

COSTRUIRE UNA EUROREGIONE ADRIATICA DI QUALITA'

di Andrea Stocchiero,

Pietro Paolo Proto, Marta Piccarozzi

Executive Summary

dei lavori:

“Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale nell’area Adriatica: quali prospettive?”

di Pietro Paolo Proto;

“La programmazione per lo sviluppo locale nei Balcani”

di Marta Piccarozzi

“Per una cooperazione di qualità nell’area Adriatica. Quali indicatori della Euroregione per la cooperazione transfrontaliera adriatica nel quadro delle agende di Lisbona e Goteborg?”

di Andrea Stocchiero

PROGETTO ADRI.EUR.O.P.

“ADRIATIC EUROREGION OPERATIONAL PLAN”



AdriEurOP



con il sostegno della



Settembre 2008

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	3
LE PROSPETTIVE DEL GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE RISPETTO ALL'EUROREGIONE ADRIATICA	4
LA PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE NEI BALCANI.....	6
ORIENTAMENTI SUGLI INDICATORI DELLA EUROREGIONE PER LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ADRIATICA NEL QUADRO DELLE AGENDE DI LISBONA E GOTEBORG.....	9

EXECUTIVE SUMMARY

Il presente documento, realizzato nel quadro del progetto Interreg Adri.Eur.O.P¹, è parte di un percorso di riflessione finalizzato a sostenere la costruzione dell'Euroregione Adriatica e più in generale di una cooperazione territoriale di qualità.

E' infatti sempre più sentita a tutti i livelli (internazionale, europeo, nazionale e locale) l'urgenza di definire e applicare politiche più efficaci, che sappiano rispondere a una serie di crisi complesse che coinvolgono direttamente i cittadini nei loro luoghi concreti di vita.

Lo stesso processo di europeizzazione ha bisogno di acquisire maggiore credibilità e legittimità, considerati gli scacchi delle mancate ratifiche prima della Costituzione europea e poi del Trattato di Lisbona in alcuni Paesi membri.

In questo quadro la cooperazione territoriale volta a sostenere la creazione di società più coese, competitive e sostenibili in spazi transfrontalieri e transnazionali di area vasta che condividono beni e problematiche comuni, si trova a percorrere un passaggio cruciale: dalla fase di articolazione di reti tra i diversi soggetti territoriali, a quella di realizzazione di iniziative condivise concrete. E' questo il problema dell'efficacia delle politiche di cooperazione.

La questione può apparire semplice ma non è banale. Occorre creare nuovi strumenti di governance dall'Euroregione al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Occorre integrare, allineare, coordinare, complementare e rendere coerente la cooperazione territoriale nei piani di sviluppo locale delle diverse entità coinvolte. Occorre dotarsi di un sistema di monitoraggio e di valutazione per capire come rendere maggiormente efficace la cooperazione, imparando dalle esperienze e valorizzando questa conoscenza per ri-programmare gli interventi. Su questi tre aspetti il CeSPI ha realizzato delle analisi che cercano di approfondire le problematiche per proporre alcune azioni rilevanti per la costruzione di una Euroregione adriatica di qualità. Di seguito si presentano le principali conclusioni (executive summary) di queste analisi, rimandando alla lettura dei documenti completi per un maggiore approfondimento².

Prima di presentare la sintesi, è utile richiamare gli elementi di successo dei casi di Euroregione³ che rappresentano altrettante sfide per la costruzione di quella adriatica:

- i) la mobilitazione politica che non può essere ristretta solo ad alcune élite ma che deve divenire un impegno politico riconosciuto a livello trasversale dalle diverse forze politiche, in modo bipartisan (si veda ad esempio il caso di Euroregione il cui Consiglio è composto da membri raggruppati per appartenenza politica).

¹ Per ulteriori notizie sul progetto si rimanda al sito ufficiale: <http://www.adriaticeuroregion.org/it/?kid=57>.

² "Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale nell'area Adriatica: quali prospettive?" di Pietro Paolo Proto; "La programmazione per lo sviluppo locale nei Balcani" di Marta Piccarozzi; "Per una cooperazione di qualità nell'area Adriatica. Quali indicatori della Euroregione per la cooperazione transfrontaliera adriatica nel quadro delle agende di Lisbona e Goteborg?" di Andrea Stocchiero.

