

# CeSPI

*Centro Studi di Politica Internazionale*

**Rapporto di valutazione strategica del  
Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani  
(APQ)**

Giugno 2012

a cura di Marco Zupi

contributi di:

Daniela Albanese, Dario Conato, Karl Giacinti, Sara Hassan, Alberto Mazzali e Marco Zupi

Il rapporto è frutto del lavoro del team di valutazione, coordinato scientificamente da Marco Zupi e costituito da Daniela Albanese (esperta di cooperazione regionale), Dario Conato (esperto di cooperazione territoriale), Karl Giacinti (esperto di cooperazione regionale), Sara Hassan (esperta di valutazione strategica e Mediterraneo) e Alberto Mazzali (esperto di valutazione strategica).

Le diverse parti sono attribuibili come segue:

- Marco Zupi ha curato l'impostazione del lavoro, l'elaborazione della metodologia e scritto i capitoli 1, 2, 3, 4, 5, 7 e l'appendice 11.8, supervisionando la stesura finale del rapporto.
- Daniela Albanese, responsabile della missione in Albania, ha redatto il capitolo 8.3 e le appendici 11.3 e 12.
- Dario Conato, responsabile della missione in Egitto, ha scritto il capitolo 8.4 e l'appendice 11.4, e con Alberto Mazzali ha sintetizzato i risultati dei *brainstorming* del team di lavoro su domande valutative e indicatori.
- Karl Giacinti, responsabile della missione in Serbia, ha scritto il capitolo 8.1 e l'appendice 11.1, in collaborazione con Daniela Albanese e Sara Hassan ha scritto il capitolo 6 e, insieme a Sara Hassan, ha coordinato lo sviluppo della base-dati che raccoglie le informazioni amministrative e finanziarie dei sub-progetti del Programma APQ.
- Sara Hassan, responsabile della missione in Marocco, ha scritto i capitoli 8.5, 9 e l'appendice 11.5.
- Alberto Mazzali ha scritto i capitoli 8.2, 8.6, 10 e l'appendice 11.2 e ha coordinato lo sviluppo della base-dati che raccoglie i risultati delle interviste.

Le interviste e la sintesi dei risultati delle stesse, utili come lavoro preparatorio al Disegno di Valutazione, sono state curate da Daniela Albanese, Dario Conato, Karl Giacinti, Sara Hassan e Marco Zupi.

I questionari sono stati somministrati agli intervistati - italiani e dei paesi partner - da Daniela Albanese, Dario Conato, Karl Giacinti e Sara Hassan.

Tutti i membri del team hanno contribuito all'elaborazione del Rapporto finale di valutazione strategico e letto e commentato le prime stesure.

Gli autori ringraziano Battistina Cugusi, Raffaella Coletti, José Luis Rhi-Sausi e Andrea Stocchiero per aver partecipato ad alcuni seminari e riunioni del team di lavoro, offrendo un contributo di riflessioni e stimoli all'elaborazione del documento finale; Jean-Louis Arcand, Guido Pellegrini, due anonimi *referees* e il *Working Group* sulla Valutazione di risultati e impatto dell'*European Association of Development training and research Institutes* (EADI) per spunti e occasioni di confronto all'esterno sul piano scientifico; Barbara De Benedictis, Marco De Bernardo e Lorenza Dellabianca per il supporto tecnico e operativo. Un sentito ringraziamento, altresì, va agli organi decisionali del Programma APQ (CIM e GTM) e a tutti gli intervistati per la disponibilità, l'interlocuzione e l'interesse che hanno sicuramente agevolato il lavoro svolto.

Le idee espresse riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, che rimangono i soli responsabili di eventuali errori e imprecisioni.

Il presente Rapporto di valutazione strategica è stato completato nel mese di giugno 2012.

## Sommario

<b>Premessa - Organizzazione del lavoro .....</b>	<b>5</b>
<b>Sezione 1 - Executive Summary .....</b>	<b>8</b>
<b>Sezione 2 - Il Disegno di valutazione strategica.....</b>	<b>18</b>
1. Il programma da valutare .....	19
2. Il quadro teorico di riferimento .....	35
2.1 L'approfondimento concettuale relativo al tema della cooperazione tra territori.....	35
2.2 Il framework del nuovo spazio d'azione per i territori .....	36
2.3 L'ampliamento dei poteri locali .....	38
2.4 La cooperazione internazionale attraverso il partenariato territoriale .....	39
2.5 Le teorie istituzionali sul tema strategico della governance .....	40
3. Le dimensioni da valutare .....	43
4. La matrice delle domande di valutazione .....	45
5. La batteria di indicatori correlati alle domande valutative .....	47
6. Selezione dei Progetti integrati e dei sub progetti sui quali concentrare l'analisi .....	47
<b>Sezione 3 - Analisi e interpretazione dei risultati.....</b>	<b>51</b>
7. Le principali evidenze dell'analisi descrittiva generale.....	52
7.1 Una misurazione composita di impatto strategico sulla capacità di <i>governance</i> .....	52
7.2 La rappresentazione sintetica del fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità.....	54
7.3 Le relazioni tra due o più dimensioni di capacità di governance.....	58
8. Sintesi dei principali risultati e proposte interpretative sulle diverse dimensioni della <i>governance</i> territoriale .....	61
8.1 <i>Governance</i> multilivello e partenariato sul territorio in Italia .....	61
8.2 Il <i>mainstreaming</i> in Italia, le 3C e la sostenibilità .....	64
8.3 L'innovazione .....	67
8.4 Il partenariato territoriale fra l'Italia e i Paesi terzi.....	70
8.5 Governance territoriale nei Paesi partner.....	74
8.6 Alcune considerazioni derivanti dalla logica controfattuale all'interno delle interviste .....	77
9. Punti di forza e valenza strategica del programma APQ. Alcune indicazioni su elementi da valorizzare per il futuro.....	79
9.1 Il quadro strategico di riferimento: l'approccio europeo e la politica italiana .....	79
9.2 La valenza strategica del Programma APQ nel quadro delle <i>policies</i> di contesto.....	81
9.3 La valenza strategica del Programma APQ in relazione ad altre iniziative.....	83
9.4 Indicazioni su alcune criticità del Programma APQ.....	61
10. Lezioni apprese e indicazioni generali sul fabbisogno informativo. Una nota metodologica per gli sviluppi futuri.....	87
10.1 L'asimmetria dei dati raccolti .....	87

10.2 La visione condivisa delle variabili di interesse del programma .....	88
10.3 L'applicazione di un approccio controfattuale.....	88
10.4 La creazione di basi dati utili alla valutazione strategica.....	90
<b>Sezione 4 - Appendici.....</b>	<b>92</b>
11. L'analisi dettagliata dei risultati dell'indagine.....	93
11.1 <i>Governance</i> multilivello e partenariato sul territorio in Italia .....	93
11.2 Il <i>mainstreaming</i> in Italia, le 3C e la sostenibilità .....	106
11.3 L'innovazione e il meccanismo di gestione amministrativa.....	115
11.4 Il partenariato territoriale fra l'Italia e i Paesi terzi.....	123
11.5 <i>Governance</i> territoriale nei Paesi partner.....	137
11.6 Valutazione degli impatti del programma in termini controfattuali .....	163
11.7 Sintesi comparata delle risposte raccolte con riferimento ai quattro territori interessati dai progetti analizzati.....	167
11.8 I risultati dell'analisi più specifica che considera i diversi fattori condizionanti.....	172
12. L'analisi sulla realtà documentale del Programma APQ.....	172
12.1 Documenti tecnici di progetto.....	179
12.2 <i>Memorandum of Understanding</i> .....	179
12.3 Lettere di gradimento/interesse .....	181
12.4 Pubblicazioni/articoli/interventi.....	183
12.5 Alcune considerazioni conclusive.....	183
13. Il questionario per le interviste in profondità.....	185
14. La lista degli intervistati.....	195
15. La lista delle fonti documentali relative al Programma APQ .....	196

## Premessa

## Organizzazione del lavoro

Così come indicato nell'offerta tecnica presentata in sede di gara<sup>1</sup>, il CeSPI ha definito un approccio metodologico articolato in tre fasi per la realizzazione del servizio:

Fase 1 (Preliminare) – Definizione delle domande valutative e del Disegno di Valutazione;







Fase 2a (Operativa) – Realizzazione della analisi comparata per il Rapporto intermedio di valutazione;

Fase 2b (Operativa) – Approfondimento metodologico su carenze informative;

Fase 3 (Finalizzazione) – Completamento Valutazione strategica e apprendimento orientato alla capitalizzazione finale.

Conseguentemente, l'attività valutativa si è sviluppata secondo una struttura che prevedeva per ogni Fase, in relazione a quanto richiesto dall'Amministrazione Committente, la produzione di differenti output, come illustrato schematicamente di seguito.

**Tab. 1 - Schema del piano di lavoro**

Fasi	Attività	Luglio ...Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio
Fase1: Avvio	DV							
Fase 2a: Rapporto intermedio	1. Analisi Desk							
	2. Analisi on the field							
	3. Rapporto intermedio							
Fase2b: ulteriori studi	Nota metodologica							
Fase3: Rapporto Finale	Elaborazione rapporto							

 :Attività  
 : Output (doc)

La I FASE della valutazione strategica APQ (luglio-novembre 2011) è stata dedicata alla definizione del Disegno di valutazione (e relativo piano operativo). A tal fine, si è predisposto:

1. Mappatura delle attività realizzate nel Programma APQ e censimento degli enti partecipanti;
2. Rassegna della letteratura di riferimento e raccolta della documentazione esistente relativa al programma APQ;
3. Documento di approfondimento sull'impostazione teorico-metodologica per la valutazione strategica;
4. Lista delle dimensioni strategiche da valutare;
5. Matrice delle domande di valutazione (in relazione ai tre degli obiettivi strategici del programma APQ e della relazione tra impatti, contesti e meccanismi);
6. Prima versione del questionario da somministrare, con la batteria di indicatori correlati alle domande valutative;
7. Selezione dei Progetti integrati e dei sub progetti sui quali concentrare l'analisi, sulla base dell'adozione di 4 criteri di selezione;
8. Rapporto "Disegno di valutazione".

<sup>1</sup> CeSPI (2011), "cap. 4 - Metodologia per l'espletamento del servizio", in *Offerta tecnica per il servizio di valutazione APQ*, Roma.

La II FASE (novembre 2011 – marzo 2012) si è articolata nello svolgimento delle seguenti attività: analisi desk, analisi sul campo (in Italia e nei paesi dei Balcani e del Mediterraneo) e stesura del rapporto intermedio. Si riporta di seguito una descrizione sintetica dei principali strumenti di analisi adottati nel corso delle attività:

**1. Analisi desk:**

- Analisi dei progetti selezionati e dei relativi Stati di Avanzamento (SAL);
- Analisi documentale su output progetti in termini di accordi/dichiarazioni d'intenti attraverso il supporto del Coordinamento Cooperazione Decentrata (MAE-DGCS);
- Ricerca di possibili fonti/dati sulla base degli indicatori individuati;
- Analisi dei documenti/report di interviste realizzate in Italia;
- Somministrazione questionari on-line a interlocutori di progetti non presenti nel campione selezionato

**2. Analisi on the field:**

- Preparazione/organizzazione delle missioni in loco attraverso:
  - elaborazione di una lista di interlocutori da intervistare per singolo Paese;
  - predisposizione di questionari per la realizzazione delle interviste al fine di raccogliere dati primari presso partner locali istituzionali o soggetti attuatori degli interventi.
- N. 4 missioni, della durata di una settimana circa, nelle aree selezionate (Albania e Montenegro – Serbia – Marocco – Egitto), nel periodo 15 gennaio - 30 febbraio 2012. Per il caso Tunisia pur essendo stato selezionato un progetto (*APQ Mediterraneo - Linea 2.4 - "Portale"*) non si è effettuata una missione in loco, ma solo un'analisi attraverso interviste dall'Italia.

Sulla base dei dati e delle informazioni raccolte attraverso le attività di analisi desk e missioni in loco è stato redatto un rapporto intermedio di valutazione in cui sono stati esplicitati i principali risultati ottenuti nella II FASE, in termini di analisi comparata dei riscontri emersi con riferimento ai quattro Paesi interessati dalle missioni e alle linee di intervento del Programma.

La III FASE (marzo 2012 – maggio 2012), prolungata sino alla prima metà di giugno 2012 per poter condividere con gli organi decisionali del Programma APQ (CIM e GTM) i principali risultati della valutazione strategica, si è articolata nello lavoro di analisi dei dati e interpretazione dei risultati, a partire dalla base-dati costruita con le informazioni raccolte con le interviste somministrate in Italia e nei Paesi partner e con quella costruita con informazioni amministrative e finanziarie del Programma APQ. L'analisi, che ha permesso di completare anche la stesura della nota metodologica sulle carenze informative a fini di valutazione strategica d'impatto, avviata durante la fase precedente, si è basata su:

1. Analisi Qualitativa e quantitativa dei dati ricavati dai questionari somministrati,
2. Analisi desk dei documenti raccolti,
3. Cluster Evaluation & Analysis dei risultati finali,
4. Focus Group di confronto sulle interpretazioni dei risultati,
5. Stakeholders consultation,
6. Analisi del Valore aggiunto orientata alla capitalizzazione dell'esperienza del Programma APQ.

La III FASE si è conclusa con la stesura e discussione del presente rapporto finale di valutazione strategica del Programma APQ.

Questo rapporto è strutturato in quattro sezioni:

1. l'*Executive Summary*, che sintetizza i principali risultati e le evidenze della valutazione strategica, a fini di indicazioni *policy-oriented*;
2. la presentazione dell'impostazione del lavoro (ripresa dal Disegno di valutazione strategica);
3. i risultati dell'analisi descrittiva e interpretativa dei risultati, combinando un'analisi a carattere generale sia con contributi specifici relativi alle varie dimensioni della *governance* territoriale, considerate isolatamente, in relazione ad altre dimensioni, ai contesti, ai meccanismi e ai diversi fattori latenti considerati rilevanti, sia con considerazioni generali relative tanto ad alcuni elementi qualificanti sul piano strategico dell'esperienza del Programma APO da valorizzare per il futuro, quanto a indicazioni metodologiche generali sul fabbisogno informativo da soddisfare per assicurare maggiore rigore alla valutazione strategica d'impatto.
4. alcune appendici di maggiore dettaglio: (1) l'analisi dettagliata dei risultati dell'indagine, (2) l'analisi documentale del Programma APO, (3) il testo - nella versione in italiano - del questionario somministrato, (4) la lista degli intervistati, (5) la lista delle fonti documentali.



## **Sezione 1**

### **Executive Summary**

## *i. La valutazione strategica di un programma complesso*

Il Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani (Programma APQ) è un programma complesso.

A prima vista, potrebbe sembrare semplicemente caratterizzato da una ricca articolazione: ha coinvolto oltre cento partner, espressione sia dei territori di gran parte delle regioni italiane che di quelli dei paesi balcanici e della sponda sud del Mediterraneo; e lo ha fatto agendo in parallelo su cinque assi tematici di grande importanza strategica (sviluppo socio-economico, interconnessioni materiali ed Immateriali, ambiente e sviluppo sostenibile, dialogo e cultura, sanità e welfare).

A rendere, tuttavia, complesso il programma c'è dell'altro, oltre le suddette complicazioni e un arco temporale di sei anni, durante il quale circa 22 milioni di euro sono stati messi a disposizione delle Regioni. In particolare, il programma APQ Mediterraneo e Balcani, in base a quanto recitano gli stessi documenti di programmazione, si è posto l'obiettivo strategico di “rafforzare il sistema Italia, con riferimento ai nuovi strumenti europei per la promozione della cooperazione di prossimità e di preadesione” e, nello specifico, di “creare le condizioni opportune e supportare le Regioni italiane nella identificazione e definizione di interventi interregionali di cooperazione verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali”. Detta in altre parole, si tratta di un ambizioso programma di partenariato multi-regionale e multi-livello, impegnato a promuovere la condivisione di una strategia comune tra partner differenti, sia all'interno del sistema delle regioni italiane sia in relazione ai partner delle due aree geografiche, cercando al contempo di combinare finalità interne con finalità esterne, approcci all'internazionalizzazione a fianco di quelli tipici della cooperazione allo sviluppo, la logica propria dei fondi CIPE-FAS con quella del partenariato territoriale internazionale e degli aiuti internazionali.

La **complessità legata agli obiettivi** enunciati si è tradotta anche in un'innovativa soluzione sul piano dell'architettura organizzativo-istituzionale, basata sulla presenza, in chiave strategica e di coordinamento generale, di un Comitato Partenariale di Indirizzo e Monitoraggio (CIM), che ha visto la partecipazione di amministrazioni regionali, Ministero degli Affari Esteri e Ministero per lo Sviluppo Economico.

Da tale complessità non può prescindere un disegno di valutazione strategica che, facendo di quegli obiettivi complessi, al tempo stesso ampi e immateriali, il punto centrale su cui imperniare il lavoro, non si configura come una valutazione operativa, focalizzata sulla corrispondenza delle attività e dei risultati previsti con quanto effettivamente realizzato. Un primo e importante punto da superare è stato, pertanto, in sede di valutazione strategica, costruire un disegno capace di fornire una base informativa - a partire anzitutto dalle (micro-)esperienze progettuali che hanno costituito l'ossatura operativa del Programma APQ, - utile a osservare, conoscere, descrivere, misurare e interpretare gli effetti del programma nel suo complesso sulle dimensioni più pertinenti a rappresentare il campo del rafforzamento delle capacità di *governance* territoriale delle regioni nelle relazioni internazionali.

A questo fine, è stato importante schematizzare la **natura multidimensionale della governance territoriale** in otto dimensioni, corrispondenti ad altrettanti indicatori strategici:

- (1) *Governance* multilivello (di tipo inter-istituzionale, verticale ed orizzontale di attori e politiche);
- (2) Partenariato sul territorio;
- (3) *Networking* internazionale;
- (4) Sostenibilità;
- (5) Innovazione;
- (6) *Mainstreaming* e Integrazione (con riferimento alle politiche locali e nazionali);
- (7) 3C (coerenza, coordinamento e complementarità) di progetti e reti;
- (8) Trasferibilità.

A queste otto dimensioni è stata poi aggiunta un'altra, emersa durante la fase di test del questionario e definita della "nuova visione" orientata a pensare in un'ottica globale pur operando quotidianamente a livello locale.

Sono state, dunque, individuate domande valutative e indicatori progettuali capaci di ricostruire, dalla “materialità” dei progetti del Programma APQ, le risposte alle dimensioni strategiche e immateriali.

Il lavoro di valutazione strategica è consistito, a quel punto, nell'analizzare le informazioni e i dati raccolti per capire “quanto funziona e per chi”, “come funziona” e “quando funziona” il Programma

APQ in relazione ai suoi obiettivi di fondo. Il lavoro di valutazione strategico ha approfondito l'incrocio tra:

- (1) i **tre macro-obiettivi strategici**, impliciti ed espliciti, del programma APQ (rafforzare il sistema di *governance* territoriale in Italia, quello nei paesi partner e la rete specifica di *networking* internazionale sviluppata),
- (2) **le nove dimensioni di governance territoriale** al centro del disegno di valutazione strategica,
- (3) la **relazione tra impatti conseguiti** con in contributo del Programma APQ su tali dimensioni e le specifiche e **differenti condizioni di contesto** che caratterizzano i territori coinvolti, cercando di chiarire la teoria del cambiamento e i meccanismi che hanno agito e determinato gli effetti conseguiti.

In pratica, sono stati selezionati 18 Progetti Integrati (PI) e Sub Progetti Integrati (SPI), su un totale di 40, alla luce della loro importanza in termini di entità del finanziamento previsto, localizzazione e concentrazione nei paesi partner, rilevanza secondo gli operatori, coinvolgimento degli attori territoriali. Fatta questa selezione, sono state **intervistate 130 persone** (66 italiani e 64 dell'area balcanica e del Mediterraneo), cui è stato somministrato un questionario strutturato, che rifletteva la complessità del Programma.

## **ii. I principali risultati emersi**

Riassumendo schematicamente i **principali risultati emersi**, complessivamente il giudizio più positivo (in termini di punteggio ottenuto) e convinto (in termini di numerosità delle risposte) è a proposito degli effetti del Programma APQ sul **miglioramento del *networking* internazionale che collega i due poli del partenariato territoriale** internazionale e che è mediamente considerato un effetto più che "abbastanza positivo", in molti casi "molto positivo". In altri termini, il *networking* internazionale, che esprime la capacità sul piano territoriale di promuovere e sviluppare processi relazionali come sistemi locali, correlati al coinvolgimento efficace di singoli enti attuatori ed eccellenze presenti nel sistema, è l'unica dimensione in cui si riscontra un giudizio complessivamente davvero positivo circa l'impatto in termini di rafforzamento della capacità e opportunità di *governance* territoriale. Oltre a questa dimensione, soltanto quella della *governance* multilivello in Italia supera mediamente la soglia del giudizio di un impatto "abbastanza positivo"; in tutte le altre dimensioni si riscontra un giudizio al di sotto di questa soglia che è certamente positiva, ma non di eccellenza. Inoltre, anche le dimensioni della *governance* multilivello nei paesi partner e quella del partenariato sul territorio qui e lì registrano giudizi mediamente più positivi rispetto alle altre dimensioni.

Il ricorso, in sede di impostazione dell'analisi, anche a giudizi che si ispirano ai principi della logica controfattuale (senza poterla adottare rigorosamente, per carenza di informazioni) conferma l'opinione di un giudizio positivo rispetto alle dimensioni strategiche oggetto di analisi, in modo particolare nel caso di quelle sopra ricordate. Ciò lascia intendere che la percezione di un **impatto positivo, ancorché non particolarmente elevato**, attraverso il Programma APQ ci sia comunque stata e che sia opportuno sottolineare tale risultato.

Provando a ragionare in termini complessivi sulle varie dimensioni oggetto di analisi, si può parlare, alla luce dei risultati conseguiti, di tre raggruppamenti di dimensioni:

1. Il cluster delle dimensioni direttamente attinenti alla capacità dei sistemi territoriali di fare cooperazione su sfide comuni (**le tre dimensioni di maggior successo: *networking* internazionale, governance multilivello, partenariato sul territorio sia in Italia che nei Paesi partner**), più direttamente percepita come raggiungibile.
2. Il cluster delle dimensioni che fungono indirettamente da volano per le suddette capacità e opportunità (le quattro dimensioni con successo intermedio: innovazione, 3C, trasferibilità e quella aggiuntiva, definita "nuova visione"), in quanto capaci di dare un'impronta sistemica e trasversale alle capacità e opportunità. In questo caso i giudizi sono meno positivi sul fronte dell'impatto conseguito e occorre tener conto del peso significativo che, a detta degli intervistati, hanno giocato gli specifici contesti di riferimento per raggiungere gli effetti positivi conseguiti.
3. Il cluster delle dimensioni "più ambiziose" (**sostenibilità e *mainstreaming***), che definiscono un profilo strutturale e orientato al lungo periodo del miglioramento delle capacità e opportunità e sono quelle che hanno **conseguito i risultati più modesti** in termini di impatto positivo percepito, tenuto però conto del numero limitato di risposte.

Il fatto che la **sostenibilità**, ovvero la capacità degli effetti positivi di persistere nel lungo periodo, sia la dimensione che - insieme a *mainstreaming* (in teoria, una capacità associabile proprio alle

modalità di cooperazione territoriale) - mostra i più modesti risultati non deve sorprendere, in particolare in considerazione della numerosità delle risposte. Si tratta, infatti, di una **dimensione tradizionalmente difficile da raggiungere** per le iniziative di cooperazione internazionale aventi obiettivi di ordine sistemico: fondamentalmente, la sostenibilità dipende dall'esistenza di attori che sul piano locale esercitano una forte influenza ed effettivo potere sui processi di riforma, oltre che sui progetti; allo stesso tempo, la sostenibilità dipende da una combinazione positiva di tali capacità locali con relazioni esterne positive, che dipendono dai contesti strutturali multi-livello.

Sul fronte opposto dei maggiori successi conseguiti dal Programma APQ in termini strategici di *governance* territoriale, l'affermazione di due particolari dimensioni quali componenti di maggiore successo conseguito pone una serie di problemi interpretativi.

Per un verso, posto che le diverse dimensioni summenzionate restituiscono uno spettro di dimensioni rilevanti per la *governance* territoriale, resta da capire se il rafforzamento di una dimensione ha di per sé effetti positivi a cascata su una o più delle altre dimensioni. La conoscenza di eventuali **interazioni tra due o più dimensioni** è, cioè, un elemento importante perché potrebbe eventualmente suggerire di concentrare in modo particolare l'intervento su una o l'altra delle dimensioni come focus d'azione.

Per altro verso, è presumibile che i **fattori di contesto** abbiano - come si diceva - un'importanza quali determinanti fondamentali per il rafforzamento di una data dimensione.

Infine, il rafforzamento di una dimensione, come ad esempio del *networking* internazionale, è considerato - si diceva - intrinsecamente positivo ai fini della valutazione, perché potenzialmente fattore di trasformazione della *governance* territoriale. La concettualizzazione proposta non si spinge a parlare di parziale sostituibilità o compensazioni tra le diverse dimensioni o piuttosto di totale complementarità.

Passando ad una lettura del Programma APQ guidata da una chiave interpretativa che non sia soltanto quella delle dimensioni pertinenti a rafforzare la capacità di *governance* territoriale, ma che sia volta ad analizzare l'interazione di queste dimensioni con i diversi fattori che possono avere una particolare influenza sulle dimensioni considerate, si tratta di incrociare i ragionamenti sugli effetti conseguiti sul piano strategico con la natura dell'asse tematico specifico, la regione italiana capofila, il coinvolgimento di regioni con una consolidata esperienza di cooperazione internazionale, il paese partner e le relative condizioni di contesto, la pre-esistenza di forme di partenariato che il Programma APQ consolida ma non crea ex novo, l'ammontare finanziario a disposizione per lo specifico sub-progetto, la numerosità dei partner coinvolti, il "profilo" degli intervistati, distinguendo in particolare gli enti attuatori più tipicamente operativi dagli interlocutori che, per il ruolo particolare all'interno del Programma o per il coinvolgimento in un numero rilevante di interventi in diversi ambiti geografici, devono avere una visione di insieme o più strategica del Programma.

### **iii. I punti di forza**

Sempre schematicamente, possono essere segnalate **le evidenze più positive in termini di giudizi espressi**:

1. Per la prima volta, quasi **tutte le regioni italiane si sono trovate a condividere strategie** di azione all'interno di un Programma dalla struttura molto complessa: ciò è giudicato in sé un risultato molto importante e innovativo.
2. Parimenti, è stata molto apprezzata l'adozione di un nuovo approccio ai temi dell'internazionalizzazione e della cooperazione, **abbandonando un approccio tradizionalmente "unilaterale" alla cooperazione volta a promuovere esclusivamente lo sviluppo dei paesi partner**, a favore sia di un maggior coordinamento e di una maggiore conoscenza tra gli operatori, istituzionali e non, delle diverse regioni, sia di un aumento di risorse umane qualificate all'interno delle strutture degli enti attuatori, in seguito alla loro partecipazione ai progetti. La compartecipazione del Ministero degli Affari Esteri e di quello per lo Sviluppo Economico ha, idealmente, rappresentato sul piano istituzionale questa nuova prospettiva di lavoro.
3. I risultati in relazione al rafforzamento delle capacità delle regioni obiettivo 1 sono controversi: in parte, infatti, gli ottimi risultati raggiunti dai singoli interventi o da una linea tematica (ad esempio gli interventi condotti e/o coordinati dalla Basilicata) sono imputabili all'indubbia capacità dimostrata nel coordinamento e nel **coinvolgimento delle Regioni del Nord (depositarie di maggior esperienza e capacità)** più che ad un vero e proprio trasferimento di competenze in seno alle istituzioni regionali delle regioni capofila; questo

fattore concorre a spiegare le criticità riscontrate nella percezione della sostenibilità dei risultati.

4. Il programma è riuscito a **creare una rete di professionisti della cooperazione nelle istituzioni locali**; ha contribuito a questo risultato anche il lungo periodo di tempo intercorso tra la fase di progettazione e quella di implementazione degli interventi. Per tale motivo, anche se non formalizzate, queste reti sono percepite nella maggior parte dei casi come sostenibili nel tempo. È interessante, in particolare, il coinvolgimento di numerosi enti attuatori e partner tecnici, che ha permesso di allargare la rete di comunicazione tra i settori pubblico e privato, in particolare delle PMI che non avendo consistenti esperienze in ambito internazionale sono riuscite ad inserirsi in un'ampia rete di internazionalizzazione che favorisce nuove prospettive di sviluppo grazie alla realizzazione di alcuni incontri *business to business* che hanno coinvolto numerose imprese italiane e locali.
5. Il programma ha ottenuto buoni risultati nel rafforzare i partenariati esistenti con i territori coinvolti nei paesi del Mediterraneo e dei Balcani; ciò è stato possibile soprattutto grazie al **coinvolgimento sia di sistemi territoriali e amministrazioni Regionali portatori di esperienze e reti relazionali sia di enti attuatori con un'esperienza pregressa** in ambito internazionale e di enti di "eccellenza", anche se nuovi ad iniziative di cooperazione internazionale, che hanno avuto un ruolo chiave nel trainare gli interi partenariati di progetto. In una logica di cooperazione territoriale, il sistema territoriale ha fatto la differenza e, in quest'ottica, il concetto di eccellenza non è riconducibile ad un singolo ente in sé, ma è il territorio in senso più ampio e la regione nel suo complesso che mette a disposizione varie ricchezze e punti di forza. Ovviamente, la creazione di partenariati nuovi in senso assoluto è attività in sé più difficile e irta di ostacoli; inoltre, i risultati relativi alla creazione, sviluppo e consolidamento di nuovi partenariati sono in parte controbilanciati dalla mancata previsione di strumenti che assicurino il consolidamento futuro delle reti create.
6. Le forme di coordinamento tra partner a livello interregionale hanno conseguito dei risultati positivi quando il **partenariato di progetto non si è rivelato troppo ampio** ed è stata messa in campo una **"integrazione tematica delle competenze"** tra enti attuatori che è riuscita a valorizzare la complementarità tra il know-how di diversi enti del Sud e del Centro-Nord. Dove invece è stato concesso poco o nulla alle altre Regioni o enti per una maggiore integrazione tematica, evitando così una potenzialmente feconda "contaminazione metodologica", le forme di coordinamento si sono rivelate meno efficaci.
7. Le amministrazioni regionali RUP e RAP, grazie al Programma, hanno **acquisito nuove capacità nella gestione di partenariati complessi per le attività internazionali**, sperimentandole nell'implementazione dei progetti. Esse sono state spesso fondamentali nel sostenere l'attività degli enti attuatori. **Un ruolo importante nel coordinamento del programma è stato svolto anche dall'OICS**, che ha travalicato spesso i limiti della gestione finanziaria e contabile affidatagli (comunque importante, per aver assicurato i vantaggi di uno specifico meccanismo amministrativo composto da un'unità di *auditing* che ha favorito unicità di metodologia di controllo finanziario e amministrativo, sulla base anche del Manuale delle procedure amministrativo-contabili predisposto ad hoc), per fornire assistenza e supporto anche di tipo amministrativo-gestionale. Tutte queste forme di coordinamento a livello operativo sono state fondamentali ed hanno permesso la realizzazione del Programma, aprendo tra l'altro una prospettiva di sostenibilità grazie alla presentazione congiunta di richieste di finanziamento a bandi di cooperazione transfrontaliera in ambito IPA ed ENPI da parte di diverse regioni italiane ed alcuni dei territori partner. Il Programma sembra aver in tal senso raggiunto il proprio obiettivo, ossia un **rafforzamento delle capacità regionali di fare cooperazione, anche utilizzando gli strumenti europei a disposizione**.
8. In relazione al macro-obiettivo del rafforzamento della *governance* nei paesi partner, **i risultati raggiunti sono stati meno incisivi**, anche a causa del coinvolgimento soltanto parziale dei rappresentanti dei paesi mediterranei e balcanici nella fase di progettazione degli interventi, dell'asimmetria istituzionale (**alta centralizzazione**), e della mancanza di un processo di coordinamento/informazione/capitalizzazione che sottolineasse la visione strategica del programma e che coinvolgesse tutti i partecipanti.
9. **I migliori risultati sono stati quelli ottenuti in relazione al rafforzamento del partenariato territoriale, imputabili all'operato degli enti attuatori e alla loro pregressa esperienza nei territori coinvolti; gli enti sono stati sostenuti dalle amministrazioni regionali, che attraverso questo processo hanno migliorato la loro capacità di gestione e coordinamento di reti complesse trans-territoriali.** Un importante risultato conseguito dal programma è la definizione/formalizzazione di nuovi accordi con i

- paesi mediterranei e balcanici, non solo come opportunità di co-sviluppo sul piano locale, ma anche strumento di indirizzo strategico e di integrazione tra l'Europa ed il Mediterraneo.
10. I due punti precedenti evidenziano il **contributo del programma al rafforzamento della coerenza dell'operato delle regioni con la programmazione europea e le strategie nazionali nell'area del Mediterraneo e dei Balcani**: questo risultato è stato reso possibile grazie alla possibilità di integrare le risorse del programma con altri canali di finanziamento e di affrontare tematiche di interesse prioritario per l'UE.

#### *iv. I punti migliorabili*

Allo stesso tempo, la valutazione strategica ha fatto emergere **alcuni punti migliorabili**, su cui focalizzare maggiore sforzo e attenzione nel futuro:

1. La **rigidità finanziaria** nell'attribuzione delle risorse FAS (chiave di ripartizione) ha influito dall'inizio, con effetti talvolta distorsivi, sulla costituzione dei partenariati di progetto, limitando un'equa suddivisione delle responsabilità tra regioni. Questo è stato anche il principale motivo del limitato coinvolgimento delle regioni del Centro-Nord e del relativo basso trasferimento di conoscenze tra queste ultime e le regioni del Sud.
2. Dinanzi alla sfida della sinergia tra processo di internazionalizzazione e cooperazione allo sviluppo, attraverso un approccio territoriale, si è riusciti solo in parte a coinvolgere attivamente e pienamente i diversi attori del territorio. In particolare, **la mobilitazione del settore privato** si è tradotta quasi esclusivamente in tradizionali incontri *business to business*.
3. **L'assenza di un'istituzione impegnata in un costante lavoro di concettualizzazione, formazione, valutazione in itinere, capitalizzazione**, non ha permesso di promuovere incontri per l'interscambio di buone pratiche, la costruzione di nuovi partenariati e soprattutto, la capitalizzazione "alla pari" fra istituzioni ed enti operativi dei paesi partecipanti. L'investimento nella creazione di apposite strutture che, in modo continuativo e per tutta la durata del programma, diano seguito alle iniziative realizzate è una buona lezione che può venire all'APQ da altre esperienze, come per esempio quella del programma comunitario URBAL.
4. La complessità del sistema di *governance* ha dato luogo a una **gestione poco efficiente, con procedure di coordinamento e gestione operativa lunghe** e farraginose, anche in ragione dell'eccessivo numero di attori coinvolti in alcuni progetti e delle conseguenti difficoltà di comunicazione tra di loro.
5. Emerge, dall'analisi complessiva dei dati, una debolezza sul piano strategico, dal momento che **non c'è stato un salto di qualità verso la realizzazione di un consolidato "modello APQ"** per la cooperazione interregionale delle regioni in ambito internazionale basato su una visione strategica sempre coerente e pienamente condivisa tra le regioni, i ministeri centrali e gli enti attuatori.
6. Al fine di creare le condizioni per valutazioni approfondite della rilevanza strategica dei programmi stessi e della loro riproducibilità e adattabilità alle diverse condizioni di contesto occorre favorire la triangolazione fra materiali informativi di diverso ordine (percezioni, dati fattuali, narrazione), l'utilizzo di tecniche di analisi quantitativa e qualitativa delle basi dati e l'inserimento di una prospettiva controfattuale per l'analisi degli effetti e della ricerca del legame fra cambiamento e meccanismi innescati dal programma. Il Programma APQ ha mostrato **un'accentuata asimmetria nella quantità e qualità di informazioni disponibili** e riferibili al piano delle percezioni rispetto ai dati fattuali e della narrazione dell'esperienza dell'APQ. L'inserimento delle attività di rilevazione dati in tutte le fasi delle iniziative, a partire dalle attività diagnostiche legate agli studi di prefattibilità, innoverebbe la cultura della progettazione, ampliandone la capacità di guardare al ruolo strategico del programma e al suo inserimento nel quadro complessivo della politica di cooperazione e allontanando i rischi di autoreferenzialità che spesso caratterizzano le singole iniziative.
7. Un elemento importante ai fini della valutazione strategica è la chiara definizione e condivisione fra gli *stakeholder* degli obiettivi strategici nelle diverse fasi di avvio e realizzazione del programma e, di conseguenza, nei documenti di programma e progetto. Nel caso del Programma APQ, si è riscontrato come in numerosi casi l'impianto concettuale del **singolo sub-progetto sia stato pensato e sviluppato in gran parte dai partner italiani**, condizione che non facilita il processo di appropriazione da parte delle istituzioni locali; **non sempre vi era una visione chiara del quadro di riferimento strategico**, della volontà dichiarata dell'iniziativa di incidere su di esso e dei processi e meccanismi che la stessa iniziativa mette in campo per generare cambiamenti.



## **v. Il raccordo con strategie e strumenti europei**

Oltre al rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale in sé, il disegno di valutazione proposto evidenziava come occorresse fare riferimento anche a una prospettiva di medio periodo, che tenesse conto dell'**evoluzione delle politiche e degli interventi dell'Unione Europea e dell'Italia verso i Paesi dei Balcani occidentali e della sponda sud del Mediterraneo**. A questo proposito, oltre ai principali punti di forza dei due Accordi di Programma Quadro già sottolineati, occorre evidenziarne le implicazioni e la valenza strategica per orientare le future azioni delle Regioni italiane, nell'ambito della promozione dell'internazionalizzazione e della cooperazione allo sviluppo.

A questo proposito, un primo interessante aspetto emerge dal **confronto con gli strumenti europei**: la cooperazione transfrontaliera dell'UE "divide a metà" l'Italia, considerandone una parte eleggibile per la partecipazione al programma IPA Adriatico e un'altra per l'ENPI CBC Mediterraneo. Il differente approccio dei due **APQ ha invece favorito la creazione di un "Sistema Italia" integrato**, costituito dall'insieme delle Regioni che si coordinano sui temi della cooperazione decentrata e delle priorità strategiche regionali e nazionali per l'internazionalizzazione. Ciò ha permesso il consolidamento di precedenti rapporti partenariali tra territori italiani e delle aree di riferimento, anche al di fuori dei criteri di eleggibilità dei programmi IPA e ENPI, ma soprattutto ha favorito la sperimentazione di nuove relazioni.

Tuttavia le reti partenariali così costruite dovranno probabilmente modificarsi nella loro composizione per poter accedere agli strumenti europei di preadesione e vicinato, divenendo quindi strategicamente rilevanti per i programmi suddetti. Da questo punto di vista **diventa strategica l'iniziativa della macroregione adriatica ionica**: se essa avrà luce, tutte le Regioni italiane dovrebbero parteciparvi, riducendo il pericolo di scomposizione dei partenariati. In sostanza, il Programma APQ ha fatto implicitamente propria l'idea che tutte le Regioni italiane possano fare parte della macroregione, un'impostazione che potrebbe trovare ostacoli da parte della Commissione Europea e che invece l'Italia potrebbe coerentemente cercare di continuare a sviluppare.

È comunque interessante notare che la politica europea nel Mediterraneo sta sempre più rivalutando l'approccio a una *governance* globale della regione, come dimostra non solo l'Unione per il Mediterraneo, ma anche la discussione in corso presso il Parlamento Europeo, che potrebbe condurre ad un nuovo obiettivo strategico: la **creazione di un'unica grande macroregione mediterranea** comprendente Nord Africa, Balcani, Medio Oriente e Turchia, con possibili aperture verso il Mar Nero, da realizzare gradualmente **a partire dalla Macroregione Adriatica** che dovrebbe essere istituita formalmente nel 2013 o 2014, passando per uno step intermedio che preveda la creazione anche di una **Macroregione Mediterranea occidentale**, al momento ancora allo stadio di idea, al pari della macroregione del Mediterraneo tutto.

Da questo punto di vista, il Programma APQ ha evidenziato **un limite d'impostazione**: la scelta adottata è stata, infatti, quella di mettere in relazione più territori italiani con un singolo paese partner interessato, di volta in volta, dalla rete partenariale costruita su diversi assi tematici. In altre parole, con la necessità probabilmente di sperimentare l'approccio partenariale in forma più agevole, a mo' di palestra e di orientamento per costruire "le basi" in termini di capacitazione per le regioni italiane, **non si è dato un carattere realmente regionale alla costruzione delle reti**. Pur misurandosi su stesse sfide tematiche e, talvolta, rapportandosi alla medesima configurazione partenariale del sistema Italia, i paesi partner - della sponda Sud o balcanica - hanno dialogato bilateralmente, senza una visione - ma neanche occasioni di interlocuzione - a livello regionale.

Ciò malgrado, un importante risultato del programma è il **rafforzamento della cooperazione tra paesi dei Balcani occidentali**: praticamente tutte le linee hanno ottenuto degli interessanti riavvicinamenti che potrebbero portare a delle iniziative congiunte, soprattutto nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

Inoltre, **il partenariato italiano sta cercando di promuovere azioni congiunte tra le Regioni per la candidatura assieme ai paesi interessati ad alcuni dei programmi di finanziamento europei in campo ambientale** per i quali tali territori sono eleggibili. Probabilmente, anche in relazione al quadro europeo di riferimento, un passaggio importante per dare continuità a quanto avviato con il Programma APQ sarà proprio orientare a un approccio al partenariato maggiormente regionale, posto che l'esperienza APQ ha rafforzato un linguaggio comune e un orientamento a dare risposte a sfide comuni, declinate nei cinque assi tematici, che si sono riproposte in tutti i paesi interessati dall'iniziativa.

## *vi. Uno sguardo alle linee tematiche*

Come già sottolineato, emerge una coerenza degli Accordi di Programma Quadro con le politiche europee e, soprattutto nel caso dei Balcani, con la strategia nazionale italiana: le **tematiche ambientali** affrontate dalla linea 2.3 (ambiente e sviluppo sostenibile) e quelle relative alla **promozione di interconnessioni materiali e immateriali** (linea 2.2) rappresentano **per l'UE una priorità in entrambe le aree geografiche**; in particolare, il miglioramento delle infrastrutture legate al trasporto delle merci è una condizione essenziale per permettere l'auspicata integrazione dei mercati nell'area.

L'analisi degli interventi condotti nell'ambito delle linee tematiche 2.3 e 2.5, coordinati rispettivamente dalla regione Basilicata e dal Molise e dalla Campania, consente di analizzare alcuni dei punti di forza che hanno permesso al Programma di raggiungere risultati positivi in relazione al fondamentale **asse della sostenibilità ambientale**, sia in Italia sia nella maggior parte dei paesi partner: la valorizzazione di reti partenariali transnazionali preesistenti e la creazione di un partenariato interregionale in Italia, che ha favorito lo scambio di competenze specifiche. Attraverso il Programma di Accordo Quadro, le iniziative progettuali si sono inserite in processi nazionali di riforma legislativa e programmazione in materia ambientale e socio-sanitaria. Le tematiche individuate corrispondevano a priorità primarie dei paesi partner: si è quindi stabilito un dialogo proficuo che in alcuni casi ha contribuito a definire gli assi strategici, cercando di veicolare una visione della cooperazione tra territori non solo quale opportunità di co-sviluppo sul piano locale, ma anche quale strumento di indirizzo strategico e di integrazione tra l'Europa ed il Mediterraneo.

Sul fronte della sostenibilità ambientale, considerazioni di ordine più generale inducono a immaginare un'area di sviluppo fondamentale per arricchire in futuro l'approccio del Programma APQ, così da allinearla a quelli che sono gli orientamenti prevalenti oggi nel dibattito internazionale: in particolare, **l'agenda di Rio+20** evidenzia come sia fondamentale costruire **un'interrelazione permanente tra i tre pilastri dello sviluppo** (crescita economica, sviluppo sociale, sostenibilità ambientale) che invece, nella prassi, continuano ad essere concepiti separatamente, quasi immaginandoli come aspetti settoriali distinti. Anche la Commissione Europea sottoscrive questo ambizioso obiettivo strategico, che però non trova finora applicazione concreta; l'esperienza APQ è una riprova di un approccio che continua ad essere, al meglio, multisettoriale, basandosi sull'azione in parallelo su assi separati di intervento, anziché sull'intersettorialità che deve mettere in permanente relazione gli assi. Lo stesso apprezzabile profilo inter-istituzionale del Programma APQ, che coinvolge direttamente amministrazioni pubbliche regionali e amministrazioni dello stato centrale (MAE e MISE) potrebbe, ambiziosamente, prefigurare uno sviluppo di concertazione allargata sul piano orizzontale a diversi ministeri (a cominciare da quello dell'Ambiente) chiamati a costruire un disegno condiviso di politiche.

Un elemento fondamentale per l'ottenimento di risultati positivi del programma APQ è stato, infatti, soprattutto **nell'ambito dei contesti nazionali caratterizzati da un processo di decentramento ancora agli inizi**, la particolare configurazione istituzionale ed organizzativa del Programma: il supporto contestuale del MAE e del MISE ha fornito un inquadramento istituzionale che ha stimolato l'interesse e la collaborazione delle amministrazioni centrali dei paesi partner (in particolare per i paesi della sponda Sud del Mediterraneo), contribuendo a superare le difficoltà generate dalla mancanza di enti locali omologhi alle Regioni italiane e proponendo una modalità di azione in molti casi più efficace rispetto a quelle classiche della cooperazione decentrata, in cui le Regioni e gli enti locali non hanno alle spalle una copertura istituzionale di livello superiore articolata e diretta.

È pure da sottolineare lo sforzo del Programma nel favorire il rafforzamento della *governance* locale dei paesi partner, all'interno di un quadro di riferimento europeo che sostiene il decentramento nei paesi candidati o potenziali candidati per l'adesione. L'APQ ha agito in tal senso soprattutto grazie alla capacità di dialogare con gli altri interventi, favorendo - a livello, almeno, di programmazione strategica - coordinamento e complementarità con programmi ed interventi italiani ed europei. **Il Programma APQ Balcani si integra con il Programma di Assistenza Tecnica tra Istituzioni Italia-Albania (PATTI)**, il cui obiettivo è istituzionalizzare un modello "pilota" di partenariato strategico e assistenza tecnica con l'Albania, da riproporre negli altri paesi balcanici.

L'opportunità offerta all'Italia dall'iniziativa pilota PATTI sta già dando primi risultati positivi. È stato, infatti, avviato il programma di partenariato con i ministeri albanesi dell'agricoltura, dell'ambiente, dello sviluppo locale (Interni) e dei trasporti. Hanno aderito al PATTI la regione Liguria per il settore sociale e la regione Basilicata per il settore ambiente, proprio in virtù della precedente positiva esperienza maturata con l'APQ. Il coinvolgimento del Ministero dei Trasporti



albanese all'interno del tavolo ha tenuto conto anche dei risultati ottenuti ed esperienze acquisite grazie al progetto ITALBALK gestito dalla regione Campania.

La complementarità fra PATTI e APQ risiede soprattutto nella possibilità di integrare le risorse del Programma APQ con altri canali di finanziamento, allo scopo di dare continuità ai partenariati e alle iniziative avviate, fattore critico di vulnerabilità segnalato da molti intervistati in relazione alla dimensione della sostenibilità. Questo risultato è attribuibile alla **flessibilità del Programma APQ che ha permesso di adattare la progettazione iniziale all'evoluzione del contesto locale.**

I progetti e i subprogetti della linea 2.2 (**Interconnessioni materiali e immateriali**) nel loro insieme hanno cercato di rafforzare la capacità dei paesi partner rispetto alla gestione multilivello del territorio. La struttura stessa della progettazione delle iniziative **richiedeva un raccordo istituzionale tale da sostenere i processi di internazionalizzazione delle economie.** La linea tematica ha registrato una difficoltà di coinvolgere attivamente gli attori dei territori partner. In questo caso è importante osservare che il coinvolgimento dei sistemi economici è esso stesso un fattore fortemente influenzato dalla presenza sul territorio di un sistema istituzionale capillare e inclusivo.

I numerosi tentativi di contribuire allo sviluppo della *governance* multilivello nei paesi partner non hanno dato risultati univoci: se, da un lato, le difficoltà incontrate sono in parte attribuibili a situazioni di contesto non sempre favorevoli, è indubbio l'effetto frenante determinato dalla natura stessa del Programma, sviluppato con l'obiettivo fondamentale di accrescere competenze e capacità delle Regioni italiane nei settori della cooperazione e dell'internazionalizzazione, e meno focalizzato sulle dinamiche nei paesi partner.

