all local government staff having completed capacity building actions who say they are using the acquired skills in their job	Outcome	Indicates if capacity building actions have enhanced the capacities of local staff; at the same time means of improving capacity building actions	post-training survey or sample survey, 6 months after training
5	% of national budget transferred to local authorities	Output	Indicates the willingness of central governments to transfer responsibilities to local governments	financial records of the central government
6	% increase in locally generated revenues	Outcome	measures the local governments' capacity to operate	financial records of local governments
Objective 3: Increase the quality and supply of basic local services				
7	# of basic local service infrastructures constructed and/or rehabilitated that are managed by local authorities	Output	measures to which degree local governments manage local public infrastructures	project/programme reports
8	# of personnel transferred to local level, as compared to # foreseen in the legislation	Outcome	measures to which degree local governments manage local public infrastructures	TBV
Objective 4: Enhance local democratic governance and accountability				
9	% of local development plans, by targeted local governments, designed with participatory approach	Output	Indicates the degree of citizen participation	review of local development plans; eventually
10	# of local governments, as compared to total, that undertake procedures to enhance municipal management transparency	Outcome	indicator for local governments' accountability; actions can be dissemination of financial reports & budget, dissemination of summary of council meetings,....	Interviews with NGOs, media Interviews with local government officials
Objective 5: Support local development				
11	# of persons having benefited from local capacity building actions to promote income generating activities, as compared to active population of the region targeted by the programme (UNIT: Disaggregate by sex, age and where appropriate by other targeted groups (minority groups, ...))	Output	measures the scope of capacity building actions to promote income generating activities	programme/ project reports

Fonte: EuropeAid (2007), *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*, Reference Document n. 2, Tools and Method Series

ALLEGATO 5. INDICATORI SULL'ACCOUNTABILITY

Component	Areas of change	Criteria/Indicators
Enabling environment	<p>Opportunities and obstacles that determine the type/degree of V&A exercised by different individuals, groups and agencies</p> <p>Entry point for donors V&A interventions</p> <p>Donors strategies for V&A</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Availability , appropriateness and enforcement of policy and regulatory framework • Availability , transparency and accessibility of information • Clarity and purpose of donors' strategies • Identification of challenges and obstacles for V&A
Institutional, organisational and individual capacities	<p>State institutions' capacity to respond to citizens' voice and to exercise accountability</p> <p>Technical skills to develop and maintain systems for accountability</p> <p>Capacity of CSOs to engage in advocacy and policy dialogue</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Changes to human resource management of civil service and incentives for accountable behaviour • Greater engagement of CSOs in policy processes (e.g. CSOs are more vocal, informed, inclusive) • Better coordinated and influential networks of non-state actors • More accessible and responsive public officials or institutions • Increased political and legal capacity of public officials to act according to formal rules
V&A channels	<p>Involvement and support for agents, actors, CSOs</p> <p>Opening of democratic spaces and process for people to express their voice, engage in dialogue and claim rights</p> <p>Approaches, methods, tools for engagement and policy dialogue</p> <p>Concrete mechanisms to express voice and hold to account</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction or improvement of formal and informal consultation mechanisms with citizens and civil society organisations, e.g. citizen report cards, citizen juries, structured consultations around policy processes. • Greater involvement of different actors and channels e.g. political parties, citizens' watchdogs, ombudsmen, legislative oversight mechanisms, professional associations • Direct involvement/consultation with vulnerable and otherwise excluded groups • Diverse and independent media • Availability and functioning of concrete mechanisms for exercising accountability • Increased accountability and legitimacy of V&A actors
Changes in policy, practice, behaviour and power relations	<p>Responsiveness and accountability of state institutions</p> <p>Action on citizens' voices and claims</p> <p>Power relations and dynamics</p> <p>Equality and inclusion of vulnerable groups</p> <p>Regulatory and policy framework</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Increased government responsiveness to citizens demands • Complaints and legal redress mechanisms in place and enforced • More equitable and increased access to services • Increased transparency responsiveness of public sector budgets • Greater gender parity in state and no state institutions • More accessible and equitable justice mechanisms • Decrease in level of discrimination against women, ethnic groups etc.
Broader development outcomes	<p>Poverty</p> <p>Democracy</p> <p>Human development</p> <p>Growth</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional changes, e.g. land reform, constitutional amendments • Improved governance e.g. separation of powers, transparency, corruption, compliance to human rights commitments etc. • Improvements in key human development indicators, e.g. education, health, etc. • Improvement in economic growth rates and sustainability

Fonte: ODI (2007), "Evaluation of Citizens' Voice and Accountability. Evaluation Framework. Methodological Guidance for Country Case Studies"