³ Si vedano a questo proposito le analisi di M. Perkmann, "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation", Department of Sociology, Lancaster University, 2002, "The construction of the new scales: a framework and case study of the Euregio Cross border region" (2005), e "Cross-Border Co-Operation As Policy Entrepreneurship: Explaining The Variable Success Of European Cross-Border Regions", Working paper, University of Warwick (2005); lo studio di Pietro Paolo Proto "Indagine sulle Euroregioni. Quali prospettive per l'area adriatica?", CeSPI, sostenuto grazie al progetto Interreg IIIA sul Segretariato Adriatico, guidato dalla Regione Marche.

- ii) La mobilitazione dei diversi attori della società civile e il coinvolgimento di attori chiave su questioni prioritarie, pena l'irrelevanza dell'Euroregione. L'importanza di articolare l'Euroregione sul coinvolgimento delle Municipalità quali enti diffusi e prossimi ai cittadini. La creazione di un Forum per lo sviluppo adriatico (così come quello baltico).
- iii) L'instaurazione di rapporti armoniosi con i governi centrali, pur dipendendo le opportunità dai diversi processi di decentramento e da questioni politiche di non poco conto (si pensi alla situazione in Bosnia-Erzegovina e al contrasto tra Serbia e Kosovo).
- iv) La dimensione contenuta, e però nel caso dell'area vasta dell'Euroregione Adriatica la necessità di identificare con attenzione il valore aggiunto⁴ concentrando l'impegno su poche e chiare priorità di azione⁵.
- v) La costruzione di capacità specifiche dell'Euroregione relativamente alla strategia e alle priorità individuate (tra queste il ruolo di governance, capitalizzazione-valutazione e lobby), in modo da farne un punto di riferimento rilevante per i diversi attori a livello orizzontale e verticale⁶.

LE PROSPETTIVE DEL GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE RISPETTO ALL'EUROREGIONE ADRIATICA

Il 5 luglio 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il Regolamento (ce) n. 1082/2006 che istituisce il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (Gect): composto di 18 articoli, esso è entrato in vigore dall'1 agosto 2007. L'obiettivo è quello di "facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale, denominata «cooperazione territoriale» tra i suoi membri, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale"⁷. Il Gect è dotato di personalità giuridica, che gli consente di agire in nome e per conto dei propri membri sulla base di competenze assegnategli nell'ambito di una Convenzione da questi sottoscritta. Può essere soggetto di diritto pubblico. Il Gect deve essere costituito da enti presenti su almeno due stati membri e possono farne parte Stati membri, enti regionali, enti locali ed enti di diritto pubblico. La partecipazione di membri di paesi esterni all'Unione europea non è esclusa, purché la legislazione dei paesi terzi interessati o gli accordi tra questi e gli Stati membri lo consentano.

Una delle motivazioni principali che ha portato al Gect è stata quella di creare uno strumento standard che consentisse a tutti i paesi membri di promuovere e realizzare azioni di cooperazione territoriale e di creare organismi che la potessero gestire dotati di personalità giuridica. In Italia, ad esempio, la mancata ratifica dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid del 1985 fa sì che Euroregioni e

⁴ Il valore aggiunto dipende principalmente dalla particolare scala territoriale e dal principio di sussidiarietà: per cui si identificano a livello di Euroregione compiti che possono essere realizzati meglio rispetto a quello inferiore e superiore.

⁵ Ad esempio, nel caso di Euroregione le priorità sono il marketing territoriale comune e la promozione della cultura; nel caso dell'Euroregione baltica la lobby rispetto alle Reti Trans-Europee, la cooperazione sanitaria e per l'innovazione, la difesa degli hotspots ambientali e la diversificazione delle fonti energetiche, avendo come priorità trasversali il buon governo, le pari opportunità e i giovani.

⁶ Si vedano a questo proposito il caso dell'Euroregione baltica (www.euroregionbaltic.eu) per la formulazione della strategia e del piano di sviluppo comune; e la realizzazione del progetto Baltic Euroregional network (BEN) per la applicazione di strumenti volti al rafforzamento delle capacità delle Euroregioni (scambi di conoscenza e di esperienze; formazione; promozione del dialogo con le autorità centrali; formulazione di raccomandazioni politiche, costruzione della strategia e apprendimento di buone pratiche) (www.benproject.org).