In considerazione delle criticità emerse in relazione all'effettivo coinvolgimento dei territori mediterranei e balcanici partner dei due APQ, è interessante sottolineare l'approccio costruttivo adottato dal progetto 2.1 SPIIE in Egitto che ha **cercato di contribuire a superare l'impasse politica della Politica europea di vicinato (PEV) su un tema centrale quale quello dei rischi di concorrenza in campo agricolo** dovuti alla somiglianza delle produzioni e alla quasi identica stagionalità sulle due sponde del Mediterraneo, e di avere avviato un dialogo con le autorità egiziane sul tema. Il Programma ha dimostrato di essere in grado di fornire una cornice istituzionale, all'interno della quale si sono declinate le priorità strategiche di Italia ed UE in modo da dare una risposta alla richiesta di *ownership* dei processi da parte dei paesi partner, grazie a un continuo interscambio con le istituzioni locali coinvolte nell'individuazione delle priorità su cui concentrare l'azione. La collocazione strategica del progetto SPIIE è dimostrata peraltro dalla sua coerenza con la *Green Trade Initiative* (GTI) lanciata dal governo egiziano in collaborazione con UNIDO. Tale programma riprende e approfondisce la precedente iniziativa del Corridoio Verde, promossa dall'Italia mediante la conversione del debito egiziano. L'obiettivo della GTI è "incrementare e consolidare la produzione e la commercializzazione di prodotti ortofrutticoli freschi egiziani, sia nel mercato interno sia nei vicini mercati europei. In particolare, esso fornirà adeguata assistenza al settore agro-alimentare egiziano nel migliorare la qualità dei prodotti, secondo gli standard internazionalmente riconosciuti, nel favorire il collegamento tra le aree produttive e quelle commerciali sia in Egitto che nell'Unione Europea e nell'aumentare l'accesso ad adeguate risorse finanziarie da parte di tutti gli *stakeholder* coinvolti nella catena produttiva".

Utile è stato il coordinamento dei vari interventi del Programma a livello nazionale: questo risultato appare strategicamente significativo soprattutto in un paese come l'Egitto, dove il ruolo della UE nel sostenere la riforma della politica e della società egiziane è stato spesso percepito negativamente in passato e considerato un tentativo di spingere il paese all'adozione di priorità dettate dall'esterno. **L'attenzione alla costruzione di un percorso cooperativo che sia percepito da entrambe le parti come inclusivo, anche grazie alla condivisione degli obiettivi strategici** che animano il processo, è un elemento centrale all'indomani della "primavera egiziana". Anche l'esito degli interventi del Programma in Marocco risulta in tal senso interessante, avendo condotto ad un accordo politico generale di collaborazione in fase di formalizzazione tra due enti omologhi, la regione Sardegna e la regione di Tanger-Tetouan, in seguito all'attività svolta insieme nell'ambito delle linee 2.1 e 2.4.

Rispetto all'obiettivo di promozione dell'integrazione economica nella regione mediterranea, le criticità affrontate dal Programma sembrano essere riconducibili alla **difficoltà di affrontare il tema dell'internazionalizzazione in maniera multidimensionale**, promuovendo un processo che incorpori aspetti di natura economica, sociale, ambientale e culturale, così come vorrebbe da ultimo la nuova agenda di Rio+20, ricordata in precedenza. Il tessuto economico dei territori è stato coinvolto solo indirettamente, per mezzo dell'azione delle regioni e degli enti attuatori individuati per agire sul territorio: l'azione del Programma sulla promozione dell'internazionalizzazione si è

rivolta essenzialmente alle amministrazioni regionali, con l'obiettivo di aumentarne la capacità di coinvolgere il proprio territorio ed in particolare i sistemi economici; il rafforzamento delle capacità delle regioni è inteso in una prospettiva centrata essenzialmente sull'istituzione pubblica locale, quale necessario presupposto alla successiva azione internazionale del territorio nella sua più complessa articolazione di soggetti.

Attività di promozione dell'internazionalizzazione sono state direttamente previste solo dagli interventi delle linee tematiche 2.1 (sviluppo socio-economico) e 2.2 (interconnessioni materiali ed immateriali) che si prestano maggiormente a sviluppare il focus relativo all'integrazione economica. Nella maggior parte dei casi, il coinvolgimento degli attori economici è stato circoscritto all'organizzazione/promozione di incontri *business to business*, di missioni nei paesi partner e di workshop ed altri eventi a carattere promozionale ed informativo. Vi sono **modalità più innovative per favorire un maggiore coinvolgimento diretto delle imprese private**, ad esempio per mezzo di diversi strumenti e modalità di finanziamento di linee di credito accessibili - mediante la partecipazione a bandi - alle imprese del territorio interessate ad allacciare rapporti con i paesi mediterranei, che forse avrebbero potuto dare risultati più positivi.

Un'ultima indicazione è quella di contribuire a **contestualizzare l'operato delle Regioni**, valorizzandone le precedenti esperienze e la collocazione geografica. A questo proposito vale ricordare il caso della Sicilia, la cui azione all'interno del quadro dell'APQ (come RUP per la linea 2.1 in Tunisia) non ha rispecchiato, a parere di molti interlocutori intervistati e alla luce fattuale del completamento dei progetti, le aspettative. A valutare il ruolo della Regione all'interno dello scacchiere mediterraneo occorrerebbe considerare almeno l'esperienza di cooperazione transfrontaliera con la Tunisia, condotta nel quadro dell'ENPI CBC Italia/Tunisia (per cui è eleggibile solo la Sicilia), istituito contestualmente all'APQ per il periodo 2007-2013. Da ricordare inoltre come sia stata proprio la Sicilia a guidare, insieme alla Sardegna, un processo finalizzato alla costituzione di un gruppo di cooperazione territoriale (GECT. "Archimed - Arcipelago delle Isole del Mediterraneo") che coinvolge le isole del Mediterraneo con lo scopo di riunire tutte le grandi regioni insulari poste a sud dell'UE, protese verso la frontiera meridionale. Il GECT ha sede a Taormina e ne sono membri le sette regioni che fanno parte della rete delle isole del Mediterraneo, Eurimed: Sicilia, Sardegna, Baleari, Creta, Corsica, Gozo e Cipro. Se l'utilità di strutture "potenziate" (come nel caso della regione Basilicata) è un aspetto importante di architettura istituzionale che il Programma APQ ha evidenziato per il rafforzamento delle capacità delle regioni meridionali, la regione Sicilia, attraverso questa soluzione offerta dall'opportunità del GECT, sta cercando di dare una risposta al problema su citato delle limitate capacità della struttura interna. Si tratta, evidentemente, di un approfondimento che esula dalle ambizioni di questa valutazione strategica che non si prefiggeva di valutare individualmente i progetti, né le singole amministrazioni regionali coinvolte o gli assi tematici in sé, ma di intrecciare questi piani in termini funzionali ad una valutazione strategica complessiva del programma APQ, limitatamente alle dimensioni di *governance* territoriale per l'internazionalizzazione.

## **Sezione 2**

### **Il Disegno di valutazione strategica**

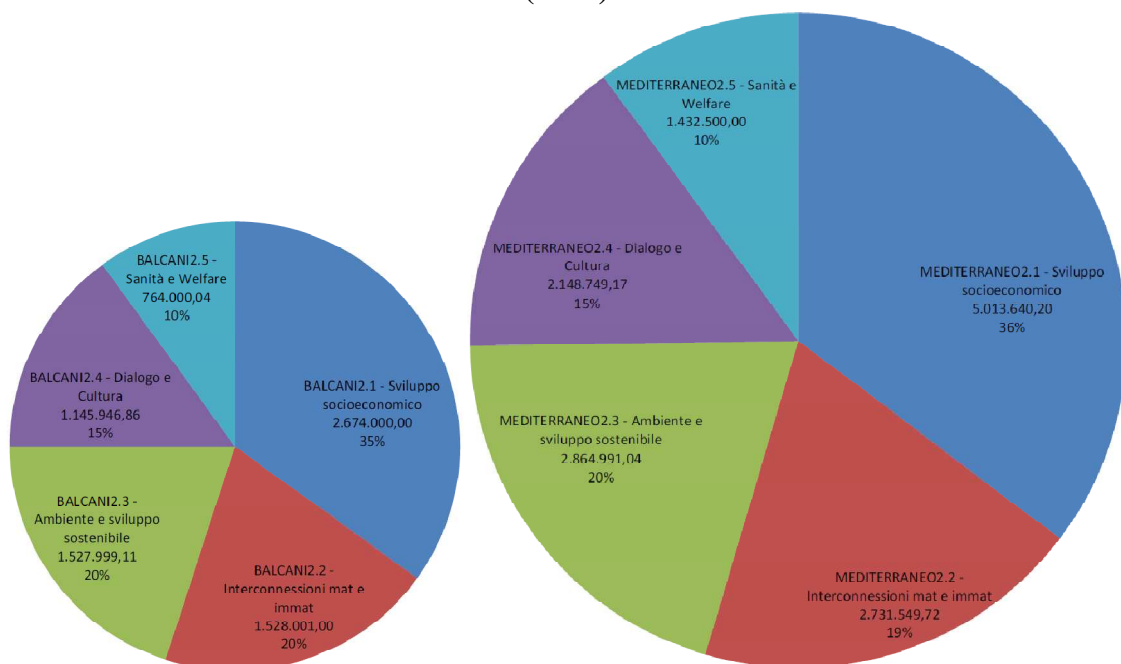
## 1. Il programma da valutare

Il Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) ha svolto una Valutazione strategica del “Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani” (programma APQ).

Si tratta di un programma che - in base a quanto recitano gli stessi documenti di programmazione dell'APQ - mira a “rafforzare il sistema Italia, con riferimento ai nuovi strumenti europei per la promozione della cooperazione di prossimità e di preadesione”, mettendo in relazione diretta il sistema, nella sua articolazione territoriale su base regionale, con i paesi della sponda sud del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia) e dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro). Più in particolare, l'obiettivo specifico del programma è quello di “creare le condizioni opportune e supportare le Regioni italiane nella identificazione e definizione di interventi interregionali di cooperazione verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali”.

Al netto della percentuale di gestione amministrativa affidata all'OICS, circa 21,83 milioni di euro sono stati messi a disposizione per iniziative che hanno coinvolto, nel corso degli ultimi sei anni, il sistema delle regioni italiane (14,2 milioni di euro per iniziative nei paesi del Mediterraneo, 7,6 milioni nei paesi dei Balcani occidentali) su cinque linee tematiche d'intervento: sviluppo socio-economico (35,2% del totale), interconnessioni materiali ed immateriali (19,5%), ambiente e sviluppo sostenibile (20,1%), dialogo e cultura (15,1%), sanità e welfare (10,1%).

**Fig. 1- Quote nette FAS per linee d'intervento per Balcani (35% del totale) e Mediterraneo (65%)**



Fonte: OICS, 2012

Un programma particolarmente complesso di partenariato multi-regionale e multi-livello come l'APQ pone innanzitutto una difficoltà di condivisione di una strategia comune a causa delle asimmetrie esistenti tra i partner, sia all'interno del sistema delle regioni italiane sia in relazione ai partner delle due aree geografiche, dovendo combinare finalità interne con finalità esterne, approcci all'internazionalizzazione e alla cooperazione allo sviluppo, la logica propria dei fondi FAS con quelle del partenariato territoriale internazionale e degli aiuti internazionali.

Sul piano strategico le sfide di fondo con cui il programma APQ si è misurato sono state:

1. La capacità del programma di accrescere le competenze e le capacità di cooperazione delle Regioni italiane e in particolare di quelle del Mezzogiorno; conseguentemente la collaborazione interregionale, la condivisione del capitale relazionale con i partner locali del Mediterraneo e dei Balcani occidentali, il rafforzamento del tessuto delle relazioni internazionali e la valorizzazione delle competenze degli attori territoriali.

2. La pertinenza del programma nel quadro delle trasformazioni in atto nell'area (le trasformazioni in corso nel Mediterraneo, il processo di allargamento della UE verso i Balcani, le iniziative per lo sviluppo di area vasta come la strategia macroregionale, le iniziative a sostegno dei corridoi, i processi di decentramento nei paesi adriatici e, con diversa velocità, nei paesi mediterranei).
3. Il grado di coerenza e complementarità del programma rispetto ad altri programmi e strategie italiani e comunitarie.
4. Le prospettive e opportunità di sviluppo del programma con riferimento alla nuova programmazione europea nell'area.

Dal punto di vista della valutazione strategica, a partire dalle quattro sfide su indicate, vi sono quattro prospettive complementari cui far riferimento:

1. Analizzare, anzitutto, se e quanto il programma abbia accresciuto la cooperazione tra i territori dell'area, in che modo e rispetto a quali tipologie di partner, quali processi di tipo strategico si siano rafforzati e mostrino segni di sostenibilità nel tempo, se e quanto si siano create condivisioni significative tra i diversi partner su temi prioritari e orientamenti politici ed operativi.
2. Rapportare gli effetti del Programma alle priorità, ai principali problemi rilevati nei paesi dell'area balcanica e mediterranea e alle trasformazioni e processi in atto. In ragione delle carenze informative, oltre che della complessità del programma, è risultato impossibile adottare la logica controfattuale e dell'attribuzione causale, approfondendo se e quanto (e, nel caso, come) il programma contribuisca a risolvere questi problemi e a migliorare la situazione, quali siano gli effetti nelle diverse linee di intervento e a livello trasversale, quali siano gli più visibili a livello di programma e quali innovazioni meritino particolare attenzione.
3. Verificare, per quanto possibile, se e quanto il programma sia complementare con altri programmi e strategie italiane ed europei, se siano sorte sinergie con questi programmi e se vi sia - riprendendo un concetto centrale nell'ambito dell'agenda di Parigi (2005) sull'efficacia degli aiuti - allineamento rispetto alle politiche di sviluppo territoriale a livello nazionale nei diversi paesi, se sia possibile prevedere nuove forme di coordinamento e quindi rendere più efficace il "lascito" del Programma, quali siano gli orientamenti e i contributi che il Programma può offrire alla creazione della macroregione adriatica e della nuova programmazione comunitaria nell'area mediterranea.
4. Considerare il contributo del programma sul processo di allargamento europeo verso i paesi balcanici e il Mediterraneo, cioè approfondire se il programma contribuisca a all'appropriazione di norme, politiche e standard dell'UE nei territori partner e nelle diverse linee di intervento, se e come il programma contribuisca a rafforzare i processi di decentramento in corso in questi paesi, a rafforzare la partecipazione dei diversi attori territoriali allo sviluppo locale secondo gli orientamenti comunitari sia in Italia che regioni nelle aree di cooperazione, se il programma contribuisca a definire nuovi partenariati pubblico-privati.

Si tratta, dunque, come detto, di un programma complesso e, al contempo, di importo finanziario significativo (soprattutto, in relazione a iniziative in Italia di cooperazione internazionale decentrata), che si è svolto nel corso degli ultimi sei anni, coinvolgendo la gran parte del sistema delle Regioni. Per questo motivo, giova, in sede introduttiva di presentazione del Programma oggetto della valutazione strategica, presentare alcuni indicatori con dati quantitativi che aiutano a collocare meglio l'esperienza APQ nel contesto delle relazioni economico-finanziarie dell'Italia - e delle Regioni - con i Paesi partner interessati dal Programma.

Non si tratta, ovviamente, di sottintendere, esplicitamente o meno, alcun nesso causale tra la realizzazione del Programma e l'andamento dei flussi: il problema non si pone, in assenza di evidenze controfattuali in grado di spiegare l'andamento storico più recente delle relazioni economico-finanziarie, attribuendo o anche semplicemente limitandosi ad assegnare un contributo specifico al Programma come co-determinante di quell'andamento.

Tuttavia, proprio il rilievo di natura finanziaria del Programma suggerisce una quantificazione del contesto di relazioni economico-finanziarie in cui si iscrive. Un dato molto importante, soprattutto

nel caso di un programma che si pone come obiettivo il rafforzamento delle relazioni economiche (la linea tematica dello sviluppo socio-economico rappresenta oltre un terzo delle risorse complessive del Programma APQ), è certamente quello relativo all'interscambio commerciale e degli Investimenti diretti esteri (IDE).

In un contesto economico internazionale particolarmente critico, segnato nel corso degli ultimi anni dal rallentamento della crescita economica e dall'attuale fase recessiva, l'aumento delle esportazioni costituisce la principale componente della domanda a sostegno dei livelli di attività economica e della crescita del PIL italiano<sup>2</sup>. Sul piano generale, a prescindere dal disavanzo commerciale nell'interscambio di prodotti energetici (61 miliardi di euro nel 2011), il sistema Italia registra negli ultimi due anni una ripresa della *performance* delle esportazioni, maggiore per quanto riguarda le vendite verso i paesi extra-europei rispetto a quelle verso l'UE. In termini di quota di mercato dell'Italia sul commercio mondiale, non si è invece arrestato il processo di ridimensionamento che ha portato la quota italiana dal 3,8 per cento (2000) al 3,1 per cento (2011). Sul fronte del modello di specializzazione commerciale, persiste il profilo tradizionale del *Made in Italy* (prodotti agricoli, alimentare, abbigliamento e tessile, calzaturiero, mobili) e della meccanica strumentale, nel settore manifatturiero a medio-bassa e bassa tecnologia, che si traducono oggi in una crescente internazionalizzazione delle filiere produttive (con implicazioni in termini di crescenti importazioni negli stessi settori).

Parallelamente, si registra una ridotta crescita degli IDE in uscita, nel complesso inferiore a quella dei principali paesi dell'UE, a fronte di una ripresa a livello mondiale degli IDE, nel 2011 tornati a un livello pre-crisi (1.500 miliardi di dollari), anche se ancora inferiori rispetto al picco del 2007<sup>3</sup>. In base ai dati della banca dati Reprint, di ICE e Politecnico di Milano, nel 2011 le partecipazioni italiane all'estero hanno coinvolto 7.500 investitori, con un numero di dipendenti delle imprese partecipate all'estero di circa 1,5 milioni di lavoratori e si sono concentrate per oltre il 50 per cento del totale delle imprese nel settore del commercio all'ingrosso (in termini occupazionali, però, è l'industria estrattiva e manifatturiera, che rappresenta circa il 30% delle imprese, a rappresentare il 63,5 per cento del totale, mentre il commercio all'ingrosso occupa soltanto il 13,9 per cento). Il fatturato di queste imprese italiane multinazionali, tra le quali aumenta il numero di piccole e medie imprese, supera i 565 milioni di euro. Sul piano territoriale, le imprese italiane investitrici all'estero sono soprattutto del Nord: il 47,8 per cento del totale provengono dal Nord-ovest, il 31,4 per cento dal Nord-est e il 16,8 per cento dal Centro Italia e solo il 4% dal Sud Italia<sup>4</sup>.

A fronte di queste tendenze, nell'area dell'Est Europa si registra una dinamica di significativa crescita della produttività, che pone un problema di competitività all'Italia (fenomeno del cosiddetto *catching up* dei paesi dell'Est), ma anche un'opportunità di rafforzamento della filiera attraverso interscambi commerciali e IDE.

Per venire allo specifico ambito di interesse del Programma APQ, da un punto di vista regionale i dati riportati di seguito sono relativi a:

- Esportazioni e importazioni nel periodo 1993-2012 delle Regioni italiane verso e dal resto del mondo e il sotto-gruppo dei paesi extra UE a 27, quale misura delle tendenze all'apertura commerciale delle diverse regioni (tab. 2-5);
- l'interscambio commerciale (esportazioni e importazioni) nel 2011 delle Regioni italiane aggregate in cinque macro-regioni (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, isole) con i Paesi eleggibili come partner nel Programma APQ, in otto macro-comparti - agricoltura, silvicoltura e pesca; estrazione minerali; manifattura; trattamento rifiuti e risanamento; servizi d'informazione e comunicazione; attività professionali, scientifiche e tecniche; attività artistiche, sportive, intrattenimento; altro - per individuare macro-comparti e territori di specializzazione (tab. 6-7);
- esportazioni e importazioni nel 2011 delle Regioni italiane con i Paesi eleggibili come partner nel Programma APQ nel macrosettore agricolo e in quello manifatturiero, corrispondenti ai due principali macrosettori in termini di valore di scambi, per un approfondimento di maggiore dettagli (tab. 8-11);
- flussi netti di Aiuti pubblici allo sviluppo da Italia a paesi partner Programma APQ, nel periodo 1993-2010, quale indicazione di un flusso complementare e di particolare interesse per il Programma APQ, quale quello della cooperazione allo sviluppo.

---

<sup>2</sup> ISTAT (2012), *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Rubbettino, Catanzaro.

<sup>3</sup> UNCTAD (2012), *World Investment Report 2012*, Ginevra.

<sup>4</sup> S. Mariotti, M. Mutinelli (a cura di) (2012), *Italia Multinazionale 2012*, ICE-Politecnico di Milano-R&P, Roma.

**Tab. 2 - Esportazioni regionali verso il mondo 1993-2012 (in milioni di euro)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Piemonte</b>	17.597	20.730	26.929	26.442	26.890	26.959	26.289	29.802	30.687	29.807	30.078	31.257	32.017	34.909	37.275	37.935	29.717	34.464	38.533	9.717
<b>Valle d'Aosta</b>	219	226	398	291	241	289	287	396	391	367	398	475	493	589	876	718	456	621	636	144
<b>Lombardia</b>	42.026	48.217	59.515	59.961	61.834	63.665	63.256	73.481	78.408	75.737	75.995	79.202	85.315	93.258	102.083	104.102	82.269	94.022	104.164	26.734
<b>Liguria</b>	2.552	2.992	3.145	3.191	3.336	2.859	2.816	3.476	4.040	3.641	3.661	3.601	4.233	4.210	4.725	5.197	5.736	5.841	6.699	1.635
<b>Trentino-Alto Adige</b>	2.375	2.901	3.699	3.446	3.559	3.750	3.881	4.325	4.456	4.492	4.707	4.977	5.208	5.688	6.183	6.186	5.146	6.148	6.802	1.721
<b>Veneto</b>	18.516	21.876	26.725	27.969	29.342	30.600	32.240	37.308	39.440	39.816	38.298	40.207	40.647	46.284	50.557	50.014	39.239	45.613	50.283	12.431
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	4.578	5.193	6.442	6.572	6.928	8.141	7.644	8.940	9.306	9.092	8.326	9.886	9.643	11.075	12.413	13.244	10.742	11.674	12.565	2.621
<b>Emilia Romagna</b>	15.242	17.622	21.774	22.730	24.268	25.737	26.116	29.946	31.430	31.910	31.751	34.481	37.333	41.364	46.344	47.528	36.478	42.386	47.934	12.253
<b>Sicilia</b>	1.859	2.213	2.786	2.856	3.418	3.572	3.506	5.485	5.319	4.969	5.118	5.547	7.267	7.948	9.661	10.024	6.242	9.283	10.719	3.104
<b>Sardegna</b>	1.342	1.230	1.405	1.385	1.711	1.482	1.573	2.445	2.281	2.132	2.463	2.834	3.808	4.336	4.725	5.853	3.280	5.274	5.240	1.570
<b>Toscana</b>	11.335	13.351	15.997	16.731	17.574	17.642	17.726	21.574	22.471	21.709	20.606	21.831	21.825	24.580	26.528	25.262	22.998	26.564	30.201	7.786
<b>Umbria</b>	1.087	1.307	1.826	1.802	1.886	1.919	1.950	2.317	2.349	2.496	2.427	2.646	2.827	3.246	3.628	3.400	2.642	3.137	3.565	937
<b>Marche</b>	3.609	4.570	5.612	5.870	6.609	6.809	6.367	7.523	8.378	8.532	8.833	8.957	9.524	11.556	12.458	10.665	8.001	8.893	9.725	2.468
<b>Lazio</b>	5.775	6.080	6.536	7.310	8.153	8.931	9.715	11.925	11.112	11.827	10.584	11.157	11.076	12.235	13.477	14.476	11.946	15.011	17.081	4.240
<b>Abruzzo</b>	1.566	2.113	3.522	3.511	3.924	4.271	3.897	5.118	5.425	5.500	5.387	6.063	6.306	6.546	7.323	7.640	5.229	6.338	7.267	1.718
<b>Molise</b>	179	245	385	420	487	488	484	494	536	550	522	535	607	614	629	643	417	417	400	93
<b>Campania</b>	3.358	4.121	4.960	5.058	5.596	6.590	6.553	7.790	8.451	8.027	7.003	7.250	7.579	8.392	9.445	9.436	7.918	8.938	9.426	2.413
<b>Puglia</b>	3.050	3.485	4.582	4.438	4.682	5.003	5.102	5.957	6.235	5.844	5.738	6.420	6.781	6.878	7.192	7.439	5.749	6.918	8.159	2.052
<b>Basilicata</b>	217	284	411	434	389	931	1.121	1.094	1.184	1.521	1.526	1.265	1.100	1.722	2.100	1.963	1.523	1.443	1.399	240
<b>Calabria</b>	203	160	184	227	212	242	231	311	296	291	318	351	319	329	431	392	328	345	355	88

\* - dato provvisorio (dati aggiornati al primo trimestre 2012)

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 3 - Esportazioni regionali verso extra-UE 27 1993-2012 (in milioni di euro)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Piemonte</b>	5.744	6.940	9.297	8.663	8.835	8.363	7.619	8.955	9.725	9.187	9.015	9.855	10.050	11.043	12.062	12.801	10.395	12.816	14.765	3.616
<b>Valle d'Aosta</b>	54	53	86	92	101	111	104	141	135	136	167	189	210	259	320	308	196	280	271	63
<b>Lombardia</b>	17.604	19.578	24.244	25.156	25.533	24.738	24.030	28.958	31.169	30.108	29.581	31.164	34.027	37.292	40.939	43.525	36.888	41.443	46.230	11.922
<b>Liguria</b>	1.522	1.770	1.607	1.653	1.837	1.334	1.197	1.606	2.144	1.743	1.708	1.670	2.152	1.925	2.252	2.588	2.808	2.697	3.537	823
<b>Trentino-Alto Adige</b>	428	577	689	697	708	744	762	925	1.008	1.072	1.105	1.256	1.355	1.555	1.711	1.751	1.454	1.871	2.110	517
<b>Veneto</b>	6.383	7.616	9.266	10.286	11.283	11.366	11.763	14.202	15.212	15.355	14.288	15.320	15.596	17.813	19.403	19.488	15.205	18.277	20.578	4.836
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	1.679	1.815	2.368	2.635	2.705	3.127	2.629	3.209	3.492	3.596	2.936	3.446	3.704	4.303	4.788	5.793	5.032	4.390	5.658	925
<b>Emilia Romagna</b>	5.681	6.398	7.739	8.656	9.583	9.529	9.395	11.588	12.339	12.594	12.447	13.748	15.630	17.085	18.968	20.297	15.908	18.326	21.219	5.199
<b>Sicilia</b>	1.023	1.038	1.079	1.295	1.576	1.773	1.531	2.601	2.385	2.246	2.337	2.840	3.957	4.029	4.928	5.752	3.372	5.128	6.520	1.973
<b>Sardegna</b>	880	682	627	664	797	548	618	1.079	1.004	843	878	1.231	1.683	2.071	2.098	2.662	1.537	2.709	2.683	917
<b>Toscana</b>	4.801	5.836	7.135	7.845	8.530	8.163	7.768	10.295	10.708	10.205	9.195	10.518	10.263	11.773	12.782	12.617	11.988	13.651	16.015	4.186
<b>Umbria</b>	359	423	628	648	652	623	603	822	828	1.034	965	1.092	1.295	1.484	1.638	1.468	1.127	1.278	1.480	407
<b>Marche</b>	1.120	1.423	1.795	2.093	2.353	2.348	1.992	2.653	3.020	2.994	2.935	3.191	3.288	3.759	4.097	4.182	3.000	3.431	3.891	968
<b>Lazio</b>	2.109	2.427	2.493	2.548	2.992	3.676	3.783	4.944	4.318	5.110	4.233	4.754	4.651	5.322	6.049	6.501	4.910	5.963	6.953	1.596
<b>Abruzzo</b>	304	380	688	763	843	914	857	1.533	1.527	1.583	1.478	1.749	1.633	1.749	1.702	2.024	1.478	1.778	2.018	459
<b>Molise</b>	57	83	115	166	198	191	167	193	194	180	175	181	240	246	255	241	156	153	120	29
<b>Campania</b>	1.495	1.873	2.273	2.369	2.593	2.633	2.580	3.404	3.747	3.822	3.005	2.982	3.110	3.319	3.989	4.212	3.764	4.564	4.984	1.260
<b>Puglia</b>	1.250	1.308	1.949	1.957	2.042	1.974	1.796	2.084	2.320	2.192	1.936	2.048	2.197	2.302	2.388	3.029	2.458	3.010	3.595	858
<b>Basilicata</b>	64	71	110	145	135	92	119	209	219	309	261	251	165	360	470	692	265	308	345	57
<b>Calabria</b>	71	47	60	96	82	110	84	138	106	119	131	146	129	137	227	199	153	154	212	48

\* - dato provvisorio (dati aggiornati al primo trimestre 2012)

Fonte: ISTAT database on line, 2012



**Tab. 4 - Importazioni regionali dal mondo 1993-2012 (in milioni di euro)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Piemonte</b>	12.474	15.044	18.880	17.453	18.289	18.674	18.825	22.070	21.539	21.138	21.591	22.924	23.507	26.722	29.259	28.118	22.571	26.427	28.975	7.077
<b>Valle d'Aosta</b>	145	173	271	178	191	206	231	346	342	271	404	422	287	401	539	411	241	372	345	67
<b>Lombardia</b>	44.887	52.748	64.644	61.488	68.140	74.211	79.336	96.169	98.633	96.485	98.257	105.813	111.242	119.103	124.178	120.022	97.031	118.263	123.209	29.414
<b>Liguria</b>	2.817	3.124	3.715	3.518	3.974	3.926	3.946	6.049	6.527	6.591	7.311	7.331	8.412	9.257	9.723	10.919	8.081	9.684	11.495	2.890
<b>Trentino-Alto Adige</b>	2.026	2.335	2.902	2.711	2.968	3.252	3.628	4.095	4.286	4.552	4.611	4.740	4.903	5.335	5.866	6.081	5.129	6.483	6.672	1.493
<b>Veneto</b>	13.232	15.504	19.370	18.637	20.299	22.216	23.047	28.286	29.187	30.224	29.394	31.472	32.730	37.012	39.844	39.502	30.624	38.321	40.598	9.243
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	1.952	2.485	3.218	2.865	3.209	3.566	3.705	4.793	4.911	4.588	4.487	5.003	5.236	5.627	6.671	7.522	5.255	6.490	7.102	1.707
<b>Emilia Romagna</b>	7.773	9.159	12.083	11.759	13.182	14.513	14.842	17.358	17.901	19.260	19.405	20.242	22.483	25.321	28.927	28.722	21.777	26.688	29.925	7.331
<b>Sicilia</b>	4.737	5.068	6.315	6.822	7.965	6.734	8.010	13.838	13.213	11.867	12.327	13.907	18.936	15.830	16.990	18.212	11.250	16.465	18.870	4.863
<b>Sardegna</b>	2.166	2.265	2.646	2.796	3.004	2.423	2.629	4.493	3.808	3.926	4.098	4.616	6.280	7.233	7.719	9.709	5.620	7.986	10.037	2.644
<b>Toscana</b>	7.255	8.673	11.010	10.905	12.442	12.449	12.845	16.519	17.096	15.867	15.141	15.585	16.871	18.558	19.847	19.950	16.004	20.201	22.103	5.585
<b>Umbria</b>	666	829	1.155	1.099	1.286	1.350	1.367	1.723	1.672	1.812	1.909	2.134	2.336	2.797	2.882	2.551	1.803	2.599	2.777	672
<b>Marche</b>	1.379	1.709	2.199	2.015	2.431	2.463	2.612	3.502	3.832	3.846	3.907	4.006	4.868	6.499	7.365	6.655	5.280	6.582	7.335	1.919
<b>Lazio</b>	9.685	11.479	12.471	11.628	13.589	15.232	17.297	21.492	22.150	22.543	22.030	21.881	24.770	26.552	27.832	27.347	25.554	29.014	33.536	8.637
<b>Abruzzo</b>	1.257	1.547	2.477	2.427	2.616	2.785	3.287	3.967	3.887	3.927	3.769	3.703	3.673	4.038	4.253	4.084	2.863	3.814	4.080	865
<b>Molise</b>	144	166	223	219	268	269	314	339	467	476	301	310	357	402	432	463	398	519	496	102
<b>Campania</b>	3.949	4.333	5.055	4.903	5.507	6.263	6.326	7.554	7.949	7.756	7.906	8.165	8.300	9.629	10.057	10.254	8.482	11.686	12.695	2.616
<b>Puglia</b>	2.555	2.768	3.192	3.037	3.758	3.765	3.952	4.845	5.157	4.970	4.891	6.221	6.966	7.598	8.522	9.464	7.204	9.953	11.902	2.404
<b>Basilicata</b>	200	177	245	227	256	263	319	431	484	403	458	570	694	1.038	1.067	973	874	1.014	991	208
<b>Calabria</b>	256	286	330	347	430	397	384	450	511	490	550	546	612	605	746	593	552	659	578	120

\* - dato provvisorio (dati aggiornati al primo trimestre 2012)

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 5 - Importazioni regionali da paesi extra-UE 27 1993-2012 (in milioni di euro)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Piemonte</b>	4.017	4.583	5.754	5.364	5.475	5.682	5.774	7.374	6.506	6.227	6.103	6.287	6.694	7.761	8.531	8.580	6.759	8.831	10.290	2.528
<b>Valle d'Aosta</b>	83	97	171	85	80	87	76	90	96	98	112	139	129	168	201	149	77	90	84	15
<b>Lombardia</b>	14.456	15.779	18.439	17.459	19.208	20.583	22.606	30.141	30.122	28.777	29.685	33.556	38.883	39.350	40.502	42.172	31.689	42.445	46.132	11.023
<b>Liguria</b>	1.358	1.554	1.764	1.673	1.936	1.896	1.876	3.116	4.169	3.957	4.237	4.766	5.782	6.418	6.445	7.557	5.220	6.800	8.286	2.204
<b>Trentino-Alto Adige</b>	251	324	353	315	342	404	448	550	571	603	563	693	771	826	854	825	655	918	1.088	270
<b>Veneto</b>	4.514	5.344	6.532	6.084	6.850	7.086	7.327	10.070	10.309	10.312	9.588	10.832	11.500	13.708	14.831	14.285	11.330	14.009	14.515	3.179
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	701	840	1.128	972	1.056	1.220	1.241	1.644	1.958	1.662	1.470	1.758	1.849	2.184	2.439	3.058	2.083	2.526	2.786	629
<b>Emilia Romagna</b>	2.219	2.601	3.470	3.138	3.303	3.654	3.782	4.772	4.821	4.965	5.080	5.674	5.872	7.661	8.967	9.630	7.178	9.868	10.650	2.447
<b>Sicilia</b>	3.797	4.155	5.186	5.725	6.630	5.456	6.645	12.231	11.595	10.134	10.533	12.191	17.321	14.194	15.377	16.320	9.781	14.542	16.718	4.314
<b>Sardegna</b>	1.737	1.770	2.086	2.265	2.266	1.662	2.038	3.774	3.132	3.171	3.319	3.794	5.089	6.058	6.664	8.598	4.779	7.035	9.015	2.409
<b>Toscana</b>	3.670	4.311	5.240	4.951	5.632	5.576	5.576	7.603	7.759	6.934	6.238	6.908	7.618	8.686	9.419	10.409	8.262	10.680	10.770	2.628
<b>Umbria</b>	283	336	526	404	475	553	544	736	649	742	708	895	1.010	1.387	1.502	1.239	785	1.163	1.177	296
<b>Marche</b>	639	784	984	942	1.062	991	1.096	1.754	1.738	1.713	1.732	1.932	2.372	2.892	3.393	3.687	2.687	3.541	3.895	995
<b>Lazio</b>	2.923	3.240	3.675	3.639	4.277	5.201	5.971	8.954	8.260	9.708	9.096	9.105	9.730	9.413	9.882	11.288	8.417	11.206	15.614	4.679
<b>Abruzzo</b>	305	354	714	642	660	671	871	1.104	1.078	1.131	1.221	1.247	1.352	1.578	1.539	1.434	1.099	1.386	1.438	281
<b>Molise</b>	19	28	37	46	63	49	56	54	70	69	87	104	122	132	131	125	91	129	124	21
<b>Campania</b>	1.988	1.974	2.401	2.246	2.332	2.598	2.812	3.685	4.139	3.824	3.917	4.098	4.470	5.538	5.880	6.235	4.855	7.228	7.713	1.521
<b>Puglia</b>	1.399	1.554	1.859	1.739	2.202	2.079	2.008	2.752	3.063	2.596	2.313	3.546	4.294	4.763	5.461	6.465	4.504	6.749	8.561	1.693
<b>Basilicata</b>	83	21	72	61	55	65	72	115	136	101	111	80	80	87	99	147	163	229	221	37
<b>Calabria</b>	74	84	99	98	125	119	85	111	107	113	146	185	217	204	217	175	172	174	190	37

\* - dato provvisorio (dati aggiornati al primo trimestre 2012)

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 6 - Interscambio per macro-regioni con paesi partner Programma APQ, aggregazione prodotti, 2011 (in euro)**

	Agricoltura silvicoltura e pesca		Estrazione minerali		Manifattura		Trattamento rifiuti e risanamento		Servizi d'informazione e comunicazione		Attività professionali, scientifiche e tecniche		Attività artistiche, sportive, intrattenimento		Altro	
	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Im.	Esport.	Import.	Esportaz.	Importaz.	Esport.
1	61.682.416	10.948.888	779.474.051	3.069.199	914.086.914	1.768.653.470	20.928.754	1.498.302	295.963	3.343.685	0	94.082	79.381	23.426	605.358	57.200
2	50.002.392	29.773.248	205.007.573	2.120.762	700.446.993	1.323.238.993	19.108.854	1.981.158	473.040	1.227.543	0	13.984	15.630	144.105	128.537	59.540
3	6.578.383	5.844.986	533.437.645	12.877.005	530.948.858	778.521.293	7.081.566	412.580	60.933	2.123.780	0	2.777	20.445	1.400	711.146	47.260
4	18.239.054	27.561.605	3.441.376	242.511	420.339.584	344.601.660	640.221	620.263	37.070	77.605			12.018	16.038	131.233	24.400
5	2.294.599	14.304.139	1.560.420.159	2.090.928	261.828.989	762.640.268	41.489	34.908	73.951	0			0	0	0	0
	<b>138.796.844</b>	<b>88.432.866</b>	<b>3.081.780.804</b>	<b>20.400.405</b>	<b>2.827.651.338</b>	<b>4.977.655.684</b>	<b>47.800.884</b>	<b>4.547.211</b>	<b>940.957</b>	<b>6.772.613</b>	<b>0</b>	<b>110.843</b>	<b>127.474</b>	<b>184.969</b>	<b>1.576.274</b>	<b>188.400</b>
Tot	227.229.710		3.102.181.209		7.805.307.022		52.348.095		7.713.570		110.843		312.443		1.764.674	

Legenda:

- 1 - Italia Nord-occidentale
- 2 - Italia Nord-orientale
- 3 - Italia Centrale
- 4 - Italia Meridionale
- 5 - Italia Insulare

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 7 - Quota interscambio per macro-regioni con paesi partner Programma APQ, aggregazione prodotti, 2011 (% su totale mondiale)**

	Agricoltura silvicoltura e pesca		Estrazione minerali		Manifattura		Trattamento rifiuti e risanamento		Servizi d'informazione e comunicazione		Attività professionali, scientifiche e tecniche		Attività artistiche, sportive, intrattenimento		Altro	
	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Importaz.	Esportaz.	Im.	Esport.	Import.	Esportaz.	Importaz.	Esport.
1	4,8	3,1	23,8	4,0	2,4	5,0	3,4	0,6	0,1	1,7	0,0	1,3	0,7	0,1	5,0	0,0
2	4,6	4,3	39,6	7,1	3,6	4,9	6,7	2,0	1,0	0,9	0,0	3,2	0,1	1,1	1,1	0,3
3	2,1	2,9	20,4	20,3	4,0	5,7	2,0	0,9	0,1	5,9	0,0	7,1	0,5	0,0	5,9	0,1
4	3,6	11,2	0,5	0,3	6,9	5,6	4,4	4,2	0,5	1,4	0,0	0,0	1,4	3,1	5,7	0,3
5	2,4	9,6	30,7	7,9	16,3	20,6	4,5	0,9	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tot	4,2	5,4	25,3	7,4	3,6	5,8	3,7	1,1	0,3	1,9	0,0	1,4	0,4	0,4	4,1	0,1
	4,6		24,9		4,7		3,1		1,1		1,0		0,4		0,5	

Legenda:

- 1 - Italia Nord-occidentale
- 2 - Italia Nord-orientale
- 3 - Italia Centrale
- 4 - Italia Meridionale
- 5 - Italia Insulare

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 8 - Esportazioni regionali verso paesi partner Programma APQ, prodotti dell'agricoltura, 2011 (in euro)**

	Albania	Croazia	Bosnia- Erzegov.	Maced.	Monteneg.	Serbia	Marocco	Algeria	Tunisia	Libia	Egitto	Libano	Siria	Israele	Giordania
<b>Piemonte</b>	0	234.334	0	7.205	1.550	109.220	236.054	117.736	380.923	504.733	3.191.88	328.924	0	21.397	187.345
<b>Valle d'Aosta</b>															
<b>Lombardia</b>	120.493	1.035.077	1.986.555	21.839	0	784.261	121.742	41.086	82.262	108.381	131.59	24.317	1.469	106.234	83.468
<b>Liguria</b>		68.757	0			0	69.200	253.759	95.536	152.498	295.09	20.854	0	4.004	19.096
<b>Trent. Al. Ad.</b>	642.636	775.499	250.455	23.026	384.750	89.992	44.560	4.010.657	0	3.225.241	1.296.50	46.963		1.749.775	869.434
<b>Veneto</b>	539.786	2.986.692	197.128	10.700	57.211	504.522	7.123	333.473	82.885	98.692	2.649.61	241.228	235.531	69.126	73.797
<b>Friuli-Ven. G.</b>	60.486	1.150.627	147.737	15.862	30.569	151.644	723.146	86.438	160.343	1.058	18.18	56.650	0	0	0
<b>Emilia Rom.</b>	645.465	592.452	95.543	10.227	30.785	574.290	101.328	316.040	1.317.245	665.437	258.13	302.368	298.697	229.868	235.624
<b>Toscana</b>	89.464	1.302.464	7.018	83.551	48.005	126.320	0		357.322	36.243	156.64	1.714.925	42.709	93.387	277.937
<b>Umbria</b>	45.620	0	0	0	0	0			0					0	
<b>Marche</b>	34.421	81.766	0		0	5.895			0	0	7.32	43.820		0	
<b>Lazio</b>	69.174	73.384	0		103.030	26.977	2.534	56.700	0	583.673	366.71	7.964	0	0	0
<b>Abruzzo</b>	125.770	0	2.284	0	0		5.190	0	93.250			4.150		12.132	
<b>Molise</b>		0			0										
<b>Campania</b>	199.066	216.286	158.565		37.718	41.305	129.540	21.165	31.495	147.473	576.30	126.100	0	14.808	
<b>Puglia</b>	81.597	169.275	0	0	6.682	0	619.560	1.038.815	1.613.373	0	1.693.55	0	142.418	294.347	
<b>Basilicata</b>	0					18.299		0	0						
<b>Calabria</b>	66.202	34.210	6.588		0	0			0						
<b>Sicilia</b>	149.315	260.632	0		16.368		67.171	0	12.922.476	223.621	17.09	449.065	0	0	0
<b>Sardegna</b>						0	198.395	0	0	0				0	

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 9 - Importazioni regionali da paesi partner Programma APQ, prodotti dell'agricoltura, 2011 (in euro)**

	Albania	Croazia	Bosnia- Erzegov.	Maced.	Monteneg.	Serbia	Marocco	Algeria	Tunisia	Libia	Egitto	Libano	Siria	Israele	Giordania
<b>Piemonte</b>	88.485	34.615	63.368	0	0	97.216	600.319	0	95.657	0	467.126	0	0	310.613	0
<b>Valle d'Aosta</b>															
<b>Lombardia</b>	371.995	1.749.036	786.669	6.804	1.612	57.859	798.791	270.600	494.399	0	3.408.882	0	84.600	4.084.343	0
<b>Liguria</b>		1.846	7.710			0	122.372	0	967.207	0	874.514	0	67.838	45.767.940	0
<b>Trent. Al. Ad.</b>	4.700	247.306	156.924	0	0	1.200	0	0	113.167	291.761	18.292	0		658.954	0
<b>Veneto</b>	103.243	5.984.289	1.989.659	44.295	1.225	3.801.592	84.753	0	727.979	0	1.321.695	0	878.503	1.460.157	12.580
<b>Friuli-Ven. G.</b>	41.437	6.650.171	2.116.866	0	1.320	53.809	70.588	0	55.489	0	2.884.914	0	66.147	3.103	0
<b>Emilia Rom.</b>	97.464	7.372.650	173.337	0	0	2.610.717	88.497	0	762.470	49.140	7.709.399	0	27.534	1.265.066	0
<b>Toscana</b>	290.060	79.217	0	32.796	17.651	148.086	361.920		24.894	0	334.267	0	102.165	81.529	0
<b>Umbria</b>	6.463	0	5.285	0	0	0			172.988		90.703			177.451	
<b>Marche</b>	0	1.318.267	269.944		9.201	31.140			0	0	0	0		0	
<b>Lazio</b>	21.830	1.065.421	8.410		0	0	560.472	0	529.630	0	385.202	76.500	0	376.891	0
<b>Abruzzo</b>	9.780	492.513	155.687	0	15.300		0	0	0		343.241	0		0	
<b>Molise</b>		1.150			5.010										
<b>Campania</b>	35.965	254.081	2.140		6.003	0	142.940	18.054	1.807.747	52.585	4.732.883	0	74.475	598.252	
<b>Puglia</b>	2.263.234	219.804	0	32.060	214.927	145.505	2.523.418	308.434	19.602.144	49.942	0	88.293	0	45.939	
<b>Basilicata</b>	0					0		51.120	90.225						
<b>Calabria</b>	0	0	0		0	0			171.270						
<b>Sicilia</b>	1.261	0	76.226		1.550		293.942	0	929.656	0	172.485	0	307.748	141.117	0
<b>Sardegna</b>						0	0	187.975	65.414	0	54.585			62.640	

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 10 - Esportazioni regionali verso paesi partner Programma APQ, prodotti della manifattura, 2011 (in euro)**

	Albania	Croazia	Bosnia- Erzegov.	Maced.	Monteneg.	Serbia	Marocco	Algeria	Tunisia	Libia	Egitto	Libano	Siria	Israele	Giordania
<b>Piemonte</b>	7.406.787	15.540.954	6.121.209	3.630.445	450.662	43.662.972	58.705.858	38.327.918	61.955.629	10.738.531	24.529.569	13.254.758	10.924.510	33.674.907	5.687.520
<b>Valle d'Aosta</b>	39.525	15.341	0			353.740	21.684	189.661	13.425	0		0	0	105.654	
<b>Lombardia</b>	25.373.906	101.308.792	28.204.162	9.099.516	3.375.623	76.362.618	100.786.467	317.344.300	141.939.981	43.549.663	157.726.472	41.237.581	55.787.452	248.706.893	17.920.688
<b>Liguria</b>	1.211.309	2.517.838	198.443	97.415	43.025	2.417.446	6.654.555	9.197.894	3.795.429	15.641.597	9.548.841	2.314.521	2.889.985	6.137.039	1.912.760
<b>Trent. Al. Ad.</b>	817.590	4.142.726	1.426.504	332.088	181.759	1.703.788	1.807.155	4.649.179	1.984.838	1.080.047	2.804.723	963.125	1.112.342	5.972.101	450.706
<b>Veneto</b>	21.846.464	138.868.847	36.498.108	7.491.005	3.184.159	36.714.646	43.451.322	59.718.353	78.735.728	16.748.110	28.968.369	22.398.634	26.177.755	70.643.655	17.643.253
<b>Friuli-Ven. G.</b>	2.879.991	36.286.833	14.046.733	2.075.815	1.083.071	13.081.735	7.776.974	11.396.850	9.000.189	4.460.610	53.361.687	4.693.193	8.866.444	10.950.617	2.144.489
<b>Emilia Rom.</b>	18.686.606	52.931.168	11.275.341	4.722.657	2.531.824	21.903.370	40.319.528	104.884.888	44.628.599	11.153.190	68.204.630	34.061.179	21.087.955	56.292.126	9.933.622
<b>Toscana</b>	7.620.468	18.843.129	3.660.467	4.941.485	1.120.862	11.759.387	19.716.882	82.084.394	40.543.259	10.155.313	23.947.778	21.880.208	11.738.314	18.799.001	14.815.432
<b>Umbria</b>	1.260.208	1.705.627	1.593.763	602.687	154.963	1.132.185	1.894.891	2.959.811	4.820.001	1.456.858	2.109.086	1.018.152	491.660	3.493.622	465.009
<b>Marche</b>	22.534.720	14.708.342	3.433.698	2.191.553	1.947.188	11.572.017	7.126.104	6.391.915	26.319.726	25.986.827	19.591.947	29.686.119	3.511.884	8.594.700	2.829.821
<b>Lazio</b>	5.964.945	23.895.806	1.447.337	663.291	450.150	4.045.299	29.598.508	11.697.476	15.659.574	7.701.379	20.590.146	25.843.937	100.771.646	23.960.754	3.019.582
<b>Abruzzo</b>	6.463.840	3.595.633	1.922.053	737.754	740.542	4.369.516	5.820.334	3.327.837	8.765.349	4.023.067	1.775.261	1.444.580	1.658.968	9.075.118	670.212
<b>Molise</b>	946.721	150.095	0	10.284	0	12.150	109.976	612.730	918.820	0	1.220.438	162.660		283.629	0
<b>Campania</b>	10.099.870	4.349.360	1.541.788	806.204	972.325	1.978.219	6.747.801	20.032.708	39.871.478	9.404.109	11.475.312	5.981.111	2.418.909	12.461.975	2.031.873
<b>Puglia</b>	50.245.253	3.645.306	734.168	4.145.128	3.586.080	1.898.690	4.839.835	5.534.595	22.814.020	1.169.584	16.691.695	2.314.776	1.077.898	17.125.761	239.829
<b>Basilicata</b>	564.632	207.087	8.399	39.618	97.623	2.328.944	1.742.763	558.625	4.419.535	0	1.171.387	227.555	120.937	3.019.555	32.131
<b>Calabria</b>	357.899	109.181	134.833	64.075	0	23.302	744.419	1.951.918	474.492	102.577	595.371	11.332	81.800	350.443	8.000
<b>Sicilia</b>	26.069.563	34.478.286	3.548.439	56.036	239.863	463.319	39.807.421	32.126.872	81.254.860	143.382.607	64.140.841	60.743.245	19.710.375	17.008.024	6.883.606
<b>Sardegna</b>	15.471.035	23.993.394	581.791	0	379.237	267.187	219.516	22.210	19.152.040	77.797.403	20.632.088	73.689.620	10.443	507.447	3.500