ALLEGATO 6. INDICATORI SUL PARTENARIATO

Dimensione	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti di verifica
1. Coinvolgimento e dialogo politico	Il processo partenariale è inserito in accordi interistituzionali o tra le parti sociali	Esistenza e numero di protocolli bilaterali	Documenti esistenti
		Esistenza di impegni reciproci negli accordi	Documenti esistenti
	Il processo partenariale prevede un dialogo politico	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Numero di missioni istituzionali ➤ % realizzata (previste/realizzate) 	Interviste Documenti esistenti
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Numero di missioni tecniche ➤ % realizzata (previste/realizzate) 	Documenti esistenti
		Esistenza di meccanismi di decisione congiunti tra le parti Esistenza di tavoli tematici e N° incontri realizzati Esistenza di commissioni miste e N° incontri realizzati	Interviste Documenti esistenti
		Grado di soddisfazione e giudizio sul processo di dialogo e concertazione	Interviste
2. Natura sistemica del partenariato	I progetti hanno contribuito alla creazione di legami tra enti omologhi in Italia e nei paesi partner.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Frequenza dei contatti tra strutture omologhe in Italia e nel paese partner ➤ Esistenza di infrastrutture permanenti di dialogo 	Interviste Documenti esistenti
		Grado di soddisfazione in merito ai contatti tra strutture omologhe in Italia e nei paesi partner	Interviste
	Le relazioni tra i partner italiani e locali (amministrazioni, enti economici, società civili) in un'ottica di cosviluppo (con eventuali ritorni per i territori italiani) sono state create e rafforzate	Presenza/assenza di scambi – economici, di informazione, formazione, servizi, conoscenze o di altro tipo avviati attraverso i progetti e che proseguono	Interviste
		Direzione degli scambi (dall'Italia verso paese partner e viceversa)	Interviste
		Presenza di componenti “di ritorno” nei progetti	Interviste
	Il partenariato ha una sua continuità nel tempo	Continuità della relazione	Interviste
		Continuità nella partecipazione dei diversi attori	Interviste

Dimensione	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti di verifica
3. Le 3 C nel processo partenariale	Coerenza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ I progetti hanno preso in considerazione le politiche interne e i documenti di programmazione nei paesi partner o sistemi di rilevazione partecipata dei bisogni ➤ Grado di soddisfazione delle autonomie locali e delle parti sociali italiane rispetto alla 	Documenti esistenti Interviste
	Coordinamento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Esistenza di strutture e strumenti per il coordinamento con altri attori locali ➤ Esistenza di strutture e strumenti per il coordinamento con altri attori internazionali 	Documenti esistenti Interviste
	Complementarietà	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Esistenza di altri programmi e progetti paralleli ➤ Le attività non si sovrappongono a quelle di altri attori 	Documenti esistenti
4. Grado di partecipazione	Sussidiarietà orizzontale: mobilitazione del territorio	Numero di attori coinvolti	Documenti esistenti
		Presenza di diversi attori del territorio (università, imprese, enti di ricerca, camere di commercio)	Documenti esistenti, Interviste
		Coinvolgimento nei progetti delle associazioni del	Documenti esistenti Interviste
		Partecipazione ai progetti di livelli diversi delle amministrazioni coinvolte: Province, Comuni, Municipi; diversi assessori, dipartimenti; partecipazione di enti parapubblici (agenzia di sviluppo locale, ambientali ecc)	Documenti esistenti Interviste
	Sussidiarietà verticale	Partecipazione del livello superiore (attori nazionali e sopranazionali)	Documenti esistenti
		Accesso a finanziamenti UE	Documenti esistenti
Accesso a finanziamenti del Ministero affari esteri		Documenti esistenti	
Accesso a finanziamenti della Regione		Documenti esistenti	
5. Rafforzamento istituzionale, decentramento e democratizzazione	Il partenariato si occupa di rafforzamento istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presenza di azioni volte specificamente al rafforzamento istituzionale ➤ Inclusione del rafforzamento istituzionale tra i risultati attesi 	Documenti esistenti Interviste