⁷ Art. 1, par. 2 del Regolamento 1082/2006.

comunità di lavoro non possano godere della personalità giuridica, il che non consente loro di presentare domanda di finanziamento come entità autonome e distinte da quelle degli enti che sono loro membri.

A giugno del 2008, secondo quanto riportato da Comitato delle Regioni e Segretariato Interact, meno della metà (13) dei paesi membri avevano recepito il Regolamento Gect: Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Regno Unito e Ungheria. In Belgio il regolamento è stato recepito dalle Fiandre. Ne consegue che, a inizio 2008, risultano essere stati istituiti tre soli Gect, il primo, quello dell'“Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai” (tra Francia e Belgio); quello di Ister – Granum (tra Slovacchia e Ungheria) e, infine, quello Galicia – Norte (tra Spagna e Portogallo).

In Italia si può rilevare un forte interesse all'utilizzo del nuovo strumento di cooperazione territoriale. Alcune regioni italiane sono state particolarmente attive durante la fase di formulazione del regolamento, sostenendo la definizione della normativa comunitaria soprattutto da un punto di vista politico e istituzionale. Attualmente, i rappresentanti di 4 regioni italiane, Piemonte, Friuli Venezia-Giulia, Puglia e Marche, sono membri di un comitato di esperti sul Gect che si riunisce periodicamente presso il Comitato delle Regioni. Tuttavia, il processo normativo italiano necessario a recepire il regolamento non si è ancora concluso: infatti, il DPR elaborato è stato respinto dal Consiglio di Stato in quanto strumento normativo non idoneo a dare attuazione ad una norma comunitaria. Inoltre, il testo era stato presentato e discusso in sede di Conferenza Stato – Regioni, suscitando alcune critiche da parte di Regioni e Province autonome: da un lato, infatti, c'è la titubanza, palesata nel testo del DPR, da parte in particolare del Ministero Affari Esteri (MAE) ad interpretare il regolamento in maniera tale da consentire la partecipazione di paesi extra UE ad un Gect. Dall'altra, le Regioni, in particolare Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Marche e Puglia, spingono in questa direzione poiché vedono la possibilità di avvalersi del nuovo strumento comunitario anche per rafforzare i rapporti di cooperazione con i paesi terzi, in particolar modo con quelli dei Balcani occidentali.

Per concludere, è possibile compiere alcune considerazioni sul valore aggiunto del Gect rispetto alle Euroregioni. Innanzitutto, si è concordi nel ritenere che la personalità giuridica sia la caratteristica principale del Gect: da qui la differenza rispetto a quelle Euroregioni che, al contrario, non ne sono provviste (associazioni senza scopo di lucro, comunità di lavoro). Dato che un regolamento comunitario è direttamente applicabile, il Gect consentirà di superare i limiti derivanti dalla mancata ratifica dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid e di rendere più omogenea la cooperazione territoriale in tutti i paesi membri UE. E questo è particolarmente rilevante per il caso italiano. In secondo luogo, rispetto alle Euroregioni, il Gect si presenta come uno strumento definito in maniera più chiara ed univoca, le cui caratteristiche sono enunciate in un Regolamento di 18 articoli. Al contrario, le Euroregioni non si possono definire in maniera univoca e possono assumere diverse forme giuridiche ed operative. In una certa misura, dunque, la Commissione europea ha standardizzato le pratiche legate alle Euroregioni. Un terzo valore aggiunto di un Gect rispetto ad una Euroregione può essere costituito dalla (potenziale) maggiore accessibilità a finanziamenti UE. Infatti, come sottolineato anche nel Regolamento, “i compiti dei Gect si limitano essenzialmente all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione” (art. 7, par. 3): questo lascia pensare che, rispetto ad un'Euroregione, un Gect avrà un accesso preferenziale ai fondi comunitari

Viceversa, il valore aggiunto delle Euroregioni rispetto al Gect sta nella loro maggiore flessibilità nell'includere anche paesi esterni all'Unione europea. Il Gect è uno strumento pensato essenzialmente per la cooperazione tra paesi UE, in cui i paesi terzi, pur non del tutto esclusi, avranno comunque un ruolo di secondo piano. Per tale motivo, le Euroregioni paiono uno strumento più adeguato per favorire

la cooperazione nelle aree di confine esterno europee, come ad esempio quella adriatica o quella orientale. In questo senso, dunque, le due tipologie di strumenti possono essere viste come complementari. In chiave dinamica e di medio-lungo periodo, l'Euroregione può essere vista come un primo passo che poi condurrà ad un Gect nel momento in cui i paesi terzi verranno annessi (prima tra tutti la Croazia e poi, ci si auspica, via, via tutti gli altri paesi dei Balcani occidentali).