Fonte: ISTAT database on line, 2012

**Tab. 11 - Importazioni regionali da paesi partner Programma APQ, prodotti della manifattura, 2011 (in euro)**

	<b>Albania</b>	<b>Croazia</b>	<b>Bosnia- Erzegov.</b>	<b>Maced.</b>	<b>Monteneg.</b>	<b>Serbia</b>	<b>Marocco</b>	<b>Algeria</b>	<b>Tunisia</b>	<b>Libia</b>	<b>Egitto</b>	<b>Libano</b>	<b>Siria</b>	<b>Israele</b>	<b>Giordania</b>
<b>Piemonte</b>	4.931.148	6.900.147	5.057.178	3.218.489	55.754	17.997.112	37.391.819	3.379.215	93.043.479	2.697.702	9.264.739	280.839	875.090	8.683.215	144.406
<b>Valle d'Aosta</b>	0	0	0			297.343	0	0	0	0		0	0	914.927	
<b>Lombardia</b>	16.406.754	46.048.382	35.757.198	4.206.719	1.871.149	94.007.742	16.202.474	11.189.942	111.151.063	100.008.074	130.728.787	1.259.828	27.247.622	80.027.015	2.700.600
<b>Liguria</b>	591.213	829.745	138.517	29.994	0	505.500	4.593.016	442.887	4.378.582	3.312.508	11.637.318	12.965	15.353	13.653.365	0
<b>Trent. Al. Ad.</b>	126.039	1.442.062	644.123	0	0	549.265	2.007.160	0	527.301	0	194.825	0	2.697	801.756	28.000
<b>Veneto</b>	14.335.887	123.096.940	40.659.159	4.044.606	184.851	44.059.601	23.801.299	4.415.221	119.052.968	350.143	17.634.573	137.817	1.060.319	27.079.036	1.146.615
<b>Friuli-Ven. G.</b>	576.318	20.934.601	6.029.565	8.224.176	189.529	8.980.330	735.839	1.213.551	545.254	3.317.931	9.385.692	1.186	493.801	1.612.908	88.272
<b>Emilia Rom.</b>	10.982.442	23.568.663	10.135.564	2.877.869	993.779	18.654.470	25.457.746	3.793.795	39.013.180	8.918.520	39.936.295	855.516	1.648.533	22.379.139	1.520.266
<b>Toscana</b>	7.522.700	17.729.446	3.368.011	6.634.888	15.281	10.172.378	15.628.051	403.286	47.130.315	2.683	24.333.604	670.493	3.169.544	8.178.388	9.349.466
<b>Umbria</b>	448.331	379.274	2.502.813	24.043.086	19.273	4.202.014	172.779	0	8.301.869	0	1.028.046	0	0	1.882.543	0
<b>Marche</b>	17.763.841	7.284.652	2.404.008	1.660.893	837.143	14.025.583	1.750.576	156.926	25.415.386	62.674	26.625.258	43.651	428.337	959.425	15.210
<b>Lazio</b>	1.729.191	1.993.067	1.807.583	468.289	1.399.661	1.498.504	1.123.156	68.450.790	11.183.307	39.109.887	57.420.549	143.098	22.832.883	24.966.265	100.503
<b>Abruzzo</b>	5.201.470	673.035	1.540.918	0	234.107	904.715	3.851.359	756.000	14.167.386	0	3.302.627	10.669	21.504	2.088.523	1.486.137
<b>Molise</b>	924.459	51.948	24.908	139.627	0	46.666	180.536	0	238.140	0	149.500	0		69.365	0
<b>Campania</b>	7.235.900	1.830.318	184.478	1.377.598	762.720	1.143.380	20.567.529	98.373.727	17.797.260	11.227.235	28.609.674	206.328	6.242.160	12.136.199	0
<b>Puglia</b>	45.132.560	2.629.547	24.570	1.752.521	236.806	1.365.146	934.699	0	8.414.701	80.830.938	26.847.195	47.146	0	5.009.154	0
<b>Basilicata</b>	154.515	0	0	338.499	4.987	86.685	26.588	0	72.789	0	272.324	0	0	67.078	16.460
<b>Calabria</b>	745.049	118.068	0	110.311	0	57.835	42.821	0	866.819	0	79.019	13.827	29.000	253.822	0
<b>Sicilia</b>	44.601	64.699.321	122.987	0	5.924.388	758.461	1.727.307	19.312.432	7.756.918	97.287.590	1.674.296	474.297	0	24.229.978	266.603
<b>Sardegna</b>	27.789	131.149	266.799	0	0	356.890	0	9.745.775	1.367.104	20.615.049	900.976	0	0	4.138.279	0

Fonte: ISTAT database on line, 2012



**Tab. 12 - Flussi netti di Aiuti pubblici allo sviluppo da Italia a paesi partner Programma APQ, 1993-2010 (in milioni di dollari correnti)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tot.
<b>Albania</b>	41,29	9,47	13,36	27,63	30,89	13,74	73,56	18,34	21,66	24,11	20,8	18,25	8,64	30,13	18,36	33,58	37,4	54,8	496,01
<b>Bosnia-Erzegovina</b>	..	18,88	44,22	67,4	7,77	16,66	5,95	32,97	5,01	6,44	4,91	7,73	2,67	5,28	7,4	11,21	8,16	4,92	257,58
<b>Croazia</b>	..	3,16	0,02	0,98	-2,54	-3,53	-3,08	-1,8	-1,86	-2,75	-0,58	0,67	-1,53	-3,89	-3,19	-3,59	-1,72	-1,61	-26,84
<b>Macedonia</b>	..	2,22	0,02	0,06	..	0,41	1,68	1,9	5,4	4,68	8,43	5,82	2,59	7,16	7,34	0,33	0,25	2,12	50,41
<b>Montenegro</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	23,32	2,1	5,78	4,17	0,38	35,75
<b>Serbia</b>	..	10,42	3,29	6,56	-0,01	1,53	36,82	19,51	32,08	3,72	13,33	-0,01	16,13	129,65	22,62	18,75	2,66	2,32	319,37
<b>Algeria</b>	26,26	22,6	17,76	23,21	14,96	3,81	-3,57	-1,04	-2,95	8,46	18,74	29,69	9,51	10,87	5,06	10,18	3,77	4,87	202,19
<b>Egitto</b>	145,41	616,67	22,48	24,17	16,71	13,25	18,31	-8,08	-7,56	0,75	3,5	18,84	-2,75	-10,39	-11,27	6,87	10,13	-2,15	854,89
<b>Libia</b>	0,41	0,32	0,13	0,06	0,08	0,23	0,07	..	..	..	..	..	9,25	1,38	3,95	2,36	0,92	0,53	19,69
<b>Marocco</b>	33,83	39,3	84,23	19,29	4,86	-0,44	1,27	2,11	0,73	-3,62	21,94	3,89	39,43	4,88	83,75	-4,4	-0,34	9,6	340,31
<b>Tunisia</b>	39,73	3,24	-6,64	1,89	-16,81	-19,43	-19,88	-12,9	6,46	1,07	2,21	20	-9,24	20,83	0,48	-16,79	3,23	8,65	6,1
<b>Israele</b>	..	0,41	0,5	0,06	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,97
<b>Giordania</b>	22,61	16,98	17,84	42,54	10,25	8,63	2,24	4,15	5,88	7,66	4,79	14,86	14,4	9,56	7,54	17,5	12,94	3,46	223,83
<b>Libano</b>	15	7,16	1,29	16,95	4,09	10,35	1,98	3,55	2,28	0,96	1,24	1,88	0,45	44,26	65,41	63,63	28,26	23,87	292,61
<b>Siria</b>	3,09	0,86	1,14	-0,33	-0,97	0,19	4,41	2,81	8,24	2,75	1,21	5,68	0,39	2,88	0,41	15,03	8,8	0,85	57,44
<b>Sub totale</b>	327,63	751,69	199,64	230,47	69,28	45,4	119,76	61,52	75,37	54,23	100,52	127,3	89,94	275,92	209,96	160,44	118,63	112,61	3.130,31
<b>% di tutti i PVS</b>	17,0	41,0	24,8	28,4	15,3	6,5	26,6	16,3	17,0	5,4	9,5	18,1	4,0	13,8	16,5	8,7	13,6	14,8	

Fonte: OECD-DAC database on line, 2012

In termini schematici, alla luce dei dati sopra riportati, si possono fare alcune considerazioni preliminari di contesto e riferimento per il Programma APQ.

1. Le esportazioni hanno tenuto botta nell'ultimo periodo e, soprattutto nel 2011, hanno mostrato un certo dinamismo, risollevando il valore totale dei flussi ben oltre la caduta registrata nel 2009, fino ad arrivare ad un picco mai raggiunto di oltre 371 miliardi di euro (e lo stesso fenomeno è avvenuto sul fronte delle importazioni, in concomitanza anche con l'aumento negli ultimi anni dei flussi *intra-firm* di beni intermedi ed esportazioni dei prodotti finiti).
2. Negli ultimi venti anni, pur partendo da livelli ben diversi, Piemonte e Calabria sono due regioni accomunate per aver registrato una quota che, rispetto ai flussi commerciali di tutte le regioni, tende a ridimensionarsi, sia per quanto riguarda le esportazioni che le importazioni, i flussi verso il resto del mondo nel suo complesso e i paesi extra-UE in particolare (tab. 2-5). Nel corso di venti anni, in particolare, il Piemonte ha raddoppiato il valore delle esportazioni complessive (da 17,6 miliardi a 38,5 di euro), ma in termini percentuali sul totale italiano, la quota è scesa dal 12,9 al 10,3 per cento. Regioni che, come il Veneto, avevano all'inizio del periodo una quota percentuale comparabile hanno sostanzialmente mantenuto la stessa quota a fine periodo (dal 13,5 al 13,2 per cento); l'Emilia Romagna ha visto crescere la propria quota, erodendo quella delle altre regioni (dall'11,2 al 13 per cento). La Lombardia, in cui risiede il 16,4 per cento degli italiani, ha parzialmente ridotto la sua quota, ma partendo da livelli estremamente alti (il 30,7 per cento del totale delle esportazioni nazionali), ha comunque mantenuto una posizione di primato assoluto (il 28,5 per cento).
3. Se tutte le altre regioni hanno più o meno mantenuto le proprie quote, per quelle del Mezzogiorno ciò ha significato un mancato processo di convergenza nel processo di internazionalizzazione (sul fronte tanto delle esportazioni quanto delle importazioni). La Calabria è la regione che è rimasta più al palo, passando da 203 a 355 miliardi di euro di esportazioni complessive, mantenendo una quota irrisoria (0,1 per cento del totale delle esportazioni italiane, che diventa 0,2 per cento nel caso delle importazioni), a fronte di una popolazione pari al 3,3 per cento di quella nazionale e una superficie del 5 per cento. Anche il Molise e la Basilicata sono rimasti al palo nel corso degli ultimi venti anni, rimanendo il primo fermo allo 0,1 per cento del totale delle esportazioni nazionali, passando la seconda dallo 0,2 allo 0,4 per cento: si tratta di due regioni che, sommate, non raggiungono nemmeno la metà della popolazione residente in Calabria. Abruzzo, Puglia e Campania hanno, anch'esse, mantenuto le posizioni molto marginali di partenza: l'Abruzzo ha visto aumentare la quota sulle esportazioni nazionali totali dall'1,1 al 2 per cento; la Puglia è rimasta stabile al 2,2 per cento e la Campania (la seconda regione più popolosa in Italia, con il 9,6 per cento della popolazione italiana) al 2,5 per cento. Per quanto riguarda le isole, la Sardegna ha visto aumentare di molto poco la quota delle esportazioni, che è passata dall'1 all'1,4 per cento, quella della Sicilia (in cui risiede l'8,3 per cento della popolazione italiana) è passata dall'1,4 al 2,9 per cento. Sul fronte dell'internazionalizzazione produttiva in uscita, con una quota minima sul totale dell'Italia, in termini di fatturato delle partecipate estere, il Mezzogiorno - con una limitata presenza della Campania - evidenzia il notevole ritardo nei confronti del resto del paese, che pure non brilla sul fronte degli IDE rispetto ai principali competitor europei.
4. Sul piano settoriale, il Piemonte si è distinto per una forte concentrazione nell'industria automobilistica e nella meccanica (che, insieme, costituiscono circa il 40 per cento dei flussi regionali totali) e per una ripresa, negli ultimi anni, del settore alimentare e del tessile. Tra le regioni del Mezzogiorno, l'Abruzzo concentra le esportazioni nel settore di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi (zona Val di Sangro), componentistica e schede elettroniche (L'Aquila), mentre nell'ultimo periodo sono in ripresa i prodotti delle miniere e delle cave, invece sono incerti i segnali relativi al tessile-abbigliamento e alle esportazioni di vini. Il Molise concentra le esportazioni nei prodotti chimici e negli articoli di abbigliamento (che, insieme, garantiscono quasi la metà dei proventi da esportazioni), cui si aggiungono calzature e articoli in pelle, prodotti alimentari e industria della carta. La Campania, oltre alla tradizionale voce dei prodotti alimentari e al settore oggi particolarmente in crisi della produzione automobilistica, registra una specializzazione nel settore delle costruzioni navali ed aerospaziali e conserva una posizione di rilievo nelle esportazioni italiane nel comparto dell'industria farmaceutica. Quasi un quinto dei proventi da esportazioni della Puglia sono riconducibili alla siderurgia (Taranto), altri comparti importanti per la regione sono l'industria chimica e i prodotti agricoli, mobili, calzature e vini. La Basilicata ha una concentrazione particolarmente elevata di esportazioni nell'industria automobilistica (stabilimento di Melfi), che arriva a rappresentare quasi i tre quarti

dei proventi totali da esportazioni; seguono prodotti agricoli e tessili e mobili, oltre al petrolio greggio. La Calabria, particolarmente debole sul fronte internazionale, vede i prodotti alimentari rappresentare quasi il 25 per cento delle esportazioni regionali, segue l'agricoltura, e comparti tradizionali in fase di ristagno come la meccanica e la chimica. I flussi in valore delle esportazioni della Sicilia e della Sardegna dipendono in gran parte dall'andamento del prezzo del petrolio, dal momento che la raffinazione è il comparto principale (supera l'80 per cento dei proventi totali da esportazione nel caso della Sardegna), che serve in particolare il bacino del Mediterraneo, seguito da prodotti chimici e, nel caso della Sicilia, dall'elettronica mentre, nel caso della Sardegna, da sughero e dai prodotti delle miniere e delle cave<sup>5</sup>.

5. Per quanto riguarda lo specifico sul fronte commerciale dei paesi eleggibili come partner nel Programma APQ, tre macro-comparti spiegano la sostanza dell'interscambio tra le regioni italiane e i paesi in oggetto: anzitutto la manifattura (in cui rientrano alimentari e bevande, tessile e abbigliamento, macchinari), poi l'estrazione di minerali e l'agricoltura, silvicoltura e pesca (tab. 6). Nel caso della manifattura, le isole, oltre ad avere un interscambio significativo in valore assoluto, evidenziano una concentrazione molto maggiore della propria proiezione internazionale nel suddetto comparto proprio verso i paesi in oggetto, rispetto a quanto non capitato nel caso delle altre macro-regioni italiane; tuttavia anche le regioni del Mezzogiorno evidenziano una presenza significativa nell'area. Nel caso dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, è da notare come le esportazioni delle regioni del Mezzogiorno verso i paesi in oggetto siano l'unico caso in cui l'importo in valore assoluto è comparabile con quello delle regioni del Nord, oltre a mostrare una concentrazione particolare nei paesi d'interesse rispetto alla proiezione nel resto del mondo (tab. 7). Nel caso, infine, dell'estrazione di minerali, il petrolio delle isole è la principale voce dell'interscambio.
6. La fotografia relativa all'interscambio di prodotti agricoli nel 2011, regione per regione, mostra, sul fronte delle esportazioni, come l'interscambio tra Sicilia e Tunisia sia di gran lunga il partenariato più rilevante finanziariamente, con circa 13 milioni di euro di esportazioni dall'isola, pari a circa il 19 per cento dell'interscambio totale tra l'Italia e tutti i paesi partner considerati (tab. 8-9). Segue, per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno e, comunque, molto distanziato, il corridoio Puglia-Egitto e quello Puglia-Tunisia, con un flusso rispettivamente pari a 1,7 e 1,6 milioni di euro. Di converso, sul fronte delle importazioni agricole, il flusso dalla Tunisia verso la Puglia è quello che stacca, di gran lunga, tutti gli altri partenariati, con oltre 19,5 milioni di euro di importazioni, pari al 12,6 per cento dell'interscambio agricolo totale tra Italia e paesi in oggetto; segue il corridoio Egitto-Campania, con oltre 4,7 milioni di euro di importazioni, quello Marocco-Puglia (oltre 2,5 milioni) e Albania-Puglia (oltre 2,2 milioni di euro).
7. Per quanto riguarda l'interscambio nel settore manifatturiero (tab. 10-11), è di un ordine di grandezza molto maggiore rispetto al settore agricolo (esportazioni complessive verso tutti i paesi in oggetto pari a 5 miliardi di euro contro i 68,6 milioni nel comparto agricolo; importazioni complessive pari a 2,8 miliardi contro i 155 milioni nel comparto agricolo) e con un saldo netto positivo per l'Italia (a differenza di quanto registrato nel comparto agricolo). Le regioni del Mezzogiorno e le isole, complessivamente, movimentano 1,1 miliardi di euro di esportazioni e 682 milioni di importazioni. La Sicilia spiega quasi la metà delle esportazioni e un terzo delle importazioni, in particolare attraverso il corridoio di esportazioni Sicilia-Libia (oltre 143 milioni di euro). Nel dettaglio, la voce siciliana che pesa di più sul totale delle esportazioni verso la Libia è quella del *coke* e dei prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio. La Sicilia e la Campania, soprattutto, registrano flussi consistenti di esportazioni verso gran parte dei paesi Nord africani, a conferma del fatto che, se per l'Italia le esportazioni verso il Nord Africa pesano sulle esportazioni complessive per il 4 per cento, per il Mezzogiorno la quota è quasi doppia, con picchi del 15,8 per cento per la Sicilia. La Puglia ha un corridoio privilegiato con l'Albania (esportazioni per oltre 50 milioni di euro) e, pur distanziato in valore, con l'Egitto (oltre 16,5 milioni di euro). Anche per l'Abruzzo, in termini relativi, l'Albania è il principale partner, destinatario di esportazioni pari a 6,5 milioni di euro. Molise e Calabria confermano il proprio peso residuale, non arrivando insieme ad esportare neanche 10 milioni di euro complessivi nei paesi in oggetto. Libia e Libano sono i due principali paesi destinatari delle esportazioni della Sardegna, importando complessivamente circa 150 milioni di euro. La Basilicata esporta soprattutto in Tunisia (4,4 milioni di euro), Israele (3 milioni) e Serbia (2,3 milioni).
8. Infine, spostando l'attenzione ai flussi complementari degli aiuti pubblici allo sviluppo (tab. 12), nel periodo complessivo considerato, i principali paesi beneficiari dei flussi, calcolando la percentuale di ogni paese ricevente rispetto al totale ricevuto da tutti i paesi considerati,

<sup>5</sup> ICE (2011), *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto 2010-2011*, ICE, Roma.

sono stati: Egitto (855 milioni di dollari complessivi, pari al 27,3 per cento del totale andato nel periodo ai paesi in oggetto), Albania (496 milioni di dollari, pari al 15,8 per cento), Marocco (340 milioni di dollari, pari al 10,9 per cento) e Serbia (319 milioni di dollari, pari al 10,2 per cento). Nel caso dell'Egitto, però, si tratta di flussi riconducibili alla prima metà degli anni novanta; lo stesso discorso vale per il Marocco (salvo un picco nel 2007, attraverso la cancellazione di parte del debito estero per finanziare investimenti per le popolazioni colpite dal terremoto nel 2004, che ha visto l'attiva partecipazione della società civile italiana<sup>6</sup>); l'Albania, invece, mantiene oggi un flusso comparabile a quello di venti anni fa; la Serbia, infine, ha ricevuto con continuità importi relativamente limitati, salvo un improvviso picco nel 2006, per finanziare una linea di credito per la promozione e lo sviluppo delle Piccole e medie imprese, iniziative di emergenza, multilaterale e multibilaterale, con un significativo impegno della cooperazione decentrata e delle organizzazioni non governative<sup>7</sup>. Complessivamente, la regione mediterranea - combiando la sponda sud e quella balcanica - ha assistito a un drastico ridimensionamento degli interventi italiani, al punto che, complessivamente, si è scesi da flussi di aiuti per circa un miliardo di dollari, cumulando il primo biennio (1992-93) della serie storica considerata, a meno di 250 milioni di dollari, considerando il biennio finale (2009-10). Si tratta di un drastico taglio di risorse che, tuttavia, riflette un più generale ridimensionamento delle risorse per gli aiuti allo sviluppo, piuttosto che un riorientamento delle priorità geografiche ai danni della regione in oggetto, dal momento che nell'ultimo anno considerato (2010), i paesi in oggetto hanno ricevuto comunque un significativo 14,8 per cento del totale degli aiuti erogati a tutti i Paesi in via di sviluppo.

## 2. Il quadro teorico di riferimento

### 2.1 L'approfondimento concettuale relativo al tema della cooperazione tra territori

L'importanza di una concettualizzazione preliminare relativa a temi e dimensioni da approfondire è talvolta sottovalutata, nonostante un problema comune in sede di analisi dei dati risieda nel fatto che non è sempre sufficientemente chiaro “cosa” esattamente si stia misurando con le informazioni e i dati (e le variabili) raccolti<sup>8</sup>.

“Concettualizzazione” significa ricostruzione di un *framework* teorico che permetta di identificare gli elementi più importanti da considerare e le relazioni generali tra questi, necessarie per sviluppare l'analisi valutativa, fornendo un linguaggio meta-teorico con cui confrontare le teorie e sulla cui base identificare le domande valutative chiave. A partire dal *framework* indicato, teorie alternative permettono di specificare con più precisione le domande valutative più rilevanti per l'analisi da fare. Infine, l'uso di modelli e schemi concettuali precisi permette di fare delle ipotesi precise su un numero limitato di variabili e parametri relativi a caratteristiche strutturali e relativamente costanti, sulla cui base spiegare i cambiamenti e le trasformazioni intervenute. Si tratta, cioè, di una sequenza di tre livelli, via via più specifici: *framework*, teorie e modelli.

Ai fini della valutazione strategica in oggetto, occorre perciò partire da un approfondimento teorico circa le tematiche e le corrispondenti dimensioni pertinenti al campo della *governance* multi-livello e multi-situata dello sviluppo territoriale, ambiti su cui il programma APQ intendere incidere. Infatti, le esperienze di cosiddetta cooperazione tra territori (come nel programma APQ Med e Balcani) hanno il proprio valore aggiunto specifico nella promozione e concretizzazione di uno sviluppo sostenibile che vada oltre i confini degli stati, creando sistema nel proprio territorio, mettendo in relazione territori che condividono problemi e trovando soluzioni comuni.

Da questo punto di vista, la concettualizzazione sulla cooperazione tra territori non può essere assunta come un paradigma acquisito di cui non sia ammessa l'analisi critica. Allo stesso tempo la contestualizzazione non può essere schiacciata su un solo discorso come, ad esempio, quello elaborato dalla Commissione Europea in proposito<sup>9</sup>. Il partenariato internazionale va considerato in

<sup>6</sup> MAE-DGCS (2008), *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2007*, Roma.

<sup>7</sup> MAE-DGCS (2007), *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2006*, Roma.

<sup>8</sup> D.A. Hollanders (2011), “Five methodological fallacies in applied econometrics”, *Real-world Economics Review*, Issue no. 57.

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio, C. Loquai (2001), *Strategic Priorities and Operational Challenges for European Support for Democratic Decentralisation in the Context of the new ACP-EU Partnership Agreement*, ECDPM Discussion Paper No.

una prospettiva ampia che non lo limiti ai rapporti governo-governo e che al contempo superi anche l'esclusiva di ambiti "atomistici" (le ONG, le imprese o le amministrazioni pubbliche subnazionali). In Italia, per restare al piccolo orto di casa, la riforma del titolo V della Costituzione potrebbe incentivare le amministrazioni pubbliche subnazionali a percorrere questa via, rischiando così di esaurire il proprio ruolo nella mera gestione governativa della cooperazione allo sviluppo e delle politiche di internazionalizzazione economica da parte delle amministrazioni subnazionali, perdendo di vista la più complessa *governance* di tali processi e rischiando di riprodurre i noti fallimenti cui si è andati incontro su scala nazionale.

L'asimmetria tra i partner e la dimensione del "potere" tra le parti sono, perciò, al centro della prospettiva della cooperazione tra territori, la quale non può neppure ridursi a un vuoto contenitore di richiami retorici all'importanza dell'*empowerment* dal basso. La dimensione territoriale ha senso solo se permette di affrontare i nodi centrali della disuguaglianza nel potere e del rapporto tra ecosistemi e sistemi socio-economici, tematiche di cui è imbevuto lo sviluppo e la cooperazione internazionale. E i temi settoriali e trasversali (le cinque linee tematiche del programma APQ) devono essere misurati su questo terreno.

## 2.2 Il framework del nuovo spazio d'azione per i territori<sup>10</sup>

I confini degli Stati sono attraversati in modo crescente da fenomeni e flussi che pongono il problema dell'obsolescenza dei sistemi di governo fondati esclusivamente sul principio della nazione e sui concetti di esterno ed interno. L'ambiente è il primo esempio, assai ricorrente in letteratura, di bene pubblico globale (secondo la definizione delle Nazioni Unite<sup>11</sup>) o internazionale (secondo la definizione della Banca Mondiale<sup>12</sup>), cui se ne aggiungono molti altri, come la conoscenza, la pace e la sicurezza, la stabilità finanziaria. L'ambiente presenta infatti caratteristiche di non rivalità del consumo (se una persona ne fa uso, ciò non significa che altri non possano farne uso a loro volta) e di non escludibilità dei benefici (è impossibile impedire che tutti ne traggano benefici), i due criteri di definizione di un bene pubblico, e favorisce uno spirito cooperativo - anziché competitivo - tra territori. L'ambiente è un ecosistema complesso dove il locale è profondamente incastonato nel globale<sup>13</sup>. Molte società sono radicate e dipendenti da uno stesso ecosistema. Il bacino del Mediterraneo - qui inteso in senso ampio, comprendendo quindi i paesi rivieraschi dell'Unione Europea, il nord Africa, le sponde medio-orientali e la penisola balcanica - offre un esempio calzante. La cooperazione diventa perciò necessaria per governare lo spazio comune e quindi salvaguardare e migliorare in modo sostenibile le condizioni di vita minacciate da comportamenti competitivi miopi di diversi attori. Cresce allo stesso tempo la competizione tra gli attori sulla proprietà e lo sfruttamento delle risorse naturali ed economiche, il che genera conflitti a tutti i livelli. Lo spostamento del baricentro geo-politico verso l'Asia impone oggi ai territori del Mediterraneo di trovare equilibrate risposte comuni per riposizionarsi in modo efficace sui mercati locali, regionali e globali, pur in presenza di ineliminabili fattori di concorrenzialità e rivalità.

La cooperazione tra territori è uno degli approcci che meglio si prestano a interpretare metaforicamente l'analogia tra l'evoluzione attuale - di natura spontanea e non pianificata - verso società basate sul *network* e i processi di auto-organizzazione studiati in fisica e chimica da Ilya Prigogine, che ha ben riassunto tale fenomeno spiegando come la complessità sia sempre più la caratteristica saliente di strutture che si allontanano dall'equilibrio<sup>14</sup>.

---

24, Maastricht e Commissione Europea (2006), *Il programma tematico "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo"*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. COM (2006) 19 def.

<sup>10</sup> Le riflessioni di questa sezione riprendono il contributo di A. Stocchiero e M. Zupi, "Linee di indirizzo per la cooperazione decentrata per lo sviluppo e la sostenibilità", in: A. Stocchiero (a cura di) (2009), *La cooperazione dei territori per lo sviluppo e la sostenibilità. Linee di indirizzo, esperienze e proposte per tradurre in azione i principi di sostenibilità nella cooperazione decentrata*, WWF-CeSPI, Roma.

<sup>11</sup> I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern (a cura di) (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York e I. Kaul, et al. (co-edited with Pedro Conceição et al.) (2003), *Providing Global Public Goods; Managing Globalization*, Oxford University Press, New York, 2003; I. Kaul, P. Conceição (a cura di) (2006), *The New Public Finance, Responding to Global Challenges*, Oxford University Press, New York.

<sup>12</sup> World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington D.C.

<sup>13</sup> La cultura è un altro esempio classico. Si veda: C. Hess e E. Ostrom (a cura di) (2007), *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

<sup>14</sup> I. Prigogine (2000), "The Networked Society", *Journal of World-Systems Research*, Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein - Part II, VI, 3.

Parimenti, non può essere nascosta la relativa marginalità degli attori della cooperazione tra territori mediterranei rispetto ai profondi processi globali di cambiamento guidati da poteri privati e pubblici che si situano su scale e dimensioni superiori, in primis la dimensione economico-finanziaria. Nonostante ciò o forse proprio per questo, cresce la multi-attorialità delle relazioni internazionali, con il coinvolgimento di diversi movimenti locali e transnazionali in organizzazioni a rete. Si creano in questo modo nuovi spazi di interazione e influenza politica e si diramano i movimenti della nuova società civile globale<sup>15</sup>. Proprio a fronte della competizione tra attori diversi per lo sfruttamento delle stesse risorse economiche e naturali, vi è l'esigenza di partecipare e rafforzare la *governance* multi-livello e il confronto con le scelte dei governi nazionali e con le politiche decise a livello globale.

È importante sottolineare, a tal proposito, come uno stretto nesso tra dimensione locale (propria delle forme di partenariato tra territori) e questione ambientale permetta di superare l'angusta prospettiva "conservazionista" propria dell'idea prevalente di sviluppo sostenibile inteso come salvaguardia del patrimonio esistente. Non bisogna tuttavia ricadere in una prospettiva anti-tecnologica pre-moderna come quella che caratterizza il primitivismo di una certa ecologia autodefinitasi "profonda", né al contempo abbandonarsi, all'opposto, in un'incondizionata fede nel mito tecnocratico, secondo cui la scienza e l'ingegneria risolverebbero tutti i mali ecologici: il nesso ambiente-sviluppo locale può collocare l'azione della cooperazione internazionale sul terreno "alto" della visione del mondo e della sfida della costruzione concreta di un'ecologia sociale legando indissolubilmente natura, società ed economia o, in altri termini; la questione ambientale e alla questione socio-economica della disuguaglianza evitabile e del benessere individuale e collettivo. Tutto ciò richiede la creazione di una sfera pubblica di base partecipativa, a livello di territorio (città, paese, quartiere, villaggio,...), centrata sulla dimensione di comunità e su una visione strategica condivisa.

Partendo da queste premesse, l'ecologia sociale pone l'accento non tanto sulla stabilità (su cui convergono sia l'approccio della crescita economica sia l'idea prevalente di sviluppo sostenibile), quanto sul rapporto tra individui e società.

Come ricorda Murray Bookchin, la differenziazione – o, se si preferisce, la diversità – apre nuovi sentieri evolutivi che costituiscono la base nascente della libertà, perché le forme di vita non s'evolvono singolarmente, bensì in seno a comunità nelle quali le specie (umane e non) interagiscono tra di loro nel corso della propria evoluzione<sup>16</sup>. E, nella complessità degli ecosistemi, un approccio integrato ed organico significa mettere in permanente relazione – in una relazione che non sia gerarchica e di dominio – la sfera sociale specifica di un territorio con la corrispondente struttura economica, con la sua organizzazione politica e con l'ecosistema della natura. È sul piano territoriale, in una dimensione locale, che si dà corpo e significato al mondo della necessità (la natura) in rapporto alle capacità che ha il mondo della libertà (la società), riconsiderando natura e struttura della tecnica, del lavoro e dei rapporti metabolici tra umanità e natura.

La cooperazione e il partenariato tra territori sono metafore di un sistema funzionale di interrelazioni all'interno di certo spazio e tempo (il sistema territoriale *ora*), un sistema aperto, caratterizzato dalla trasformazione e dallo scambio di materiali tra individui al suo interno, ma anche in relazione ad altri territori (*qui* e *lì*). I diversi territori coinvolti nel partenariato sono cioè sistemi altamente dipendenti da altri sistemi interagenti, con cui si instaurano flussi, scambi ed interazioni. Dal punto di vista sociale ed umano, la cooperazione tra territori crea scambi di informazioni, conoscenze, creatività, cultura, tecnologia, approcci allo sviluppo e all'organizzazione, strumenti di *policy* e cultura politica; essa è spazio dell'incontro. La capacità di programmazione strategica degli interventi, di raccordo tra i numerosi *stakeholder* e istanze delle attività di cooperazione internazionale e di controllo sulle fasi di progettazione esecutiva vanno considerati, componenti fondamentali in una logica della cooperazione tra territori in cui inevitabilmente le amministrazioni pubbliche regionali e quelle nazionali hanno un ruolo importante.

Se la cooperazione tra territori può favorire la creazione di un tessuto sociale efficace e soprattutto realizzare un intervento sostenibile nel tempo, occorre partire, in Italia come nei Balcani e nella sponda sud del Mediterraneo, dalla capacità dei territori di creare sistema e di diffondere una cultura dello sviluppo. In questo senso, la cooperazione tra territori non può aspirare a riprodurre su piccola scala le politiche di cooperazione che si affermano a livello nazionale. Deve invece trovare un

---

<sup>15</sup> Si veda ad esempio H. Anheier, M. Kaldor, M. Glasius (2004), "Global civil society: the politics of a new world?", *Democracy News Analysis* [<http://www.opendemocracy.net>].

<sup>16</sup> M. Bookchin (1998), *L'ecologia della libertà. Emergenza e dissoluzione della gerarchia*, Eleuthera, Milano.



proprio linguaggio e forme di attuazione innovative, compito tutt'altro che facile. L'elaborazione di modalità innovative di azione e la mobilitazione sul territorio di nuovi attori prima esclusi ed estranei alle attività di cooperazione internazionale stimolano gli organismi responsabili dell'elaborazione delle politiche: si tratta quindi di un interessante contributo al miglioramento della cooperazione allo sviluppo verso una maggiore attenzione alla dimensione locale ed integrata dello sviluppo. I diversi attori del territorio devono essere coinvolti attivamente nei processi di trasformazione in un'attuazione concreta e non demagogica dell'*advocacy planning*, un termine in voga nell'urbanistica degli anni sessanta del secolo scorso per qualificare la pianificazione partecipata, non preordinata in laboratorio, ma diretta realmente dal basso, cioè guidata dalle esigenze dei partecipanti<sup>17</sup>.

Fra le innumerevoli sfaccettature e conseguenze della "globalizzazione", la crescita della dimensione locale e territoriale nella vita politica e istituzionale fa da contrappunto alle spinte centrifughe indotte dalla sempre maggiore necessità per individui, forze economiche, sociali e culturali di far riferimento al resto del mondo o a parti del mondo fisicamente lontane per la ricerca delle cause, dei motori e delle conseguenze dei fenomeni e delle azioni che interessano il proprio territorio e con le quali ci si deve confrontare.

### 2.3 L'ampliamento dei poteri locali<sup>18</sup>

La spinta al decentramento è una risposta alla crescente complessità del sistema di relazioni che definiscono la stessa esistenza quotidiana di individui e gruppi e si traduce, da una parte, in una tendenza nella direzione di una maggiore partecipazione della popolazione alla vita politica che si esprime spesso come crescita della società civile a livello locale e, dall'altra, in un'accentuazione della rivendicazione di maggiore autonomia della periferia dal centro. Nelle situazioni "sane" i due effetti descritti si autoalimentano in un circolo virtuoso di formazione di capitale sociale: la crescita della consapevolezza e dell'organizzazione delle popolazioni e della società civile, determina la crescita qualitativa le istituzioni locali le quali ambiscono a ricoprire un ruolo più consono nella scala dei poteri; a loro volta le istituzioni, investite di nuove funzioni, migliorano i propri assetto e struttura, così stimolando una maggiore partecipazione della cittadinanza alla loro vita.

Passando dal contesto globale a quello continentale, la tendenza al consolidamento e all'ampliamento dei poteri locali sembra la conseguenza di spinte concentriche provenienti da diversi contesti. In primo luogo vi sono spinte dal basso, provenienti spesso da movimenti politici spontanei o raccolte da forze politiche che se ne fanno portabandiera. Si tratta di spinte che, con un movimento circolare del tipo descritto sopra, si riversano in senso potenzialmente centrifugo nel rapporto dialettico fra istituzioni locali e centrali. Inoltre le istituzioni comunitarie, nella veste di attore "pesante" nella ridefinizione dei rapporti istituzionali continentali, giocano un ruolo non secondario nel riconoscimento e nella definizione del decentramento fra i processi chiave di costruzione dell'Unione.

Il processo di costruzione europea, insieme alla progressiva rinuncia alla sovranità nazionale e alla cessione della competenza legislativa su una serie sempre più ampia di materie, si accompagna in tutti gli stati membri ad un parallelo processo di decentramento sia amministrativo sia politico.

Sul piano della creazione e della crescita degli spazi pubblici, ciò contribuisce a svuotare di poteri gli organismi centrali togliendo spazio alla politica tradizionale, e al contempo ha le potenzialità per dispiegare effetti benefici in senso contrario, nella misura in cui avvicina i cittadini ad istituzioni sentite più vicine e controllabili. Il rischio che fasce di cittadinanza europea vedano nella crescita delle istituzioni comunitarie un pericolo per le proprie possibilità di agire politicamente su organismi sempre più lontani e centralizzati trova nel contemporaneo incremento quantitativo e qualitativo dell'attività politica svolta localmente un elemento compensatorio di grande importanza.

Tale veloce evoluzione si fonda sull'applicazione di un principio di sussidiarietà fra poteri locali e centrale, applicato a tutti livelli di potere e inteso a portare i processi decisionali il più vicino possibile ai cittadini attraverso la responsabilizzazione delle istituzioni locali.

<sup>17</sup> M. Zupi (2005), "Introduzione", in A. Stocchiero e M. Zupi (a cura di) (2005), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati*

*Internazionali. Il progetto La Piazza della Cooperazione*, OICS, Cooperazione Italiana e CeSPI, Roma.

<sup>18</sup> Le riflessioni di questa sezione riprendono il contributo di A. Mazzali e M. Zupi (2004), "Finanza per lo sviluppo: il contributo del decentramento politico e fiscale nei PVS e in Europa", A. Mazzali e M. Zupi, *Finanza locale per lo sviluppo del Sud del mondo. Alcune esperienze innovative in Europa*, Ucodep-CesPI, Arezzo.

La stessa Unione Europea è particolarmente attenta al processo. E d'altra parte l'attivismo delle autorità locali europee in materia di cooperazione internazionale ha le proprie radici nella tendenziale riduzione di sovranità degli stati rispetto alle istituzioni comunitarie e internazionali e nell'intensificazione dei processi di decentramento e deconcentrazione.<sup>19</sup>

Nella definizione delle politiche, la dimensione subnazionale è identificata con frequenza crescente come quella più idonea per affrontare tematiche importanti per l'integrazione e lo sviluppo della stessa idea di Europa unita. I poteri locali, e in particolare le Regioni, ricoprono un ruolo di crescente importanza nell'implementazione delle politiche e nella diffusione degli standard comunitari, fungendo da mediatori fra cittadini e burocrazie comunitarie e traducendo le disposizioni di queste ultime in misure concrete.

Il processo di allargamento dell'Unione e i principi della politica di prossimità con i paesi del vicinato fanno del cosiddetto *acquis communautaire* un principio ispiratore del dialogo con i territori dei paesi terzi coinvolti nel programma APQ, chiamati a confrontarsi con questa sfida e stimolo al decentramento amministrativo e politico, già inserito nella ristrutturazione istituzionale seguita al crollo dei regimi totalitari dell'Est in un caso e alle recenti trasformazioni legate alla cosiddetta "primavera araba" nell'altro.

Per l'UE, l'appoggio a iniziative autonomamente promosse e gestite da enti locali si configura, inoltre, come uno strumento per l'integrazione europea, laddove, promuovendo la collaborazione transnazionale, contribuiscono a mettere in contatto i segmenti dell'apparato istituzionale degli Stati membri che in misura maggiore rappresentano le istanze vive delle popolazioni. Proprio in tale veste essi sono in grado di valorizzare al massimo grado gli effetti positivi della cooperazione in termini di integrazione e di costruzione dello spirito europeistico.

Un esempio evidente sono stati i programmi INTERREG di sostegno ad iniziative promosse da regioni confinanti e appartenenti a paesi diversi. La costruzione di relazioni privilegiate fra aree attigue sulla base dell'appartenenza allo spazio comune europeo ha rappresentato, oltre che uno strumento innovativo per la realizzazione di cooperazione internazionale, un efficace mezzo di integrazione e diffusione di una cultura dell'Europa.

Contemporaneamente, le strutture comunitarie hanno progressivamente aumentato lo spazio dedicato al dialogo con le entità politiche di livello subnazionale che si sono a loro volta dotate di organismi di livello europeo in grado di confrontarsi con gli organi comunitari.

## 2.4 La cooperazione internazionale attraverso il partenariato territoriale<sup>20</sup>

Se l'approccio adottato dalla DG Regio nella formulazione dei programmi INTERREG fa propria un'idea di partenariato come rapporti tra comunità locali che costruiscono uno spazio comune il cui perno di coordinamento sono i governi sub-nazionali, il partenariato *territoriale* dovrebbe essere qualcosa di diverso dal mero partenariato fra istituzioni e rappresentare piuttosto una modalità di cooperazione dal basso, più strutturata e sistemica rispetto alla cooperazione non governativa e alla cooperazione orizzontale fra enti omologhi. Si tratta di un approccio volto a superare la logica vettoriale tipica della cooperazione allo sviluppo tradizionale, proponendo una logica circolare, fondata sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, la reciprocità degli interessi e degli obiettivi e il co-sviluppo<sup>21</sup>. Si tratta cioè di pensare la cooperazione tra territori come espressione non delle autorità locali, ma delle comunità, come insieme complesso e mutevole di istituzioni, società civile organizzata e singole persone<sup>22</sup>.

Nel caso italiano, Regioni e le Province autonome hanno cominciato a occuparsi di cosiddetta cooperazione decentrata a partire dall'inizio degli anni novanta, soprattutto a seguito dei conflitti

<sup>19</sup> J. L. Rhi-Sausi, D. Conato (2008), *Cooperación descentralizada y Desarrollo económico local*, Observatorio de Cooperación Descentralizada, Estudios de Investigación n.6, Barcellona.

<sup>20</sup> Le riflessioni di questa sezione riprendono il contributo di R. Coletti e A. Stocchiero (2009), "Quadro teorico e metodologico", in R. Coletti e S. Marteles (2008), *Arezzo e Salcedo. Dieci anni di cooperazione*, UCODEP Studi e ricerche, N. 8, Arezzo.

<sup>21</sup> CeSPI (2003), *Governi Sub-nazionali, Partenariati territoriali e politica di prossimità: Unione Europea – Balcani – Mediterraneo*, Concept Paper per la Conferenza Internazionale "Il partenariato interregionale nella politica di Prossimità: il Mediterraneo ed i Balcani", Ancona, 17-18 Ottobre.

<sup>22</sup> M. Cereghini (2007), "Dove va la decentrata italiana?", Osservatorio dei Balcani, mimeo.



nei Balcani occidentali<sup>23</sup>. L'enfasi è posta sul rapporto virtuoso che si realizza tra autonomie locali e soggetti del territorio (ONG e associazioni sociali, associazioni di immigrati, imprese, camere di commercio e agenzie per lo sviluppo, università e centri di ricerca), con le prime che assumono su di sé un ruolo politico e proattivo, mentre la presenza dei secondi determina il profilo multidimensionale e multi-attoriale della cooperazione tra territori, con una pluralità di possibili modi di governare l'interazione tra gli attori nei processi di sviluppo<sup>24</sup>.

L'idea della cooperazione internazionale basata sul partenariato tra territori si articola su una serie di fattori che ne assicurano la robustezza istituzionale<sup>25</sup>:

- il dialogo politico tra pari;
- la *ownership* effettiva e condivisa delle politiche da promuovere;
- la reciprocità di responsabilità, impegni e condizionalità tra gli attori coinvolti;
- la multidimensionalità e la coerenza tra le politiche portate avanti;
- il passaggio da un approccio per progetti (guidati dall'offerta, portati da esperti, a breve termine) a strategie e programmi (guidati dalla domanda, che valorizzano le risorse locali, di carattere processuale e a medio-lungo termine);
- un approccio graduale per piccoli passi, di apprendimento e costruzione di fiducia;
- un approccio territoriale per uno sviluppo endogeno aperto e sostenibile;
- una valorizzazione delle proprie vocazioni e identità dinamiche;
- la continuità della relazione nel tempo;
- l'inserimento in un sistema di *governance* policentrico e multilivello (che incorpora esperienze di partenariato pubblico/privato) delle relazioni internazionali.

Nel caso di cooperazione tra territori si tratta di un concetto normativo che presuppone una condivisione dei fini e degli strumenti da parte dei diversi soggetti e che, quindi, non si può applicare laddove invece vi siano conflitti e divergenze tra gli attori, dal momento che il partenariato tra territori si compie tra soggetti che condividono aspetti fondamentali di visione dello sviluppo e che motivano le conseguenti scelte di carattere operativo a partire da un confronto politico tra partner. I diversi soggetti coinvolti nei sistemi territoriali protagonisti di un modello di partenariato di cooperazione internazionale sono, almeno teoricamente, chiamati a misurarsi direttamente - attraverso un processo negoziale - con funzioni di indirizzo politico e strategico (a partire dalla creazione e mantenimento dei rapporti istituzionali coi partner e dalla definizione della strategia di intervento), coordinamento e concertazione, implementazione delle iniziative e rappresentanza istituzionale nei territori partner.

Si tratta, perciò di una cooperazione di natura politica, che rimanda alla valenza strategica del partenariato, in cui il tema della *governance* ha una particolare preminenza.

## 2.5 Le teorie istituzionali sul tema strategico della governance

Sviluppando la concettualizzazione di Rosenau<sup>26</sup>, la *governance* è da intendere come un sistema di norme che funziona se accettato dalla maggioranza e richiede, quindi, per lo meno, la costruzione di obiettivi condivisi attraverso un negoziato<sup>27</sup>, quando non un vero e proprio coordinamento tra le

<sup>23</sup> R. Coletti, B. Cugusi, M. Piccarozzi, (2007), *From Local to Glocal Networks: lessons from the Balkans*, Paper presentato alla Conferenza Internazionale "Globalisation, Conflict and the Experience of Localities", Roma, 28-29 giugno.

<sup>24</sup> A. Stocchiero (2007), *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Working paper CeSPI, N. 37, Roma.

<sup>25</sup> A. Stocchiero (a cura di) (2004), *I partenariati territoriali nella politica di prossimità*, Research Paper CeSPI per la Regione Toscana nel quadro del progetto INTERREG III B Euromedsys, Roma.

<sup>26</sup> J. N. Rosenau e E. O. Cziempiel (a cura di) (2000), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>27</sup> Non essendo ovviamente praticabile un bilanciamento delle preferenze dei diversi attori attraverso l'adozione di criteri di ponderazione, come quelli adottati nell'analisi costi-benefici o nell'analisi multi-criterio o nelle tecniche di aiuto alle decisioni (*Decision Support System*, DSS) e non essendo neppure possibile pervenire ad una situazione ottimale in grado di soddisfare tutti o in cui un'alternativa domini tutte le altre in base a tutti gli attributi considerati (il

sfere dello stato, il mercato e la comunità per organizzare i principi normativi generali, il processo decisionale e i risultati all'interno di un regime politico rappresentativo.