Dimensione	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti di verifica
	Il partenariato si occupa del tema del decentramento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presenza di azioni volte specificamente decentramento ➤ Inclusione del decentramento tra i risultati attesi 	Documenti esistenti Interviste
	Il partenariato si occupa del tema della democratizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presenza di azioni volte specificamente alla democratizzazione ➤ Inclusione della democratizzazione tra i risultati attesi 	Documenti esistenti Interviste
	Il partenariato ha contribuito in modo soddisfacente alla crescita delle capacità tecniche di gestione e di intervento e delle capacità di buon governo, inclusione sociale, stabilizzazione ecc.	Presenza nei documenti di progetto della componente rafforzamento delle capacità tecniche e istituzionali dei partner locali	Documenti esistenti
6. Appropriazione da parte dei partecipanti	Esistenza di una reale appropriazione dei progetti realizzati	Partecipazione attiva dei partner ai progetti	Interviste
		Percezione di appropriazione delle	Interviste
		Assunzione di responsabilità finanziarie e di gestione diretta da parte dei partner	Documenti esistenti Interviste
		Presenza di un'analisi dei bisogni	Documenti esistenti
		Partecipazione attiva dei partner nell'elaborazione dell'analisi dei bisogni	Documenti esistenti Interviste
	Esistenza di una reale appropriazione della relazione partenariale	Giudizio sul grado di appropriazione del partenariato da parte dei partecipanti	Interviste
	Rafforzamento delle vocazioni territoriali dei partner	Grado di interesse dei territori verso le tematiche	Interviste
		Presenza di un'analisi delle vocazioni del territorio in rapporto ai progetti	Documenti esistenti
	Esistenza di una valutazione congiunta delle iniziative realizzate	Grado di collaborazione sulle valutazioni effettuate	Interviste
I progetti di cui si occupa il partenariato si concentrano su priorità condivise	Meccanismi di codecisione delle priorità	Interviste	
7. Efficacia, impatto e sostenibilità	Sono rilevabili risultati tangibili sui territori coinvolti nel partenariato	Numero di: <ul style="list-style-type: none"> ➤ ore di formazione ➤ strutture realizzate/riabilite ➤ eventi ➤ scambi di risorse umane ➤ borse di studio 	Documenti esistenti Interviste

Dimensione	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti di verifica
8. Qualità nella gestione progettuale e finanziaria		Adozione ufficiale di alcune politiche a livello pubblico, sociale ed economico, nazionale o locale	Interviste
	Sono stati raggiunti i risultati previsti (efficacia)	Azioni realizzate/azioni previste	Documenti esistenti Interviste
	Le azioni hanno prodotto un impatto sulla popolazione	<ul style="list-style-type: none"> ➤ incremento del tasso di scolarizzazione nell'area di intervento ➤ incremento della % di popolazione che ha accesso a cure sanitarie ➤ ... 	Documenti esistenti Interviste
	La gestione progettuale è stata efficace	<ul style="list-style-type: none"> ➤ % di rapporti consegnati entro le scadenze ➤ % di rapporti di avanzamento approvati immediatamente ➤ Trasparenza nella gestione e nel coordinamento (percezione) ➤ Flessibilità e capacità di adattamento (percezione) 	Documenti esistenti Interviste
	La gestione finanziaria è stata efficace	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presenza di procedure contabili chiare ed efficaci ➤ % delle risorse spese entro le scadenze previste 	Documenti esistenti Interviste
9. Innovatività in termini di nuove modalità di mobilitazione di risorse finanziarie	Soggetti privati nella provincia/comune italiano hanno finanziato le azioni	Entità del finanziamento da parte di soggetti privati italiani in specie e in natura	Documenti esistenti Interviste
	Soggetti privati nel paese partner hanno finanziato le azioni	Entità del finanziamento da parte di soggetti privati del paese partner, in specie e in natura	Documenti esistenti Interviste

Dimensione	Criteri di giudizio	Indicatori	Fonti di verifica
	Sono stati attivati meccanismi alternativi di finanza per lo sviluppo	<p>Presenza di meccanismi alternativi quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ prelievo addizionale da parte dell'amministrazione pubblica ➤ destinazione di una quota del proprio fatturato sia degli investimenti in pubblicità per iniziative e campagne di solidarietà da parte di un'impresa ➤ incentivi pubblici fiscali e finanziari a favore dei privati che, con carattere di volontarietà, si impegnino a finanziare con donazioni o investimenti attività di cooperazione allo sviluppo 	<p>Documenti esistenti Interviste</p>
10. Innovatività in termini di risultati prodotti	Il partenariato ha intrapreso azioni mai realizzate prima in quel territorio partner	Numero di azioni uguali/simili realizzate nel territorio partner nei 5 anni precedenti da altre cooperazioni (decentrata,	Documenti esistenti Interviste
	Il partenariato ha utilizzato metodologie innovative	Sono state realizzate azioni in cui sono state utilizzate tecnologie avanzate (informatiche, ingegneristiche, ecc)	Documenti esistenti Interviste
		Sono stati utilizzati metodi di decisione/programmazione innovativi	Documenti esistenti Interviste
	Sono state realizzate azioni basate su una particolare eccellenza del territorio (qui e là)	Presenza nel partenariato di soggetti espressione di eccellenza di un territorio (in ambito culturale, tecnologico, industriale ecc)	Documenti esistenti Interviste
	Tali azioni hanno rappresentato una parte significativa nell'ambito delle azioni realizzate	Numero di azioni che coinvolgono le "eccellenze" sul totale delle azioni realizzate nell'ambito del partenariato	Documenti esistenti Interviste
		Contributo, in specie e/o in natura, del polo/istituto alle azioni realizzate	Documenti esistenti Interviste

Elaborazione CeSPI