Il Gect potrà, dunque, essere uno strumento utile ai fini della crescita e del rafforzamento dell'Euroregione Adriatica. In tal senso, è possibile ipotizzare alcuni scenari:

- i) Gect di area vasta, che includa tutti i membri dell'EA, da realizzarsi nel lungo periodo;
- ii) Gect Nord Est, che includa alcuni dei membri dell'EA e che già nei fatti sta concretizzandosi a partire dall'esperienza Alpe-Adria;
- iii) Gect Sud Est, che includa Regione Puglia, Regione Marche, Istria e Regione Litoraneo-Montana (Croazia) e Albania dell'EA oltre a una o più entità territoriali della Grecia. Un Gect di questo genere potrebbe costituirsi attorno ad esigenze e strategie comuni legate al mare, e quindi pesca, porti, trasporti, ambiente e turismo ma anche trasporti interni;
- iv) Gect Corridoio 8, che includa Regione Puglia e Albania dell'EA oltre a entità territoriali di Bulgaria e Macedonia. Come si evince già dal titolo, si tratterebbe di un Gect "specializzato o per scopo", il cui obiettivo sarebbe di promuovere l'integrazione tra i territori interessati soprattutto nell'ottica di dare impulso al corridoio e agli scambi economici, umani e culturali che si attiverebbero, e di sostenere, in maniera mirata, l'indotto da esso generato.

A monte permane la questione del rapporto tra i territori e il governo centrale che, nel caso italiano, non si è sviluppato in modo armonioso con la mancata ratifica, prima, dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid del 1985, e poi del Regolamento comunitario sul Gect. Altra questione da affrontare è il rapporto tra l'Euroregione e i diversi territori coinvolti. La definizione della strategia dell'Euroregione deriva in gran parte dalla governance delle sue entità. Risulta quindi essenziale uno studio approfondito dei documenti di pianificazione territoriale dei potenziali partner nei Balcani ed un confronto con questi per identificare temi ed obiettivi di sviluppo comune che possano rappresentare le priorità attorno a cui sviluppare l'Euroregione ed il eventuale Gect futuro.

LA PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE NEI BALCANI

L'analisi sui piani di sviluppo locale nei Balcani intende fornire un quadro di riferimento per la programmazione delle iniziative partenariali transadriatiche, nel contesto dei processi di decentramento esistenti nei diversi paesi. Il grado di decentramento determina infatti le competenze dei diversi livelli politico-istituzionali-amministrativi e quindi la significatività delle programmazioni locali. Avendo in mente soprattutto il nuovo Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico 2007-2013 e le attività concrete che l'Euroregione Adriatica si accinge ad intraprendere, sarà infatti importante concentrare le risorse della cooperazione territoriale sui settori prioritari individuati dagli enti locali dei Balcani, tendendo alla complementarità e al coordinamento con gli altri fondi disponibili.

Lo studio è strutturato in due parti. La prima disegna un quadro del livello di decentramento e dei poteri dei governi locali nei sei paesi dei Balcani occidentali: Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia.

Il trasferimento di responsabilità dal livello centrale a quello locale nei Balcani, premessa indispensabile per una pianificazione dello sviluppo a livello locale, è un processo ostacolato ancora da molte resistenze politiche, di diverso tipo, ma che è stato avviato con diverse sfumature di successo in tutti i paesi presi in esame. Il decentramento nei paesi balcanici è stato ed è tuttora incoraggiato dalle principali organizzazioni internazionali, anche attraverso il sostegno diretto all'elaborazione di strategie di sviluppo locali.