La *governance* dipende, così, tanto da significati intersoggettivi, quanto da costituzioni e statuti formalmente sanzionati, implicando spesso una frammentazione del potere tra vari livelli e particolari soluzioni istituzionali e organizzative, ben diversamente dal concetto tecnico più ristretto e gerarchico di *governo*<sup>28</sup>.

Allo stesso modo, si tratta di un concetto non riducibile alla nozione ristretta e intrisa di aspetti normativi, di *good governance*, introdotta venti anni fa dalla Banca Mondiale<sup>29</sup> e orientata a promuovere modelli di amministrazione pubblica funzionali all'orientamento al mercato e per la cui misurazione sono stati predisposti anche apposite batterie di indicatori<sup>30</sup>.

La letteratura scientifica, sul tema della *governance*, di natura soprattutto politologica, sociologica ed economica è oggi molto ampia e si colloca all'interno di un filone di grande successo nelle scienze sociali che si concentra sul ruolo delle istituzioni nei processi di sviluppo, proponendo interpretazioni e prospettive molto diverse<sup>31</sup>.

Per ragioni di spazio, ci si limita qui a segnalare un interessante riferimento in letteratura offerto dalle riflessioni di Elinor Ostrom, politologa insignita del Premio Nobel per l'economia nel 2009 insieme a Oliver Williamson, proprio per l'analisi della *governance* e, in particolare, delle risorse senza proprietari (i *commons*) come la conoscenza o solo in parte escludibili (le *common-pool resources*<sup>32</sup>) come foreste, acque e atmosfera, e la capacità di autogoverno delle società locali<sup>33</sup>.

Ostrom ha sviluppato nel tempo il cosiddetto *framework* dell'*Institutional Analysis and Development* (IAD), uno strumento multi-disciplinare per disegnare le ricerche politiche sui beni pubblici, che parte dal riconoscere l'importanza di diversi tipi di sistema istituzionale per la *governance* dei processi di sviluppo: anzitutto, l'insieme di diritti regole, convenzioni e contratti, ma poi anche la presenza di un sistema decisionale (con meccanismi di incentivi e sanzioni, modalità di regolazione e sistema di governo, adottando strategie cooperative con gli altri attori presenti sul territorio), fondamentale per la traduzione operativa.

In particolare sono stati identificati tre livelli istituzionali, corrispondenti a tre sistemi o configurazioni di regole collegate da una struttura gerarchica di tipo concentrico, in cui ogni livello dipende direttamente da quello che lo precede: il cerchio esterno corrisponde alle regole operative (il mezzo attraverso cui orientare le operazioni di gestione quotidiana delle risorse), più internamente abbiamo le regole collettive (che definiscono le regole operative e le politiche adottate

---

noto teorema dell'impossibilità, formulato da Arrow e contenuto nel libro *Social Choice and Individual Values* del 1951).

<sup>28</sup> Il concetto di *governance* è oggi molto diffuso, ma si tratta di un concetto che ha natura di quadro di riferimento e paradigma pre-teorico e, quindi, si presta a molte interpretazioni, non necessariamente convergenti. Jan Kooiman nel 2003 ha identificato dodici differenti accezioni. Si veda J. Kooiman et al. (2008), "Interactive Governance and Governability: An Introduction", *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, no. 1 e B. Borlini (2004), "Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto", contributo per l'*International Forum on Sustainable Mobility in European Metropolitan Areas*, Documentazione tecnica a supporto del Comitato Scientifico.

<sup>29</sup> World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington D.C.

<sup>30</sup> D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators. Methodological and Analytical Issues*, The World Bank, Washington D.C.

<sup>31</sup> Nell'ambito dell'economia, per esempio, si possono qui citare, da un lato, i neoistituzionalisti neoclassici (alla Coase, North o Williamson) e, da un altro lato, il filone dell'economia politica istituzionale (legata a Geoffrey Hodgson o, più recentemente, agli studi sulle politiche industriali e commerciali di Ha-Joon Chang, che risalgono alla politologia di Thorstein Veblen).

<sup>32</sup> In particolare, si può operare una distinzione tra (i) *commons*, riferibili a sistemi come la conoscenza, in cui è difficile limitare l'accesso dal momento che l'uso da parte di una persona non limita la quantità a disposizione degli altri e (ii) *common-pool resources*, nel caso di risorse sufficientemente ampie da rendere difficile, ma non impossibile, definire in modo circoscritto i fruitori e riconoscere la presenza di un certo grado di escludibilità (l'uso che ne fa una persona, quindi, limita in una certa misura i benefici che altri potrebbero trarne), come nel caso delle risorse naturali. Si veda: E. Ostrom (2008), "The Challenge of Common-Pool Resources", *Environment*, luglio-agosto.

<sup>33</sup> Si veda: E. Ostrom (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge e E. Ostrom (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton. Il primo è il testo più famoso, il secondo è il più importante per la riflessione legata alla definizione di un metodo di ricerca sul tema, argomento su cui l'autrice è tornata con il più recente "Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice" del 2010.

dalle autorità competenti) e infine il nucleo centrale, costituito dalle regole costituzionali (che individuano chi può definire le regole collettive)<sup>34</sup>.

In base al *framework* dell'analisi istituzionale proposto, da noi rielaborato secondo l'approccio teorico-metodologico alla valutazione strategica qui adottato, occorre analizzare le variabili contestuali che vincolano l'azione dell'arena politico-istituzionale, incluse quelle relative all'ambiente fisico (la geografia), con il quale gli attori interagiscono, e poi valutare il sistema di regole che governa i comportamenti umani, guidati da preferenze, valori, informazioni, competenze, risorse, incentivi e sanzioni in presenza del set di vincoli e opportunità rappresentati dallo specifico contesto.

La cosiddetta "situazione d'azione", specifica e contingente, dipende dal contesto e discende dalle relazioni tra l'azione del singolo attore, l'interazione fra più attori e lo spazio (o "arena") sociale, in cui si agisce in modo cooperativo o conflittuale e concorrenziale e che è la risultante dell'interrelazione tra le diverse dimensioni contestuali. In pratica, si definisce un set comune di variabili che si traducono, all'interno della stessa struttura analitica di riferimento, in configurazioni differenti che definiscono la situazione in cui avviene l'interazione, cioè la cooperazione tra territori.

**Fig. 2 - Un *framework* che incorpora l'approccio di Ostrom all'analisi istituzionale**



Sul piano dell'analisi valutativa strategica, si tratta perciò di focalizzare l'attenzione sugli effetti registrati a livello dei tre piani della realtà (fattuale, discorsiva e percepita)<sup>35</sup> e determinati da meccanismi che dipendono dalle situazioni d'azione - influenzate dal contesto - e che generano le interrelazioni istituzionali ((auto-)governo, regolazione, coordinamento e azione collettiva, anzitutto) rilevanti sul piano strategico. Occorre cioè confrontare situazioni di azione differenti, per favorire spiegazioni sia della varietà istituzionale riscontrata empiricamente nella capacità di *governance* - ivi compresa la capacità di apprendimento - rispetto a sfide comuni associate alle cinque linee tematiche d'intervento, sia degli esiti che ciascuna struttura situata di azione produce (effetti, associabili al funzionamento di meccanismi di trasformazione della realtà, in dati contesti). La valutazione strategica sul piano istituzionale, in altri termini, permette di valutare, in una logica - quando possibile - controfattuale, sia gli effetti conseguiti e quelli che probabilmente sarebbero stati gli effetti in presenza di altri contesti, sia i processi e i meccanismi sottostanti al raggiungimento degli effetti.

<sup>34</sup> E. Ostrom (2011), "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, N. 1.

<sup>35</sup> Per un approfondimento sull'impostazione teorico-metodologica di questo lavoro si rimanda al documento predisposto in proposito: M. Zupi (2011), *Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo*, CeSPI, Roma, ottobre, mimeo.

### 3. Le dimensioni da valutare

Sulla base di quanto sin qui premesso, delle peculiarità della *governance* territoriale e della complessità del programma APQ, si tratta ora di categorizzare le dimensioni costituenti la “qualità” della capacità di *governance* territoriale in una prospettiva di partenariato tra diverse aree geografiche.

Infatti, per valutare il programma APQ da un punto di vista strategico occorre ricavare dai progetti, base fattuale dell’analisi, informazioni idonee a verificare i cambiamenti intervenuti nelle dimensioni della *governance* territoriale. È chiaro che il significato, gli approcci e gli effetti della *governance* territoriale differiscono al differire dei territori interessati dall’intervento, per quanto ci siano dimensioni ricorrenti rispetto alle quali valutare interventi sul piano della *governance* (relazioni verticali e orizzontali di cooperazione, coinvolgimento e partecipazione dei diversi attori, trans-territorializzazione degli interventi, coerenza, coordinamento e complementarità di progetti e reti<sup>36</sup>, coesione, convergenza e integrazione delle politiche), per cui il cambiamento intercorso nel tempo è il dato più pertinente.

Sulla base della rassegna della letteratura in materia di dimensioni e indicatori della *governance* territoriale, di precedenti lavori del CeSPI sul tema, della documentazione del programma APQ e delle indicazioni relative agli obiettivi strategici, espliciti ed impliciti, dello stesso programma, è possibile schematizzare la natura multidimensionale della *governance* territoriale in otto dimensioni, corrispondenti ad altrettanti indicatori strategici:

1. *Governance* multilivello (di tipo inter-istituzionale, verticale ed orizzontale di attori e politiche): la capacità e coerenza (e capacità di convergenza) del sistema integrato di predisporre piani strategici regionali, più efficaci strategie, più coerenza e visione strategica condivisa con i partner in termini di obiettivi, maggiore allocazione di risorse istituzionali e di tecnologia dedicata sugli assi prioritari condivisi.
2. Partenariato sul territorio: estensione e approfondimento del coinvolgimento e della partecipazione di attori chiave del territorio (a livello verticale ed orizzontale), in termini strategici, ma anche operativi e di co-partecipazione finanziaria.
3. *Networking* (internazionale): una particolare modalità di cooperazione (strategie comuni; progetti pilota, ecc.), che implica una diversa intensità (anche quantitativa, in termini di frequenza) della cooperazione.
4. Sostenibilità: del partenariato sul territorio e del *networking* internazionale.
5. Innovazione: la capacità di introdurre modalità innovative e cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di finanziamento, cooperazione.
6. *Mainstreaming* e Integrazione: la capacità di cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi con la realizzazione delle iniziative.
7. 3C (coerenza, coordinamento e complementarità) di progetti e reti: il valore aggiunto transnazionale e le sinergie in termini di convergenze e assenza di contraddizioni tra gli obiettivi dei diversi programmi e rispetto alle prospettive macro-regionali (coerenza), l’assenza di duplicazioni (coordinamento) e l’attiva collaborazione con altri progetti/iniziative (complementarità).
8. Trasferibilità: la capacità di replicare, sulla base delle pre-condizioni contestuali, pratiche e lezioni di particolare interesse, cogliendone elementi di interesse e suggestioni a fini di riproducibilità.

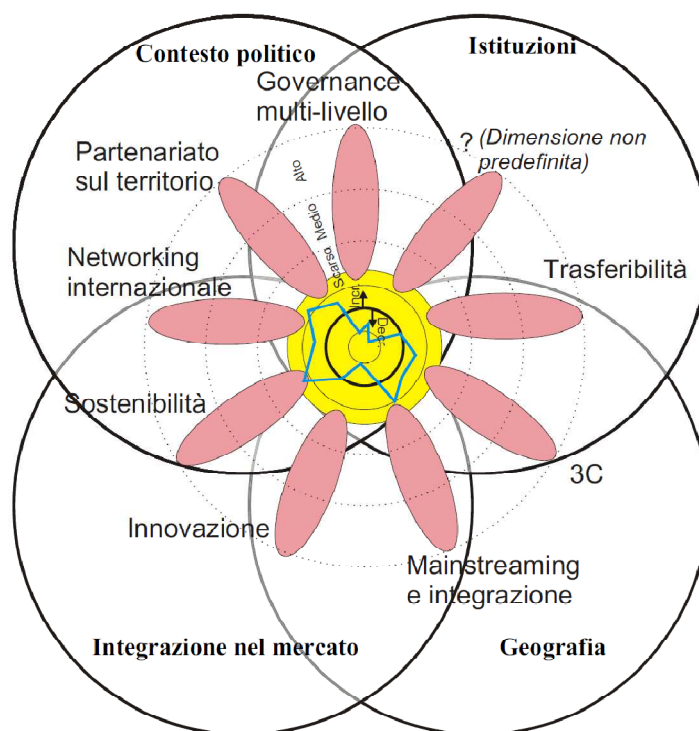
Quel che deriva da questa concettualizzazione è una rappresentazione grafica delle “almeno”<sup>37</sup> otto dimensioni della capacità di *governance* territoriale nella cooperazione interregionale del Programma APQ.

---

<sup>37</sup> Parlare di “almeno” otto categorie significa - sul piano epistemologico - voler affermare l’impossibilità di fissare ex ante il numero delle categorie e rigettare la conoscenza come *adaequatio* a una realtà comunque data. Rispetto alla nota *querelle* tra Croce e Gentile in proposito, è importante cioè avanzare comunque alcune categorie (Croce), intendendole però come “alcune” delle infinite categorie di cui parla Gentile, per evitare un approccio positivisticamente prono di fronte all’impero dei “fatti”, come ci sembra capitò (involontariamente) a Robert Chambers rispetto alle categorie della

In particolare, si ricorre ad una rappresentazione ideografica che sintetizza in modo intuitivo i cambiamenti in corso: si tratta dell'applicazione del "fiore dello sviluppo"<sup>38</sup>, con il pistillo centrale che può essere utilizzato per dar conto del cambiamento riscontrato nel tempo in relazione alle dimensioni (tra loro non collegate in modo rigido e predeterminato), una linea spezzata con i vertici che, quindi, possono rappresentare il valore degli indicatori, la lunghezza dei petali che misura la media ponderata degli indicatori relativi alle varie dimensioni e la loro larghezza che misura l'eterogeneità (o dispersione) per ogni dimensione, la possibilità di una parziale sovrapposizione tra due o più petali, l'uso di linee per evidenziare legami e l'uso dei colori per aggiungere altre dimensioni rilevanti (come ad esempio la correlazione di ciascuna dimensione con la sostenibilità ambientale o per segnalare il numero di informazioni valide raccolte).

**Fig. 3 - La rappresentazione ideografica delle "almeno" 8 dimensioni della capacità di governance territoriale nella cooperazione regionale del Programma APQ**



È importante a questo punto chiarire che ci troviamo a lavorare con due set di indicatori diversi:

- Indicatori progettuali (utili per la ricognizione fra gli attori dei progetti scelti per il campione);
- Indicatori strategici (volti a misurare le componenti della *governance* a livello di programma), la cui misurazione deriva dalla rielaborazione delle misurazioni effettuate mediante gli indicatori progettuali.

Sono state individuate domande valutative e indicatori progettuali capaci di ricostruire, dalla "materialità" dei progetti del Programma APQ, le risposte alle dimensioni strategiche e immateriali. Non si tratta, poi, di trasformare *sic et simpliciter* le dimensioni in domande da sottoporre ai rappresentanti delle strutture pubbliche e private coinvolte nei singoli progetti, dal momento che per questi attori l'orizzonte di riferimento è dato dal progetto cui hanno preso parte: aspetti come la coerenza del programma le prospettive macro-regionali, la sostenibilità del *networking* internazionale o la trasferibilità devono essere valutati dall'*équipe* a partire da un'analisi interpretativa delle risposte date alle domande "progettuali" che tratta quelle stesse risposte a un

---

povertà o a Martha Nussbaum rispetto a quelle dello sviluppo umano. In questo senso, il piano della realtà dei "fatti" non indica qualcosa di diverso da una "legge": i fatti forniscono materia alle induzioni e generalizzazioni, costituendo le premesse da cui la deduzione prende le mosse per contribuire all'accertamento e classificazione e costruzione dei fatti stessi. Su questi temi, si veda sia l'introduzione di Ferruccio Rossi-Landi a G. Vailati (1967), *Vailati. Il metodo della filosofia. Saggi di critica del linguaggio*, Laterza, Bari, sia le riflessioni su fatti e verità e sull'oggettività dei fatti di B. Russell (1970), *Russell. Linguaggio e realtà*, Laterza, Bari.

<sup>38</sup> Si tratta di una rappresentazione statistica di tipo ideografica introdotta dall'autore nel 1998: M. Zupi (1998), *Prospettive del regionalismo nella Convenzione di Lomé*, Note&ricerche CeSPI, Roma, novembre.



livello superiore di elaborazione (meta-analisi quantitativa e qualitativa). In altre parole, il passaggio dal piano del progetto e del territorio a quello del programma e dell'area è stato effettuato una volta raccolte – mediante informazioni amministrative, interviste e analisi testuale – le misurazioni degli indicatori progettuali.

Il lavoro di valutazione strategica è consistito, a quel punto, nel tradurre l'idealtipo del fiore dello sviluppo con almeno otto petali nel fiore effettivo risultante dall'analisi, con il numero di petali e il profilo degli stessi e delle altre componenti raffigurate che siano il risultato del "controllo" che sul terreno si fa, attraverso tecniche di analisi qualitativa e quantitativa volte a capire "quanto funziona e per chi", "come funziona" e "quando funziona" un dato intervento nella dinamica contingente dello sviluppo.

#### 4. La matrice delle domande di valutazione

Sia a fini di raccolta delle informazioni e delle esigenze valutative sia per la presentazione dei risultati delle analisi di valutabilità e rilevanza dei singoli quesiti valutativi, si è fatto riferimento a una matrice che associa le domande valutative e i corrispettivi indicatori (che esplorano la realtà fattuale, discorsiva e percepita) in corrispondenza dell'incrocio tra: (1) i tre obiettivi strategici, impliciti ed espliciti, del programma APQ, individuati sulla base della rassegna della letteratura, della documentazione del programma APQ e delle indicazioni e percezioni raccolte in una preliminare fase esplorativa, che situano territorialmente le (almeno) otto dimensioni di *governance* territoriale al centro del disegno di valutazione strategica e (2) la relazione tra impatti e condizioni di contesto, con una spiegazione del cambiamento riscontrato che, dati i contesti, collega gli effetti conseguiti (cui il programma ha contribuito) al funzionamento di meccanismi particolari, da approfondire.

Sottostante a questa impostazione, così come illustrato nel documento di impostazione teorico-metodologica a cui fa riferimento questo lavoro di valutazione strategica<sup>39</sup>, l'adozione della logica controfattuale rappresenta il principio ispiratore per analizzare i nessi causali e cercare, per quanto possibile, di determinare quanto l'APQ abbia contribuito a rafforzare le capacità e opportunità di partenariato e *governance* territoriale in una prospettiva orientata alla cooperazione internazionale e all'internazionalizzazione economica, nel contesto dato e in relazione ad altri interventi. Si tratta di un principio ispiratore e non di una logica adottabile in senso rigoroso e "pieno", in ragione della particolarità dell'oggetto d'analisi (un programma articolato e non un progetto puntuale), della complessità del programma e degli obiettivi d'interesse, della natura immateriale degli impatti, del carattere elusivo e non consolidato in letteratura e nella prassi della *governance* tra territori, della vastità e porosità dell'unità di indagine "trattata" dal programma (territori regionali, ampi e attraversati continuamente da numerosi programmi di cooperazione e collaborazione internazionale), della limitata disponibilità di informazioni e dati relativi al periodo base e allo stato attuale. Per questa ragione, nell'impossibilità di adottare operativamente un approccio basato sulla logica controfattuale, si è ritenuto comunque utile incorporare, in sede di formulazione del questionario di approfondimento, una domanda relativa alle percezioni sugli effetti del Programma APQ in relazione a considerazioni di tipo controfattuale.

Infine, la matrice delle domande di valutazione e la conseguente messa a punto della batteria di indicatori di interesse hanno determinato, a cascata, l'individuazione degli strumenti metodologici e segnatamente le tecniche (quantitative e qualitative) di raccolta e analisi dati per la valutazione strategica che il lavoro ha utilizzato.

---

<sup>39</sup> M. Zupi (2011), op. cit.

**Tab. 13 - La matrice degli obiettivi strategici del programma APQ e della relazione tra impatti, contesti e meccanismi**

	EFFETTI (coincidenti o meno con esito che doveva essere raggiunto con meccanismo, previsti e imprevisi, differenziati x gruppi, con attribuzione causale e logica contro-fattuale): (QUANTO) FUNZIONA? E PER CHI? Guardando a tre livelli di realtà	CONTESTI possibili ambiti dove individuare indicatori (ispirati da domande)				MECCANISMI sottostanti (teoria del cambiamento sottostante, spiegazione contingente - centrata su processo e collegata a contesto/risorse, ma anche ad implementazione e preferenze: COME FUNZIONA?
		Integrazione nel MERCATO: Il <i>business environment</i> dei territori favorisce il raggiungimento degli obiettivi strategici? Se sì, in quale ambito e con che modalità?	ISTITUZIONI: Le istituzioni favoriscono il raggiungimento degli obiettivi strategici? Se sì, in quale ambito e con che modalità?	POLITICA: Il contesto politico nazionale e locale favorisce il raggiungimento degli obiettivi strategici? Se sì, in quale ambito e con che modalità?	GEOGRAFIA: il principio gravitazionale incide nel favorire il raggiungimento degli obiettivi strategici? Se sì, in quale ambito e con che modalità?	
OBIETTIVO 1 - Miglioramento della capacità strategica dei sistemi territoriali italiani di fare cooperazione internazionale e promuovere l'internazionalizzazione (sia come sistema regionale sia come raccordo tra le regioni nel quadro del sistema Italia)	L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio? Ha contribuito alla capacità della regione di operare come sistema nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?	I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) presentano condizioni favorevoli alla <i>governance</i> territoriale e all'internazionalizzazione e alla cooperazione internazionale (in particolare, nelle cinque linee tematiche del programma APQ)?	Le istituzioni territoriali agevolano od ostacolano la <i>governance</i> territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione?	Esiste (e da quando) una strategia regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio funzionale all'obiettivo? Quali sono i suoi assi principali? Ed esistono (e da quando) forme di cooperazione e condivisione strategica fra diverse regioni e/o fra regioni e Ministeri in tema di internazionalizzazione? Quali sono gli assi principali in relazione alla <i>governance</i> territoriale?	La posizione geografica e il territorio hanno delle implicazioni, in termini di facilitazione od ostacolo, al raggiungimento degli effetti corrispondenti all'obiettivo indicato?	Qual è il segreto che ha permesso al programma APQ di funzionare e conseguire gli effetti indicati? Quale meccanismo si è inceppato? Cosa non ha funzionato? In cosa l'APQ si è differenziato da altri programmi e strumenti di cooperazione istituzionale?
OBIETTIVO 2 - Miglioramento delle relazioni fra territori italiani e territori dell'area Med-Balcani (rafforzamento del partenariato)	L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo?	I sistemi economici coinvolti facilitano od ostacolano il partenariato tra i due sistemi territoriali?	Le istituzioni agevolano od ostacolano il partenariato tra i due sistemi territoriali?	Le condizioni politiche (sui tre livelli europeo, nazionale-centrale e subnazionale) in Italia e nei paesi partner favoriscono o meno la costruzione del partenariato fra i territori coinvolti?	La posizione geografica e i territori facilitano o ostacolano il partenariato?	
Obiettivo 3 – Rafforzamento della capacità istituzionale dei territori dei paesi partner e in relazione alle cinque linee tematiche dell'APQ	L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema di <i>governance</i> territoriale, in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento APQ?	I sistemi economici territoriali nei paesi partner favoriscono <i>governance</i> , sviluppo e cooperazione internazionale?	Le istituzioni nei territori partner aiutano sviluppo, <i>governance</i> e cooperazione internazionale?	Il regime politico, gli orientamenti e il contesto politico nazionale e locale agevola lo sviluppo e la <i>governance</i> territoriale nei territori partner?	La geografia dei territori partner agevola sviluppo, <i>governance</i> e cooperazione internazionale?	

## 5. La batteria di indicatori correlati alle domande valutative

Le domande valutative toccano le questioni inerenti: (i) l'impatto del programma con riferimento alle (almeno) otto dimensioni di *governance* territoriale al centro della valutazione strategica e distribuite sui tre macro-obiettivi indicati nella matrice, (ii) il contesto che condiziona e influenza il raggiungimento degli obiettivi e che si articola nelle dimensioni economica, istituzionale, politica e geografica, (iii) i meccanismi che, sulla base delle attività del programma nel dato contesto, determinano gli effetti/impatti.

Nell'impostazione del lavoro di valutazione strategica erano stati predisposti 98 indicatori, identificati in via preliminare tramite vari *brainstorming* come quelli da utilizzare per rispondere alle domande inerenti gli impatti e le condizioni di contesto e da associare poi, in sede valutativa, alle "almeno" 8 dimensioni della capacità di *governance* territoriale nella cooperazione regionale del Programma APQ. A questo riguardo è importante sottolineare tre aspetti:

1. non tutti gli indicatori sono applicabili per tutti i progetti, i valutatori hanno scelto gli indicatori coerenti con la natura di ciascun intervento, le attività effettivamente realizzate, il profilo e le competenze dei vari enti esecutori;
2. per quanto riguarda gli indicatori d'impatto, in ragione del tentativo di adozione della logica controfattuale, per quanto possibile, ogni indicatore sottintendeva il contributo del programma APQ al dato effetto;
3. Sulla base della relazione tra impatto e contesti si sono approfonditi i meccanismi sottostanti.

Solo per alcuni degli indicatori e in forma non sistematica è stato possibile raccogliere informazioni e dati collocabili su diversi piani di realtà (fattuale, percettivo, narrativo) conferendo articolazione e profondità al materiale informativo che verrà utilizzato per le analisi valutative. Dove possibile, è stata quindi curata la raccolta parallela di dati relativi allo stesso indicatore attraverso interviste e questionari, la consultazione di fonti documentali e basi dati, la analisi di eventuali dichiarazioni e altre informazioni di interesse per l'indagine riportate da mass-media e altre fonti pubbliche.

Gli indicatori sono stati individuati a partire dalle *domande valutative* descritte nella precedente matrice.

## 6. Selezione dei Progetti integrati e dei sub progetti sui quali concentrare l'analisi

All'interno dell'universo formato dal totale dei Progetti Integrati (PI) e dei Sub Progetti Integrati (SPI) composto da 42 unità<sup>40</sup>, sono stati selezionati 18 PI/SPI sui quali concentrare l'esercizio valutativo. Preliminarmente a tale selezione, è stato costruito un database esteso allo scopo di raccogliere tutte le informazioni amministrative e finanziarie salienti relative ai progetti. In particolare, il database si articola in sezioni riguardanti: area geografica, tematiche trattate e assi di intervento, Regioni RUP, coordinatrici e coinvolte come partner di progetto, obiettivi dell'intervento, enti attuatori italiani e partner istituzionali e tecnici nei Paesi terzi, ammontare del finanziamento.

Alla luce delle informazioni raccolte e sistematizzate, la selezione dei progetti è stata effettuata tenendo conto dei seguenti criteri, disposti da 1 a 4 in ordine di importanza:

- **Criterio 1: Entità del finanziamento previsto.** E' stato considerato il valore del finanziamento FAS e del cofinanziamento generale. Sono stati in tal modo individuati i PI e

<sup>40</sup> Il numero totale di PI/SPI è stato calcolato includendo i PI che non sono suddivisi in SPI, ma non includendo i PI che sono articolati in SPI. In questo secondo caso vengono conteggiati esclusivamente i SPI che compongono il PI. (N.B. i subprogetti della linea 2.2 hanno caratteristiche anomale rispetto agli altri, infatti i SPI non hanno un budget separato da quello del PI. Si è deciso comunque di conteggiare i singoli SPI, e non i PI, in virtù delle attività nettamente distinte in base al paese partner previste dalla linea 2.2, e si è preso come riferimento il valore finanziario lordo della quota CIPE – FAS previsto per i singoli SPI della linea 2.2 nei documenti di progetto originari).



SPI con un valore economico superiore alla soglia del milione di euro, individuata quale spartiacque per la selezione di progetti di grandi dimensioni; la *ratio* della preferenza accordata a questi progetti è stata l'esigenza di massimizzare le risorse disponibili, individuando un numero limitato di progetti che ricomprendano però una parte significativa delle risorse impiegate dal Programma. Tuttavia, poiché lo scopo della selezione è quello di costruire un campione rappresentativo delle diversità dell'universo, sono stati considerati economicamente rilevanti anche quei progetti che, comparati agli altri appartenenti alla stessa linea di intervento, presentavano i valori più alti anche se inferiori al milione. Inoltre sono stati inseriti nel campione anche una serie di PI/SPI che, seppure economicamente non rilevanti, sono però risultati interessanti e selezionabili in base ad uno o più degli altri criteri oltre elencati.

- **Criterio 2: Localizzazione e concentrazione dei progetti nei Paesi partner.** Sono stati individuati i progetti che hanno svolto attività in alcuni territori dei Paesi partner nei quali gravitano un alto numero di progetti, anche di altre Linee degli APQ. La *ratio* di questo criterio è finalizzata ad individuare un numero limitato di territori nei quali valutare l'impatto dei progetti. Tali territori sono:

Nei Balcani:

Albania/Montenegro: Tirana, Durazzo, Regione di Scutari e Montenegro (città di Bar e Ulcinj),

Serbia: Città di Belgrado; Regione della Vojvodina (città di Novi Sad); Regione di Sumadija e Pomoravlje (città di Kragujevac e Jagodina).

Nel Mediterraneo:

Egitto: Il Cairo e delta del Nilo (città di Beheira, Damietta, Alessandria, Port Said),

Marocco: Casablanca, Regione di Chaouia Ourdiga (città di Settat), Regione di Rabat- Salé- Zemmour- Zae.

- **Criterio 3: Rilevanza secondo gli operatori.** Criterio qualitativo basato sulla percezione dei RUP e dei referenti degli enti attuatori, intervistati nel periodo settembre – novembre 2011, relativamente ai PI e SPI più significativi in termini di conseguimento dei risultati previsti, funzionamento del partenariato, gradimento dei partner locali, ecc. Si assume che tali progetti abbiano un contenuto informativo utile al processo valutativo. Il criterio funziona anche all'inverso come indicazione sui PI/SPI che non hanno funzionato.
- **Criterio 4: Coinvolgimento degli attori territoriali.** E' stata considerata la presenza o meno tra i partner locali dei Paesi partner di enti subnazionali (Municipalità, Governatorati, ecc) e di enti tecnici oltre ai rappresentanti delle Amministrazioni centrali.

**Tab. 14 - Tabella riepilogativa dei PI/SPI selezionati**

n. progr.	PI/ SPI	Criteri di selezione				Localizzazione geografica	Regioni coinvolte: (RUP, <i>Coordinatrici</i> , Partner)	Quota netta FAS*
		1	2	3	4			
	<b>2.1 P Prices</b>							€ 2.674.000,00
1	2.1 S.P. 1 (Prices) Albania		1			Scutari -Tirana	Puglia, Lombardia, Lazio, Calabria	€ 1.574.139,79
2	2.1 SP 1 Prices (Serbia)	1	1	1	1	Serbia: Provincia Autonoma di Vojvodina (Novi Sad e Subotica), Regione di Sumadija e Pomoravlje, Municipalità di Kragujevac	Puglia, Campania, FVG, Umbria, Basilicata, Abruzzo, Calabria, Lombardia, Marche, Veneto, Lazio, Emilia Romagna	
3	2.1 SP 1 Prices (Bosnia)	1	1	1	1	Cantone di Zenica -Doboj; Municipalità di Zenica, Prijedor, Sanski Most; Cantone di Erzegovina Neretva; Municipalità di Trebinje e Nevesinje.	Puglia, Piemonte, Sicilia, Toscana	
4	2.1 P SPIIE	1	1	1		Egitto - Area del delta del Nilo (Damietta, Alessandria, Marsa-Matruh, Port Said, Behira).	Puglia, Basilicata, Calabria, Campania, FVG, Lazio, Sicilia, Toscana, Veneto	€ 1.352.800,52

5	2.1 P Algeria	1				Algeria - Wilaya di Tizi Ouzou (comparto bovino) e El Oued (comparto caprino)	<u>Sardegna</u> , Basilicata, Sicilia, Piemonte	€ 954.999,52
	2.1 P Marocco							€ 1.352.920,65
6	2.1 SP 1 Marocco (Sv. Saperi)	1	1	1	1	Marocco - Regione di Chaouia Ouardigha, Regione di Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Regione di Casablanca e la Regione di Tanger-Tétouan	<u>Sardegna</u> , Abruzzo, Calabria, Lombardia, <u>Piemonte</u> , Sicilia, Toscana	€ 1.028.538,57
7	2.1 SP 2 Marocco		1		1	Area di Rabat, Casablanca, Fez-Boulemane, Tangeri-Tetouan	<u>Campania</u> , <u>Sardegna</u> ,Lazio	€ 196.506,54
8	2.1 P Tunisia	1	1			Tunisia: Regione del Nord Ovest (4 Governatorati del Nord Ovest: Le Kef, Siliana, Jendouba e Béja), Distretto di Tunisi (Tunis, Manouba, l'Ariana e Ben Arous), Governatorati di Sousse e Monastir	<u>Sicilia</u> , Puglia, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, FVG, Lazio, ER, Toscana, Veneto	€ 1.352.919,84
	2.2 P Italbalk	1				Albania, Serbia, Montenegro		€ 1.528.001,00
9	2.2 SP 1 Italbalk					Italia	<u>Campania</u> , Puglia, Calabria, ER, FVG, Sicilia, Veneto	€ 286.799,66 (Lordo CIPE)
10	2.2 SP 2 Italbalk					Italia	<u>Campania</u> , <u>Calabria</u> , Sicilia, Puglia	€ 351.640,87 (Lordo CIPE)
11	2.2 SP 3 Italbalk		1	1		Serbia: Belgrado, Pirot; Montenegro: Bar	<u>Campania</u> , Sicilia, Puglia, Calabria, FVG, ER	€ 469.247,47 (Lordo CIPE)
12	2.2 SP 4 Italbalk		1	1		Albania: Tirana, Durazzo	<u>Campania</u> , Puglia, Calabria, Veneto	€ 356.311,76 (Lordo CIPE)
	2.2 P Italmed	1				Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto		€ 2.731.549,72
13	2.2 SP 1 Italmed					Italia	<u>Campania</u> , Abruzzo, Basilicata, Calabria, ER, FVG, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto	€ 269.771,46 (Lordo CIPE)
14	2.2 SP 2 Italmed					Italia	<u>Campania</u> , Abruzzo, Basilicata, Calabria, ER, FVG, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto	€ 419.904,51 (Lordo CIPE)
15	2.2 SP 3 Italmed					Algeria	<u>Campania</u> , Calabria,FVG Toscana	€ 330.739,75 (Lordo CIPE)
16	2.2 SP 4 Italmed		1	1		Egitto: Damietta	<u>Campania</u> , <u>Puglia</u> , Abruzzo, Basilicata, Calabria, FVG,Lazio, Liguria, Veneto	€ 530.288,20 (Lordo CIPE)
17	2.2 SP 5 Italmed		1	1		Marocco: Tangeri,	<u>Campania</u> , Calabria, FVG, Lazio,Toscana	€ 477.144,88 (Lordo CIPE)
18	2.2 SP 6 Italmed		1			Tunisia: Governatorato Bizerte; Governatorato Sousse	<u>Campania</u> , <u>Sicilia</u> ,Calabria, Campania, ER, FVG, Lazio, Liguria	€ 721.151,35 (Lordo CIPE)
19	2.3 P Riva	1	1	1	1	Regione e Comune di Scutari (Albania)	<u>Basilicata</u> , <u>Puglia</u> , Calabria, ER, Sardegna, Sicilia, Toscana	€ 626.271,10
	2.3 P PRIMA							€ 871.552,06
20	2.3 SP 1 Pangreen				1	Comune di Pancevo (Serbia)	<u>Basilicata</u> , <u>ER</u> , Sardegna	€ 96.932,00
21	2.3 SP 2 CAB			1	1	Jagodina (Serbia)	<u>Basilicata</u> , Piemonte, Sardegna, Sicilia	€ 336.473,00
22	2.3 SP 3 Mrain				1	Comune di Nis (Serbia)	<u>Basilicata</u> , <u>Puglia</u> , Abruzzo, Veneto	€ 167.121,00
23	2.3 SP 4 Hydrozen		1	1	1	Cantone di Zenica (Bosnia)	<u>Basilicata</u> , <u>Piemonte</u> , Sardegna	€ 204.425,00
	2.3 P RISMED							€ 2.864.991,04
24	2.3 SP 1 PUER	1	1			Egitto: Governatorato di El Beheirah	<u>Basilicata</u> , <u>Puglia</u> , Calabria, Piemonte	€ 833.759,17
25	2.3 SP 2	1	1	1	1	Marocco: Regione di Chaouia	<u>Basilicata</u> , <u>Piemonte</u> ,	€ 746.517,40

	CHAECO				Ouardigha (Settat, Casablanca)	Sardegna, Campania	
26	2.3 SP 3 WALL	1	1		Tunisia: Governatorati di Nabeul e Kairouan	<b>Basilicata</b> , <u>Sicilia</u> , Abruzzo, Calabria, Campania	€ 1.152.883,47
	<b>2.4 P ICT</b>						€ 1.145.946,86
27	2.4 SP 1 Futuro Contemporaneo			1	Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia	<b>Puglia</b> , <u>Veneto</u> , Umbria, Calabria	€ 91.680,00
28	2.4 SP 2 MUSA		1	1	Serbia (Belgrado, Novi Sad)	<b>Puglia</b> , <u>Sicilia</u> , ER, Calabria, Marche	€ 309.610,38
29	2.4 SP 3 educazione scuole e musei		1	1	Belgrado - Skopje	<b>Puglia</b> , Calabria	€ 167.125,00
30	2.4 SP 4 Santi e Marinai				Albania. Montenegro	<b>Puglia</b> , Marche	€ 185.270,00
31	2.4 SP 5 Residenza d'Artista			1	Bosnia, Montenegro, Albania	<b>Puglia</b> , <u>Abruzzo</u>	€ 62.075,00
32	2.4 SP 6 VATRA	1	1	1	Università di :Albania (Scutari, Tirana, Argirocastro),Montenegro (Dulcigno),Macedonia (Tetovo,Skopje)	<b>Puglia</b> , <u>Calabria</u> , Sicilia	€ 330.186,48
	<b>2.4 P DIARCHEO</b>						€ 2.148.749,17
33	2.4 SP 1 Artea	1	1	1	Tunisia - Governatorato di Jendouba	<b>Puglia</b> , <u>Sicilia</u> , Lazio, Calabria	€ 646.545,34
34	2.4 SP 2 Archeogiordania			1	Giordania Comune regione Jerash e Umm al Jamal	<b>Puglia</b> , <u>Basilicata</u> , Umbria	€ 222.828,45
35	2.4 SP 3 Archeourb				Egitto, Marocco	<b>Puglia</b> , <u>Campania</u> , Lazio	€ 239.704,05
36	2.4 SP 4 Convegno (Italia)				Egitto Giordania Marocco Tunisia	<b>Puglia</b> , <u>Lombardia</u>	€ 117.580,85
37	2.4 SP 5 Portale	1			Marocco, Regione di Tanger-Tétouan e Tunisia	<b>Puglia</b> , <u>Sardegna</u> , <u>Abruzzo</u> , Calabria, Lombardia, Veneto	€ 407.900,77
38	2.4 SP 6 SIWA	1	1	1	Egitto, Regione di Matrouh	<b>Puglia</b> , Molise, Lazio	€ 466.637,40
39	2.4 SP 7 Mosaici		1	1	TUNISIA Comune/Regione NABEUL	<b>Puglia</b> , <u>Veneto</u> , Sardegna	€ 47.552,31
40	<b>2.5 P WHCB</b>	1	1	1	Scutari e Valona (Albania) – Novi Sad (Serbia)	<u>Molise</u> , Abruzzo, Sicilia, ER, Sardegna, Liguria, Puglia	€ 764.000,00
	<b>2.5 P SWAP</b>						€ 1.432.500,04
41	2.5 SP 1 Mehenet		1	1	Beheira (Egitto)	<b>Campania</b> , <u>Lazio</u> , Puglia	€ 224.262,27
42	2.5 SP 2 Surgiland	1		1	Marocco (Casablanca), Tunisia (Tunisi)	<b>Campania</b> , ER, Sicilia	€ 1.162.424,04

\* Quota al netto della percentuale OICS. Nei casi, invece, in cui l'OICS (fonte delle informazioni contenute nella tabella) non ha calcolato il netto FAS, è indicato con la dicitura "lordo CIPE".

## **Sezione 3**

### **Analisi e interpretazione dei risultati**

## 7. Le principali evidenze dell'analisi descrittiva generale

### 7.1 Una misurazione composita di impatto strategico sulla capacità di governance

I dati utilizzati in questo capitolo sono stati raccolti dal team di valutazione attraverso una rilevazione campionaria che ha coinvolto 130 intervistati: 66 persone italiane e 64 dell'area balcanica e del Mediterraneo. Il totale delle interviste o questionari somministrati è 128 ( $=n$ , indicizzati come  $i=1, 2, \dots, n$ ), un numero che non coincide con quello delle persone intervistate per due ragioni. Da un lato, in 12 casi, l'intervista per compilare il questionario è stata fatta a gruppi di persone (la compilazione dei suddetti 12 questionari ha coinvolto complessivamente 33 persone). Dall'altro lato, vi sono persone che sono state intervistate più volte, trattandosi di referenti di più sub-progetti.

La logica sottostante l'analisi qui svolta rimanda a una concettualizzazione preliminare, definita in sede di Disegno di valutazione, secondo cui il "Grado di impatto strategico" del Programma APQ può essere rappresentato dal valore di un Indice composito di impatto strategico o  $IIS_i$  (laddove  $i$  fa riferimento al giudizio espresso dall'intervista  $i$  delle  $n$  totali), tanto più alto quanto più positivo è percepito l'impatto strategico.

Il valore assunto da questo "Indice d'impatto strategico", in base al giudizio espresso dalle persone non è, però, un dato ricavabile direttamente.

La domanda di fondo a cui l'analisi di valutazione strategica basata sul questionario ha cercato di rispondere è: "il programma APQ ha contribuito a rafforzare capacità e opportunità di quel che, in un'accezione estesa, può definirsi *governance* territoriale nella cooperazione regionale?". Si tratta di una domanda implicita, non formulata direttamente nel questionario perché ambigua e perché la sua mancanza di chiarezza avrebbe impropriamente indotto gli intervistatori a cercare di specificare meglio la domanda.

Si è, dunque, costruito un indice composito di impatto strategico in termini di rafforzamento di capacità (nel senso di abilità, *skill*) e opportunità (nel senso di possibilità, concrete occasioni) di *governance* territoriale che, in via di principio e in pratica, è una variabile rilevante ma latente, ovvero una variabile di impatto strategico ( $IS_i$ ) che, per quanto concettualmente utile, non è osservabile. Quel che si può osservare è il livello di miglioramento delle capacità e opportunità attribuito all'APQ da persone coinvolte attivamente nel programma e associato, sulla base di una specifica concettualizzazione che identifica almeno 8 dimensioni che esprimono la multi-dimensionalità dell'oggetto (latente) di studio. Sono queste dimensioni che definiscono la base informazionale, cioè l'insieme di parametri considerati rilevanti approssimazioni per "catturare" la variabile ai fini dell'analisi teorica del problema di valutazione in questione. Questa concettualizzazione adotta una metrica particolare, quella delle capacità e delle opportunità, che definiscono il linguaggio in cui articolare i giudizi nell'ambito della valutazione strategica del Programma APQ. Con un rimando evidente alla concettualizzazione di Amartya Sen sullo sviluppo (inteso come espansione delle *capabilities*), la metrica adottata assume che capacità e opportunità abbiano un'importanza intrinseca - cioè, non funzionale, strumentale, estrinseca o relazionale, come dir si voglia -, a differenza di beni e risorse, e che un loro rafforzamento sia di per sé da intendere come positiva ai fini della valutazione, perché sono potenzialmente fattori di trasformazione, cioè permettono di poter utilizzare beni e risorse per realizzare i progetti di sviluppo, che diventano i risultati (o *functionings*) concreti.

Ciò significa che l'indice  $IIS_i$  è una funzione di (almeno) 8 variabili determinanti, i cui valori, per l'intervistato  $i$ , sono  $X_{ik}$  (dove  $k=1, \dots, 8$ ).

Attraverso le interviste si sono raccolti giudizi relativi alle (almeno) 8 dimensioni espressi prevalentemente - fatte salvo variabili dicotomiche relative alla sostenibilità e quella tricotomica sulla trasferibilità - come variabili ordinali, su una scala di 5 livelli: da impatto negativo (-1) a molto positivo (+3), passando per "senza alcun effetto" (0), "poco positivo" (+1) e "abbastanza positivo" (+2). Il fatto che si tratti di variabili ordinali, cioè categorie reciprocamente esclusive ed esaustive classificate e definite in ordine gerarchico dalle percezioni soggettive degli intervistati, implica che i diversi livelli attribuiti alle differenti dimensioni che compongono lo spettro della

*governance* territoriale sono implicitamente letti come un rimando ai valori della variabile latente  $IS_i$  associato ad alcuni valori soglia non definiti<sup>41</sup>.

Detta in altri termini, l'ipotesi di base è che il livello percepito di rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale nella cooperazione regionale possa essere considerato il risultato ultimo di una combinazione di determinanti, rappresentate da almeno 8 dimensioni/fattori, che concorrono a definire il livello di capacità e opportunità complessive di *governance* territoriale.

A complicare ulteriormente il quadro, alcune delle stesse dimensioni che permettono di approssimare l'indice latente  $IIS_i$  sono variabili non associate, perché non associabili per loro natura, in modo univoco a domande del questionario. In particolare, le cosiddette 3C applicate alla *governance* territoriale (coerenza, coordinamento e complementarità) sono necessariamente articolate in tre domande; così pure le dimensioni del rafforzamento del sistema inter-regionale (o *governance* multilivello) e quello dell'approccio partecipativo a livello intra-regionale (o partenariato sul territorio) sono riferite sia alla realtà italiana che a quella del territorio partner nel Mediterraneo e nei Balcani; infine, la dimensione trasversale della sostenibilità degli interventi si articola in ben 6 domande, facendo riferimento sia a dimensioni riferite alla realtà italiana, territorio partner e allo specifico partenariato tra le due sponde.

Dal quel che è stato detto sin qui emerge, con sufficiente chiarezza, come sia stato somministrato un questionario strutturato di natura complessa, che riflette la complessità del Programma. Il questionario, infatti, si compone di tre parti: la prima (46 domande) focalizzata sulle trasformazioni in corso a livello di territori italiani, la terza (33 domande) su quelle in corso nel territorio del paese partner e, infine, la seconda parte (22 domande) che verte sulle dimensioni proprie del partenariato che stabilisce un ponte che unisce e interessa al contempo il territorio italiano e quello del paese partner. A seconda degli intervistati, il questionario era composto di tutte e tre le parti o - nel caso degli interlocutori non italiani - soltanto delle parti 2 e 3.

Tre sezioni di uno stesso questionario che mirano ad approfondire le almeno otto dimensioni, nell'ipotesi peraltro che ci possano essere - e debbano quindi, essere oggetto di analisi - interazioni multiple tra le stesse dimensioni e non semplicemente una loro sommatoria.

Per le dimensioni in oggetto si tratta poi di esplorare, ove possibile e attraverso specifiche domande di approfondimento:

- (i) i meccanismi causali che possono contribuire a spiegare il cambiamento in corso,
- (ii) l'influenza esercitata dal contesto specifico di riferimento, declinato in termini di quattro dimensioni principali (istituzioni, regime e continuità politica, integrazione nel mercato, geografia),
- (iii) possibili indicazioni, utili per adottare alcuni elementi riconducibili - seppure non in senso proprio - a principi propri della una logica controfattuale (che confronta la situazione con l'intervento APQ con una ipotetica situazione senza intervento APQ), ricavabili dalle stesse percezioni degli intervistati.

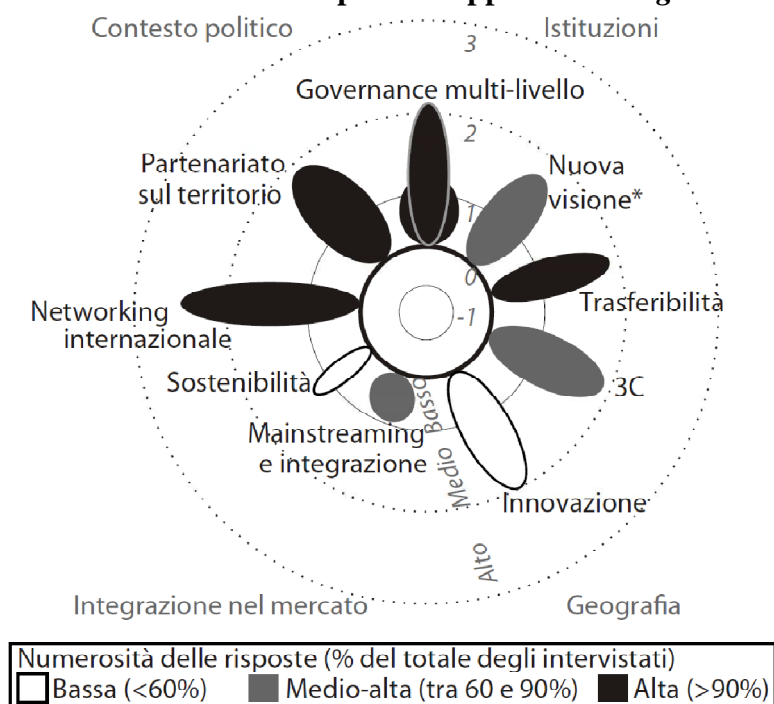
Infine, con il proposito di confrontare e misurare, per quanto possibile, la rappresentazione e il grado di corrispondenza tra i diversi piani della realtà, a fianco del piano delle percezioni soggettive (che è la vera ossatura e fonte di informazioni raccolte in questo esercizio di valutazione strategica), si cercano sia elementi e riscontri fattuali, che aggiungano informazioni sul secondo piano di realtà (quello associato alla registrazione di dati ottenuti tramite osservazioni ritenute "imparziali"), sia elementi documentali che definiscono il terzo piano della realtà (quello associato al piano discorsivo e testuale e della narrazione politica, di evidenti importanza per una valutazione di tipo "strategico") in relazione alle dimensioni oggetto di approfondimento.

---

<sup>41</sup> In termini statistici, nei casi di una variabile ordinale è possibile stabilire, fra due casi, soltanto una relazione di maggiore o minore. Mentre è, dunque, possibile calcolare la mediana, non sono applicabili, in senso proprio, le medie e le misure che ne derivano (deviazione standard, correlazione, coefficiente di variazione, ecc.), che possono essere calcolate nel caso di variabili continue misurate su scala a intervalli e a rapporti. Allo stesso tempo, in presenza di una scala ordinale a 5 categorie, la distribuzione ha un campo di variazione necessariamente ristretto e la relativa omogeneità penalizza maggiormente la mediana (piuttosto che la media). Per questa ragione, in sede di analisi si è deciso di calcolare le medie e le misure che ne derivano, capaci di evidenziare la variabilità delle diverse distribuzioni delle risposte riconducibili a ciascuna dimensione di interesse, e di eseguire test di robustezza (confrontando sia la media con la mediana, sia i risultati accorpando la scala ordinale a 2 o 3 categorie rispetto a quella a 5 valori) che hanno confermato la validità dei risultati ottenuti.

## 7.2 La rappresentazione sintetica del fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità

**Fig. 4 - Il fiore del rafforzamento di capacità e opportunità di *governance* territoriale**



\* - Si tratta di una dimensione aggiuntiva, emersa durante la fase di test del questionario.

La rappresentazione grafica sintetica del fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale attraverso l'APQ permette una visualizzazione immediata che restituisce la distribuzione dei giudizi degli intervistati sulle dimensioni di maggior successo del programma in relazione alla sua valenza strategica.

Tre sono le principali indicazioni che possiamo ricavare dal fiore su indicato.

1. Anzitutto, l'"attendibilità" del punteggio ottenuto non è omogenea: le risposte date sono risultate più numerose in relazione a certe dimensioni piuttosto che ad altre. Senza poter rischiare interpretazioni, imputazione e attribuzioni di valore alle mancate risposte, laddove il numero di risposte - in senso assoluto e anche relativamente al totale degli intervistati<sup>42</sup> - è più alto, cioè dove il tasso di non risposta è più basso, allora la precisione del campione e l'accuratezza delle informazioni raccolte sono maggiori. Naturalmente, infatti, a parità di altre condizioni, più è numerosa la percentuale di risposte ottenute più è piccolo l'errore campionario, anche perché i rischi di autoselezione<sup>43</sup>, e quindi di errata rappresentazione della realtà, sono meno rilevanti. Le dimensioni rappresentate dai petali neri sono quelle non affette dal problema di bassa numerosità delle risposte (e, per questo, più attendibili); all'opposto, i petali bianchi sono quelli che hanno ricevuto meno del 60 per cento delle risposte e quindi più esposti al problema di "attendibilità"; in una posizione intermedia si trovano infine i petali grigi, che indicano una numerosità di risposte compresa tra il 60 e il 90 per cento. Le dimensioni che hanno ottenuto un numero elevato di risposte, pari ad oltre il 90 per cento, sono: (1) la *governance* multi-livello che si basa su un sistema inter-regionale, (2) il partenariato sul territorio che si basa su un sistema di partecipazione ampia a livello intra-regionale, (3) il *networking* internazionale che collega i due poli del partenariato territoriale internazionale, (4) la trasferibilità dell'esperienza in altre situazioni. La *governance* multi-livello si caratterizza per una particolarità: quella in Italia risulta rafforzata significativamente, mentre quella nei Paesi partner (caratterizzati, tra l'altro, da un processo di decentramento meno avanzato) molto poco e con una elevata variabilità nelle risposte; per questa ragione si è deciso di visualizzare nel fiore entrambe le sub-dimensioni componenti (evidenziando il bordo per distinguerle).

<sup>42</sup> Dal momento che il numero di intervistati cambiava a seconda che si trattasse di domande ricomprese all'interno del blocco 1, 2 o 3 del questionario.

<sup>43</sup> Il fatto, ad esempio, che diano una risposta più facilmente coloro che giudicano favorevolmente l'impatto del Programma APQ.



2. Un secondo fattore di "attendibilità" della risposta è legato alla media aritmetica (o mediana) dei punteggi ottenuti per ogni dimensione, graficamente rappresentata dalla lunghezza del petalo. Più è lungo il petalo, più nella scala ordinale adottata per la misurazione il punteggio sale - cioè il giudizio espresso è favorevole circa l'impatto del Programma APQ - e meno significativo è un fattore che concorre a determinare l'errore di campionamento, perché è il risultato più ambiguo (nel caso, cioè, in cui si equivalga la proporzione di risposte con giudizi molto positivi rispetto a quella di risposte con giudizi molto negativi, il che tenderebbe ad abbassare la media) quello che fa pesare di più possibili errori di campionamento<sup>44</sup>. Più è stretto, poi, il petalo, minore è la dispersione delle risposte attorno al valore medio - cioè più bassa è la deviazione standard - il che concorre a dare maggiore rappresentatività/attendibilità al risultato medio. Le dimensioni che, al contempo, sono quelle su cui maggiormente i giudizi convergono in termini di più positivo impatto del Programma APQ in termini di rafforzamento di capacità e opportunità sono, classificati in modo decrescente: (1) il *networking* internazionale, (2) la trasferibilità dell'esperienza, (3) il partenariato sul territorio e (4) la *governance* multi-livello sul piano inter-regionale. Occorre aggiungere come il *networking* internazionale sia l'unica dimensione a registrare un ampio consenso circa un impatto molto positivo; negli altri casi il giudizio è abbastanza positivo e con un'ampia variabilità di giudizi individuali attorno al valore medio. Anche nel caso della dimensione relativa all'innovazione il giudizio è abbastanza positivo, ma sconta una bassa numerosità di risposte, come indicato nel punto precedente.
3. In termini di "consistenza" delle dimensioni, la concettualizzazione proposta in sede di Disegno della valutazione ha "retto bene" il confronto con la realtà, ed è stata anche utilmente confermata l'impostazione adottata di parlare di "almeno" 8 dimensioni, lasciando spazio all'introduzione di possibili dimensioni aggiuntive durante la fase di test del questionario. Infatti, è stata poi aggiunta una dimensione, a seguito di indicazioni in tal senso raccolte tra i referenti di programmazione dell'APQ e tradotta nella domanda: "L'esperienza nel programma APQ ha modificato il suo approccio ai temi che affronta nella sua quotidiana attività professionale?", che per semplicità è stata categorizzata come dimensione della capacità e opportunità di sviluppare una nuova visione o approccio al proprio operato professionale. A dire il vero, in sede di test del questionario era emersa un'ulteriore dimensione, relativa ad una specifica particolare dell'innovazione, ascrivibile alla materia amministrativa, ma suddetta (sub-)dimensione non ha dato riscontri chiari, in sede di giudizio, ed è stata invece caratterizzata da risultati molto ambigui (nell'accezione indicata al punto precedente).

**Tab. 15 - Il Fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità di governance territoriale**

Dimensione	n. domanda nel questionario	CV	n. risposte	% totale intervistati
Innovazioni	1.3	0,35	29	58
<i>Networking</i>	2.1	0,26	122	99
<i>Mainstreaming</i>	1.5	0,73	44	88
Trasferibilità	2.7	0,29	115	93
3C	1.6	0,41	35	70
<i>Governance</i> multilivello qui e lì	1.1 e 3.1	0,47	78	95
Partenariato sul territorio qui e lì	1.2 e 3.2	0,47	76	92
Sostenibilità	1.1.3, 1.2.3, 1.3.5, 2.1.3, 3.1.3, 3.2.3	0,29	33	66
Nuova visione	2.2	0,67	102	83

<sup>44</sup> Occorre, peraltro, aggiungere come in questo caso l'errore di campionamento sia limitato dal fatto che, in una prospettiva di valutazione strategica, si è adottato il criterio di selezionare, in prima battuta, un campione rappresentativo (seppure non probabilistico) di progetti e sub-progetti - in base ai criteri illustrati nel capitolo 6 - e poi, in seconda battuta, di individuare per ciascuno di essi individui (ancora una volta non selezionati in maniera probabilistica) che sostanzialmente esauriscono la popolazione dei referenti istituzionali strategicamente di "primo livello", per ruolo nel Programma, ammontare di risorse gestito, visibilità e consenso emerso tra numerosi partecipanti al Programma. In questo senso, il campione in oggetto non presentava problemi associabili a errori di copertura (cioè, mancata corrispondenza fra la lista degli enti selezionati e la popolazione oggetto di indagine) o di elevata distorsione del campione rispetto alle caratteristiche della popolazione obiettivo oggetto dell'inferenza.



4. Il diverso impatto del Programma APQ, in relazione alle varie dimensioni, è confermato dal riscontro della frequenza dei giudizi "molto positivi" per le varie dimensioni. Complessivamente, il 15 per cento del totale delle risposte date a domande con risposte ordinali a cinque categorie è stato associato al giudizio di impatto "molto positivo". La dimensione *networking* internazionale è quella che singolarmente ha ottenuto il numero maggiore di giudizi "molto positivi": il 36,9 per cento del totale di interviste (in assoluto, 45 risposte, a cui si aggiungono 69 risposte che hanno giudicato l'impatto come "abbastanza positivo" e nessuna risposta - il che rende questa dimensione unica rispetto a tutte le altre - corrispondente a impatto "poco positivo", "nullo" o "negativo"). Altre due domande che hanno ottenuto giudizi "molto positivi", anche se in numero inferiore alla dimensione *networking* internazionale e associati a giudizi molto meno positivi, sono state quella relativa all'influenza delle istituzioni e della geografia nel rafforzamento del *networking* internazionale, cioè nel partenariato tra i due sistemi territoriali (in entrambi i casi i giudizi "molto positivi" hanno superato la soglia del 30 per cento del totale). Ciò evidenzia come condizioni favorevoli (quelli istituzionali), ma anche difficilmente ripetibili (il dato della prossimità geografica) abbiano certamente concorso a determinare l'esito particolarmente buono del programma sul fronte del partenariato tra territori, una delle dimensioni più strategiche, per definizione, di un programma come l'APQ.
5. Sul fronte opposto, mentre, in generale, con riferimento a tutte le dimensioni incluse nel questionario, i giudizi si concentrano soprattutto tra "abbastanza positivo" e "poco positivo" (che raggruppano insieme il 65,8 per cento del totale delle risposte), i giudizi che echeggiano la logica controfattuale, quelli cioè che provano a stimare - sempre in termini di percezioni - la situazione, con riferimento alle stesse dimensioni oggetto di approfondimento, in ipotetica assenza del programma APQ, confermano la positività del Programma APQ. Infatti, a dispetto dell'impatto "molto", "abbastanza" o "poco" positivo del Programma, c'è, comunque, una sostanziale convergenza dei giudizi degli intervistati nel ritenere che, in assenza del Programma, la situazione - in termini di capacità e opportunità - sarebbe (stata) peggiore. In particolare, soprattutto la dimensione del *networking* internazionale (con una percentuale superiore al 90 per cento degli intervistati!), ma anche quella della *governance* multilivello qui e lì e quella del partenariato sul territorio qui e lì (con percentuali tra il 65 e l'85 per cento delle risposte) evidenziano questo risultato. Da menzionare anche che l'unica altra domanda che ha registrato una presenza di giudizi "negativi", sorprendentemente bassa (il 4,6 per cento del totale delle risposte), è stata quella relativa a quanto il regime e il contesto politico nazionale e locale avesse agevolato la *governance* territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione nelle cinque linee tematiche del programma APQ nei territori partner. Un'ipotesi interpretativa che inizialmente poteva essere proposta era, infatti, che lo specifico contesto politico nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo ma anche dell'area balcanica avesse potuto pregiudicare gli sviluppi del programma, mentre le indicazioni raccolte in tal senso sono soltanto una minoranza (il 4,6 per cento, contro un 16,1 per cento che le ha ritenute invece "molto positive").

Riassumendo, complessivamente il giudizio più positivo (in termini di scala) e convinto (in termini di numerosità delle risposte, con una dispersione relativamente contenuta, come indicato dal valore del coefficiente di variazione, o CV<sup>45</sup>, molto basso e pari a 0,26) è a proposito degli effetti del Programma APQ sul miglioramento del *networking* internazionale che collega i due poli del partenariato territoriale internazionale e che è mediamente considerato un effetto più che "abbastanza positivo", in molti casi "molto positivo" e, in ogni caso, con un giudizio mai inferiore a questi due. In altri termini, il *networking* internazionale è l'unica dimensione in cui si riscontra un giudizio complessivamente davvero positivo circa l'impatto in termini di rafforzamento della capacità e opportunità di *governance* territoriale; insieme ad essa è soltanto la dimensione della *governance* multilivello in Italia a superare mediamente la soglia del giudizio di un impatto "abbastanza positivo"; in tutte le altre dimensioni si riscontra un giudizio al di sotto di questa soglia che, occorre ripetere, è certamente positiva, ma non di eccellenza. E sono, comunque, le dimensioni anche della *governance* multilivello nei Paesi partner e quella del partenariato sul territorio qui e lì a registrare giudizi mediamente più positivi rispetto alle altre dimensioni.

---

<sup>45</sup> Il coefficiente di variazione è un indice comparabile di dispersione, pari al rapporto tra deviazione standard e media aritmetica, utile tenendo conto della presenza di variabili ordinali sia a cinque categorie che tricotomiche e dicotomiche.

I giudizi controfattuali confermano, comunque, l'opinione di un giudizio positivo rispetto alle dimensioni strategiche oggetto di analisi, in modo particolare nel caso di quelle sopra ricordate. Ciò lascia intendere che la percezione di un impatto positivo, ancorché non particolarmente positivo, attraverso il Programma APQ ci sia comunque stato e vada apprezzato proprio per le indicazioni fornite dalla logica controfattuale. Resta evidentemente da capire come sia possibile e conveniente agire in modo particolarmente efficace rispetto al rafforzamento di dimensioni strategiche immateriali come quelle qui considerate, posto che si può parlare, alla luce anche dei risultati conseguiti, di tre raggruppamenti di dimensioni:

1. Il *cluster* delle dimensioni direttamente attinenti alla capacità dei sistemi territoriali di fare cooperazione su sfide comuni (le tre dimensioni di maggior successo: *networking* internazionale, *governance* multilivello, partenariato sul territorio sia in Italia che nei Paesi partner), più direttamente percepita come raggiungibile.
2. Il *cluster* delle dimensioni indirettamente volano delle suddette capacità e opportunità (le quattro dimensioni con successo intermedio dell'innovazione, delle 3C, della trasferibilità e quella aggiuntiva definita della nuova visione), in quanto capaci di dare un'impronta sistemica e trasversale alle capacità e opportunità, al di là dello specifico quadro di relazioni instaurate nel programma APQ. In questo caso i giudizi sono meno positivi sul fronte dell'impatto conseguito e occorre tener conto del peso significativo che, a detta degli intervistati, hanno giocato gli specifici contesti di riferimento (in particolare, istituzionali, ma anche di prossimità geografica e di regime politico favorevole) per raggiungere gli effetti positivi conseguiti.
3. Il *cluster* delle dimensioni più ambiziose - si potrebbe dire - che definiscono un profilo strutturale e orientato al lungo periodo del miglioramento delle capacità e opportunità (le due dimensioni della sostenibilità e del *mainstreaming*) che appare il *cluster* che ha conseguito i risultati più modesti in termini di impatto positivo, tenuto conto del numero limitato di risposte<sup>46</sup>.

Il fatto che la sostenibilità, ovvero la capacità degli effetti positivi di persistere nel lungo periodo, sia la dimensione che - insieme a *mainstreaming* - mostra i più modesti risultati non deve sorprendere, in particolare in considerazione della numerosità delle risposte. Si tratta, infatti, di una dimensione tradizionalmente difficile da raggiungere per le iniziative di cooperazione internazionale: fondamentalmente, la sostenibilità dipende dall'esistenza di attori che sul piano locale esercitano una forte influenza ed effettivo potere sui processi di riforma, oltre che sui progetti; allo stesso tempo, la sostenibilità dipende da una combinazione positiva di tali capacità locali con relazioni esterne positive, che dipendono dai contesti strutturali multi-livello. Per questo motivo, si fa spesso riferimento all'importanza del *Capacity e institution building* quale leva per consolidare un processo di apprendimento continuo e per rafforzare le istituzioni locali che sono in condizione di determinare i cambiamenti durevoli<sup>47</sup>. E c'è chi, come Harold White, propone di sviluppare una valutazione basata sulla teoria per analizzare la dimensione della sostenibilità e del rischio, chiarendo con precisione gli assunti di partenza e identificando le variabili di rischio non quantificabili come l' "impegno politico"<sup>48</sup>.

Sul fronte opposto dei maggiori successi conseguiti dal Programma APQ in termini strategici di *governance* territoriale, l'affermazione di due particolari dimensioni quali componenti di maggiore successo conseguito pone una serie di problemi interpretativi.

Per un verso, posto che le diverse dimensioni summenzionate e rappresentate con l'ideogramma dei petali del fiore restituiscono uno spettro di dimensioni rilevanti per la *governance* territoriale, resta da capire se il rafforzamento di una dimensione ha di per sé effetti positivi a cascata su una o più delle altre dimensioni. La conoscenza di eventuali interazioni tra due o più dimensioni è, cioè, un

<sup>46</sup> Ai fini della costruzione dei petali del fiore, un fattore di correzione (cioè, un criterio di ponderazione) è rappresentato dal numero di risposte date alle rispettive domande. In altre parole, al di là della canonica standardizzazione dei risultati di risposte a domande che hanno una scala diversa, il risultato grafico del fiore tiene anche conto del fatto che - come nel caso della dimensione della sostenibilità - pochi giudizi positivi accanto a molte risposte non date e a pochissimi giudizi negativi non si traducono in un valore medio positivo, ma si deve incorporare l'indicazione derivante dalla mancata risposta da parte della maggioranza di intervistati.

<sup>47</sup> G. Honadle, L. Cooper (1990), "Closing the loops: workshop approaches to evaluating development projects", in K. Finsterbusch, J. Ingersoll, L. Llewellyn (a cura di), *Methods for Social Analysis in Developing Countries*, Westview Press, Oxford. Inoltre, si veda: J.M. Mog (2004), "Struggling with sustainability: a comparative framework for evaluating sustainable development programs", *World Development*, N. 32(12), pp. 2139-2160.

<sup>48</sup> H. White (2005), "Challenges in evaluating development effectiveness", *IDS Working Paper*, N. 242, Sussex.

elemento importante perché potrebbe eventualmente suggerire di concentrare in modo particolare l'intervento su una o l'altra delle dimensioni come focus d'azione. Si tratta di un'informazione che, in pratica, potrebbe offrire indicazioni utili per ponderare l'indice latente  $IIS_i$  sulla base del maggior peso da assegnare alle dimensioni che hanno effetti sulle altre o interagiscono di più.

Per altro verso, è presumibile che i fattori di contesto abbiano - come si diceva - un'importanza quali determinanti fondamentali per il rafforzamento di una data dimensione (o petalo), che varia da dimensione a dimensione. Il nesso, cioè, tra contesto e rafforzamento di una dimensione varia, perché in certi casi il contesto ha effetti molto maggiori sull'andamento di una dimensione rispetto a quello di un'altra. Inoltre, il nesso è bi-direzionale, nel senso che non è solo il contesto, nella sua quadruplici articolazione, ad avere effetti sulle varie dimensioni di capacità e opportunità di *governance* territoriale, ma sono anche queste ultime, con la loro evoluzione, a poter determinare un cambiamento di uno o più fattori di contesto.

Infine, il rafforzamento di una dimensione, come ad esempio del *networking* internazionale, è considerato - si diceva - intrinsecamente positivo ai fini della valutazione, perché potenzialmente fattore di trasformazione della *governance* territoriale. La concettualizzazione proposta non si spinge a parlare di parziale sostituibilità o compensazioni tra le diverse dimensioni o piuttosto di totale complementarità; è questo un argomento su cui alcune indicazioni possono ricavarsi proprio dall'analisi approfondita delle informazioni e dati raccolti. Ovviamente, in questo caso, come anche nell'approfondimento dei meccanismi causali che contribuiscono a spiegare i cambiamenti riscontrati nelle diverse dimensioni, la preliminare analisi descrittiva sin qui proposta e basata su misure di tendenza centrale e di variabilità (media o mediana e deviazione standard) non permette alcun approfondimento, limitandosi a descrivere la distribuzione dei giudizi di ciascuna dimensione (coincidente con una o più variabili) separatamente.

### 7.3 Le relazioni tra due o più dimensioni di capacità di governance

È utile, allora, procedere con un'analisi aggiuntiva, di tipo sempre descrittivo, che ci permetta di determinare la relazione esistente tra due o più dimensioni.

In particolare, si è utilizzato il coefficiente di correlazione di Spearman, misura non parametrica idonea a calcolare la concordanza nel caso di variabili in scala ordinale<sup>49</sup>.

Poi, per analizzare nel dettaglio - nell'incrocio tra le varie categorie possibili - le connessioni tra due dimensioni si sono utilizzate le tabelle di contingenza a doppia entrata (*cross tabulation*), che mettono in relazione le frequenze congiunte di due dimensioni per volta ( $n_{ij}$  è, ad esempio, la frequenza assoluta congiunta relativa alla *i*-esima dimensione di riga e *j*-esima di colonna). Ciò, oltre a evidenziare dove emerge con precisione il problema della bassa numerosità delle osservazioni, permette di verificare, per ciascuna delle 5 categorie delle dimensioni oggetto di interesse e approssimate da variabili ordinali se la conoscenza del giudizio relativo ad una dimensione (la *i*-esima) consente di fare delle ipotesi sul giudizio attribuito ad un'altra dimensione (la *j*-esima), sulla base di relazioni non perfette ma statisticamente significative o se, all'opposto, le due variabili risultino statisticamente indipendenti, ovvero al crescere dei valori di una variabile non corrisponde un aumento o una diminuzione sistematica dei valori dell'altra.

Quel che si può schematicamente riassumere è che:

1. L'85 per cento delle risposte date ha attribuito al Programma APQ un impatto contemporaneamente abbastanza e/o molto positivo sia sul rafforzamento del *networking* internazionale che della *governance* multilivello in Italia, con una propensione maggiore a dare un giudizio molto positivo sul fronte del *networking* internazionale (il 42 per cento) e, di fatto, a darlo anche alla *governance* multilivello in Italia solo in presenza di un giudizio molto positivo anche per il *networking* internazionale.
2. Emerge una sincronizzazione elevata di giudizi sul fronte della *governance* multilivello e del partenariato sul territorio in Italia: prevale l'opinione che l'impatto sia stato contemporaneamente abbastanza positivo su entrambi i fronti (il 45 per cento degli

<sup>49</sup> Il coefficiente di Spearman è calcolato col fattore di correzione, in ragione della presenza di molte osservazioni (cioè, intervistati) che danno lo stesso giudizio relativamente ad una data dimensione. A conforto dei risultati ottenuti, è stata verificata e riscontrata la convergenza dei valori del coefficiente di Spearman con quelli dell'operatore gamma e del coefficiente tau-b di Kendall (altre misure di concordanza a livello di scala ordinale).

intervistati), mentre è basso e in certi casi simultaneo per entrambi il giudizio molto positivo.

3. In tutte le dimensioni, a cominciare da *networking* internazionale e *governance* multilivello in Italia, il contesto (nella componente istituzionale, meno nelle altre) è un fattore rilevante, con giudizi di contesto ritenuto abbastanza o molto favorevole abbinati a giudizi di impatto abbastanza o molto positivo sulle dimensioni (l'82 per cento delle risposte).
4. Il partenariato sul territorio in Italia e nei Paesi partner ha un legame, di intensità però modesta, solo con *networking* internazionale, *governance* multilivello in Italia e con contesto (istituzionale).
5. Risulta molto modesto il grado di associazione, con una qualsiasi altra dimensione, della capacità di introdurre, attraverso il Programma APQ, modalità innovative e di cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di cooperazione. È vero che si registra il livello di correlazione più alto tra due variabili proprio nel caso della dimensione innovazione che, sia in relazione al contesto politico nazionale che a quello economico di partenariato supera la soglia di 0,72 di correlazione, ma ciò è dovuto al numero ridotto di risposte su queste domande e a una prevalenza di giudizi intermedi: quando si confrontano le risposte che hanno dato giudizi di impatto "molto positivo" sono in entrambi i casi molto poche, ma non accoppiate.
6. Il *mainstreaming* mostra in tutti i casi un grado di associazione molto basso.
7. Il tema della gestione amministrativa, escluso dalle dimensioni prese poi in considerazione, in ragione dei risultati molto ambigui, in cui misure di posizione centrale risultavano fuorvianti perché molto poco rappresentative, ha confermato, anche in sede di associazioni bivariate, un giudizio molto contrastato, con la compresenza di giudizi diametralmente opposti sul piano dell'associazione di due dimensioni.

Complessivamente, per quanto riguarda il coefficiente di correlazione tra le varie dimensioni di interesse, emerge una correlazione tendenzialmente sempre positiva, ma per lo più moderata (tra 0,25 e 0,4) e solo in pochi casi elevata (tra 0,4 e 0,8)<sup>50</sup>. Ciò fa supporre, in particolare nei casi in cui ci aspettiamo che la correlazione positiva tra le dimensioni sia elevata e invece risulta moderata, che abbiano una particolare influenza determinanti varie che agiscono su entrambe le dimensioni considerate, come:

- l'asse tematico specifico,
- la regione italiana capofila,
- il coinvolgimento di regioni con una consolidata esperienza di cooperazione internazionale,
- il paese partner e le relative condizioni di contesto,
- la pre-esistenza di forme di partenariato che il Programma APQ consolida ma non crea *ex novo*,
- l'ammontare finanziario a disposizione per lo specifico sub-progetto,
- la numerosità dei partner coinvolti,
- il "profilo" degli intervistati, distinguendo in particolare gli enti attuatori più tipicamente operativi dagli interlocutori che, per il ruolo particolare all'interno del Programma o per il coinvolgimento in un numero rilevante di interventi in diversi ambiti geografici, devono avere una visione di insieme o più strategica del Programma<sup>51</sup>.

Queste variabili determinanti possono avere un effetto - positivo o negativo - separatamente o anche nella loro interazione (la compresenza di un dato asse tematico e il paese partner, per esempio), al punto che loro presenza risulta determinante e fattore prevalente per il giudizio sull'impatto su più dimensioni di *governance* territoriale.

---

<sup>50</sup> Peraltro, i risultati sono significativi ad una probabilità che, a volte, non è alta (minore del 10%), il che però è solo un elemento di orientamento che suggerisce particolare cautela nell'interpretazione dei dati. Se si aggiunge il fatto che la numerosità dei giudizi relativi alle singole dimensioni non è particolarmente elevata e, al contempo, il campo di variazione dei giudizi su scala ordinale è limitato (da -1 a +3), sul piano statistico la "potenza" di queste analisi non è molto elevata. Per questa stessa ragione, non si è fatto ricorso in questo studio alla pratica - diffusa in letteratura (per migliorare l'approssimazione asintotica usata per testare le ipotesi nell'analisi standard di massima verosimiglianza) - di far collassare le cinque categorie in un numero ridotto (3, se non 2), così da aumentare il numero delle osservazioni presenti nelle diverse categorie: la potenza statistica dell'analisi si sarebbe ulteriormente ridotta. Si veda: H. Murad et al. (2003), "Small Samples and Ordered Logistic Regression: Does it Help to Collapse Categories of Outcome?", in *The American Statistician*, Vol. 57, No. 3 pp. 155-160.

<sup>51</sup> In sede di analisi, sono stati classificati come referenti istituzionali a orientamento più strategico i rappresentanti delle regioni RAP e RUP, OICS, MAE e MISE, distinguendoli attraverso l'uso di *dummy*.

Ciò comporta che la correlazione positiva tra due dimensioni diventi più significativa ed elevata nel caso in cui ci sia la presenza favorevole delle variabili determinanti. Si tratta della cosiddetta relazione spuria tra dimensioni di nostro interesse, in cui la relazione di covarianza non deriva direttamente dalla connessione stessa tra le due dimensioni considerate, ma è mediata dalla presenza simultanea di una o più variabili determinanti. Le relazioni spurie non sono facilmente individuabili come tali e, nel nostro caso, il numero limitato di osservazioni (le risposte date attraverso le interviste) diventa un problema per testare la validità dell'interpretazione ipotizzata: un numero ridotto di osservazioni diventa un fattore di ancor maggiore incertezza nell'interpretazione dei risultati, per il semplice fatto che i valori medi delle diverse dimensioni sono misure poco accurate. Il ricorso a modelli di regressione multivariata con variabili su scala ordinale in presenza di un numero limitato di osservazioni pone, dunque, dei problemi<sup>52</sup>.

Peraltro, il fenomeno della mancata risposta parziale (*item non-response*), ovvero l'assenza di alcune delle informazioni richieste per un sottoinsieme degli intervistati, tende di per sé a produrre effetti distorsivi sui calcoli effettuati nell'ambito dell'indagine; i dataset incompleti tendono a determinare risultati finali inconsistenti. A fronte di questo problema, è frequente il ricorso a diverse tecniche di imputazione (o assegnazione di un valore sostitutivo del dato mancante) che hanno l'obiettivo di stimare i valori sostitutivi dei dati mancanti e che mirano a compensare le mancate risposte, ripristinando la completezza della matrice dei dati al fine di ridurre gli effetti distorsivi<sup>53</sup>. Occorre, tuttavia, segnalare come la stessa imputazione possa presentare alcuni inconvenienti, al punto da generare risultati finali non meno distorti di quelli ottenuti lavorando con un dataset incompleto, alterando il valore della varianza attraverso il processo di imputazione. Si tratta, perciò, di fare un uso sempre accorto delle tecniche di imputazione e, nel caso, di verificare se le mancate risposte parziali sono associate ad alcune caratteristiche specifiche (le tante determinanti che agiscono sulle varie dimensioni di interesse). Soprattutto, quando - come nel nostro caso - gli intervistati sono un numero di unità in sé elevato (un dataset ampio) che non si configura come campione casuale rappresentativo della popolazione oggetto di indagine, ma una sorta di universo in sé, una sottopopolazione che, per diverse ragioni, ha particolare pertinenza e rilievo ai fini dell'oggetto di valutazione strategica, per la natura delle stesse domande, è lecito non utilizzare le tecniche di imputazione e registrare come elemento informativo una mancata risposta, indice del fatto che l'intervistato non è in grado o non ha intenzione di fornire una determinata informazione.

Per queste ragioni, in sede di analisi, si è deciso di non ricorrere a tecniche di imputazione delle risposte mancanti, registrando e segnalando i casi di dimensioni caratterizzate da un numero relativamente elevato di mancate risposte e di approfondire separatamente, dimensione per dimensione, le relazioni multivariate, prendendo in considerazione contemporaneamente i nessi con le altre dimensioni, i contesti di riferimento e i meccanismi esplicativi.

---

<sup>52</sup> I problemi statistici del cosiddetto *small sample bias*, nel caso di regressioni in generale, sono illustrati in:

R. Sundberg (2005), *Small sample bias and selection bias effects in multivariate calibration, exemplified for OLS and PLS regressions*, Mathematical Statistics Research Report 05-16, Stockholm University, Stockholm.

I problemi nel caso di regressioni con variabili su scala ordinale e in presenza di stimatori pur consistenti, sono illustrati in: G. Baetschmann, K. E. Staub, R. Winkelmann (2011), *Consistent Estimation of the Fixed Effects Ordered Logit Model*, IZA DP No. 5443, Bonn.

<sup>53</sup> Ad eccezione dei metodi deduttivi, che presuppongono definizione di modelli di comportamento specifici del fenomeno in oggetto, i metodi di imputazione per le mancate risposte parziali (siano essi deterministici - indicati quando l'obiettivo dell'analisi è limitato alla stima della media della popolazione - o stocastici - più adatti nel caso di analisi interessate ad approfondire la varianza e la distribuzione di una data variabile), si basano sull'assunzione che i dati siano *missing at random*, cioè che una mancata risposta non dipenda dal valore della mancata risposta stessa, ma faccia parte di un campione casuale dei valori delle risposte e che, in sostanza, tutte le variabili possono potenzialmente presentare dati mancanti. Si veda: E. Grande, O. Luzi (2002), *Metodologie per l'imputazione delle mancate risposte parziali: analisi critica e soluzioni disponibili in ISTAT*, ISTAT, Roma, mimeo.

## 8. Sintesi dei principali risultati e proposte interpretative sulle diverse dimensioni della *governance* territoriale

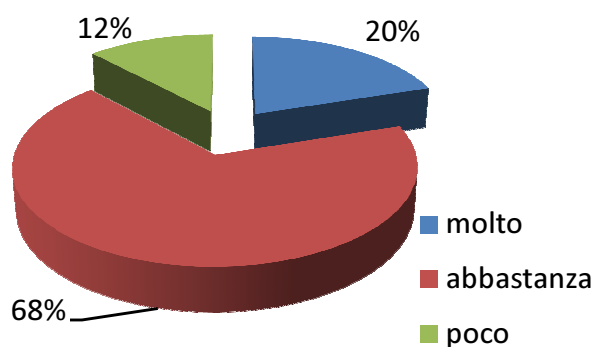
### 8.1 Governance multilivello e partenariato sul territorio in Italia

Le prime due dimensioni individuate nel Disegno di valutazione, riguardanti rispettivamente il tema della *governance* multilivello e del partenariato sul territorio, sono state affrontate principalmente nelle domande 1 e 2 del questionario. Nell'indagare le forme di collaborazione interregionale avviate, o sostenute, dal Programma si è cercato di approfondire come sono mutati i rapporti tra le diverse istituzioni coinvolte e la loro capacità di convergere verso un sistema integrato che garantisca, tra regioni italiane e con i partner esteri, una visione strategica per la definizione di priorità coerenti e condivise, l'articolazione di azioni sinergiche e una maggiore allocazione di risorse istituzionali. L'analisi delle capacità delle regioni di coinvolgere e favorire gli attori del territorio in azioni di cooperazione internazionale ed internazionalizzazione si è concentrata, invece, sulle diverse modalità strategiche, operative e di compartecipazione finanziaria adottate per il coinvolgimento degli stessi attori.

*Domanda 1 - L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?*

Alla prima domanda del questionario hanno risposto la totalità degli intervistati: 50 risposte su 50 questionari compilati. La risposta alla domanda chiusa ha ottenuto un punteggio medio totale di 2.06, corrispondente ad un giudizio leggermente superiore ad "abbastanza". Si può quindi affermare che la percezione degli intervistati, relativamente al conseguimento di uno degli obiettivi principali del Programma è senza dubbio positiva.

**Fig. 5 - L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?**



Dall'analisi delle risposte sui principali risultati ottenuti, o concreti cambiamenti, attribuibili al Programma, incrociata con quella sui meccanismi che hanno permesso il conseguimento degli stessi, derivano le seguenti proposte interpretative, che possono essere messe in relazione alle trasformazioni in atto a livello comunitario, alle 3C e alla nuova programmazione europea verso i paesi dei Balcani occidentali e della sponda sud del Mediterraneo.

L'APQ ha conseguito un risultato positivo nella creazione e nel consolidamento di reti informali (di tipo relazionale) tra operatori regionali della cooperazione internazionale e dell'internazionalizzazione. Tale effetto è più incerto se dal piano informale si passa al piano formale per cercare di individuare il contributo del programma relativamente alla costituzione di reti strutturate in grado di orientare in modo sistematico e costante nel tempo le priorità strategiche e l'azione delle regioni italiane verso i partner esteri.

A sostegno di questa ipotesi può essere ricordato che, per quanto riguarda la creazione di una rete informale, la fase iniziale di concertazione tra le regioni (tavoli tematici) e la lunga durata del

programma (7 anni) hanno permesso la conoscenza reciproca e il consolidamento di solide relazioni interpersonali. Inoltre, la sperimentazione di un approccio negoziale nei tavoli di lavoro e negli organi decisionali (CIM e GTM), ha permesso il consolidamento di un metodo di lavoro orientato all'utilizzo di processi decisionali condivisi. Si può quindi affermare che un risultato degno di nota conseguito dal programma è la costituzione di una vera e propria "Comunità professionale" degli operatori (pubblici e privati) della cooperazione internazionale delle regioni.

Passando ad analizzare le forme di coordinamento tra partner a livello interregionale, si può dire che esse hanno conseguito dei risultati positivi quando il partenariato di progetto non si è rivelato troppo ampio, al punto da determinare la dispersione e la frammentazione, ma soprattutto quando è stata messa in campo una "integrazione tematica delle competenze" tra enti attuatori che è riuscita a valorizzare la complementarità tra il *know-how* di diversi enti del Sud e del Centro-Nord per rispondere alle esigenze dei partner esteri e per favorire l'apprendimento reciproco. Dove invece è stato concesso poco o nulla in fase di negoziazione alle richieste di altre regioni o enti per una maggiore integrazione tematica, evitando così una potenzialmente feconda "contaminazione metodologica" tra enti operanti in campi affini (quali, ad esempio, la cooperazione allo sviluppo, l'animazione e il marketing territoriale e lo sviluppo locale), le forme di coordinamento si sono rivelate meno efficaci.

Una linea tematica che ha dato interessanti risultati in questa direzione, sia nei paesi dei Balcani occidentali che del Mediterraneo, è la linea 2.3 Ambiente. Essa ha infatti goduto della presenza nel partenariato di alcuni enti eccellenti con precedente esperienza internazionale, e di una "corresponsabilità" ampia, dovuta al valore simile delle quote allocate dalle regioni partecipanti ai progetti della linea. Tale risultato è particolarmente rilevante se si considera che l'integrazione orizzontale tra regioni diverse è stata conseguita in ambiti notoriamente caratterizzati da un approccio *top-down* da parte delle amministrazioni centrali, quali la cooperazione in campo ambientale o dei beni culturali.

D'altro canto, è stato sottolineato da più interlocutori che il Programma ha subito la carenza di un ruolo di "coordinamento strategico", tra diverse linee e tra progetti all'interno delle linee, che in modo sistematico fosse in grado di raccordare e indirizzare il lavoro delle singole regioni e degli enti attuatori. Questo ruolo è stato svolto solo in parte dagli enti sovraordinati (MAE e MISE), dalle Regioni RUP e dalle attività di assistenza fornite da OICS. Tale debolezza ha avuto un riflesso evidente nella capacità del programma di elaborare una visione strategica coerente e condivisa tra le regioni, al punto che solo il 13% delle intervistati annovera tra i risultati del programma una maggiore convergenza tra documenti di programmazione di diverse regioni e tra questi e quelli del MISE e del MAE/ DGCS.

Al contrario, sono state messe in campo forme di coordinamento operativo a geometria variabile, definite da alcuni intervistati "selezione naturale" degli attori sulla base di criteri di capacità, competenza e attitudine al dialogo, che hanno avuto esiti importanti nella presentazione congiunta di richieste di finanziamento a bandi di cooperazione transfrontaliera in ambito IPA ed ENPI. E proprio la disponibilità di nuove risorse attraverso i finanziamenti comunitari per l'area di vicinato e di preadesione è stata indicata come uno dei fattori chiave per garantire la sostenibilità dei risultati conseguiti dal programma.

In assenza di un coordinamento strategico, che temperasse gli effetti dei criteri di ripartizione delle risorse tra regioni del Sud e del Centro-Nord, non si è riuscito a evitare che all'interno del Programma convivessero due velocità di lavoro e due approcci diversi alla cooperazione, che ricalcano fondamentalmente le differenze tra regioni con una consolidata esperienza nella cooperazione internazionale e regioni che vi si avvicinavano per la prima volta. Il trasferimento di capacità tra regioni è avvenuto solo in parte e la limitata partecipazione attiva, per auto-esclusione, di regioni del Centro-Nord, nonostante le quote di cofinanziamento superiori al minimo richiesto che queste ultime hanno spesso garantito, si configura come un'occasione parzialmente mancata del programma.

*Domanda 2 - L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?*

La domanda 1.2 ha collezionato 49 risposte su 50 questionari compilati. La risposta alla domanda chiusa ha ottenuto un punteggio medio totale di 1.96, corrispondente ad un giudizio leggermente



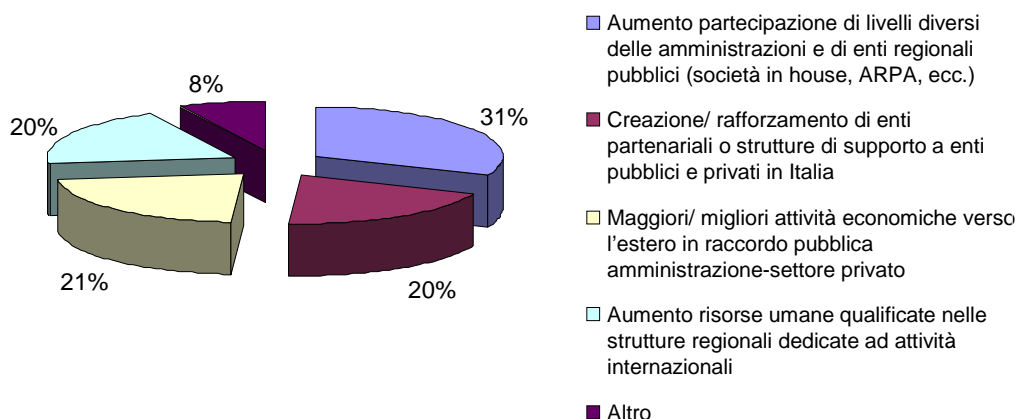
inferiore ad “abbastanza”. Anche in questo caso si può quindi sostenere che la percezione degli intervistati, relativamente al conseguimento di uno degli obiettivi principali del Programma riguardante la dimensione intra-regionale è senza dubbio positiva, anche se con un gradimento leggermente inferiore a quello totalizzato dalla domanda precedente sulla dimensione inter-regionale.

Dall'analisi delle risposte relative ai meccanismi e ai cambiamenti attribuibili al Programma derivano le seguenti interpretazioni, che sono state sottoposte a verifica incrociandole con le informazioni contenute nel database relativo agli attori del Programma.

Una prima riflessione riguarda le diverse metodologie adottate per identificare e mobilitare gli attori territoriali. Esse hanno valorizzato le reti territoriali preesistenti proprie dei diversi ambiti tematici, ed in particolare delle iniziative proiettate verso una dimensione internazionale, quali ad esempio le azioni di promozione dell'internazionalizzazione economica, le reti accademico-scientifiche, le collaborazioni tra enti museali e le reti territoriali dei servizi socio-sanitari. A tale proposito, può essere tracciato un bilancio dell'esito delle attività di coinvolgimento degli attori del territorio sulle diverse linee. Le linee 2.1 e 2.2, che si sono rivolte in particolare ad interlocutori privati, hanno avuto un discreto successo nell'identificazione di un numero rilevante di imprese da coinvolgere nelle missioni *business to business*, ma non sono frequenti i casi in cui tali rapporti sono stati finalizzati in contratti tra imprese, accordi commerciali, o altro (peraltro, è possibile che le imprese non abbiano comunicato sempre le informazioni di tali seguiti alle amministrazioni regionali). Le linee 2.3 e 2.4, per la loro natura specialistica, hanno avuto un coinvolgimento di attori territoriali più limitato, ma si sono dimostrate efficaci nel conseguire risultati concreti. La linea 2.5, nei progetti che si sono occupati di sostegno a servizi socio-sanitari a livello territoriale sia nei paesi dei Balcani che del Mediterraneo, è quella che ha avuto un buon riscontro sia in termini quantitativi, per numero di attori coinvolti, che qualitativi.

Una seconda riflessione riguarda la natura multi-attoriale del Programma che ha favorito la partecipazione di tipologie di enti molto diverse tra loro – amministrazioni regionali (o più in generale pubbliche); enti *in house*; privati (ONG, imprese, ecc) – anche se con una netta prevalenza di enti riconducibili alla sfera pubblica, come emerge dal grafico che segue. In questo contesto, le regioni hanno svolto efficacemente un ruolo di *community manager* facilitando il contatto tra gli operatori del territorio e la sensibilizzazione degli *stakeholders*.

**Fig. 6 - La natura multi-attoriale del Programma**



Si propone di seguito un'analisi comparata tra le diverse regioni e linee di intervento relativamente al coinvolgimento di attori chiave del territorio, che aiuta a mettere in luce punti di forza e debolezza del programma. Al riguardo si può affermare che un ruolo fondamentale nel determinare la *performance* delle diverse regioni è stato giocato dagli enti attuatori coinvolti nelle attività progettuali. Dall'analisi è emerso, infatti, che gli enti con un'esperienza pregressa in ambito internazionale e quelli con carattere di eccellenza, anche se nuovi ad iniziative di cooperazione internazionale, hanno avuto un ruolo chiave nel trainare gli interi partenariati di progetto. A questo va aggiunto, come vedremo meglio nel paragrafo di analisi del secondo obiettivo del Programma, che i partenariati che si fondavano su un rapporto pregresso hanno avuto un impatto maggiore nei rispettivi territori italiani e partner coinvolti.



Una seconda considerazione riguarda la tipologia degli enti attuatori. È stata infatti registrata, mediamente, un'importante differenza nelle capacità gestionali, tra le regioni che hanno affidato il *management* dei progetti ad enti attuatori afferenti all'amministrazione regionale (come nel caso della regione Sicilia), e regioni che si sono affidate ad attori privati o enti *in house* (la gran parte delle altre regioni). In quest'ultimo caso, le attività di coordinamento e implementazione degli interventi sono state percepite come gestite in modo più efficace ed efficiente, grazie soprattutto alla possibilità di aggirare le complessità amministrative e decisionali legate alla natura degli enti pubblici, così da assicurare maggiore snellezza nelle procedure. Conseguentemente, però, si tratta di casi in cui si pone il problema dell'effettivo rafforzamento in termini sostenibili delle capacità regionali.

Infine, bisogna tenere in considerazione il diverso supporto che il contesto politico/istituzionale ha fornito al programma nelle singole regioni. Infatti, emerge chiaramente dalle interviste il legame tra il contributo delle istituzioni territoriali nell'agevolare la *governance* territoriale e nel definire strategie politiche di sostegno alla proiezione internazionale e la capacità di coinvolgere efficacemente gli attori chiave del territorio nel programma. Molti interlocutori hanno sottolineato, tra i fattori determinanti, il contesto culturale favorevole ad iniziative internazionali e il grado di fiducia reciproca esistente tra operatori ed istituzioni locali. Relativamente al ruolo giocato dalla strategia politica regionale, la situazione varia molto da regione a regione: mentre alcune regioni del Sud hanno avuto un sostegno pressoché nullo, gli enti attuatori delle regioni del Nord, ma anche della Puglia e della Sardegna, riconoscono questo ruolo alla loro amministrazione regionale. Può essere menzionato, a titolo di esempio, il ruolo guida esercitato dai governi regionali in Sardegna (almeno in un primo periodo di vita del programma) e in Puglia, che va di pari passo con l'importante investimento organizzativo delle due regioni in attività internazionali attraverso, rispettivamente, l'Autorità di gestione del programma transfrontaliero di bacino ENPI CBC e l'Assessorato al Mediterraneo.

La Basilicata è la regione che è stata associata maggiormente alla capacità di apprendere significativamente in termini di *know how* tecnico e gestionale dal programma. Tenuto conto del fatto che la regione non aveva una grande esperienza pregressa in ambito internazionale, va sottolineata la capacità di coinvolgere nei partenariati della linea 2.3 eccellenze di altre regioni. Rimane però un dubbio sulla reale possibilità di capitalizzare l'esperienza; infatti il ricorso a personale esterno di assistenza tecnica, in mancanza di personale interno, è stato un importante punto di forza della regione, ma costituisce anche il maggior limite potenziale alla sua interiorizzazione.

In estrema sintesi, alla luce delle considerazioni svolte, si può quindi affermare che tra le regioni del Sud che hanno saputo valorizzare al meglio gli attori del territorio portatori di competenze specifiche, grazie ad un coordinamento efficace ed una capacità di indirizzo verso le priorità strategiche regionali, possono essere annoverate la Puglia, la Sardegna e la Basilicata. La Campania ha assicurato la gestione di tutte le attività di sua competenza, ma con alcuni limiti percepiti sul piano della sostenibilità e della dimensione strategica, anche se gli indirizzi e le tematiche dei Programmi APQ, oltre ad essere confluiti nella Programmazione del POR (Programmazione strategica per gli interventi di cooperazione territoriale), sono stati ripresi nella presentazione dei progetti ENPI presentati nel 2011 dalla Regione Campania. Sicilia e Calabria hanno evidenziato difficoltà tali che non sono riuscite a realizzare tutte le attività a loro affidate.