In Albania il processo di decentramento è stato avviato negli anni '90 ma sono evidenti alcune forti limitazioni, in particolare nel potere del prefetto, nominato dal governo centrale, di controllare le politiche locali. La Bosnia Erzegovina è un paese immobilizzato a tutti i livelli dal principio di parità tra i tre gruppi nazionali costituenti, che ha portato alla moltiplicazione delle istituzioni e dei costi amministrativi. Nella Federazione di Bosnia Erzegovina emerge per lo meno un potere effettivo dei cantoni non soltanto in termini di indirizzo politico ma anche di capacità finanziaria. La Croazia presenta ancora una grande confusione nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli, sintomatica di forti resistenze ad un decentramento effettivo. La ex Repubblica Jugoslava di Macedonia ha visto nel decentramento un'opportunità per superare i conflitti del 2001 tra comunità nazionali ed è il solo paese nel quale il governo centrale manifesti una chiara volontà politica di trasferimento di potere. In Montenegro il confine tra competenze esclusive degli enti locali e competenze esercitabili attraverso specifiche deleghe da parte del governo centrale non è chiaro, e la predominanza del sindaco sull'assemblea municipale inficia in parte un'effettiva democrazia locale. La Serbia, negli ultimi anni, ha arrestato il processo di decentramento e in qualche misura è anche regredita mano a mano che l'indipendenza del Kosovo si faceva più concreta. Non si è ancora dato atto al trasferimento di proprietà agli enti territoriali e recentemente è stata abolita l'elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia. Il Kosovo, nel frattempo, ha sviluppato un proprio quadro legislativo abbastanza chiaro e avanzato.

In generale, a livello locale si nota una grave carenza non soltanto di risorse finanziarie ma anche di capacità professionali, un ostacolo ad una traduzione concreta ed efficace delle strategie elaborate sul quale può proficuamente intervenire la cooperazione territoriale, sostenendo lo sviluppo e il rafforzamento di capacità.

La seconda parte dello studio analizza nel dettaglio otto documenti di pianificazione locale, rappresentativi delle realtà balcaniche e dei livelli di decentramento dei diversi paesi⁸. I documenti riportano analisi del territorio più o meno approfondite e identificano i principali punti di forza e di debolezza, sulla base dei quali si stabilisce una strategia di sviluppo per gli anni a venire. Questi documenti rappresentano un patrimonio di conoscenza imprescindibile per la cooperazione internazionale, e in particolare per la cooperazione territoriale, che incide per vocazione sul livello locale. L'allineamento della cooperazione alle priorità identificate dai partner locali è non solamente richiesto dalle linee guida internazionali sull'efficacia degli aiuti ma, nel caso delle limitate risorse finanziarie a disposizione della cooperazione territoriale, serve ad accrescere l'impatto degli interventi, facilitando la sinergia con altri fondi. Dalle programmazioni di sviluppo locale delle amministrazioni balcaniche emerge, d'altronde, uno sforzo di armonizzazione con gli orientamenti dei principali donatori internazionali che agevola questo compito. La maggior parte delle strategie si pone infatti come quadro di riferimento per tutte le attività di cooperazione da svolgere sul territorio, favorendo la concentrazione delle attività sulle priorità locali e la complementarietà e il coordinamento tra donatori.

⁸ Per i criteri di selezione dei casi studio si veda la Premessa metodologica del documento "La programmazione per lo sviluppo locale nel Balcani".

Uno dei settori prioritari di sviluppo individuato in quasi tutte le strategie è quello dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, percepito come ambito chiave per colmare la lacuna con i più avanzati paesi dell'Unione Europea. Le iniziative di cooperazione territoriale potranno essere particolarmente proficue proprio in questo settore, che collega strettamente le pianificazioni locali dei Balcani alla strategia europea di Lisbona sulla crescita e sull'occupazione, inserita con il nuovo ciclo di programmazione anche nella cooperazione territoriale con i paesi dell'allargamento. In generale, i settori prioritari individuati nelle strategie presentano forti similarità e riguardano prevalentemente le piccole e medie imprese, il turismo, l'agricoltura, le infrastrutture di trasporto e dei servizi pubblici, i servizi sociali, il patrimonio ambientale e culturale, il rafforzamento delle capacità delle istituzioni, lo sviluppo delle risorse umane e dell'occupazione, settori chiave anche per la cooperazione transfrontaliera europea in area adriatica. A parte alcune peculiarità come la pesca nel caso dell'Istria o la sicurezza nel caso di Niš, come si può notare dalla tabella che segue, le programmazioni di sviluppo locale si concentrano su obiettivi strategici simili:

	Scutari	Erzegovina	Reg. raguseo-narentana	Istria	Negotino	Cattaro	Vojvodina	Niš
Imprese	X	X	X	X	X	X	X	X
Turismo	X	X	X	X	X	X	X	X
Agricoltura		X	X	X	X	X	X	
Pesca				X				
Infrastrutture	X	X	X	X	X	X	X	X
Servizi di utilità pubblica	X	X		X	X	X	X	X
Servizi sociali	X		X	X	X			X
Sicurezza								X
Inclusione dei gruppi svantaggiati					X		X	
Patrimonio storico e culturale	X		X	X	X	X		X
Rafforzamento istituzionale		X	X	X	X			X
Sviluppo delle risorse umane	X	X	X	X	X		X	X
Tecnologia e innovazione		X	X	X		X	X	X
Standard europei		X		X	X			
Occupazione		X		X	X	X	X	X
Ambiente	X	X	X	X		X		X

Da un confronto tra priorità stabilite a livello locale nei Balcani e priorità espresse nel Programma di Cooperazione Transfrontaliera IPA Adriatico 2007-2013 emergono in effetti forti convergenze programmatiche, sul settore dell'innovazione, su quello della competitività dei sistemi economici, sullo sviluppo economico e sociale, sul rafforzamento istituzionale, sulla tutela del patrimonio storico e ambientale, sulle infrastrutture e la comunicazione.

La maggior parte delle strategie di sviluppo è stata realizzata con il sostegno tecnico ed economico di organizzazioni internazionali come Commissione Europea, Banca Mondiale, UNDP o UN-HABITAT ma anche di organizzazioni nazionali come l'agenzia di cooperazione tedesca GTZ o regionali come l'agenzia di sviluppo dell'Emilia Romagna ERVET. L'impronta di queste organizzazioni si traduce in relative differenti impostazioni metodologiche e in differenti orientamenti strategici ma è evidente in quasi tutte le programmazioni l'esigenza di elaborare un quadro coerente con le politiche e gli standard dell'Unione Europea, specialmente in materia di sviluppo sostenibile, anche per poter più facilmente attingere alle ingenti risorse finanziarie dei fondi di preadesione IPA.

Questa inclinazione verso le politiche e i fondi europei si fa particolarmente sentire nel caso delle strategie di sviluppo delle regioni economiche della Bosnia Erzegovina realizzate con l'appoggio della Commissione Europea ma esistono casi di strategie realizzate in maniera autonoma, come quella della regione Istria, che sono ugualmente coerenti con i principi delle politiche europee e intendono essere cornici programmatiche per i fondi di preadesione.

Secondo il principio dell'efficacia dell'aiuto, anche la cooperazione territoriale ha bisogno di armonizzarsi con le iniziative dei diversi attori, orientarsi al raggiungimento di risultati concreti, aprirsi maggiormente all'uso degli strumenti di monitoraggio e di valutazione e rendersi più trasparente e responsabile, trovando maggiori spazi e modalità di condivisione delle esperienze.

E' necessario individuare centri di capitalizzazione delle esperienze e competenze, di socializzazione e messa in rete delle relazioni, per armonizzare gli interventi, evitare inutili duplicazioni, ma soprattutto valorizzare le diverse eccellenze e promuoverne la diffusione e la collaborazione. In area adriatica gli attori chiamati naturalmente a svolgere questa funzione sono l'Euroregione adriatica e il programma di cooperazione transfrontaliera adriatica, che dovrebbero dotarsi di un osservatorio o di un gruppo di lavoro permanente per assicurare che le diverse iniziative siano valorizzate in un quadro integrato, per la valutazione e lo scambio di conoscenze (si veda più avanti).

Un aiuto in questo senso può venire anche dai territori balcanici, dalle programmazioni dalle quali traspare fortemente un'esigenza di monitoraggio e valutazione. Quasi tutti i piani prevedono infatti sistemi più o meno sofisticati per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione della strategia, intesi non come strumenti imposti dalla comunità internazionale ma come mezzi per assicurare una effettiva governance locale. Ed è proprio con questo spirito che anche la cooperazione territoriale dovrebbe evolversi come si propone di seguito.

ORIENTAMENTI SUGLI INDICATORI DELLA EUROREGIONE PER LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ADRIATICA NEL QUADRO DELLE AGENDE DI LISBONA E GOTEBOURG

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 Goteborg (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 macro⁹, 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 Smart¹⁰. 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 alle 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.