## **8.2 Il mainstreaming in Italia, le 3C e la sostenibilità**

Una delle dimensioni di interesse è quella del cosiddetto *mainstreaming* e integrazione, per quanto riguarda le regioni italiane coinvolte.

Domanda 3 - Qual è stato l'impatto dell'esperienza del programma APQ come fattore di cambiamento su legislazione, le politiche e i programmi territoriali in Italia?

Il dato sintetico ricavabile dall'indagine è un livello medio basso di valutazione dell'impatto; la risposta alla domanda chiusa sull'impatto del programma APQ ha ottenuto un punteggio medio totale di 1,09, corrispondente a un giudizio leggermente al di sopra del livello "poco".

Tuttavia, è necessario considerare il dato alla luce delle poche risposte alle domande aperte sui fatti concreti citati a supporto delle valutazioni proposte dove si evidenzia un **elevato numero di risposte incongruenti**, che sembrano fare soprattutto riferimento ad un giudizio più generale sull'efficienza del programma.

Un'ipotesi di spiegazione di questa evidenza si riallaccia alla **complessità del tema** a cui si collega la domanda con conseguente più elevata probabilità di difficoltà di comprensione e/o mancanza di una conoscenza del quadro legislativo o programmatico territoriale sufficiente a esprimere una valutazione.

In secondo luogo, il numero relativamente inferiore di risposte ottenute alle domande aperte e la loro frequente incongruenza può essere di per sé considerata un'**indicazione della debolezza dell'impatto del programma** stesso relativamente a questa specifica dimensione di sviluppo della *governance* territoriale, sempre limitatamente ovviamente alle percezioni espresse dal gruppo degli intervistati.

Fra le ipotesi esplicative va certamente considerato il **possibile difetto di chiara determinazione strategica del programma come motore di indirizzo per legislazione, politiche e programmi**. La risposta incoerente sarebbe, in questo caso, attribuibile alla lontananza del tema specifico dall'ordine di riflessioni a cui l'intervistato si sta riferendo nel fornire il proprio giudizio sugli effetti del programma. L'inconsistenza dell'impatto del programma potrebbe, tuttavia, essere solo in parte valutabile come elemento di debolezza nell'impianto o nelle realizzazioni del programma, in considerazione del **ruolo che potrebbero giocare la scarsa permeabilità e le resistenze dei sistemi decisionali territoriali alle spinte di cambiamento eventualmente veicolate dal programma**.

Una seconda possibilità, che non esclude le altre, rimanda al **possibile peso di un deficit comunicativo del programma**. Alla base della difficoltà a rispondere alla domanda ci sarebbe, cioè, anche una **insufficiente comprensione da parte dei partner delle possibilità di utilizzo del programma come strumento di indirizzo per lo sviluppo della legislazione e della definizione di politiche e altri programmi**. Un'insufficiente comprensione che, pertanto, rimanderebbe a un probabile difetto di comunicazione delle intenzioni e delle potenzialità del programma di agire in questo senso. Non sarebbe cioè il programma ad aver mancato di generare effetti in termini di indirizzo delle decisioni politiche, quanto piuttosto una difficoltà degli intervistati a individuarlo fra i fattori del cambiamento in questo ambito, semplicemente perché non consapevoli della volontà del programma APQ di proporsi in questa veste e quindi non pronti a coglierne l'efficacia.

La stessa inconsistenza delle pochissime indicazioni di documenti o fatti concreti a comprova delle valutazioni sul tema può essere un indizio per entrambe le interpretazioni: il programma ha avuto scarsa influenza e/o l'eventuale effetto non è stato colto e pertanto gli intervistati non sono stati in grado di collegare il programma a cambiamenti concreti e ai documenti che li attestano.

Un'altra dimensione strategica della *governance* territoriale, per quanto riguarda le regioni italiane coinvolte (obiettivo1), è :

*Domanda 4 - In che misura l'impatto del programma APQ è collegato a politiche e prospettive macro-regionali ed europee ed ad altri programmi in termini di Coerenza, Coordinamento e Complementarità (3C)?*

Come per la domanda precedente, l'esame delle risposte alle domande aperte segnala una **notevole difficoltà di comprensione della domanda** e dà, pertanto, **indicazioni sulla percezione di un non chiaro rapporto fra APQ e quadro strategico di riferimento** in un gruppo peraltro eterogeneo di intervistati. A differenza del caso della domanda precedente, tuttavia, la formulazione di ipotesi è complicata dai dati ricavabili dalle risposte alle domande chiuse che, totalizzando un numero non trascurabile di valutazioni positive, rimandano a un quadro non uniforme, con possibilità di compresenza di valutazioni positive del legame fra esiti del programma e sua cornice strategica e parallelo emergere di difficoltà di valutazione.

**Le ipotesi esplicative avanzabili rispecchiano quanto già indicato relativamente alla domanda precedente e rimandano sia a considerazioni di ordine metodologico, sia a possibili valutazioni sulla percezione dell'efficacia del programma.**

Anche in questo caso, cioè, è necessario considerare la complessità della riflessione sollecitata dalla domanda e la possibile difficoltà dell'interlocutore a ricondursi a un quadro di riferimento esterno al programma stesso. È pertanto, di grande importanza, sia trattare con cautela il dato quantitativo ricavabile dalle risposte alla domanda chiusa, sia esaminare le risposte alle domande aperte tenendo conto del ruolo e del background dell'intervistato.

Sul piano delle possibili interpretazioni, la difficoltà di risposta può essere ricondotta, come già sottolineato, a diversi fattori. Ancora una volta, **si può ipotizzare in primo luogo, una possibile effettiva percezione di un non elevato collegamento dei risultati del programma con il quadro strategico a cui fa riferimento la domanda.**

Sono, inoltre, evidenti alcune **sensibili differenze nelle indicazioni ricavabili dalle risposte alle tre sotto domande (coerenza, coordinamento e complementarità dei risultati percepiti in termini *governance* territoriale e quadro strategico di riferimento), che in parte avvalorano le ipotesi di lettura formulate sopra.**

I giudizi sono infatti mediamente più elevati soprattutto per la domanda relativa al livello di coerenza dei risultati in rapporto al quadro strategico, che è anche l'aspetto che raccoglie il maggior numero di risposte alla domanda aperta e il minor numero di risposte incongruenti. **Il fatto che anche il concetto di coerenza possa essere di più immediata comprensione rispetto ai più sottili o difficilmente valutabili aspetti relativi a coordinamento e complementarità con altre iniziative con spessore strategico è un primo possibile indizio della presenza di distorsioni a cui si faceva riferimento sopra.**

Parallelamente, come nel caso precedente, si può pensare a una **mancanza di consapevolezza da parte di molti degli intervistati della potenziale efficacia del programma come elemento di collegamento dell'evoluzione della *governance* territoriale alle strategie europee e macroregionali.** La apparente incongruenza delle risposte alle domande aperte sarebbe cioè una indicazione di una difficoltà di collegare il programma al quadro strategico in cui si dovrebbe inserire. In questo caso, la mancanza di una chiara visione del programma non ne renderebbe leggibili e, quindi, non chiaramente riportabili in fase di intervista, alcuni aspetti di maggiore complessità, con la conseguente distorsione delle risposte.

Una dimensione trasversale rispetto alle varie capacità oggetto di rilevazione è quella della sostenibilità.

*Domanda 5 - Quanto sono sostenibili gli impatti del programma in termini di miglioramento della governance territoriale?*

Il tema della sostenibilità nel tempo dei risultati conseguiti attraverso l'esperienza APQ è stato sottoposto all'attenzione degli intervistati in relazione alle loro valutazioni sull'impatto dell'APQ su sei specifiche dimensioni di interesse:

1. la capacità degli attori delle regioni italiane di lavorare insieme e darsi strategie condivise; di estendere e approfondire il coinvolgimento;
2. la capacità degli attori delle regioni italiane di promuovere la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale;
3. le innovazioni introdotte dal programma collegate ai risultati dei due punti precedenti;
4. il rafforzamento del processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo;
5. lo sviluppo del sistema multilivello di *governance* territoriale nei territori partner;
6. la capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale.

Andando a considerare le poco numerose interviste dove è stata fornita una esplicita risposta alla domanda, **in tutte e sei le dimensioni è evidente una elevata correlazione fra valutazioni positive sul livello di impatto del programma e durabilità nel tempo dei risultati conseguiti.**

Questo è particolarmente evidente quando si considerano i risultati in termini di rafforzamento del partenariato e di impatto nei territori partner, nonché nel primo dei risultati considerati in relazione agli effetti sul sistema Italia. I pareri negativi rispetto alla sostenibilità nel tempo degli effetti dell'APQ sono stati invece un numero estremamente ridotto.

**In generale, il dato indica come la percezione di un impatto positivo si associ molto spesso a considerazioni sulla sua natura non effimera. Lo stesso tipo di impatto che si chiede di giudicare integra spesso già la dimensione della sostenibilità richiamando a processi di rafforzamento di capacità o di relazioni.**

Le risposte alle domande aperte in cui si chiedeva di proporre fatti concreti alla base del giudizio appena formulato, numerose per tutte le dimensioni toccate ad eccezione di quella relativa agli effetti in termini di innovazione, confermano tale indicazione, nella misura in cui presentano spesso l'utilizzo di espressioni che richiamano alla continuità quali "consolidamento", "rafforzamento" o "stabilizzazione" dei processi presi ad esempio.

### 8.3 L'innovazione

#### Domanda 6 - I risultati strategici conseguiti sono associabili ad alcune innovazioni attribuibili al programma APQ?

L'analisi della domanda si collega alla dimensione della *governance* relativa all'innovazione intesa come capacità di introdurre modalità innovative e cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di finanziamento e cooperazione.

La domanda scaturisce come conseguenza delle due domande relative alla *governance* multilivello ed al partenariato sul territorio delle regioni italiane ed analizza quanto i risultati in tale ambito siano attribuibili ad alcune innovazioni introdotte dall'APQ, seguendo la scala di valori - ampiamente adottata nel questionario - che va da -1 a 3: -1: ha avuto effetto negativo, 0: per niente; 1: poco; 2: abbastanza; 3: molto.

La domanda generale chiusa ha ottenuto uno scarso numero di risposte (su 50 intervistati solo 23, il 46 % ha dato una risposta).

Sul piano interpretativo tale dato si può attribuire a due fattori:

1. nella maggior parte delle interviste la domanda risultava di tipo confermativo, poiché molte delle informazioni utili in termini di nuove pratiche e comportamenti scaturivano dalle risposte degli intervistati alle due domande precedenti relative alla *governance* multilivello ed al partenariato;
2. la difficoltà di molti partner tecnici che non erano in grado di dare una risposta poiché essenzialmente coinvolti in attività tecniche di progetto e quindi non a conoscenza degli aspetti a livello strategico generale di Programma.

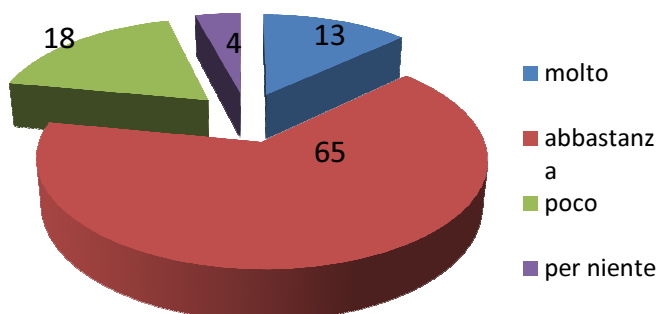
Considerando il primo fattore, il 54% (27 su 50) degli intervistati che non risponde non consente di attribuire un valore omogeneo in termini di risultato. Mettendolo però in relazione alle prime due domande relative alla *governance*, le impressioni che emergono dagli intervistati sono positive sia in termini di accrescimento delle capacità di lavorare insieme attraverso strategie condivise che di coinvolgimento degli attori del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione.

Considerando il secondo fattore indicato, si può riscontrare che gli intervistati identificati come portatori di una visione e conoscenza generalizzata del Programma, rispetto ai partner tecnici di progetto, hanno fornito informazioni di carattere strategico generale avendo avuto l'opportunità di confrontarsi nei numerosi incontri istituzionali sia tra singole Regioni che tra Regioni e Ministeri (Tavoli, CIM, GTM) attribuendo notevole importanza al rafforzamento delle prassi di collaborazione ed alla creazione del partenariato regionale.

La percezione ricavata dalle interviste fatte ed in particolare dai questionari è che gli intervistati abbiano associato al termine "innovazione", più che gli aspetti organizzativi e finanziari, i cambiamenti avvenuti in termini di maggiore collaborazione/concertazione tra regioni, scambio di esperienze, intensificazione di tavoli interregionali, condivisione di strategie per nuove collaborazioni congiunte in programmi europei.

La risposta alla domanda chiusa sulle innovazioni attribuibili al Programma ha ottenuto un punteggio medio totale di 1,87, corrispondente a un giudizio leggermente al di sotto del livello “abbastanza”. L’indicazione, considerando il ridotto numero di risposte date, conferma l’ipotesi di un effetto del Programma APQ abbastanza influente in termini di innovazione come si evidenzia nel grafico che segue.

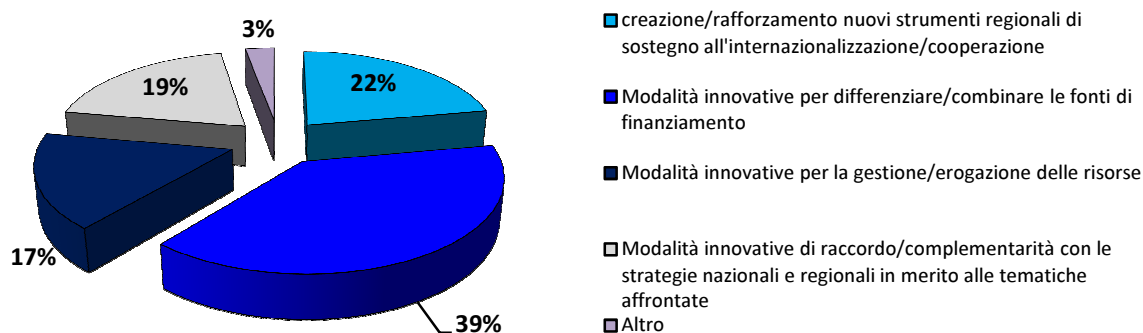
**Fig. 7 - Risultati associabili ad innovazioni attribuibili ad APQ**



Vengono successivamente analizzate le risposte in merito alla tipologia di innovazioni introdotte dall’APQ:

- Creazione/rafforzamento di nuovi strumenti regionali di sostegno all'internazionalizzazione/cooperazione;
- Modalità innovative per differenziare/combinare le fonti di finanziamento;
- Modalità innovative per la gestione/erogazione delle risorse;
- Modalità innovative di raccordo/complementarità con le strategie nazionali e regionali in merito alle tematiche affrontate;
- Altro

**Fig. 8 - Tipologia delle innovazioni del Programma**



La maggioranza dei pochi intervistati che hanno dato una risposta (14 su 23) ritiene che la principale innovazione sia da attribuire alle modalità innovative per differenziare/combinare le fonti di finanziamento e, in alcuni casi, la complementarità con altre fonti di finanziamento ha permesso di dare continuità ai progetti. Nuove proposte progettuali congiunte, soprattutto a valere sui programmi di cooperazione transfrontaliera ENPI e IPA, sono scaturite dall’APQ al fine di dare sostenibilità agli interventi realizzati. In alcuni casi, le regioni stesse hanno finanziato con fondi propri regionali alcuni progetti pilota ed inoltre iniziative di ONG, attraverso finanziamenti del MAE (ex L. 49/87), hanno dato sostegno ai progetti APQ in alcuni particolari settori (ambiente e sociale).

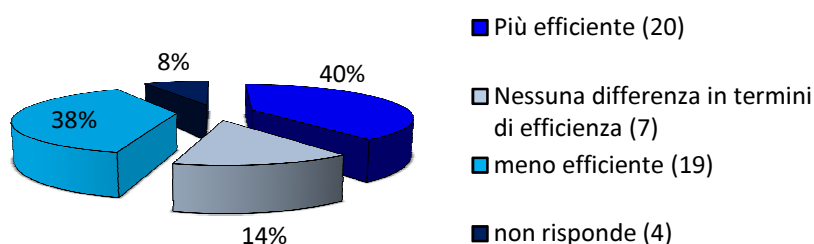
Seguendo il giudizio di tipo controfattuale, per cui si considera la dimensione "innovazione" in ipotetica assenza del Programma APQ, il numero ridotto di risposte, pur evidenziando un giudizio positivo, non consente generalizzazioni. Solo 14 su 23 intervistati ritengono che in tale situazione le innovazioni non ci sarebbero state o sarebbero state più esigue; in particolare alcuni partner

tecnicisti non avrebbero avuto l'opportunità di partecipare ai processi di programmazione regionali ed accrescere le proprie competenze nell'ambito della cooperazione e nei settori specifici d'intervento.

Una dimensione "aggiuntiva" nel campo delle innovazioni, di natura prettamente strumentale ed emersa successivamente alla stesura del Disegno di Valutazione, formulata in occasione di alcuni *brainstorming* con i referenti di programmazione dell'APQ, è quella relativa all'innovazione sul piano amministrativo del Programma.

Domanda 7 - Come giudica il meccanismo di gestione amministrativa utilizzato per il programma APQ rispetto ai meccanismi tradizionali?

**Fig. 9 - Grado di soddisfazione del meccanismo di gestione amministrativa**

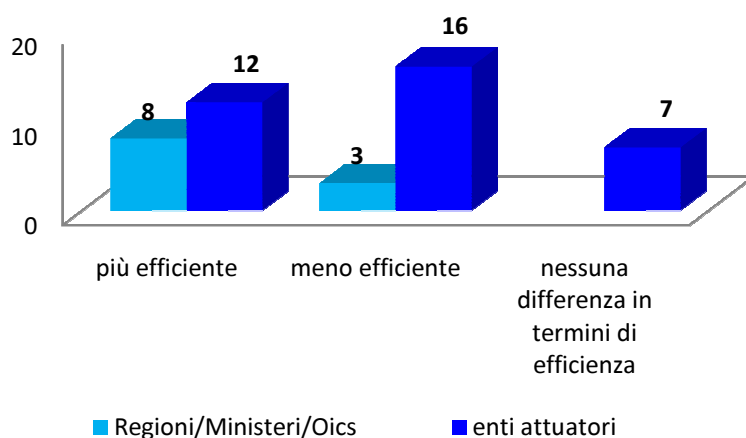


Secondo quanto emerge dalle interviste, riassunto nel grafico, sul totale degli intervistati totali (50), vi è un 40% che considera il meccanismo "più efficiente" rispetto al 38% che lo considera "meno efficiente". I risultati si presentano, perciò, piuttosto ambigui e contrastanti per poter stabilire un chiaro giudizio in termini di efficienza.

Il 14% degli intervistati ritiene, invece, che il sistema di gestione non abbia portato nessuna differenza in termini di efficienza.

Di seguito, il grafico rappresenta il grado di soddisfazione a seconda del tipo di interlocutore (istituzionale/strategico e tecnico), evidenziando che la maggioranza degli istituzionali/strategici (8 su 11) ritiene che il meccanismo sia più efficiente. Per quanto riguarda gli enti attuatori, il 46% circa (16 su 35) ritiene che tale meccanismo sia meno efficiente, mentre il 34% circa (12 su 35) lo considera più efficiente. Resta da considerare il restante 20% degli enti attuatori che non rilevano alcuna differenza.

**Fig. 10 - Grado di soddisfazione di istituzioni "con visione strategica" ed enti attuatori**



Volendo schematicamente riassumere quelli che possono dirsi i vantaggi e gli svantaggi segnalati dello specifico meccanismo amministrativo adottato, è emerso quanto segue:

- in termini di vantaggi:

1. Presenza di una Unità di Audit (OICS) che ha favorito unicità di metodologia di controllo finanziario e amministrativo (Manuale delle procedure amministrativo-contabili);
  2. Elevata professionalità nelle attività di rendicontazione;
  3. Coinvolgimento degli attori nei processi decisionali (partecipazione al CIM-GTM dei soggetti direttamente interessati);
  4. Precisione e puntualità dei finanziamenti.
- in termini di svantaggi:
    1. Molteplicità di attori coinvolti nei progetti;
    2. Coordinamento e gestione troppo complessi;
    3. Format di monitoraggio, regole e scadenze poco chiari per la presentazione degli avanzamenti, delle modifiche di budget e delle attività;
    4. Rigidità finanziaria nell'attribuzione delle risorse;
    5. Sistema di *governance* farraginoso;
    6. Lentezza burocratica e appesantimento delle regole.

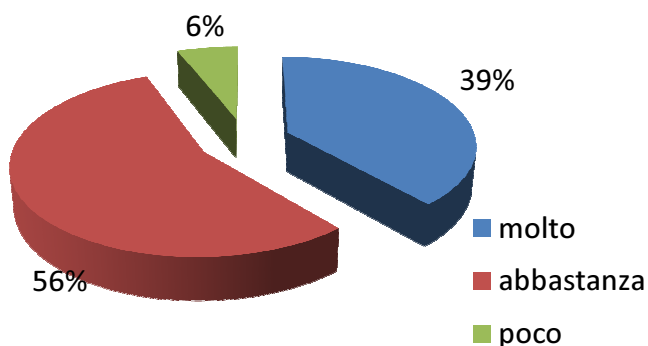
#### 8.4 Il partenariato territoriale fra l'Italia e i Paesi terzi

Una dimensione caratteristica di un programma di cooperazione internazionale decentrata e di internazionalizzazione territoriale è quella del *Networking Internazionale*, coincidente nella matrice del Disegno di Valutazione con un secondo macro-obiettivo (non i territori italiani, che caratterizzano il macro-obiettivo 1, né quelli dei Paesi partner, che definiscono il macro-obiettivo 3, ma lo specifico spazio-ponte di collegamento tra le due sponde del partenariato). La seguente domanda mette al centro questo aspetto:

Domanda 8 - L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello fra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo?

Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati si colloca a 2,33, fra “abbastanza” (2) e “molto” (3). Solo il 6% considera poco significativo il contributo dell'APQ al partenariato multilivello: più della metà lo considera abbastanza importante, mentre oltre un terzo del campione lo ritiene molto significativo. La distribuzione è simile fra gli attori italiani e i partner dei paesi terzi. Il grafico che segue raffronta il valore medio delle risposte, ma **non vi sono differenze particolarmente significative fra i giudizi espressi dagli operatori italiani e dai partner dei diversi paesi**: piuttosto, si può evidenziare come il paese in cui emerge un maggiore consenso sul contributo dell'APQ al partenariato regionale è l'Albania, mentre quello il cui tale giudizio si presenta più moderato (pur mantenendosi al di sopra del valore 2) è la Serbia.

**Fig. 11 - L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo? totale del campione)**



La distribuzione delle medie non sembra nemmeno suggerire l'idea di giudizi determinati da dinamiche riconducibili alle due grandi suddivisioni geografiche di Balcani occidentali e sponda sud del Mediterraneo, dal momento che il primo raggruppamento esprime sia il valore più alto sia quello più basso, e la media dei paesi per le due aree è praticamente la stessa (2,31 Balcani, 2,30 Mediterraneo).



In conclusione, possiamo affermare **che il programma APQ ha dato un contributo riconosciuto e apprezzato al partenariato multilivello fra l'Italia e tutti i paesi verso cui si è rivolto.**

Si è anche cercato di capire le ragioni di questo positivo effetto del programma sul rafforzamento delle reti partenariali fra le regioni italiane e i paesi partner. Le risposte degli intervistati hanno soprattutto indicato i seguenti aspetti:

- si sono create le **condizioni per un lavoro comune** su temi prioritari per i territori partner,
- si sono rafforzate le relazioni e si è intensificato **l'interscambio di know-how fra strutture della società civile (cooperative, associazioni, imprese)** dell'Italia e dei Paesi partner,
- si sono costruite **collaborazioni strutturate e di lungo periodo fra istituzioni pubbliche** italiane e dei Paesi partner,
- si è costruito una sorta di **comunità mediterraneo-balcanica di esperti**, rafforzata anche dalle relazioni interpersonali,
- si è dato **appoggio a temi e azioni considerate prioritarie** per le politiche pubbliche dei Paesi partner,
- si è promosso il **rapporto fra istituzioni e società civile** in territori in cui era debole o inesistente.

Sono tuttavia da rilevare alcune considerazioni critiche al riguardo:

- non sempre le relazioni partenariali hanno attivato processi di dialogo multilivello (talvolta **il dialogo nazionale non è riuscito a coinvolgere i soggetti del territorio**, in altri casi un'intensa **attività di innovazione sul piano locale non è riuscita a tradursi in incidenza sul livello centrale/nazionale**, in altri casi ancora il livello della società civile e quello delle istituzioni locali sono rimasti nettamente separati, anche in ragione dalla differenza di competenze dei livelli istituzionali locali, regionali e nazionali dei Paesi partner, caratterizzati da un processo meno avanzato di decentramento),
- talora la **rete di soggetti istituzionali italiani non si è realmente attivata** e il progetto è stato svolto da un solo ente attuatore,
- taluni progetti hanno risentito – in termini di efficienza operativa - della presenza di un **numero eccessivo enti attuatori italiani**,
- secondo alcuni partner locali, **il programma ha assorbito troppe risorse ed energie per la realizzazione di eventi con scarse ricadute** sui progetti e sui processi,
- talvolta si è manifestato un **insufficiente coinvolgimento dei partner locali nei processi decisionali**.

Nelle risposte degli operatori delle istituzioni con una visione strategica del programma e degli enti attuatori italiani si rileva una **correlazione positiva fra il contributo del programma APQ al partenariato transnazionale e il rafforzamento della collaborazione fra le regioni italiane**. Crediamo di poter dire, basandoci anche sull'esperienza realizzata in questi mesi di interviste, visite sul terreno, partecipazione ad eventi e lettura di documenti, che dal punto di vista degli enti italiani che hanno preso parte al programma APQ, il rapporto partenariale transnazionale tanto più si rafforza quanto più i territori italiani sono capaci di sviluppare, tra di loro, sinergie e complementarità. Si conferma in questo modo uno dei connotati metodologici alla base del programma. Un'altra **correlazione significativamente positiva è quella con un ruolo attivo delle istituzioni territoriali nella governance orizzontale e verticale dei processi**.

Da segnalare inoltre una correlazione significativa che ci sembra di poter rilevare è quella **fra il contributo del programma APQ al partenariato transnazionale e l'impatto sulla legislazione, le politiche e i programmi del territorio partner**.

L'impatto del programma APQ nel *Networking* internazionale dipende anche dagli aspetti di contesto, uno dei quali è affrontato con la seguente domanda:

*Le istituzioni dei due territori hanno agevolato il rafforzamento del partenariato fra i sistemi territoriali?*

Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati che hanno risposto alla domanda (118 su 122) è pari a 2,21, quindi più di “abbastanza” (corrispondente a 2) ma al di sotto di “molto” (corrispondente a 3). Il 9% ritiene modesto l'appoggio ricevuto dalle istituzioni dei due paesi al rafforzamento del partenariato: più della metà lo considera abbastanza importante, mentre un terzo



del campione lo ritiene molto significativo. Una percentuale minima (2 persone in totale<sup>54</sup>, pari a poco meno del 2%) considera che tale apporto non vi sia stato affatto.

La soddisfazione verso il comportamento delle proprie istituzioni risulta maggiore fra i partner che non fra gli attori italiani. A causa della diversa distribuzione delle risposte, è proprio fra i partner locali – che esprimono una soddisfazione media maggiore – che si rileva il maggior numero di valutazioni negative (“poco” e “per niente”): si tratta del 14% per cento del campione (6 persone in totale<sup>55</sup>), a fronte del 9% fra gli italiani. Considerando il punteggio medio per paesi, il valore più alto è espresso dal Marocco (2,43). Egitto e Albania presentano dati simili (2,26 e 2,21 rispettivamente), mentre la Serbia è l’unico paese in cui il voto medio si colloca al di sotto del livello “abbastanza”, con un valore pari a 1,73. Tunisia e Bosnia riportano valori medio-alti: 2,67 la Tunisia, 2,00 la Bosnia. **In tutti i paesi – con l’eccezione dell’Egitto – il giudizio dei partner è superiore a quello degli operatori italiani.** Il caso egiziano si spiega molto probabilmente con la situazione di incertezza istituzionale a partire dalla rivoluzione del 25 gennaio 2011. I due paesi della sponda sud del Mediterraneo presentano entrambi valori superiori ai due paesi balcanici. Il valore medio complessivo del sud Mediterraneo è pari a 2,35, quello dei Balcani 1,97, a indicare probabilmente **che nei paesi del sud Mediterraneo vi è da parte delle autorità centrali (anche per lo specifico assetto istituzionale) una maggiore attenzione e presenza diretta nella cooperazione decentrata e, quindi, un più diretto collegamento con le strategie nazionali di sviluppo territoriale, di quanta non ve ne sia nei paesi balcanici.** In proposito, è opportuno ricordare come in molti paesi della sponda sud del Mediterraneo il processo di decentramento sia ancora agli inizi; per questa ragione, di fatto, le autorità decentrate non sono state coinvolte direttamente nel Programma APQ, dal momento che esse, in presenza di un sistema amministrativo e politico ancora molto accentrato, non avevano quella autonomia necessaria (il caso del Marocco è un esempio in tal senso). Le autorità decentrate hanno, dunque, partecipato al processo in maniera molto indiretta e, conseguentemente, anche gli interlocutori intervistati per lo studio di valutazione sono stati spesso gli stessi ministeri centrali, che hanno ovviamente sottolineato un buon grado di sostegno delle autorità centrali nel rafforzare questo partenariato.

Le ragioni principali sembrano essere:

1. esistenza di un contesto culturale favorevole al partenariato fra i due territori;
2. elevato grado di fiducia reciproca;
3. ricchezza e tipologia di risorse sociali e relazionali già esistenti;
4. esperienza degli enti attuatori nei paesi partner (l'esistenza di rapporti consolidati pregressi ha favorito, secondo vari intervistati, un impatto maggiore del programma).

Nelle risposte degli operatori delle istituzioni e degli enti attuatori italiani si rileva una correlazione positiva fra **l'appoggio delle istituzioni al rafforzamento del partenariato territoriale transnazionale e la percezione che le stesse istituzioni abbiano favorito la governance territoriale**, funzionale allo svolgimento del progetto. Sembra cioè che l’atteggiamento positivo delle regioni e delle amministrazioni locali italiane verso la proiezione transnazionale dei territori tenda ad accompagnarsi a un’attiva *governance* dei territori, completando un quadro ottimale che combina la dimensione verticale con quella orizzontale. Una correlazione positiva interessante è anche quella che **lega il ruolo delle istituzioni territoriali italiane nel rafforzamento del partenariato con un positivo impegno regionale alla proiezione internazionale del territorio.** Non si registrano invece correlazioni significative con aspetti di contesto dei paesi partner, né vi sono differenze rilevanti nelle risposte di coloro che sono impegnati in progetti basati su partenariati di lunga data rispetto a quelle di chi ha collaborato in progetti in cui il partenariato è stato costruito *ad hoc*.

**Un altro dato di contesto è preso in considerazione nella prossima domanda:**

*La posizione geografica e il territorio hanno avuto delle implicazioni, in termini di facilitazione o di ostacolo, per il rafforzamento del partenariato?*

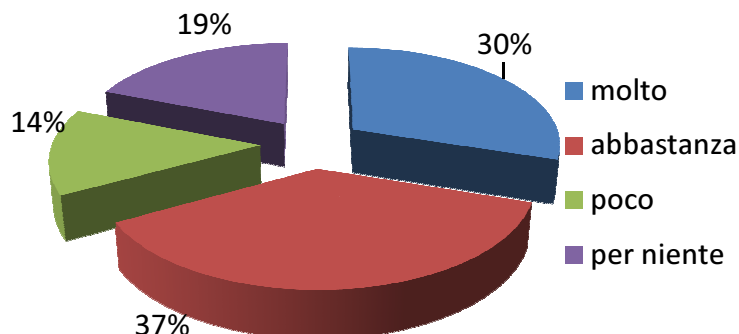
Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati è pari a 1,79, che in una scala da -1 a 3 si colloca a metà strada fra “poco” e “abbastanza”. Le risposte sono ripartite abbastanza uniformemente

<sup>54</sup> Si tratta di un partner locale serbo e di un partner locale egiziano.

<sup>55</sup> Risposte negative si rilevano in Egitto, in Serbia e in Marocco.

fra tre blocchi: Il 33% considera poco o per nulla significativo il contributo dell'APQ al partenariato multilivello: il 37% lo considera abbastanza importante, mentre oltre un terzo del campione lo ritiene molto significativo.

**Fig. 12 - La posizione geografica e il territorio hanno avuto delle implicazioni, in termini di facilitazione o di ostacolo, per il rafforzamento del partenariato?**



Il 61% degli italiani considera rilevante **la posizione geografica e il territorio**, mentre questa percentuale aumenta al 78% fra gli interlocutori dei paesi partner; d'altra parte i giudizi su un apporto molto rilevante **la posizione geografica e il territorio** sono assai più numerosi fra i partner (46%) che fra gli italiani (19%).

Molto diverso è il dato medio relativo ai paesi: mentre l'Albania esprime un giudizio medio di 2,54, la Serbia si colloca addirittura a 0,90, cioè al di sotto della soglia 1 che corrisponde a "poco". A metà strada Egitto (1,33) e Marocco (1,89).

In generale non viene attribuito un ruolo particolare alla collocazione geografica dei territori coinvolti. Ripercorrendo le interviste e le risposte ottenute, sembra in realtà prevalere un giudizio moderatamente positivo legato più che altro alla posizione del Paese nel contesto mediterraneo, più che a specifiche caratteristiche dei territori coinvolti. Mentre in tutti i paesi si fa riferimento al ruolo di cerniera dell'Italia fra l'area mediterraneo-bancanica e l'Unione Europea, scarsi sono i riferimenti alle specificità dei paesi partner e limitati al caso dell'Albania (della quale si sottolinea la vicinanza geografica e culturale con l'Italia e la fitta rete di scambi di persone e merci) e del Marocco (considerata un'area interessante per l'Italia a causa del suo essere punto di partenza per i flussi migratori **dall'Africa**).

Dalle risposte degli operatori intervistati non emerge alcuna correlazione significativa fra aspetti di contesto in Italia e nei paesi partner e il giudizio sulla posizione geografica.

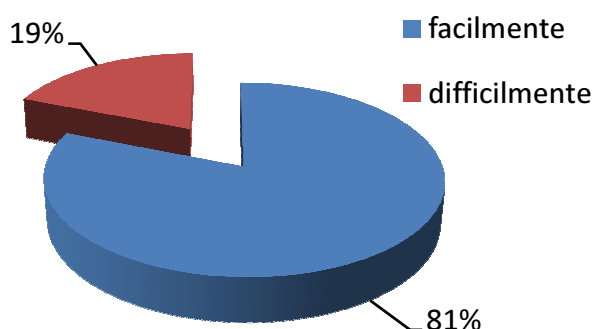
Abbiamo infine cercato di valutare l'esistenza di differenze significative fra le risposte date dagli attori di progetti basati su partenariati transnazionali pre-esistenti, e quelle degli attori di progetti i cui partenariati siano stati interamente costruiti *ad hoc*. In Serbia, Egitto e Marocco i punteggi sono più alti nel caso dei progetti con partenariato "nuovo", differenza particolarmente rilevante in Serbia, dove da 0,69 si passa a 1,75.

Si è infine chiesto:

*I meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati sono replicabili altrove?*

Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati è pari a 1,81: un valore indubbiamente positivo, vicino al massimo "2". Gli intervistati avevano, infatti, in questo caso, tre possibilità di risposta: nessuna replicabilità (0), meccanismi replicabili con difficoltà (1), meccanismi replicabili facilmente (2). Non vi sono state risposte "0", mentre la gran parte degli intervistati (81%) ha considerato tali meccanismi facilmente replicabili.

**Fig. 13 - I meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati sono replicabili altrove?**



L'Egitto costituisce un caso a parte, con una prevalenza di “difficilmente”. Ciò è probabilmente dovuto alle condizioni particolari del processo politico egiziano: in questo paese, infatti, i progetti hanno dovuto fare i conti con cambiamenti istituzionali ai diversi livelli, incertezza sulla continuità delle azioni e talvolta anche sulla persistenza delle priorità nell’agenda del nuovo governo. Ciò ha obbligato ad adeguare i meccanismi e soprattutto i tempi.

### 8.5 Governance territoriale nei Paesi partner

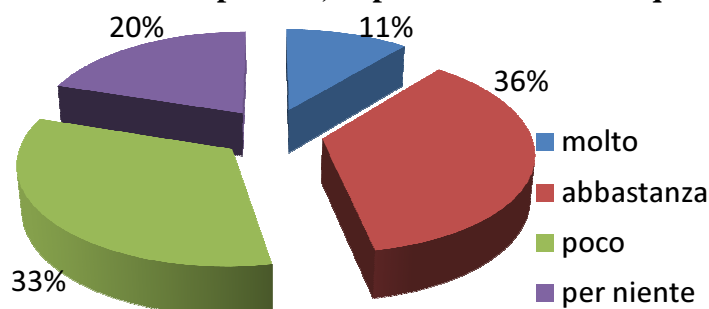
Spostandosi sul versante dei territori partner nel Mediterraneo e nei Balcani, spazio che definisce le dimensioni nell'ambito del macro-obiettivo 3, la domanda valutativa essenziale in relazione alla valutazione dei risultati raggiunti in termini di rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale nel Paese partner è simmetrica rispetto a quelle del macro-obiettivo 1, relativo ai territori italiani:

Domanda 9 - L'APQ ha accresciuto la capacità istituzionale dei Paesi partner? Quanto e in che modo l'operato delle Regioni italiane ha contribuito al raggiungimento dell'obiettivo, insieme ad altri fattori?"

Le dimensioni della *governance* analizzate in profondità nel questionario, al fine di analizzare il contributo dato dal programma al loro rafforzamento, sono:

- Governance multilivello;
- Partenariato territoriale;
- Innovazione;
- *Mainstreaming* ed integrazione;
- Sostenibilità.

**Fig. 14 - L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di *governance* territoriale nei territori partner, in particolare nelle cinque linee tematiche?**



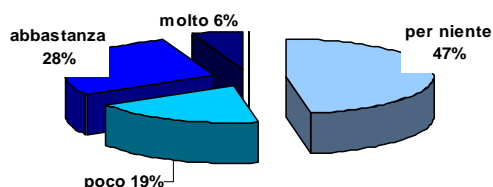
Il contributo del programma allo sviluppo della *governance* multilivello (coordinamento e raccordo in un'ottica inter-istituzionale di tipo verticale ed orizzontale) nei paesi partner è stato positivo. I cambiamenti di maggior importanza hanno riguardato: (1) l'aumentata partecipazione ai progetti di livelli diversi delle amministrazioni coinvolte (51% di coloro che hanno risposto alla domanda), (2) la creazione di nuovi servizi o innovazione di quelli esistenti all'interno della struttura delle autorità nazionali (41%) e (3) la creazione di nuovi o migliori strumenti di sostegno della internazionalizzazione e della cooperazione (33%).

Il cappello istituzionale fornito dai due ministeri italiani coinvolti e la creazione di consorzi regionali estesi hanno rappresentato un elemento caratteristico rispetto alle modalità classiche della cooperazione decentrata portata avanti dalle regioni. Tutto ciò ha permesso al programma, soprattutto all'interno di quei contesti caratterizzati da un processo di decentramento ancora agli inizi, di apportare un contributo significativo al raccordo tra gli enti centrali stessi e le istituzioni locali non ancora autonome nella gestione degli interventi.

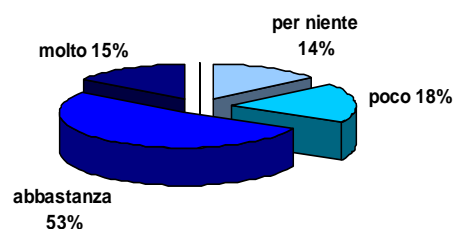
Sono stati soprattutto gli interlocutori italiani a sottolineare l'importanza del supporto offerto da MAE e MISE, spesso considerato (soprattutto con riferimento all'area mediterranea) un elemento fondamentale nel favorire l'interesse e la collaborazione dei partner istituzionali, insieme all'esistenza di un partenariato pregresso tra i territori/istituzioni coinvolti nell'intervento.

**Fig. 15 - Il contributo alla *governance* multilivello e al partenariato territoriale**

Il Programma APQ ha contribuito a cambiare ed influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio? - campione totale



L'APQ ha contribuito alla capacità del territorio partner di estendere ed approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale? - campione totale



Il contributo al rafforzamento del partenariato territoriale è stato anch'esso percepito positivamente, con una rafforzata capacità di estendere e promuovere il coinvolgimento degli attori del territorio. Per il raggiungimento di entrambi questi risultati, un meccanismo importante che ha permesso al programma di qualificarsi positivamente è il contatto continuo tra le istituzioni, gli operatori dei progetti e gli attori del territorio, con un'attenzione particolare agli operatori economici, in riferimento soprattutto agli interventi condotti all'interno delle linee tematiche 2.1 e 2.2.

Rispetto all'innovazione programmatica e legislativa, il contributo del programma è stato meno immediatamente percepibile rispetto agli altri aspetti fin qui esaminati. Solo poco più della metà del campione ha rilevato un contributo fornito dal programma in tal senso, e solo un terzo ritiene che tale contributo sia rilevante. La media delle risposte è di 0,9 in una scala quantitativa che va da -1 a 3. È altrettanto vero che la maggioranza del campione che ha dato risposta positiva ha rilevato non solo un contributo al rafforzamento, ma una vera e propria azione di indirizzo e di influenza sulla programmazione a livello nazionale e locale: tuttavia, tale azione non è stata percepita come significativa (il valore medio delle risposte al quesito sul contributo fornito dall'APQ corrisponde ad un giudizio qualitativo inferiore al "poco").

I dati emersi dalle percezioni potrebbero indicare che il programma sconta una reale debolezza nell'impatto sulla sfera legislativa e programmatica; potrebbero, al contempo, essere spia di una carenza nella capacità di veicolare, all'interno dei territori e delle amministrazioni dei paesi partner, la percezione delle molteplici opportunità offerte dal programma stesso, e in particolare la sua aspirazione a proporsi anche quale strumento di indirizzo strategico e di integrazione tra l'Europa ed il Mediterraneo.

La sostenibilità è stata una dimensione analizzata trasversalmente rispetto alle altre considerate, e portata all'attenzione degli intervistati in relazione alle loro valutazioni sull'impatto dell'APQ sulle due dimensioni della *governance* multilivello e del partenariato territoriale. Dalle risposte emerge chiaramente la criticità di questa dimensione nell'ambito del programma: circa il 70% degli interlocutori italiani intervistati si dichiara non in grado di fare previsioni sulla sostenibilità futura dei risultati. Con riferimento alle risposte date dai partner mediterranei e balcanici, la percentuale scende al 51% e 41% per le domande relative a *governance* multilivello e partenariato territoriale.

Non è, ovviamente, da escludere che la percezione maggiormente negativa degli italiani in rapporto alla sostenibilità dei risultati nei paesi partner potrebbe essere ascrivibile esclusivamente a reticenze da parte degli intervistati dei paesi partner nella compilazione del questionario (presentazione di uno scenario più positivo del reale per evitare il rischio di interrompere/rallentare il processo di cooperazione), ipotesi che ricorre frequentemente in letteratura.

I buoni risultati conseguiti nel rafforzamento del partenariato sul territorio e le conseguenti previsioni circa la sostenibilità di tali esiti appaiono positivamente correlati ai risultati conseguiti nell'ambito dell'innovazione legislativa e programmatica. Infatti, un maggior coinvolgimento degli attori del territorio sembra verosimilmente favorire il sostegno e l'espressione di proposte da parte degli attori stessi, quale diretta conseguenza della rafforzata percezione della propria capacità di agire e di influire all'interno della comunità. Se è sicuramente corretto valutare positivamente l'operato del programma in tal senso, è assai difficile individuare modalità innovative, che basandosi su meccanismi complessi e non sulla semplice messa in relazione degli attori del territorio, possano contribuire a garantire la sostenibilità nel tempo. Nell'elaborare una valutazione generale, si può facilmente verificare che i progetti in cui le previsioni circa la sostenibilità dei risultati sono i più positivi, sono quelli caratterizzati da un alto grado di integrazione all'interno del quadro programmatico nazionale.

L'analisi degli scenari nazionali e dei risultati relativi ai Paesi selezionati nel campione ha contribuito a sottolineare quanto le diversità di contesto abbiano influito nel determinare gli esiti del programma nei vari Paesi:

- Il campione totale ha sottolineato il ruolo positivo svolto dalle istituzioni dei Paesi partner nel facilitare l'azione del programma; tale percezione è particolarmente forte rispetto ai PI/SPI riguardanti il Marocco (dove, vale la pena ripeterlo, si rileva una distorsione delle risposte imputabile al fatto che gli intervistati del paese erano principalmente ministeriali).
- Il campione albanese ha percepito un ruolo particolarmente importante dei fattori geografici, che insieme a fattori storici è causa della prossimità culturale che ha facilitato il dialogo tra gli attori del programma.
- L'apporto e la collaborazione dei sistemi economici è stata considerata fondamentale in Egitto, in particolare nell'ambito della linea 2.1 e 2.2 ed è positivamente correlata con l'ottenimento di buoni risultati nel rafforzamento della *governance* multilivello. Tale correlazione è presente, seppur meno evidente, anche a livello di campione totale.
- Il campione serbo percepisce negativamente la propria situazione politica di contesto (stabilità, orientamenti e contesto politico nazionale e locale) e i risultati raggiunti nel contribuire al rafforzamento della *governance* multilivello; esiste inoltre una forte correlazione positiva tra la situazione politica e i risultati raggiunti dal programma nel favorire il rafforzamento della *governance* multilivello.

Sempre in riferimento al contributo offerto dal programma al rafforzamento della *governance* locale nei paesi partner, vengono qui segnalati alcuni aspetti particolarmente rilevanti in relazione all'operato delle regioni RUP e capofila, e relativi agli interventi inseriti nel campione. Questa analisi ha lo scopo di individuare atteggiamenti ed azioni che hanno contribuito significativamente all'ottenimento dei risultati, e che possono per tale motivo essere considerati contributi positivi per l'indirizzo delle azioni future:

- **Creazione di consorzi regionali estesi sul territorio italiano**, che hanno permesso di valorizzare le precedenti esperienze nelle aree di intervento, le reti partenariali già consolidate, e le eccellenze e le competenze territoriali offerte dalle regioni del Nord, favorendo così la futura sostenibilità dei risultati raggiunti. La regione **Basilicata** e la regione **Molise** si sono dimostrate attente a creare collaborazioni estese che, coinvolgendo le regioni italiane depositarie di competenze e di esperienza nel campo della cooperazione tra territori, facilitassero da un lato il raggiungimento degli obiettivi dei singoli interventi nei

paesi partner, dall'altro l'acquisizione e il rafforzamento di competenze da parte della regione stessa;

- **Valorizzazione delle eccellenze del territorio** regionale, di cui sono esempi la regione **Campania** grazie al coinvolgimento di LOGICA, e la **Puglia** con lo IAMB;
- Capacità di sviluppare ed orientare i vari interventi sviluppando **azioni sinergiche e di respiro strategico a livello nazionale**: è questo il caso dell'operato delle regioni **Campania** e **Puglia** in Egitto, nel quadro della promozione dell'esportazione dei prodotti agricoli egiziani nel bacino del Mediterraneo;
- **Il ruolo di raccordo** svolto dalla regione **Sardegna** in Marocco; in particolare, si sottolinea la rilevanza della figura del *focal point* (inizialmente previsto in tutti i paesi interessati dall'APQ, ed in seguito realizzata solo dalla Sardegna in Marocco), che ha monitorato e seguito l'attuazione degli interventi, favorendo la comunicazione con i partner grazie alla presenza *in loco*, e al tempo stesso apportando un contributo fondamentale dal punto di vista strategico grazie all'acquisita visione generale del Programma e della sua azione nel paese.

### **8.6 Alcune considerazioni derivanti dalla logica controfattuale all'interno delle interviste**

Nelle interviste, a complemento di alcune delle richieste di valutazione dei risultati di APQ in termini di contributo ai cambiamenti nelle diverse dimensioni della *governance*, sono state rilevate anche le percezioni degli interlocutori proponendone una formulazione che s'ispira (in termini, evidentemente, di richiamo e suggestione, più che di applicazione rigorosa) ai principi dell'approccio controfattuale, immaginando cioè la possibile evoluzione dello stesso aspetto in assenza del programma APQ. Questo tipo di valutazione è stata considerata per cinque aspetti specifici:

1. la capacità degli attori delle regioni italiane di lavorare insieme e darsi strategie condivise;
2. la capacità degli attori delle regioni italiane di promuovere la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale;
3. il rafforzamento del processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori partner;
4. lo sviluppo del sistema multilivello di *governance* territoriale nei territori partner;
5. la capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale.

**I risultati della rilevazione mostrano un notevole allineamento dei giudizi di tipo controfattuale alle valutazioni relative all'intensità degli impatti.** La quasi totalità degli intervistati ha valutato positivamente l'impatto del programma, dichiarando che in sua assenza lo scenario relativo all'aspetto specifico in oggetto sarebbe stato peggiore o anche molto peggiore.

**Le risposte sono decisamente orientate a considerare positivo l'impatto del programma, in special modo con riferimento agli effetti considerati per quanto riguarda l'Italia e la relazione fra territori italiani e nei paesi partner.**

**Qualche differenza si avverte nei giudizi di tipo controfattuale relativi al miglioramento delle capacità dei sistemi territoriali dei paesi partner di lavorare su strategie condivise di costruzione di partenariati internazionali** che sembrano mostrare una relativa maggiore debolezza del programma APQ nell'incidere sui processi in corso. Nello stesso ambito tematico, così come in relazione alla rafforzamento del partenariato e delle capacità di coinvolgimento di attori territoriali nel paese partner, tuttavia, si registra anche il numero maggiore di valutazioni che considerano molto peggiore il quadro immaginabile in assenza del programma APQ.

**Un sensibile allineamento dei giudizi di tipo controfattuale con quelli che potremmo chiamare "assoluti" è evidenziato dalla distribuzione congiunta dei due giudizi.**

In tutti i casi, la gran parte di coloro che hanno risposto considerando che l'APQ abbia "molto" o "abbastanza" contribuito al cambiamento della dimensione della *governance* territoriale toccata dalla domanda ha poi anche confermato che la situazione sarebbe stata peggiore, immaginando uno scenario attuale dove non fosse stato realizzato il programma.

Il confronto fra le due risposte mostra, inoltre, un'interessante evidenza: un numero consistente di interviste presenta, soprattutto in risposta alle domande relative ai cambiamenti nei paesi partner, un giudizio non elevato rispetto all'impatto del programma in termini di cambiamento, assegnando il giudizio "poco" o, in un caso anche "nessuno", e che, allo stesso tempo hanno segnalato come nel caso non ci fosse stato il programma la situazione sarebbe stata peggiore o molto peggiore.

Si tratta di casi in cui si può immaginare una percezione dell'effetto netto del programma superiore a quanto emerge dal semplice giudizio assoluto. Il programma, pur non avendo una portata decisiva nel determinare cambiamenti, avrebbe però, nella percezione degli intervistati, giocato un ruolo "tampone" di una certa importanza nell'evitare possibili peggioramenti.

Dall'altra parte, sono stati rilevati, anche se in misura molto ridotta, casi contrari e apparentemente contraddittori, dove a un giudizio positivo sul contributo dell'APQ al cambiamento corrisponde la segnalazione di una percezione di un ruolo non importante del programma, espressa immaginando uno scenario uguale in assenza dell'APQ.

Si può immaginare che questa combinazione, rilevata esclusivamente nelle domande relative agli effetti in Italia e sul rafforzamento del partenariato, indichi una percezione del ruolo estremamente marginale dell'APQ nel contribuire a processi in corso, avviati a prescindere dall'esistenza del programma, con cui comunque si trova allineato senza alcuna contraddizione.

Il dato può essere iscritto nella più generale differenziazione fra attribuzione e contribuzione di un determinato cambiamento ad una azione (politica o programma). In questo caso cioè si tratterebbe di giudizi che rilevano come l'APQ abbia contribuito a generare un effetto, che tuttavia non può essere attribuito unicamente allo stesso programma secondo un nesso causale diretto e netto.



## 9. Punti di forza e valenza strategica del programma APQ. Alcune indicazioni su elementi da valorizzare per il futuro<sup>56</sup>

Oltre al rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale in sé, espresse in termini delle "almeno" otto dimensioni strategiche, il Disegno di valutazione proposto evidenziava come occorresse fare riferimento anche ad altre prospettive complementari per analizzare quanto efficacemente il Programma si misurasse con le sfide di fondo del quadro politico e istituzionale di riferimento. In particolare, nell'individuare i principali punti di forza del Programma occorre far riferimento a una prospettiva di medio periodo, che tenga conto non solo degli obiettivi espliciti dei due Accordi di Programma Quadro, ma anche dell'evoluzione delle politiche e degli interventi dell'Unione Europea e dell'Italia verso i Paesi dei Balcani occidentali e della sponda sud del Mediterraneo.

### 9.1 Il quadro strategico di riferimento: l'approccio europeo e la politica italiana

A partire dalla programmazione 2007-2013, la Commissione Europea ha adottato un approccio presentato come innovativo per quanto riguarda i processi di adesione e preadesione dei paesi dei Balcani occidentali: il Programma di cooperazione transfrontaliera CBC IPA Adriatico (2007-2013), succeduto al programma Interreg III e al Nuovo Programma di Prossimità, ha raccolto tutte le attività di cooperazione transfrontaliera tra l'Italia e i Balcani occidentali in un unico strumento, caratterizzato da procedure unificate allo scopo di garantire una maggiore efficacia nel promuovere la dimensione regionale, senza perdere di vista le differenze nazionali e il diverso grado di avanzamento nel percorso di questi Paesi verso l'adesione<sup>57</sup>. Tra le aree tematiche prioritarie emergono quelle della promozione e valorizzazione delle risorse naturali e del patrimonio culturale e il rafforzamento delle reti informatiche e dell'informazione ed infrastrutturali, il che evidenzia - da questo punto di vista - un pieno allineamento degli assi tematici del Programma APQ rispetto a tale cornice.

In questo contesto, il ruolo strategico dell'Italia, in ragione della sua proiezione adriatica, è stato rilevante anche all'interno del Programma Sud-Est Europa (SEE), uno dei Programmi di cooperazione transnazionale attivi nel 2007-2013. Gli assi prioritari di intervento del SEE sono la protezione ambientale, l'innovazione tecnologica, il supporto all'imprenditorialità e lo sviluppo della logistica per le reti di trasporto primarie e secondarie.

Parallelamente alla cooperazione transfrontaliera all'interno dei Programmi UE, l'Italia ha elaborato una strategia nazionale di cooperazione nell'area balcanica complementare e, nelle intenzioni, sinergica rispetto al quadro strategico europeo. In questo quadro si iscrive anche l'iniziativa, avviata nel 2006 nell'ambito dell'Euroregione Adriatica<sup>58</sup>. Si possono, poi, segnalare due dei principali strumenti utilizzati nel quadro della cooperazione decentrata:

- la Legge 84/01, che ha funzionato nei primi anni 2000 per poi rimanere senza risorse e che ha cercato di dare all'azione italiana carattere di continuità, promuovendo lo sviluppo socio-economico e l'integrazione europea e fornendo alle Regioni e alle autorità locali un quadro strategico di riferimento per orientare le proprie azioni, caso unico in Italia. Anche in questo

<sup>56</sup>La stesura di questo capitolo ha tratto giovamento, oltre che delle revisioni da parte del team di ricerca, di puntuali osservazioni e integrazioni raccolte in occasione di appositi seminari, che hanno visto la partecipazione di Raffaella Coletti, Battistina Cugusi e Andrea Stocchiero.

<sup>57</sup>In particolare, un'importante novità risiede nel principio dei benefici comuni e nel fatto che i partner balcanici possono accedere a finanziamenti per realizzare attività concrete, il che consente una maggiore operatività del programma. Mentre prima, infatti, soltanto i territori Comunitari potevano accedere al FESR e le attività nei Balcani erano finanziate da CARDS, con problemi di coordinamento e quindi, di fatto, di realizzabilità degli interventi, nell'attuale programmazione i fondi FESR e IPA vanno su un capitolo comune, che può essere speso sia qui sia lì, con evidenti vantaggi in termini di operatività. Inoltre, le differenze nazionali non si perdono di vista perché naturalmente IPA lavora principalmente su base bilaterale e la CBC è una componente minoritaria.

<sup>58</sup>L'Euroregione è un'iniziativa delle regioni dell'area che stanno cercando di darsi un piano e delle azioni, senza poter però contare su finanziamenti propri. Per ora, quindi, ha una natura essenzialmente politica e istituzionale, che non si è ancora tradotta pienamente sul piano operativo. Di livello nazionale è invece l'Iniziativa Adriatico Ionica (IAI), che ha creato una piattaforma di confronto tra tutti i paesi dell'area, ma che parimenti risente dei limiti di una scarsa operatività dovuta alla mancanza di risorse per attività concrete. La IAI ha ottenuto l'interessamento e il sostegno di alcune regioni: in particolare, la regione Marche ha offerto la sede in Ancona per le attività di segreteria.



caso, insieme allo sviluppo socioeconomico, una delle priorità è rappresentata dalle azioni di tutela ambientale;

- il Programma SEENET, avviato verso la fine del primo decennio del 2000 nel quadro della legge 49/87, imperniato sulla cooperazione decentrata fra enti locali e articolato intorno ai temi dello sviluppo del turismo culturale, della valorizzazione del territorio e dell'ambiente naturale, del supporto alle PMI e alla cooperazione economica transfrontaliera, della pianificazione territoriale e dei servizi sociali.

Attualmente, la legge 49/87, pur con il noto problema dell'esiguità delle risorse, rimane come riferimento importante per le strategie nella regione e in particolare in alcuni paesi, come l'Albania, ha mantenuto un livello significativo di interventi. Infine, occorre sottolineare l'iniziativa italiana a favore della creazione della Macroregione Adriatica Ionica, che vede impegnato tutto il sistema nazionale - tanto il MAE quanto le regioni -, con l'obiettivo di creare una nuova strategia dove possano confluire in modo integrato i finanziamenti UE di diversi programmi tanto territoriali quanto tematici, con cofinanziamenti nazionali e regionali. L'auspicio è che con la prossima presidenza italiana dell'UE, nel 2014, possa concretizzarsi tale strategia, dando un segnale politico forte e una prospettiva innovativa per la cooperazione nell'area e favore dell'integrazione europea dei Balcani occidentali.

La cooperazione decentrata dell'Italia con la sponda sud del Mediterraneo è rimasta, invece, monopolio dell'azione su scala nazionale (e poco a livello di cooperazione decentrata) riconducibile alla legge 49/87, tenuto conto di programmazioni annuali e triennali che hanno sempre indicato la regione come prioritaria, ma è rimasta al contempo priva di riferimenti strategici nazionali paragonabili alla Legge 84/01, ed è rimasta poco sviluppata, se confrontata con la ricchezza dei rapporti politici, culturali ed economici che l'Italia intrattiene nella regione balcanica e che sono il frutto di un patrimonio di rapporti tra territori sviluppatosi a seguito degli eventi bellici e che, tramite la Legge 84/01, si è cercato di valorizzare e portare a sistema. È importante, tuttavia, considerare anche il determinante fattore delle profonde differenze nell'organizzazione amministrativa fra Italia e paesi della sponda sud del Mediterraneo, e la conseguente asimmetria istituzionale che rappresenta una delle maggiori criticità sia per la cooperazione decentrata italiana nell'area, sia per la cooperazione transfrontaliera dell'UE nella regione.

L'approccio europeo alla cooperazione con la sponda sud del Mediterraneo è oggi orientato dalla nuova Politica Europea di Vicinato (PEV), che riconosce ai "paesi vicini" condizioni particolari rispetto alle altre aree di cooperazione, in considerazione dell'obiettivo strategico di raggiungere nel medio periodo l'integrazione di queste aree nel mercato interno della UE. Tuttavia, tale quadro strategico di riferimento si è dimostrato insufficiente per rispondere alle esigenze dei paesi partner della sponda sud del Mediterraneo, preoccupati da una sempre più evidente proiezione della UE verso Est, dalle conseguenze di un'apertura dei mercati che non prevede una rinegoziazione delle misure a protezione della produzione agricola europea, e dal carattere fortemente bilaterale e non regionale di tale politica, gestita tramite il Programma ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), che si qualifica essenzialmente come uno strumento di assistenza bilaterale a supporto dei Piani d'Azione nazionali.

L'azione della PEV è stata affiancata nel 2008, da quella dell'Unione per il Mediterraneo (UpM), un organismo che dovrebbe caratterizzarsi per il maggiore sforzo di promozione di una *governance* a livello regionale (è stata, infatti, incoraggiata la partecipazione dei paesi del Golfo e della Lega Araba) con un focus sulle stesse tematiche già prioritarie per la PEV, in un'ottica di continuità con le esperienze di cooperazione già consolidate nell'area: cooperazione nei settori dell'ambiente, dei trasporti, della protezione civile. Un'iniziativa, quella dell'Unione per il Mediterraneo, che rappresenta di fatto un rilancio della strategia regionale Euro-mediterranea attiva sin dal 1995 nell'ambito del processo di Barcellona, rispetto al quale l'UpM ha una copertura geografica più ampia (incluso anche i Balcani), ma che, allo stesso tempo, ha sinora evidenziato grandi difficoltà di funzionamento, perché intrappolata nella situazione di stallo del conflitto israelo-palestinese, che inibisce il dialogo regionale e gli organi di funzionamento dell'UpM, e dalla scarsità di finanziamenti; difficoltà che si sono acuite con la crisi.

Le trasformazioni politiche, economiche e sociali in corso nella regione, in gran parte riconducibili al fenomeno delle cosiddette "primavere arabe" e che hanno colto impreparata l'Europa, di cui ha evidenziato i limiti e gli errori strategici delle politiche messe in campo sinora, pongono inoltre nuove sfide che la cooperazione italiana ed europea dovranno affrontare nell'immediato futuro, associando agli sforzi per promuovere l'integrazione economica un maggiore sostegno della democrazia e alla tutela dei diritti umani, da promuovere anche grazie al contributo fondamentale

che i processi di cooperazione decentrata e di partenariato territoriale multi-attoriale possono offrire alla diffusione di pratiche di *governance* territoriali inclusive e trasparenti.

## 9.2 La valenza strategica del Programma APQ nel quadro delle policies di contesto

Alla luce del quadro di riferimento qui brevemente accennato, oltre ai principali punti di forza dei due Accordi di Programma Quadro, già evidenziati nel corso dell'analisi relativa ai risultati ottenuti in relazione agli obiettivi del Programma, occorre evidenziarne le implicazioni e la valenza strategica per orientare le future azioni delle regioni italiane, nell'ambito della promozione dell'internazionalizzazione e della cooperazione allo sviluppo.

Un primo interessante aspetto emerge dal confronto con gli strumenti europei: la cooperazione transfrontaliera dell'UE "divide a metà" l'Italia, considerandone una parte eleggibile per la partecipazione al programma IPA Adriatico e un'altra per l'ENPI CBC Mediterraneo. Il differente approccio dei due APQ ha invece favorito la creazione di un "Sistema Italia" integrato, costituito dall'insieme delle regioni che si coordinano in sinergia sui temi della cooperazione decentrata e delle priorità strategiche regionali e nazionali. Ciò ha permesso il consolidamento di precedenti rapporti partenariali tra territori italiani e delle aree di riferimento, anche al di fuori dei criteri di eleggibilità dei programmi IPA e ENPI, ma soprattutto ha favorito la sperimentazione di nuove relazioni.

Riguardo a tale aspetto, va però sottolineata una probabile criticità che potrebbe presentarsi nell'immediato futuro relativamente alla sostenibilità delle reti partenariali create grazie all'APQ. Tali reti infatti, per favorire la partecipazione dell'Italia e dei paesi partner agli strumenti europei di preadesione e di vicinato, dovranno probabilmente modificarsi nella loro composizione per essere ammissibili, e quindi strategicamente rilevanti per i programmi suddetti. Da questo punto di vista diventa strategica l'iniziativa della macroregione adriatica ionica: se essa avrà luce, tutte le regioni italiane dovrebbero parteciparvi, riducendo quindi il pericolo di scomposizione dei partenariati. In sostanza, il Programma APQ ha fatto implicitamente propria l'idea che tutte le regioni italiane possano fare parte della macroregione, un'impostazione che potrebbe trovare ostacoli da parte della Commissione Europea e che invece l'Italia potrebbe coerentemente cercare di continuare a sviluppare.

È comunque interessante notare che la politica europea nel Mediterraneo sta sempre più rivalutando l'approccio a una *governance* globale della regione, come dimostra non solo la già citata UpM, ma anche la discussione in corso presso il Parlamento Europeo, che potrebbe condurre (certamente non nel breve periodo) ad un nuovo obiettivo strategico: la creazione di un'unica grande macroregione mediterranea comprendente Nord Africa, Balcani, Medio Oriente e Turchia, con possibili aperture verso il Mar Nero, da realizzare gradualmente a partire dalla Macroregione Adriatica che dovrebbe essere istituita formalmente nel 2013 o 2014, passando per uno step intermedio che preveda la creazione anche di una Macroregione Mediterranea occidentale, al momento ancora allo stadio di idea, al pari della macroregione del mediterraneo tutto. Da questo punto di vista, il Programma APQ ha evidenziato un limite d'impostazione: la scelta adottata è stata, infatti, quella di mettere in relazione più territori italiani con un singolo paese partner interessato, di volta in volta, dalla rete partenariale costruita su diversi assi tematici. In altre parole, con la necessità probabilmente di sperimentare l'approccio partenariale in forma più agevole, a mo' di palestra e di orientamento per costruire "le basi" in termini di capacitazione per le regioni italiane, non si è dato un carattere realmente regionale alla costruzione delle reti. Pur misurandosi su stesse sfide tematiche e, talvolta, rapportandosi alla medesima configurazione partenariale del sistema Italia, i paesi partner - della sponda Sud o balcanica - hanno dialogato bilateralmente, senza una visione - ma neanche occasioni di interlocuzione - a livello regionale. Ciò malgrado, un importante risultato del programma è il rafforzamento della cooperazione tra paesi della ex Jugoslavia: praticamente tutte le linee hanno ottenuto degli interessanti riavvicinamenti che potrebbero portare a delle iniziative congiunte, soprattutto nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. In particolare, un esempio concreto è l'interesse oggi del ministero dell'Ambiente della Serbia a promuovere collaborazioni tra amministrazioni di Serbia, Bosnia e Croazia, che si sono conosciute nell'ambito del programma APQ, per presentare nuove iniziative progettuali a valere su fondi IPA CBC sul tema della prevenzione del rischio idrogeologico connesso ai fenomeni di frana, anche senza il sostegno di partner esteri. Inoltre, il partenariato italiano sta cercando di promuovere azioni congiunte tra le Regioni per la candidatura assieme ai paesi interessati ad alcuni dei programmi di finanziamento

europei in campo ambientale per i quali tali territori sono eleggibili. Probabilmente, anche in relazione al quadro europeo di riferimento, un passaggio importante per dare continuità a quanto avviato con il Programma APQ sarà proprio orientare a un approccio al partenariato maggiormente regionale, posto che l'esperienza APQ ha rafforzato un linguaggio comune e un orientamento a dare risposte a sfide comuni, declinate nei cinque assi tematici, che si sono riproposte in tutti i paesi interessati dall'iniziativa.

Come già sottolineato, emerge una coerenza degli Accordi di Programma Quadro con le politiche europee e, soprattutto nel caso dei Balcani, con la strategia nazionale italiana: le tematiche ambientali affrontate dalla linea 2.3 (ambiente e sviluppo sostenibile) e quelle relative alla promozione di interconnessioni materiali e immateriali (linea 2.2) rappresentano per l'UE una priorità in entrambe le aree geografiche; in particolare, il miglioramento delle infrastrutture legate al trasporto delle merci è una condizione essenziale per permettere l'auspicata integrazione dei mercati nell'area.

L'analisi degli interventi condotti nell'ambito della linea tematica 2.3, coordinati dalla regione Basilicata, consente di analizzare alcuni dei punti di forza che hanno permesso al Programma di raggiungere risultati positivi in relazione al fondamentale asse della sostenibilità ambientale, sia in Italia sia nella maggior parte dei paesi partner: la valorizzazione di reti partenariali transnazionali preesistenti e la creazione di un partenariato interregionale in Italia, che ha favorito lo scambio di competenze specifiche. Attraverso il Programma di Accordo Quadro le iniziative progettuali si sono inserite in processi nazionali di riforma legislativa e programmazione in materia ambientale e socio-sanitaria. Le tematiche individuate corrispondevano a priorità primarie dei paesi partner: si è quindi stabilito un dialogo proficuo che in alcuni casi ha contribuito a definire gli assi strategici (tra gli altri, importanti in questo senso le azioni portate avanti nell'ambito dei PI/SPI 2.3 CHAECO in Marocco, 2.5 WHCB in Albania e Serbia, 2.5 MEHENET in Egitto), cercando di veicolare una visione della cooperazione tra territori non solo quale opportunità di co-sviluppo sul piano locale, ma anche quale strumento di indirizzo strategico e di integrazione tra l'Europa ed il Mediterraneo.

Sul fronte della sostenibilità ambientale, considerazioni di ordine più generale inducono a immaginare un'area di sviluppo fondamentale per arricchire in futuro l'approccio del Programma APQ, così da allinearla a quelli che sono gli orientamenti prevalenti oggi nel dibattito internazionale: in particolare, l'agenda di Rio+20 evidenzia come sia fondamentale costruire un'interrelazione permanente tra i tre pilastri dello sviluppo (crescita economica, sviluppo sociale, sostenibilità ambientale) che invece, nella prassi, continuano ad essere concepiti separatamente, quasi immaginandoli come aspetti settoriali distinti. Anche la Commissione Europea, come testimonia il Libro Verde del 2010 (*La politica di sviluppo dell'UE a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile. Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'UE*) sottoscrive questo ambizioso obiettivo strategico, che però non trova finora applicazione concreta; l'esperienza APQ è una riprova di un approccio che continua ad essere, al meglio, multisettoriale, basandosi sull'azione in parallelo su assi separati di intervento, anziché sull'intersettorialità che deve mettere in permanente relazione gli assi. Lo stesso apprezzabile profilo inter-istituzionale del Programma APQ, che coinvolge direttamente amministrazioni pubbliche regionali e amministrazioni dello stato centrale (MAE e MISE) potrebbe, ambiziosamente, prefigurare uno sviluppo di concertazione allargata sul piano orizzontale a diversi ministeri (a cominciare da quello dell'Ambiente) chiamati a costruire un disegno condiviso di politiche.

Un elemento fondamentale per l'ottenimento di risultati positivi del programma APQ è stato, infatti, soprattutto nell'ambito dei contesti nazionali caratterizzati da un processo di decentramento ancora agli inizi, la particolare configurazione istituzionale ed organizzativa del Programma: il supporto contestuale del MAE e del MISE ha fornito un inquadramento istituzionale che ha stimolato l'interesse e la collaborazione delle amministrazioni centrali dei paesi partner (in particolare per i paesi della sponda Sud del Mediterraneo), contribuendo a superare le difficoltà generate dalla mancanza di enti locali omologhi alle regioni italiane e proponendo una modalità di azione in molti casi più efficace rispetto a quelle classiche della cooperazione decentrata, in cui le regioni e gli enti locali non hanno alle spalle una copertura istituzionale di livello superiore articolata e diretta.

È pure da sottolineare lo sforzo del Programma nel favorire il rafforzamento della *governance* locale dei paesi partner, all'interno di un quadro di riferimento europeo che sostiene il decentramento nei paesi candidati o potenziali candidati per l'adesione. L'APQ ha agito in tal senso soprattutto grazie alla capacità di dialogare con gli altri interventi, favorendo - a livello, almeno, di programmazione strategica - coordinamento e complementarità con programmi ed interventi italiani

ed europei. Il Programma APQ Balcani si integra con il Programma di Assistenza Tecnica tra Istituzioni Italia-Albania (PATTI), il cui obiettivo è istituzionalizzare un modello “pilota” di partenariato strategico e assistenza tecnica con l’Albania, da riproporre negli altri paesi balcanici. Il PATTI cerca di mettere a sistema, per i settori dell’agricoltura, dell’ambiente, dell’energia, dei trasporti e dello sviluppo locale, le risorse umane e finanziarie delle singole istituzioni regionali e centrali italiane. Inoltre, il PATTI sostiene il governo albanese nell’individuazione di progetti finanziabili con i fondi IPA per la futura gestione dei fondi FERS-FSE e IPARD, avviando attività di informazione sui progetti europei prioritari e attività di formazione degli operatori.

L’opportunità offerta all’Italia dall’iniziativa pilota PATTI sta già dando primi risultati positivi. È stato, infatti, avviato il programma di partenariato con i ministeri albanesi dell’agricoltura, dell’ambiente, dello sviluppo locale (Interni) e dei trasporti. Hanno aderito al PATTI la regione Liguria per il settore sociale e la regione Basilicata per il settore ambiente, proprio in virtù della precedente positiva esperienza maturata con l’APQ. Il coinvolgimento del Ministero dei Trasporti albanese all’interno del tavolo ha tenuto conto anche dei risultati ottenuti ed esperienze acquisite grazie al progetto ITALBALK gestito dalla regione Campania.

La complementarità fra PATTI e APQ risiede soprattutto nella possibilità di integrare le risorse del Programma APQ con altri canali di finanziamento, allo scopo di dare continuità ai partenariati e alle iniziative avviate, fattore critico di vulnerabilità segnalato da molti intervistati in relazione alla dimensione della sostenibilità. Questo risultato è attribuibile alla flessibilità del Programma APQ che ha permesso di adattare la progettazione iniziale all’evoluzione del contesto locale. Le regioni hanno finanziato con fondi propri alcune iniziative pilota e azioni di ONG, grazie ai finanziamenti predisposti dalla L. 49/87, in particolare nei settori ambientale e sociale: un esempio ne è il Programma Integrato WHCB della linea 2.5, che si inserisce nel quadro delle politiche di welfare e promozione delle imprese sociali avviate dalla regione Emilia Romagna con la Legge 84/01, il Programma INTERREG IIIA e il SEENET (finanziato quest’ultimo dalla 49/87). Sono state inoltre varie le nuove proposte progettuali congiunte, elaborate soprattutto per i programmi di cooperazione transfrontaliera ENPI e IPA al fine di dare sostenibilità alle innovazioni realizzate nell’ambito dell’APQ. Da questo punto di vista, il Programma ha cercato di inserirsi all’interno delle strategie regionali, nazionali ed europee nell’area, con il proposito di capitalizzare le passate esperienze e la valorizzazione delle reti partenariali costruite in precedenza.

I progetti e i subprogetti della linea 2.2 (Interconnessioni materiali e immateriali) nel loro insieme hanno dato vita ad un complesso tentativo di rafforzare la capacità dei paesi partner rispetto alla gestione multilivello del territorio. La struttura stessa della progettazione delle iniziative richiedeva un raccordo istituzionale tale da sostenere i processi di internazionalizzazione delle economie. La linea tematica ha registrato una difficoltà di coinvolgere attivamente gli attori dei territori partner. In questo caso è importante osservare che il coinvolgimento dei sistemi economici è esso stesso un fattore fortemente influenzato dalla presenza sul territorio di un sistema istituzionale capillare e inclusivo.

I numerosi tentativi di contribuire allo sviluppo della *governance* multilivello nei paesi partner non hanno dato risultati univoci: se, da un lato, le difficoltà incontrate sono in parte attribuibili a situazioni di contesto non sempre favorevoli, è indubbio l’effetto frenante determinato dalla natura stessa del Programma, sviluppato con l’obiettivo fondamentale di accrescere competenze e capacità delle regioni italiane nei settori della cooperazione e dell’internazionalizzazione, e meno focalizzato sulle dinamiche nei paesi partner; l’intervento si differenzia quindi dalle classiche iniziative di cooperazione decentrata o territoriale, e si contraddistingue grazie ad alcune peculiarità, che emergono significativamente dal confronto con altri strumenti di cooperazione territoriale.

### **9.3 La valenza strategica del Programma APQ in relazione ad altre iniziative**

L’approccio negoziale che ha caratterizzato il periodo della creazione dei consorzi regionali e della progettazione degli interventi è stato decisivo nel contribuire al miglioramento della capacità di *governance* multilivello delle regioni italiane; il continuo dialogo tra regioni e con i ministeri coinvolti costituisce sicuramente un punto di forza del Programma, soprattutto se confrontato ad altri interventi, rispetto ai quali il punto di osservazione privilegiato del CeSPI - coinvolto, a diverso titolo, in attività di studio, valutazione e capitalizzazione - consente alcune considerazioni di analisi comparata.

In particolare, prendendo in considerazione il programma SEENET, che in parte condivide con l'APQ i focus geografico e settoriale, si possono fare alcune considerazioni, con una premessa che occorre però fare. Bisogna, infatti, partire dal sottolineare le differenze a monte nell'impostazione tra APQ e SEENET: mentre l'APQ ha un approccio più complesso di sistema, a partire dall'investimento e dalla presenza congiunta di MISE e MAE, e si caratterizza per l'obiettivo di migliorare le capacità di internazionalizzazione delle regioni obiettivo 1, il SEENET è un'iniziativa della cooperazione decentrata con un co-finanziamento MAE a favore dei partner locali balcanici, secondo un impianto più "classico" di cooperazione allo sviluppo. La comparazione possibile è quindi solo relativa e parziale. Tuttavia, ciò premesso, quello che si può dire è che le due esperienze, per motivi diversi, sottolineano come sia indispensabile un'ottima collaborazione istituzionale multi-livello per far funzionare bene questi programmi, sia dal lato italiano che da quello dei paesi partner (viste le asimmetrie esistenti), e come sia importante cercare una prospettiva più chiara di reciprocità secondo il principio dei benefici comuni. Da questo punto di vista, occorre riconoscere alcuni meriti al Programma APQ: considerando che esso coinvolge la quasi totalità delle Regioni italiane, rispetto a SEENET dove partecipano solo 6 regioni del centro-nord più la Provincia Autonoma di Trento, i risultati raggiunti in termini di costruzione di nuove reti/rapporti e il rafforzamento di quelli preesistenti caratterizza l'APQ come la prima esperienza ambiziosa ed innovativa in tal senso. La presenza di un organo centrale di indirizzo, rappresentato dal CIM e, a suo supporto, la presenza di un organo tecnico, come il GTM, insieme alla funzione specifica di accompagnamento amministrativo attribuita all'OICS e, almeno nella fase iniziale, quella di supporto tecnico e accompagnamento negoziale per la costruzione di progetti di partenariato attribuita al FORMEZ, sono da giudicare positivamente come specifica attenzione alla costruzione e consolidamento di uno spazio continuo di dialogo e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali.

D'altro canto, il processo negoziale avviato dal SEENET con i territori partner è stato più intenso e fruttuoso di quello intrapreso dall'APQ, dove la progettazione è stata nella maggior parte dei casi indirizzata dalla vocazione del "finanziatore" (ad esempio dalla volontà di valorizzazione delle eccellenze regionali), senza un adeguato processo negoziale che coinvolgesse anche i territori partner. Ciò, in parte, è riconducibile alla specificità dell'obiettivo strategico del Programma APQ che, è bene ricordarlo nuovamente, non si qualifica come iniziativa di cooperazione allo sviluppo, dove l'obiettivo prioritario è quello di contribuire allo sviluppo del paese partner dell'Italia, ma ha anzitutto l'obiettivo di sviluppo delle capacità delle regioni italiane (in particolare, le regioni del Mezzogiorno) di "identificare e definire interventi interregionali di cooperazione verso i paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali". È, tuttavia, indubbio, che in un disegno strategico di rafforzamento di *networking* internazionale - e, va ricordato, si tratta di una delle dimensioni di *governance* territoriale che ha maturato i risultati più apprezzati - l'equilibrio nel peso tra le diverse sponde del partenariato - qui e lì - è una condizione irrinunciabile per prospettive di sostenibilità nel lungo periodo che, non a caso, non ha registrato apprezzamenti comparabili, nell'opinione degli intervistati, a quanto ottenuto sul fronte del rafforzamento di *networking* internazionale.

A questo va anche aggiunto che spesso nei paesi mediterranei e balcanici i partner dei progetti, incontrati nel corso delle missioni di valutazione - al pari di quanto riscontrato nel caso di SEENET -, non hanno dimostrato di possedere una visione generale del Programma, con conseguente difficoltà nel coglierne gli aspetti strategici. L'importanza della valorizzazione della dimensione di Programma, certamente più difficile in programmi che - come in questo caso - sono finalizzati a valorizzare esperienze locali, può essere maggiormente apprezzata nel confronto con altre iniziative. La consapevolezza dell'insieme del Programma emerge infatti come un elemento centrale in altri programmi di cooperazione decentrata, come ad esempio nel programma CIUDAD (*Cooperation in Urban Development and Dialogue*), che riunisce attori locali provenienti dall'Unione europea e dai paesi partner vicini sia a Est che a Sud. CIUDAD veicola la dimensione programmatica dell'intervento soprattutto grazie all'esistenza di un ente specifico incaricato di coordinare il lavoro del programma e di mettere in contatto tra di loro gli attori dei differenti interventi, anche grazie alla previsione di una conferenza annuale, ma anche - ovviamente - grazie alla tradizionale attenzione della Commissione europea a darsi una visibilità e riconoscibilità internazionale.

Un altro caso degno di attenzione è quello del programma URBAL, che finanzia progetti che coinvolgono decine di territori di Europa e America Latina. A partire dall'idea guida della coesione

sociale, il programma URBAL accompagna le istituzioni impegnate nei progetti attraverso un costante lavoro di concettualizzazione, formazione, valutazione in itinere, capitalizzazione, promozione di incontri per l'interscambio di buone pratiche e per favorire la costruzione di nuovi partenariati, gestiti da un apposito Ufficio di Coordinamento e Orientamento costituito all'inizio del programma. Si tratta, a nostro avviso, di esperienze positive e che possono fornire indicazioni utili a superare i limiti dell'approccio APQ, programma nel quale, dopo un lungo periodo di accompagnamento alla progettazione da parte del FORMEZ, non si è svolta una funzione sistematica di raccordo, interscambio e, soprattutto, capitalizzazione “alla pari” fra istituzioni ed enti operativi dei paesi partecipanti. L'investimento nella creazione di strutture per dare seguito alle iniziative realizzate è una buona lezione che viene all'APQ dall'esperienza di URBAL.

#### 9.4 Indicazioni su alcune criticità del Programma APQ

In considerazione delle criticità emerse in relazione all'effettivo coinvolgimento dei territori mediterranei e balcanici partner dei due APQ, è interessante sottolineare l'approccio costruttivo adottato dal progetto 2.1 SPIIE in Egitto che, nell'alveo di una tematica di grande importanza per le strategie europee, ha cercato di contribuire a superare l'impasse politica della PEV su un tema centrale quale quello dei rischi di concorrenza in campo agricolo dovuti alla somiglianza delle produzioni e alla quasi identica stagionalità sulle due sponde del Mediterraneo, e di avere avviato un dialogo con le autorità egiziane sul tema. Il Programma ha dimostrato di essere in grado di fornire una cornice istituzionale, all'interno della quale si sono declinate le priorità strategiche di Italia ed UE in modo da dare una risposta alla richiesta di *ownership* dei processi da parte dei paesi partner, grazie a un continuo interscambio con le istituzioni locali coinvolte nell'individuazione delle priorità su cui concentrare l'azione. La collocazione strategica del progetto SPIIE è dimostrata peraltro dalla sua coerenza con la *Green Trade Initiative* (GTI) lanciata dal governo egiziano in collaborazione con UNIDO. Tale programma riprende e approfondisce la precedente iniziativa del Corridoio Verde, promossa dall'Italia mediante la conversione del debito egiziano. L'obiettivo della GTI è “incrementare e consolidare la produzione e la commercializzazione di prodotti ortofrutticoli freschi egiziani, sia nel mercato interno sia nei vicini mercati europei. In particolare, esso fornirà adeguata assistenza al settore agro-alimentare egiziano nel migliorare la qualità dei prodotti, secondo gli standard internazionalmente riconosciuti, nel favorire il collegamento tra le aree produttive e quelle commerciali sia in Egitto che nell'Unione Europea e nell'aumentare l'accesso ad adeguate risorse finanziarie da parte di tutti gli *stakeholder* coinvolti nella catena produttiva”.

Utile è stato il coordinamento dei vari interventi del Programma a livello nazionale: questo risultato appare strategicamente significativo soprattutto in un paese come l'Egitto, dove il ruolo della UE nel sostenere la riforma della politica e della società egiziane è stato spesso percepito negativamente in passato e considerato un tentativo di spingere il paese all'adozione di priorità dettate dall'esterno. L'attenzione alla costruzione di un percorso cooperativo che sia percepito da entrambe le parti come inclusivo, anche grazie alla condivisione degli obiettivi strategici che animano il processo, è un elemento centrale all'indomani della “primavera egiziana”: la *ownership* diventa condizione essenziale per avviare un dialogo fruttuoso con le nuove forze politiche emerse in seguito alle consultazioni elettorali, al fine di promuovere congiuntamente la sicurezza e la stabilità della regione. Anche l'esito degli interventi del Programma in Marocco risulta in tal senso interessante, avendo condotto ad un accordo politico generale di collaborazione in fase di formalizzazione tra due enti omologhi, la regione Sardegna e la regione di Tanger-Tetouan, in seguito all'attività svolta insieme nell'ambito delle linee 2.1 e 2.4.

Rispetto all'obiettivo di promozione dell'integrazione economica nella regione mediterranea, le criticità affrontate dal Programma sembrano essere riconducibili alla difficoltà di affrontare il tema dell'internazionalizzazione in maniera multidimensionale, promuovendo un processo che incorpori aspetti di natura economica, sociale, ambientale e culturale, così come vorrebbe da ultimo la nuova agenda di Rio+20, ricordata in precedenza. Il tessuto economico del territorio è stato coinvolto solo indirettamente, per mezzo dell'azione delle regioni e degli enti attuatori individuati per agire sul territorio: in considerazione di questi aspetti è possibile sottolineare che l'azione del Programma sulla promozione dell'internazionalizzazione si è rivolta essenzialmente alle amministrazioni regionali (che si riconfermano gli interlocutori privilegiati dell'APQ), con l'obiettivo di aumentarne la capacità di coinvolgere il proprio territorio ed in particolare i sistemi economici; in una tale ottica, il rafforzamento delle capacità delle regioni è inteso in una prospettiva centrata essenzialmente sulla pubblica istituzione locale, quale necessario presupposto alla successiva azione internazionale del territorio nella sua più complessa articolazione di soggetti.



Attività di promozione dell'internazionalizzazione sono state direttamente previste solo dagli interventi delle linee tematiche 2.1 (sviluppo socio-economico) e 2.2 (interconnessioni materiali ed immateriali) che si prestano maggiormente a sviluppare il focus relativo a integrazione economica. Nella maggior parte dei casi, il coinvolgimento degli attori economici è stato circoscritto all'organizzazione/promozione di incontri *business to business*, di missioni nei paesi partner e di workshop ed altri eventi a carattere promozionale ed informativo. Il programma APQ avrebbe potuto prevedere un sistema più innovativo per favorire un maggiore coinvolgimento diretto delle imprese private, ad esempio per mezzo di diversi strumenti e modalità di finanziamento di linee di credito accessibili - mediante la partecipazione a bandi - alle imprese del territorio interessate ad allacciare rapporti con i paesi mediterranei e, in questo, avrebbe sicuramente rappresentato un'innovazione interessante rispetto a linee consolidate di cooperazione internazionale.

Un'ultima interessante indicazione che una veloce ricognizione può offrire è quella di contribuire a contestualizzare l'operato delle Regioni, come nel caso della Sicilia, la cui azione all'interno del quadro dell'APQ (come RUP per la linea 2.1 in Tunisia) non ha rispecchiato, a parere di molti interlocutori intervistati e alla luce fattuale del completamento dei progetti, le aspettative. A valutare il ruolo della Regione all'interno dello scacchiere mediterraneo occorrerebbe considerare almeno l'esperienza di cooperazione transfrontaliera con la Tunisia, condotta nel quadro dell'ENPI CBC Italia/Tunisia (per cui è eleggibile solo la Sicilia), istituito contestualmente all'APQ (periodo 2007-2013). Si tratta, evidentemente, di un approfondimento che esulava dalle ambizioni di questa valutazione strategica che, occorre ripetere, non si prefiggeva di valutare individualmente i progetti, né le singole amministrazioni regionali coinvolte o gli assi tematici in sé, ma di intrecciare questi piani in termini funzionali ad una valutazione strategica complessiva del programma APQ, limitatamente alle dimensioni di *governance* territoriale per l'internazionalizzazione. Sullo stesso argomento, un ultimo elemento di ordine esterno al programma APQ che si può richiamare in chiusura è ricordare come sia stata proprio la Sicilia a guidare, insieme alla Sardegna, un processo finalizzato alla costituzione di un gruppo di cooperazione territoriale (GECT. "Archimed - Arcipelago delle Isole del Mediterraneo") che coinvolge le isole del Mediterraneo con lo scopo di riunire tutte le grandi regioni insulari poste a sud dell'UE, protese verso la frontiera meridionale. Il GECT ha sede a Taormina e ne sono membri le sette regioni che fanno parte della rete delle isole del Mediterraneo, Eurimed: Sicilia, Sardegna, Baleari, Creta, Corsica, Gozo e Cipro. Se l'utilità di strutture "potenziate" (come nel caso della regione Basilicata) è un aspetto importante di architettura istituzionale che il Programma APQ ha evidenziato per il rafforzamento delle capacità delle regioni meridionali, la regione Sicilia, attraverso questa soluzione offerta dall'opportunità del GECT, sta cercando di dare una risposta al problema su citato delle limitate capacità della struttura interna.

## 10. Lezioni apprese e indicazioni generali sul fabbisogno informativo. Una nota metodologica per gli sviluppi futuri

L'esperienza pilota di valutazione strategica condotta nel quadro dell'Accordo di Programma Quadro ha evidenziato una serie di interessanti indicazioni per integrare, nei programmi di cooperazione di rilevante carattere strategico, la funzione della valutazione d'impatto. Si tratta di creare le condizioni per permettere, **in modo sistematico e sostenibile**, di usufruire di chiavi di lettura appropriate e approfondite della portata e **rilevanza strategica** dei programmi stessi e della loro **riproducibilità e adattabilità** alle diverse condizioni di contesto (geografico, socio-economico, istituzionale e politico).

Alcuni degli assi metodologici su cui è stato articolato il disegno di valutazione sono di particolare utilità per guidare l'identificazione delle indicazioni ricavabili dall'esperienza. Fra questi, in primo luogo, la scelta di considerare la triangolazione fra materiali informativi di diverso ordine (percezioni, dati fattuali, narrazione) e l'utilizzo di un approccio aperto al contributo di tecniche di analisi quantitativa e qualitativa delle basi dati, dell'inserimento di una prospettiva controfattuale per l'analisi degli effetti e della ricerca del legame fra cambiamento e meccanismi innescati dal programma.

Un tentativo di generalizzazione dei risultati della sperimentazione metodologica utile al miglioramento della pianificazione dei programmi di cooperazione può essere tracciato evidenziando tre elementi principali:

1. il tema della natura asimmetrica dei dati,
2. il tema della visione condivisa delle variabili di interesse del programma,
3. il tema della applicazione di un approccio controfattuale.

### 10.1 L'asimmetria dei dati raccolti

Un esame della tipologia di dati e informazioni raccolte e utilizzate per l'analisi ha mostrato un'accentuata asimmetria nella quantità e qualità di informazioni riferibili al piano delle percezioni rispetto a quanto utilizzabile relativamente al piano dei dati fattuali e della narrazione dell'esperienza dell'APQ (documenti strategici, dibattito e *commitment* politico, media).

Il dato **conferma ampiamente le aspettative** dovute al tipo di variabili che entrano in gioco nella valutazione strategica di programmi complessi con obiettivi complessi o che si inseriscono in disegni più ampi di cambiamento e che, per questo, devono prendere in considerazione effetti a livello di sistema - istituzionale, politico, socio-economico, territoriale -, guardare agli aspetti di processo (in particolare, relazionale) oltre che ai risultati, misurare e analizzare cambiamenti nella sfera delle capacità e delle opportunità, eccetera.

L'utilizzo di dati riferibili principalmente al piano delle percezioni non è di per sé un elemento di debolezza né metodologica, né per la rilevanza dei risultati. Al contrario, in alcuni casi, lo stesso rapporto fra la diversa consistenza e natura dei dati raccolti rappresenta di per sé un dato per l'analisi. Tuttavia, quando la maggiore difficoltà di rilevazione per dati non puramente percettivi dipende principalmente dalla difficoltà di collegare il dato percepito ad una conferma fattuale o narrativa, tale evidenza rappresenta un'indicazione utile dal punto di vista metodologico che, anche in questo caso, rimanda alle potenzialità di miglioramento della funzione di valutazione strategica che si otterrebbero da una sua integrazione nella fase di pianificazione. Un'innovazione, quest'ultima, che faciliterebbe la raccolta di basi informative (documentazione, dati quantitativi, ecc.) sugli aspetti di interesse, contribuendo probabilmente ad una maggiore visibilità e comprensione della portata del programma (effetto sistemico, ruolo dei processi, crescita di beni relazionali, eccetera).

Da una parte, infatti, la rilevazione di dati con tecniche qualitative che coinvolgano osservatori privilegiati, se attivata già dalle fasi di studio di prefattibilità, consentirebbe l'**avvio di automatismi per la segnalazione e la raccolta di materiali informativi sulle variabili di interesse, alleggerendo costi e tempi della valutazione e accrescendo le possibilità di analisi e la robustezza dei risultati ottenuti tramite confronti e triangolazioni.**



Al contempo, lo stesso dato sull'asimmetria del tipo di informazioni raccolte fornisce un'indicazione sull'utilità, nell'ambito di realizzazione di iniziative di cooperazione che integrino già dalla fase di pianificazione la funzione di valutazione, di prevedere **forme di rilevazione a campione di dati relativi alle variabili strategiche di interesse, identificando opportuni indicatori e gruppi di riferimento per la selezione dei campioni già all'interno delle attività previste e finanziate in fase di studio di pre-fattibilità** e mantenendo i canali di comunicazione aperti nelle diverse fasi di realizzazione del progetto.

## **10.2 La visione condivisa delle variabili di interesse del programma**

L'inserimento delle attività di rilevazione dati in tutte le fasi delle iniziative, a partire dalle attività diagnostiche legate agli studi di prefattibilità, innoverebbe la **cultura della progettazione, ampliandone la capacità di guardare al ruolo strategico del programma e al suo inserimento nel quadro complessivo della politica di cooperazione e allontanando i rischi di autoreferenzialità che spesso caratterizzano le singole iniziative.**

Un elemento di debolezza emerso da questa specifica esperienza è l'**insufficiente definizione e condivisione fra gli stakeholder degli obiettivi strategici** nelle diverse fasi di avvio e realizzazione del programma e, di conseguenza, nei documenti di programma e progetto e, a cascata, nella cultura del programma che si è andata generando fra operatori e osservatori. Una loro chiara identificazione rappresenta un primo passo per favorire il monitoraggio e la valutazione delle capacità del programma di incidere su aspetti specifici. Si è, peraltro, riscontrato come in numerosi casi il singolo sub-progetto (l'unità che costituisce il programma) sia stato pensato e sviluppato in gran parte dai partner italiani, condizione che non facilita il processo di appropriazione da parte delle istituzioni locali e, più in generale, non risponde all'approccio consolidatosi ormai da molti anni nella cooperazione internazionale allo sviluppo che, per definizione, ha un *bias* opposto, in termini di obiettivi, rispetto all'APQ. Nel caso della cooperazione allo sviluppo, infatti, l'obiettivo prioritario è quello di contribuire allo sviluppo del paese partner dell'Italia (il macro-obiettivo 3, nella matrice del Disegno di valutazione); nel caso dell'APQ, invece, c'è un'enfasi sull'obiettivo di sviluppo delle capacità delle regioni italiane (in particolare, le regioni del Mezzogiorno) di "identificare e definire interventi interregionali di cooperazione verso i paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali" (macro-obiettivo 1).

Il tema si riallaccia alla questione, che verrà ripresa nel prossimo paragrafo, del tipo e qualità dei dati su cui concentrare l'attenzione e le attività di rilevazione. La chiara definizione degli obiettivi nella fase di pianificazione a partire dall'identificazione di quelli strategici a cui il programma intende contribuire a rispondere, dovrebbe rappresentare lo stimolo primario alla raccolta e analisi di dati e quindi alla identificazione di variabili e indicatori.

La condivisione da parte di tutti gli *stakeholder*, coinvolti nella fase di pianificazione, delle informazioni e dei dati di base, alla cui raccolta devono possibilmente essere chiamati a contribuire, è molto importante per la qualità della valutazione, **soprattutto in presenza di obiettivi complessi e non collegabili immediatamente a indicatori quantitativi.** Una visione chiara del quadro di riferimento strategico, della volontà dichiarata dell'iniziativa di incidere su di esso e dei processi e meccanismi che la stessa iniziativa mette in campo per generare cambiamenti, contribuisce a costruire **una "cultura" del programma all'interno della comunità di stakeholder coinvolti.** Ciò contribuisce ad aumentare la qualità dei dati rilevabili per la valutazione.

## **10.3 L'applicazione di un approccio controfattuale**

Una delle sfide di maggiore interesse per la sperimentazione di metodi di valutazione strategica in iniziative di cooperazione complesse è l'utilizzo congiunto di tecniche di analisi, sia di tipo qualitativo sia di tipo quantitativo, e l'inserimento della logica controfattuale nell'analisi degli impatti. **La valutazione di interventi complessi amplifica, infatti, la difficoltà di risolvere il problema dell'attribuzione, al contributo dell'iniziativa, dei cambiamenti riscontrati e riferibili, cioè di determinare un nesso di causalità fra iniziativa e variazioni delle variabili risultato in assenza di dati sperimentali.**

Questo aspetto affianca il tema centrale della qualità, attendibilità e completezza dei dati necessari a conferire efficacia alla attività di valutazione, alle considerazioni già evidenziate sulla necessità di prevedere la raccolta di informazioni e dati riferiti alle variabili strategiche di interesse fin dalle fasi di avvio dell'iniziativa.

In particolare, il riferimento alla logica controfattuale – che porta a confrontare quel che è avvenuto con quel che sarebbe stato senza il progetto – presuppone di qualificare la base dati in senso sia diacronico sia sincronico. È, cioè, particolarmente importante poter disporre di:

- dati che comprendano almeno un periodo antecedente e un periodo sufficientemente distante nel tempo dal momento dell'implementazione delle azioni rispetto alle quali si intende misurare l'attribuzione della variazione delle variabili,
- dati relativi alle stesse variabili misurate su popolazioni, sistemi, istituzioni o territori (o campioni di esse/essi) che beneficino in misura diversa o in tempi diversi delle dette azioni.

Inoltre, anche nella scelta delle variabili di interesse occorre definire e disporre di dati su due gruppi distinti di variabili che comprendono:

- le variabili che misurano l'impatto da individuarsi in funzione degli obiettivi identificati nel disegno di valutazione strategica,
- il gruppo delle variabili di controllo, cioè delle variabili che, sulla base della teoria sottostante, vengono messe in relazione con le variabili di impatto e che comprendono sia variabili osservabili sia eventuali *proxy* di variabili latenti non osservabili.

**La condizione ideale è rappresentata dalla disponibilità di serie storiche per la realtà su cui l'iniziativa intende incidere e la realtà utilizzabile come area di controllo.** Ciò consente di analizzare l'impatto del programma sulle traiettorie evolutive delle variabili, cioè tenendo conto non solo dell'effetto del programma in termini assoluti, ma anche sulla velocità di variazione nel tempo delle variabili stesse che può, in alcuni casi rappresentare uno – o il solo – dei cambiamenti introdotti dalla realizzazione dell'iniziativa. In mancanza di serie storiche, indicazioni più grossolane, ma indicative delle diverse velocità di variazione delle variabili, sono ricavabili utilizzando eventuali dati riferibili almeno a tre momenti di cui almeno uno relativo a un periodo precedente l'implementazione del programma o uno successivo.

L'integrazione della raccolta di dati e informazioni anche di ordine strategico nei diversi momenti della vita dell'iniziativa consente di migliorare sensibilmente le possibilità di applicare tecniche quantitative e metodologie di valutazione di impatto che applicano la logica controfattuale, attraverso metodi quasi sperimentali. Anche per questo aspetto, l'innesto di attività di rilevazione nelle attività del programma, rappresenta una possibilità di **abbattere i costi della valutazione, riducendo il bisogno di rilevazioni ad hoc** e, in particolare, attività di raccolta ex post di dati relativi alla cosiddetta linea di base, attraverso diverse tecniche di raccolta di dati secondari (RECALL, *Participatory Rapid Assessment*, interviste qualitative a osservatori privilegiati).

La raccolta di dati presso gruppi di controllo rappresenta un ulteriore elemento di sfida per la sperimentazione metodologica. Anche per questo aspetto, **risulta altamente opportuno prevedere, già nella fase della raccolta delle informazioni e dei dati utili allo studio di prefattibilità, l'allargamento dell'universo di riferimento anche a gruppi di controllo.**

In funzione della natura dell'iniziativa, sarà possibile individuare unità campione di diversa natura (istituzioni, aree geografiche, gruppi sociali, settori economici, individui, eccetera), così come sarà, ovviamente, altamente variabile anche il criterio di individuazione del gruppo di controllo, che, di volta in volta potrà comprendere unità campione in ambiti geografici diversi da quello interessato dall'iniziativa o soggetti della stessa area che siano omogenei per le variabili di controllo ritenute rilevanti e diversi in funzione del rapporto con l'iniziativa.

In ogni caso, la qualità dei dati rimane anche qui di importanza primaria, introducendo la questione della omogeneità dei dati provenienti da contesti diversi, che diventa oltremodo sensibile quando entrano in gioco realtà geografiche e nazionali differenziate. Nei casi di programmi regionali con componenti di *institution building* si presentano interessanti opportunità di **collegare le attività di valutazione alle iniziative di capacity building, coinvolgendo gli organismi statistici nei paesi coinvolti.** Allo stesso modo, un notevole salto di qualità si potrebbe ottenere collegandosi ad altre iniziative di assistenza tecnica e *capacity building* nelle stesse aree allo scopo di creare una rete di consulenza e scambio di informazioni e dati.

Fra le attività utili fin **dalla fase di avvio delle iniziative, risulta pertanto opportuno includere un esame della letteratura scientifica sul tema specifico delle problematiche di tipo statistico inerenti l'area geografica e/o asse tematico oggetto dell'iniziativa e l'eventuale ricognizione delle fonti di dati disponibili ai diversi livelli** internazionale, regionale, nazionale e sub-nazionale. Facendo ciò, dovrebbero essere evidenziate, sulla base delle esigenze del programma di valutazione, le principali carenze e disomogeneità sul piano della qualità e della completezza, nonché elementi che sulla base della disponibilità di basi dati di buon livello qualitativo, contribuiscano a orientare la scelta fra diverse opzioni metodologiche.

#### ***10.4 La creazione di basi dati utili alla valutazione strategica***

Sulla base dell'esperienza specifica, è, inoltre, possibile identificare alcuni elementi di maggiore interesse su cui si dovrebbe senz'altro concentrare la pianificazione di modalità di rilevazione dati integrata nella vita del programma e mirante, come in questo caso, a fornire la base dati necessaria alla valutazione strategica di programmi di cooperazione territoriale.

Come osservato nei paragrafi precedenti, una chiara definizione e condivisione degli obiettivi strategici del programma rappresenta un fattore basilare per allargare lo spettro delle fonti di dati, arricchendola con raccolte di documentazione e di elementi fattuali. L'esperienza della presente sperimentazione suggerisce un primo elenco di variabili su cui, in un'ottica di integrazione delle attività di valutazione nella vita del progetto, sarebbe opportuno concentrare gli sforzi per costituire basi dati complete di riferimenti non esclusivamente percettivi.

Questa dovrebbe prendere in considerazione, per le variabili utili a misurare gli effetti su:

- 1) La capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, coinvolgendo risorse e competenze specifiche presenti su ogni territorio. A questo riguardo, sono utili:
  - a. Serie storiche relative al volume delle risorse mobilitate a livello regionale per attività di cooperazione internazionale, dettagliate per:
    - i. settore,
    - ii. area geografica,
    - iii. modalità di finanziamento,
    - iv. quote di cofinanziamento e cofinanziatori dell'iniziativa,
    - v. enti attuatori.
  - b. Documenti sottoscritti a seguito dei progetti da amministrazioni regionali relativi a iniziative comuni tra regioni e tra regioni e settore privato nel campo del sostegno alla internazionalizzazione/cooperazione internazionale.
  - c. Nuovi documenti normativi regionali relativi a strumenti regionali di sostegno all'internazionalizzazione/cooperazione, creazione/rafforzamento di enti partenariali o nuove strutture di supporto a enti pubblici e privati finalizzate al sostegno a internazionalizzazione/cooperazione.
  - d. Serie storiche relative alla dotazione di risorse umane qualificate nelle strutture regionali dedicate alle attività internazionali, eventualmente dettagliate per settori e aree geografiche di competenza.
- 2) Il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori partner, per il quale sono fonti informative preziose:
  - a. Documenti relativi alla creazione/miglioramento di enti partenariali o nuove strutture di supporto a enti pubblici in Italia e nei territori partner.
  - b. Serie storiche relative al volume di scambi commerciali e investimenti, ma anche culturali, fra i due territori specifici (dettaglio regionale, provinciale, di distretto produttivo).
  - c. Documenti relativi ad accordi, iniziative congiunte, collaborazioni con il territorio partner di natura politica, economica culturale, di interscambio tecnologico,

formativo, eccetera.

- 3) Lo sviluppo del sistema di *governance* territoriale nei territori partner, rispetto al quale sono fonti importanti:
- a. Documenti relativi alla creazione di nuovi servizi o innovazione di quelli esistenti all'interno della struttura delle autorità nazionali/locali, in particolare per quanto riguarda le linee del Programma e, in generale, le attività di partenariato internazionale.
  - b. Documenti relativi alla creazione/rafforzamento di enti partenariali e strumenti di sostegno all'internazionalizzazione/cooperazione in seguito alla partecipazione al programma.
  - c. Documenti relativi alla creazione di nuovi spazi istituzionali per la partecipazione degli attori territoriali (istituzioni subnazionali, settore privato, società civile) ai processi di rafforzamento delle relazioni con i partner internazionali.

## **Sezione 4**

## **Appendici**

## 11. L'analisi dettagliata dei risultati dell'indagine

### 11.1 Governance multilivello e partenariato sul territorio in Italia

#### 1 Introduzione

Le risposte fornite nel quadro del primo obiettivo del Programma hanno permesso di analizzare alcune delle principali sfide di fondo dal punto di vista del miglioramento della capacità strategica dei sistemi territoriali del nostro paese di fare cooperazione internazionale e internazionalizzazione economica. A tal fine, si è cercato di cogliere i risultati ottenuti nell'accrescimento delle competenze e delle capacità di cooperazione delle regioni italiane, e in particolare di quelle del Mezzogiorno, e il contributo apportato alla valorizzazione delle competenze degli attori territoriali.

Le prime due domande del questionario hanno permesso la raccolta e la sistematizzazione di informazioni relative a due aspetti chiave da considerare per affrontare il tema della *governance* territoriale:

- Sul piano interregionale, il miglioramento del raccordo tra le regioni nel quadro del sistema Italia o, in altre parole, del rafforzamento delle capacità degli attori regionali di lavorare assieme e darsi strategie condivise, di sfruttare sinergie e competenze specifiche presenti sui rispettivi territori;
- Sul piano intraregionale, il contributo alla capacità dei singoli sistemi territoriali di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio.

Queste domande sono connesse, più o meno direttamente, alle prime due dimensioni individuate nel Disegno di valutazione riguardanti, rispettivamente, il tema della *governance* multilivello e del partenariato sul territorio. Nell'indagare le forme di collaborazione interregionale avviate o sostenute dal Programma, si è cercato quindi, da una parte, di approfondire come sono mutati i rapporti multilivello tra le diverse istituzioni e la loro capacità di convergere verso un sistema integrato che garantisca, tra regioni italiane e con i partner esteri, una visione strategica per la definizione di priorità coerenti e condivise, l'articolazione di azioni sinergiche e una maggiore allocazione di risorse istituzionali. Dall'altra, l'analisi delle capacità delle regioni di coinvolgere e favorire gli attori del territorio in azioni di cooperazione internazionale ed internazionalizzazione si è concentrata sulle diverse modalità strategiche, operative e di compartecipazione finanziaria adottate per il coinvolgimento degli stessi attori.

In totale, sono stati compilati 50 questionari relativi all'obiettivo 1, frutto di interviste a responsabili istituzionali e operatori di enti attuatori italiani coinvolti a vario titoli nei 18 PI/SPI selezionati nel campione. In considerazione dell'interesse rivestito da alcuni progetti in Tunisia e Bosnia, sono state incluse alcune interviste a referenti in Italia per raccogliere informazioni aggiuntive riguardo a questi due paesi.

Oltre alle informazioni ricavate dalle interviste, alcuni dati integrativi sono stati forniti dall'analisi del database descrittivo contenente le informazioni relative alla composizione dei partenariati (regioni, enti attuatori, partner esteri istituzionali e tecnici) dei progetti integrati e dei subprogetti, e all'allocazione dei finanziamenti FAS e cofinanziamenti tra gli enti attuatori.

## *2 L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?*

Alla prima domanda del questionario hanno risposto la totalità degli intervistati: 50 risposte su 50 questionari compilati<sup>59</sup>. A tale proposito, va sottolineato che nel rispondere a questa domanda una parte degli intervistati ha anticipato tematiche e risposte oggetto delle domande successive. Il team di lavoro ha curato, quindi, lo spostamento e la contestualizzazione, dove appropriato, degli argomenti non rilevanti in questa sezione.

La risposta alla domanda chiusa sul contributo del programma all'ampliamento delle capacità di cooperazione interregionale per le attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale ha ottenuto un punteggio medio totale di 2.08, corrispondente ad un giudizio leggermente superiore ad "abbastanza" in una scala quantitativa che va da -1 (l'intervento dell'APQ ha generato effetti negativi sulla *governance* interregionale) a 3 (l'APQ ha contribuito molto positivamente allo sviluppo della *governance* interregionale). Il dato è relativamente uniforme se si considerano i diversi gruppi di intervistati. In particolare, la media delle risposte fornite dal gruppo di interlocutori che hanno espresso giudizi sulla base di una visione generale del programma (2.15), cioè coloro che rivestivano un ruolo più di "regia" strategica del Programma anziché di attuatori di specifici interventi, ricalca quasi esattamente la media totale. È altresì importante notare che nessun intervistato ha attribuito un valore nullo o negativo agli effetti dell'APQ sulla *governance* interregionale. Ciò ha contribuito a ridurre la dispersione delle risposte attorno al valore medio, dando quindi una maggiore rappresentatività al risultato di tendenza centrale. Si può quindi affermare che la percezione degli intervistati, relativamente al conseguimento di uno degli obiettivi principali del Programma è senza dubbio positiva.

La gran parte degli interlocutori ha sottolineato l'innovazione rappresentata dall'abbandono di un approccio "unilaterale" alla cooperazione delle regioni, a favore di una maggiore integrazione e conoscenza tra gli operatori, istituzionali e non. In particolare, il lungo periodo di interazione trascorso dalla formulazione dei primi progetti alla loro implementazione e chiusura, ha permesso l'instaurarsi di legami stabili tra le varie amministrazioni regionali ed enti coinvolti, con delle ricadute importanti anche sul piano della sostenibilità, come vedremo meglio più avanti.

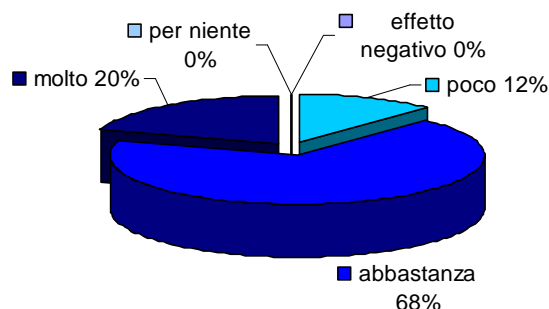
Ad un'analisi più approfondita delle risposte aperte fornite durante le interviste, vengono però alla luce alcuni limiti del programma, quali ad esempio che le sinergie si sono rafforzate solo dove già esistenti, e che la creazione di nuove reti ha coinvolto solo una parte dei soggetti e dei territori interessati dal Programma; spesso infatti le Regioni e gli enti attuatori non hanno fatto altro che concentrarsi su un singolo aspetto della gestione di un PI, procedendo parallelamente nell'implementazione delle attività. Emerge dunque, in sintesi, una debolezza del coordinamento tra linee, tra progetti all'interno delle linee o tra subprogetti all'interno dei progetti sulla quale torneremo più avanti.

---

<sup>59</sup> Si ricorda che l'Obiettivo 1 del questionario è stato somministrato solamente ai componenti italiani del campione, mentre gli Obiettivi 2 e 3 sono stati somministrati sia agli italiani che ai partner esteri.

**Fig. 16 – Ripartizione percentuale delle risposte alla domanda 1.1**

**L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?**



I meccanismi più importanti attraverso i quali sono stati conseguiti i principali risultati positivi sul piano della cooperazione interregionale, a detta degli intervistati, sono stati: (1) le possibilità offerte dal programma di conoscere nuovi interlocutori, nei rispettivi settori di intervento; (2) l'attivazione e il rafforzamento di conoscenze a livello interpersonale; (3) il ruolo trainante di alcuni enti attuatori e alcune regioni con maggiore esperienza di attività internazionale; (4) l'integrazione tematica delle competenze tra le regioni e/o gli enti attuatori.

Un dato che emerge con forza dalle risposte fornite sul piano dei meccanismi, attraverso i quali il programma ha accresciuto la collaborazione interregionale, riguarda la dimensione interpersonale. I numerosi tavoli di progettazione degli interventi e i consorzi creati tra le regioni nella fase operativa, dilatati in un periodo di circa sette anni, hanno favorito la nascita di una fitta rete di relazioni informali, che vanno ben al di là della singola esperienza dell'APQ.

La conoscenza e la costruzione di rapporti tra operatori si è sviluppata soprattutto per quanto concerne la dimensione tematico-settoriale, in quanto il programma è stato costruito con il criterio delle linee tematiche. Ciò ha favorito l'aggregazione di esperti nei rispettivi settori di riferimento (trasporti, sviluppo locale, ecc.) e molti intervistati hanno sottolineato le nuove possibilità di collaborazione apertesesi grazie all'APQ con altri enti operanti in settori affini, che consolideranno ulteriormente le relazioni umane e professionali createsi.

Un ruolo minore è stato giocato dalla dimensione geografica. Infatti, mentre in una fase iniziale i diversi esperti tematici parteciparono a missioni congiunte nei singoli paesi, permettendo quindi una certa comunicazione tra diverse linee tematiche, successivamente questo ruolo di *trait d'union* è rimasto esclusivamente in capo ai referenti regionali con un ruolo di RUP o RAP e ai ministeri centrali.

Altri aspetti importanti che fanno chiarezza sul funzionamento del programma riguardano: (1) il ruolo giocato dagli enti attuatori, specialmente per quanto riguarda gli enti con esperienza pregressa in attività di cooperazione e gli enti con carattere di eccellenza; (2) le modalità di costruzione dei partenariati interregionali e di coordinamento dei progetti integrati.

Una riflessione preliminare, suggerita da molte interviste, è che il coordinamento tra partner a livello interregionale ha funzionato meglio quando il partenariato di progetto si è rivelato non troppo ampio, evitando così il rischio della dispersione e frammentazione delle iniziative. Tale problema è stato registrato soprattutto per ciò che riguarda le attività della linea 2.1, sia verso i Balcani che verso il Mediterraneo. Infatti, i progetti integrati della linea 2.1 scontavano non solo l'ampia partecipazione di attori propria delle iniziative di internazionalizzazione economica – per un'analisi più approfondita della quale si rimanda al prossimo paragrafo – ma anche un'ulteriore suddivisione su base geografica (Linea 2.1 Albania, Linea 2.1 Egitto, ecc.), che ha probabilmente reso ancora più complessa la comunicazione e l'integrazione tra le iniziative.

Una modalità che si è invece dimostrata particolarmente efficace per la costruzione e gestione dei partenariati interregionali, è stata definita da un intervistato "integrazione tematica delle competenze" tra enti attuatori. Quando è stata applicata con successo, all'interno dell'attività delle



diverse linee, tale integrazione è riuscita a valorizzare la complementarità tra il *know-how* di diversi enti del Sud e del Centro–Nord per rispondere alle esigenze dei partner esteri e per favorire l'apprendimento reciproco.

Una linea tematica che ha dato interessanti risultati in questa direzione, sia nei paesi dei Balcani occidentali che del Mediterraneo, è la linea 2.3 Ambiente e Sviluppo sostenibile. Essa ha infatti goduto della presenza nel partenariato di alcuni enti eccellenti con precedente esperienza internazionale che hanno facilitato le relazioni partenariali, mettendo a disposizione i rapporti pregressi con i paesi partner. Se a questo si aggiunge che i partenariati di progetto, anche per la natura specialistica delle tematiche affrontate, non erano particolarmente estesi, e che le regioni hanno partecipato con quote finanziarie simili che hanno garantito una “responsabilità condivisa” dei progetti, si comprendono importanti determinanti del buon funzionamento degli stessi.

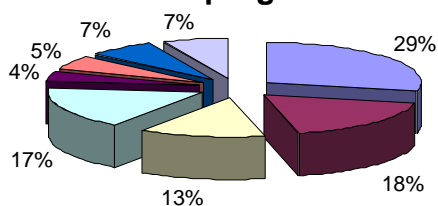
Tale risultato è particolarmente rilevante se si considera che l'integrazione orizzontale tra regioni diverse è stata conseguita in modo più efficace in ambiti notoriamente caratterizzati da un approccio *top-down* da parte delle amministrazioni centrali, quali la cooperazione in campo ambientale o dei beni culturali, dove quindi la cooperazione interregionale non era stata in passato sperimentata.

Quando, invece, è stato concesso poco o nulla, in fase di negoziazione, alle richieste di altre regioni o enti per una maggiore integrazione tematica, evitando così una “contaminazione metodologica” potenzialmente feconda tra enti operanti in campi affini (quali, ad esempio, la cooperazione allo sviluppo, l'animazione e il *marketing* territoriale e lo sviluppo locale), i partenariati interregionali si sono rivelati meno efficaci. Nelle parole di un ente attuatore coinvolto nelle attività della Linea 2.1, il concetto è stato efficacemente sintetizzato come segue: “mi ero avvicinato all'APQ per acquisire una nuova metodologia, invece vi abbiamo apportato la nostra”. Spesso tale situazione ha coinciso con una forte allocazione finanziaria da parte di una regione, che ha avuto l'effetto di deresponsabilizzare le altre regioni partecipanti e di lasciare nelle mani della regione capofila l'onore, ma soprattutto l'onere, di governare il processo partenariale, senza poter contare sul valore aggiunto derivante dal pieno e convinto coinvolgimento di enti di altre regioni.

Passando ad analizzare le risposte alla domanda 1.1.6, relativa ai principali risultati ottenuti, o concreti cambiamenti attribuibili al Programma, hanno ricevuto il maggior numero di risposte i seguenti aspetti: (1) “Avvio/ aumento/ miglioramento di iniziative comuni tra regioni e tra regioni e settore privato a seguito dei progetti”; (2) “Creazione/intensificazione dei tavoli inter-regionali” e (3) “Aumento del numero di consorzi costituiti con altre Regioni per attività di cooperazione e internazionalizzazione”. Al contrario, hanno ricevuto una bassa percentuale di risposte le due voci che cercavano di cogliere la convergenza tra regioni e ministeri centrali delle strategie e dei documenti di programmazione, nonché degli eventuali protocolli strategici sottoscritti. Un dato significativo riportato da più di un intervistato nelle risposte aperte alla voce “altro” riguarda l'intensificazione dei rapporti non formalizzati tra le regioni e con i Ministeri.

**Fig. 17 - Ripartizione percentuale delle risposte alla domanda 1.1.6**

**Fatti, evidenze e concreti cambiamenti attribuibili al programma APQ**



- Avvio/aumento/miglioramento di iniziative comuni tra regioni e tra regioni e settore privato a seguito dei progetti.
- Creazione/intensificazione dei tavoli inter-regionali
- Aumento convergenza fra i documenti di programmazione e linee-guida regionali e/o fra queste e quelle della DGCS/MAE e del MISE
- Aumento del numero di consorzi costituiti con altre Regioni per attività di cooperazione e internazionalizzazione.
- Aumento dei bandi vinti in consorzio con altre Regioni.
- Aumento del volume di risorse mobilitato per attività di cooperazione tramite raccordo fra regioni.
- Creazione/miglioramento di Protocolli strategici con ministeri centrali e altre Regioni.
- Altro

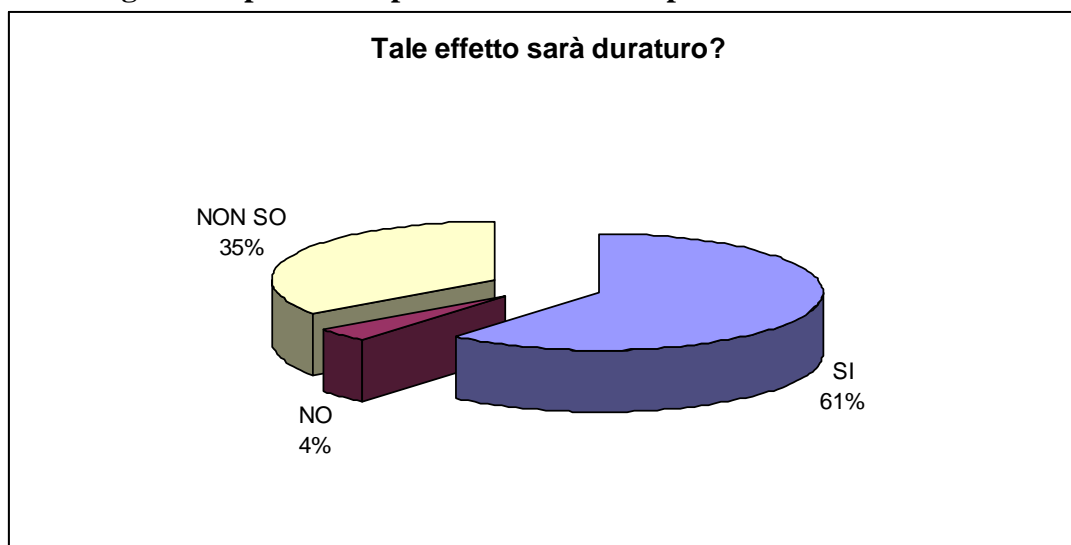
L'interpretazione di questi dati conferma le osservazioni già svolte a proposito dei meccanismi di conseguimento dei risultati. Nell'ambito del programma sono state realizzate modalità di coordinamento operativo a geometria variabile che, a seconda delle capacità degli enti attuatori e delle regioni responsabili, sono state più o meno efficaci nella gestione dei progetti. Viene inoltre di nuovo rimarcata l'importanza che il programma ha avuto sul piano della dimensione dei rapporti informali o interpersonali tra operatori. Ma, come emerge chiaramente dal dato relativo alla convergenza tra la programmazione delle regioni e tra queste e il MISE e il MAE/ DGCS, indicato solamente dal 13% degli intervistati, e dal dato sulla creazione di protocolli strategici tra ministeri e regioni (7% delle risposte), il programma ha scontato un'evidente debolezza nella finalizzazione di documenti e strumenti formali in grado di indicare una visione di lungo periodo coerente e condivisa tra le regioni. In conclusione di paragrafo si tornerà più diffusamente su questo punto.

Tali indicazioni sono state poi dettagliate nella risposta alla domanda 1.1.7. Infatti, tra le principali fonti a sostegno dei giudizi riportati nelle domande che precedono, sono stati indicati: (1) la presentazione congiunta tra più regioni di richieste di finanziamento su bandi IPA ed ENPI di cooperazione transfrontaliera e, in minima parte, (2) la sottoscrizione di accordi di partenariato con altre regioni e con i ministeri. In virtù degli obiettivi originari del programma, che miravano a sostenere la convergenza delle regioni italiane nell'azione verso i paesi dell'area di vicinato e di preadesione, va qui evidenziata l'importanza che assume la presentazione di proposte congiunte e la predisposizione di accordi partenariali. Il fatto che, però, non siano stati ancora vinti dei progetti congiunti nei vari programmi di cooperazione transfrontaliera deve essere attribuito anche ai forti ritardi accumulati dall'APQ nell'avvio delle attività progettuali, che non ha reso possibile la partecipazione ai primi bandi usciti. Sarà interessante verificare la percentuale di ammissione ai finanziamenti delle proposte presentate.

Relativamente alla sostenibilità degli effetti conseguiti, hanno risposto positivamente il 61% degli intervistati. Permane dunque un alto numero di intervistati che non sa, o sceglie di non rispondere, alla domanda, offuscando quindi in parte il giudizio positivo sul conseguimento del primo obiettivo del Programma, se visto in una prospettiva di lungo periodo. Anche questo dato sembra confermare l'interpretazione secondo la quale il programma sconta la mancanza di una visione strategica condivisa e di concreti elementi in grado di assicurare e garantire la prosecuzione dei rapporti interregionali una volta che si esauriranno le risorse previste dal Programma APQ.

Tra i meccanismi che, a giudizio degli intervistati, possono dare seguito all'esperienza vengono indicati, ancora una volta, i rapporti interpersonali e il consolidamento dei rapporti tra le regioni avvenuto nei sette anni intercorsi dall'inizio del programma, ma anche: la creazione di una rete stabile e la presentazione congiunta di proposte sui bandi IPA ed ENPI.

**Fig. 18 - Ripartizione percentuale delle risposte alla domanda 1.1.3**



Anche per quanto riguarda il tema importante della sostenibilità, dunque, il consolidamento di una rete informale, che si basa sulla stima e la fiducia reciproca tra gli operatori, maturata nel corso del programma, viene considerato un fattore determinante per gli sviluppi futuri delle forme di cooperazione interregionale.

Una considerazione ad hoc va svolta relativamente all'importanza attribuita, anche dal punto di vista finanziario, alle iniziative di cooperazione territoriale esterna promosse dalla Commissione Europea. Bisogna, dunque, adeguatamente sottolineare come, in un periodo di forte diminuzione dei contributi nazionali destinati all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, molti degli interlocutori intervistati considerano le iniziative comunitarie una risorsa fondamentale per il proseguimento delle iniziative di cooperazione e partenariato interregionale. Capovolgendo il punto di vista, i dubbi più forti relativamente alla sostenibilità dei risultati, si riferiscono proprio alla dimensione economico-finanziaria in un periodo in cui tutti i paesi europei stanno scontando gli effetti delle politiche di austerità sulla spesa pubblica.

Le indicazioni sulle correlazioni positive fra la risposta alla domanda 1.1 e le risposte alle domande di contesto (1.7, 1.8, 1.9, 1.10), che potrebbero fornire informazioni relative all'influenza dei sistemi economici, delle istituzioni territoriali, e delle strategie politiche sui risultati del programma nel sostenere la cooperazione interregionale, non sono particolarmente significative per l'analisi.

Nella tabella che segue vengono indicati i principali coefficienti di correlazione che rimangono a dei livelli abbastanza bassi, ed in un caso assumono un valore negativo. Probabilmente, come anticipato nel capitolo 7 del rapporto, ciò è dovuto al fatto che hanno una particolare influenza alcune determinanti che agiscono sulle dimensioni considerate. A tale riguardo, sia le risposte alla domanda sulle istituzioni politiche territoriali che quelle sulla strategia politica variano notevolmente da regione a regione, e quindi hanno una bassa correlazione con il contributo alla capacità di cooperazione interregionale vista complessivamente. Va sottolineato, però, il valore più alto della correlazione con i sistemi economici territoriali che aiutano gli sforzi di cooperazione interregionale, al di là delle differenze registrabili nelle singole regioni, e la cooperazione tra regioni e ministeri presentata nell'ultima colonna della tabella.

**Tabella 16 – correlazioni tra la domanda 1.1 e le domande relative all'influenza del contesto**

	I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ? (1-5*)	Le istituzioni territoriali hanno agevolato la governance territoriale (sistema complesso di attori che con strumenti e processi flessibili definiscono obiettivi e strategie di governo partecipate e non strutturate sul modello gerarchico tipico) in riferimento alla sua attività nel programma APQ? (1-5*)	La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ? (1-5*)	La cooperazione con le altre regioni e/o fra regioni e Ministeri in tema di internazionalizzazione ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio? (1-5*)	0,39	0,05	-0,15	0,21

### 3 Riflessioni conclusive relative alla domanda 1.1

Dall'analisi delle risposte sui principali risultati ottenuti, o concreti cambiamenti, attribuibili al Programma, incrociata con le indicazioni fornite sui meccanismi che hanno permesso il conseguimento degli stessi, derivano le seguenti argomentazioni conclusive relativamente all'aspetto del sostegno alle capacità per promuovere la cooperazione interregionale.

L'APQ ha conseguito un risultato positivo nella creazione e nel consolidamento di reti informali o relazionali, tra operatori regionali della cooperazione internazionale e dell'internazionalizzazione, ma tale effetto è più incerto se dal piano informale si passa al piano formale per cercare di individuare il contributo del programma relativamente alla costituzione di reti strutturate in grado di orientare in modo sistematico e costante nel tempo le priorità strategiche e l'azione delle Regioni italiane verso i partner esteri.

A sostegno di questa ipotesi può essere ricordato che la fase iniziale di concertazione tra le regioni, avvenuta all'interno dei tavoli tematici, e la lunga durata del programma hanno permesso la conoscenza reciproca e il consolidamento di solide relazioni interpersonali. Inoltre, la sperimentazione di un approccio negoziale nei tavoli di lavoro e negli organi decisionali (CIM e GTM), ha consolidato un metodo di lavoro orientato al ricorso a processi decisionali inclusivi. Si può quindi affermare che un risultato degno di nota conseguito dal programma è la costituzione di una vera e propria "Comunità professionale" degli operatori (pubblici e privati) della cooperazione internazionale delle regioni, all'interno della quale sono state condivise metodologie di lavoro e buone pratiche.

D'altro canto, è stato sottolineato da più interlocutori che il Programma ha subito la carenza di un ruolo di "coordinamento strategico", che in modo sistematico fosse in grado di raccordare e indirizzare il lavoro delle singole Regioni e degli enti attuatori. Questo ruolo è stato svolto solo in parte dagli enti sovraordinati (MAE e MISE), dalle Regioni RUP e dalle attività di assistenza fornite da OICS.

Le regioni RUP e RAP, a detta degli intervistati, hanno acquisito nuove capacità nella gestione di partenariati complessi per le attività internazionali, sperimentandole nell'implementazione dei progetti. Le regioni RUP sono state spesso fondamentali nel sostenere l'attività degli enti attuatori, al punto che ci sono casi in cui gli enti hanno detto di aver lavorato meglio con i riferimenti istituzionali di altre regioni che con i propri. Un ruolo importante nel coordinamento del programma è stato svolto anche dall'OICS, che ha travalicato spesso i limiti della gestione finanziaria e contabile affidatagli, per fornire assistenza e supporto anche di tipo amministrativo-gestionale.

Tutte queste forme di coordinamento a livello operativo sono state fondamentali ed hanno permesso la realizzazione del programma, aprendo tra l'altro una prospettiva di sostenibilità grazie alla presentazione congiunta di richieste di finanziamento a bandi di cooperazione transfrontaliera in ambito IPA ed ENPI.

Ma è anche importante restituire la debolezza sul piano strategico che emerge dall'analisi dei dati e che ha minato la capacità del programma di elaborare una visione strategica coerente e condivisa tra le regioni e i ministeri centrali. Considerando il programma APQ in fase di conclusione, si può dire che al momento non c'è ancora stato il salto di qualità verso la realizzazione di un "modello APQ" per la cooperazione interregionale delle regioni in ambito internazionale.

In assenza di un coordinamento strategico, che temperasse gli effetti dei criteri di ripartizione delle risorse tra regioni del Sud e del Centro–Nord, non si è riuscito a evitare che all'interno del Programma convivessero due velocità di lavoro e due approcci diversi alla cooperazione, che ricalcano fondamentalmente le differenze tra regioni con una consolidata esperienza nella cooperazione internazionale e regioni che vi si avvicinavano per la prima volta. Il trasferimento di capacità tra regioni è avvenuto solo in parte e il limitato coinvolgimento di regioni del Centro–Nord, nonostante le quote di cofinanziamento superiori al minimo richiesto che queste ultime hanno spesso garantito, si configura come un'occasione parzialmente mancata del programma.

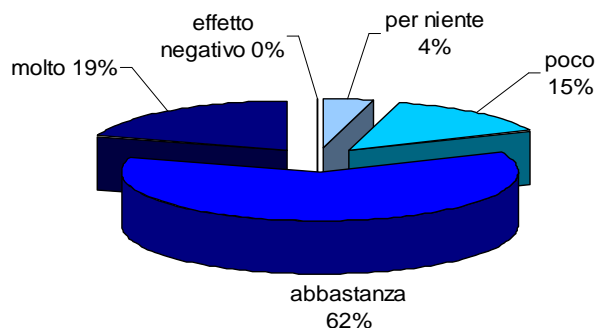
#### *4 L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?*

La domanda 1.2 ha collezionato 49 risposte su 50 questionari compilati. La risposta alla domanda chiusa sul contributo del programma al rafforzamento delle capacità intra-regionali di mobilitare gli attori territoriali in azioni di cooperazione e internazionalizzazione ha ottenuto un punteggio medio totale di 1.96, corrispondente ad un giudizio leggermente inferiore ad “abbastanza” in una scala quantitativa che va da -1 (l'intervento dell'APQ ha generato effetti negativi sulla *governance* territoriale) a 3 (l'APQ ha contribuito molto positivamente allo sviluppo della *governance* territoriale). Il dato subisce una lieve modifica se si considerano i diversi gruppi di intervistati. In particolare, la media delle risposte fornite dal gruppo di interlocutori che hanno espresso giudizi sulla base di una visione generale del programma (2.18) è leggermente più alta della media totale. Va inoltre registrata una leggera dispersione delle risposte attorno al valore medio che determina una rappresentatività del risultato medio più bassa rispetto alla domanda 1.1.

Si può quindi sostenere che la percezione degli intervistati relativamente al conseguimento dell'obiettivo del Programma riguardante la dimensione intra-regionale è positiva, anche se con un gradimento leggermente inferiore a quello totalizzato dalla domanda precedente sulla dimensione inter-regionale. Per interpretare tale differenza di giudizio tra le domande 1.1 e 1.2 si possono avanzare un paio di ipotesi. Da una parte, va evidenziata la forte differenza di contesto che caratterizza le diverse regioni italiane e quindi la percezione degli operatori a proposito; dall'altra, probabilmente bisogna tener conto della novità del programma che, per la prima volta in un'iniziativa finanziata con fondi nazionali, ha introdotto il meccanismo obbligatorio del partenariato interregionale mutuandolo dai criteri di partenariato dei programmi europei. Il coinvolgimento e la mobilitazione degli attori del territorio sono, invece, priorità di molte altre iniziative di cooperazione, alle quali hanno partecipato le regioni italiane, quali ad esempio quelle finanziate dalla legge 84/01 o dalla legge 49/87.

**Fig. 19 – ripartizione percentuale delle risposte alla domanda 1.2**

**L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internaz. e coop. internazionale?**



I meccanismi attraverso i quali sono stati conseguiti tali risultati, a detta degli intervistati, sono stati principalmente: (1) il ruolo di facilitazione svolto dalle regioni; (2) l'utilizzo di reti preesistenti sul territorio (quali ad esempio quelle di promozione dell'internazionalizzazione economica); (3) il coinvolgimento di attori eccellenti e/o con pregresse esperienze di cooperazione internazionale in grado di coinvolgere a loro volta altri soggetti e, più in generale, (4) l'ampio coinvolgimento di privati (profit e non) attraverso la creazione di partenariati pubblico-privato.

Una prima riflessione sui meccanismi di coinvolgimento degli attori del territorio regionali ci porta ad interrogarci sul ruolo delle regioni e sulle metodologie adottate per identificare e mobilitare gli attori territoriali. Le regioni hanno svolto efficacemente un ruolo di *community manager* facilitando il contatto tra gli operatori del territorio, l'integrazione delle competenze e la sensibilizzazione degli *stakeholder*. Esse, in sintonia con la suddivisione per linee tematiche del programma, si sono spesso affidate a società *in-house* ed enti tecnici per gestire il partenariato territoriale. Questo lavoro in tandem ha portato, secondo gli intervistati, ad un'efficace selezione e mobilitazione degli attori del territorio, valorizzando le reti territoriali preesistenti proprie dei diversi ambiti tematici ed, in particolare, delle iniziative proiettate verso una dimensione internazionale, quali ad esempio le azioni di promozione dell'internazionalizzazione economica, le reti accademico-scientifiche, le collaborazioni tra enti museali o nel campo dei beni culturali e le reti territoriali dei servizi socio-sanitari.

Più in particolare, i progetti integrati della linea 2.1 hanno utilizzato una metodologia consolidata nell'ambito dell'internazionalizzazione economica, pubblicando avvisi di manifestazione di interesse in varie regioni per aziende e associazioni di categoria interessate a partecipare alle missioni "*business to business*" nei paesi dei Balcani o del Mediterraneo. Il meccanismo ha funzionato abbastanza bene nell'identificazione delle imprese, ma molti interlocutori hanno sottolineato la necessità di un'assistenza più mirata in tutte le fasi preparatorie e di *follow up* delle missioni. Le attività forse potevano aver un maggiore impatto attraverso una correlazione strutturata con le iniziative di internazionalizzazione previste dai Programmi Operativi Regionali del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

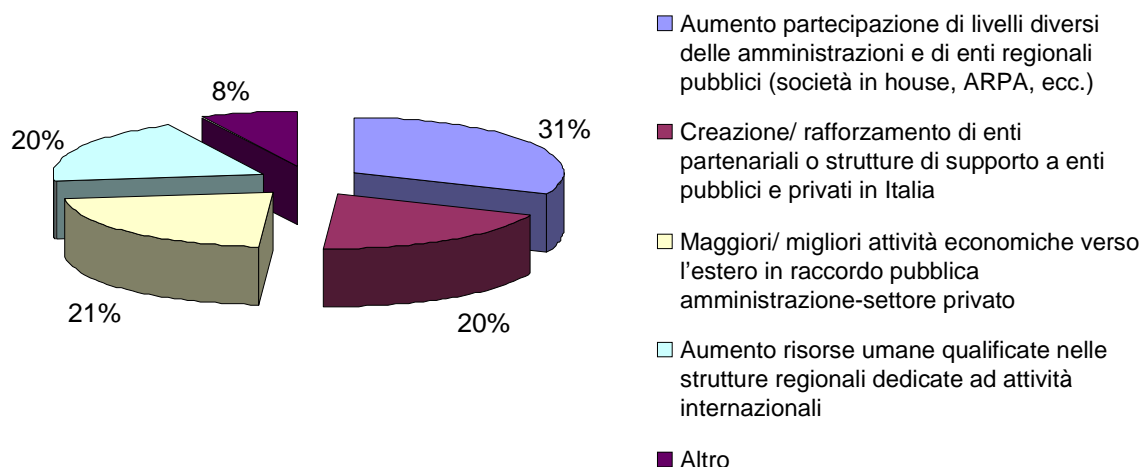
Anche i progetti della linea 2.2 hanno scelto di lavorare soprattutto con operatori privati, in questo caso appartenenti al ramo della logistica o con imprese delle filiere maggiormente interessate ai collegamenti verso i paesi partner. L'obiettivo esplicito dei progetti della linea 2.2 è stato di aggregare la domanda di servizi logistici per consolidare le economie di scala e poi cercare di influenzare lo spostamento delle rotte commerciali. Gli enti attuatori hanno lavorato, quindi, per aggregare il tessuto frammentato delle PMI di alcuni distretti e i piccoli operatori della logistica su base regionale, fornendo loro un'assistenza nell'analisi del sistema dei trasporti, delle dogane e

della compatibilità dei sistemi economici dei paesi partner. Anche in questo caso è stato, però, registrato un limite nella finalizzazione di accordi commerciali o per l'avvio di nuovi collegamenti. Le linee 2.3 e 2.4 hanno sfruttato le reti preesistenti derivanti dai contatti del mondo accademico-scientifico, ed hanno visto un coinvolgimento di enti del territorio più limitato. Per la linea 2.4 questo si è concretizzato nei rapporti tra aree archeologiche, tra musei a fini espositivi e tra istituti centrali del restauro; per la linea 2.3 si è trattato soprattutto di interventi tecnici specialistici per le indagini in campo ambientale applicate alla bonifica di siti industriali o alla depurazione delle acque. La linea 2.5 ha utilizzato, invece, le reti territoriali dei servizi socio-sanitari per l'integrazione dei servizi alla persona che si sono rivelate particolarmente efficaci nel promuovere la partecipazione, accanto agli attori istituzionali, del privato sociale operante in ambito territoriale, quali ad esempio associazioni di utenti e dei servizi socio- sanitari e psichiatrici.

I principali risultati ottenuti o concreti cambiamenti attribuibili al Programma, come evidenziato dal grafico che segue, sono stati individuati dagli intervistati in: "Aumento della partecipazione ai progetti di livelli diversi delle amministrazioni coinvolte: regioni, province, comuni, municipi/ diversi assessorati/ dipartimenti, partecipazione di enti regionali pubblici (società *in house*, ARPA, ecc.)", indicato da un terzo degli intervistati. Con percentuali molto simili sono poi stati segnalati il rafforzamento di enti partenariali, l'aumento delle iniziative in partenariato pubblico-privato e l'aumento delle risorse umane qualificate in attività internazionali.

Queste risposte confermano la natura multi-attoriale del Programma, che ha favorito la partecipazione di tipologie di enti molto diverse tra loro – amministrazioni regionali o più in generale pubbliche; enti *in house*; privati (sia associazioni e ONG che imprese) – anche se con una netta prevalenza di enti riconducibili alla sfera pubblica, come emerge dal grafico che segue.

**Fig. 20 - Ripartizione percentuale delle risposte alla domanda 1.2.6**



La percezione degli intervistati viene confermata anche alla luce del database degli enti partecipanti al progetto<sup>60</sup>, dal quale emerge con chiarezza che la maggioranza delle organizzazioni coinvolte, ed in particolare per quanto riguarda i ruoli di coordinamento dei progetti integrati e dei subprogetti, sono o pubbliche o di diritto privato, ma a prevalente partecipazione pubblica. Questa scelta è sicuramente dovuta in larga parte alla natura del Programma, destinato al sostegno delle capacità delle amministrazioni regionali, ma è probabilmente in parte anche dovuta al taglio tematico

<sup>60</sup> Il totale degli enti attuatori coinvolti con diversi ruoli (coordinatori di linea – assieme alle regioni RUP, di progetto integrato o di subprogetto), esclusi i RUP e i RAP è di circa 100 unità.



prescelto, che ha portato a privilegiare i portatori di un particolare *know how* settoriale, piuttosto che di una conoscenza dei paesi partner (focus geografico).

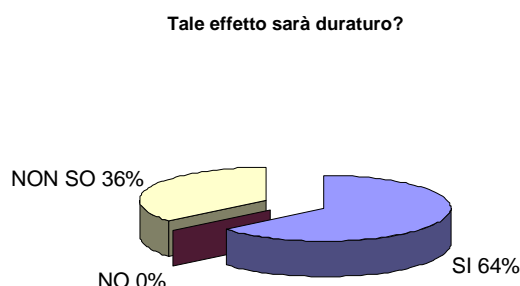
Nonostante quanto fin qui detto, molti interlocutori hanno apprezzato l'alta presenza di attori privati, in particolare di PMI, che in molti casi avevano poca o nessuna esperienza internazionale, e che ora sono inserite nelle reti regionali di promozione dell'internazionalizzazione o, più in generale, sono consapevoli del sostegno che possono ottenere dagli enti pubblici in questo ambito. Sono anche stati riportati un paio di esempi (entrambi sulla linea 2.3) in cui c'è stato un ritorno economico nei confronti di imprese italiane, che hanno ricevuto delle commesse dai partner esteri partecipanti ai partenariati di progetto.

Relativamente al risultato conseguito nell'aumento delle risorse umane qualificate in attività internazionali, va precisato che oltre alle risorse umane delle amministrazioni regionali, gli interlocutori hanno ritenuto pertinente questa domanda anche nei confronti del personale degli enti attuatori, che in seguito alla partecipazione ai progetti hanno ora una visione più chiara delle possibilità di operare in campo internazionale, ma anche delle procedure e dei requisiti amministrativi e logistici per garantire tale operatività.

Nella risposta alla domanda 1.2.7 sono state indicate le principali fonti a sostegno delle tesi presentate. Ancora una volta è stata da molti evidenziata la presentazione congiunta tra attori della stessa regione di richieste di finanziamento su bandi IPA ed ENPI di cooperazione transfrontaliera, dimostrando che anche a livello intra-regionale assume un'importanza crescente la prospettiva offerta dalla cooperazione territoriale europea, ma sono stati anche segnalati la costituzione di tavoli regionali di lavoro tematici e/o geografici e la partecipazione congiunta a fiere e forum internazionali.

Relativamente alla sostenibilità degli effetti conseguiti nell'ambito dei partenariati interregionali, hanno risposto positivamente il 64% degli intervistati con un giudizio migliore rispetto alla sostenibilità dei partenariati interregionali. Probabilmente, come per la domanda 1.2, anche la ragione di questa differenza risiede nella novità dell'approccio interregionale. I rapporti con gli enti del proprio territorio sono maggiormente collaudati e più familiari per gli attori intervistati, vengono considerati dunque anche più sostenibili nel tempo. Infatti, tra i meccanismi che possono dare seguito all'esperienza vengono indicati: (1) la stabilità dei rapporti e la presenza di reti solide sul territorio regionale; (2) la presentazione di proposte congiunte sui bandi IPA ed ENPI; (3) gli interessi economici degli operatori privati; (4) la disponibilità futura di finanziamenti; (5) le politiche regionali che promuovono l'aggregazione degli attori e il partenariato. Quest'ultimo dato viene indicato soprattutto da operatori delle regioni del Centro-Nord, confermando l'interpretazione che l'APQ si inserisce su un trascorso di cooperazione internazionale delle regioni che vede le regioni del Sud molto più indietro nell'elaborazione di politiche e strategie regionali in grado di aggregare e mobilitare in modo sistematico il tessuto economico e della società civile con una proiezione internazionale.

**Fig. 21 - Ripartizione percentuale delle risposte alla domanda 1.2.3**





Un'indicazione in più riguardo al nesso tra coinvolgimento territoriale a livello intra regionale e ruolo delle singole regioni ci viene dall'analisi delle correlazioni fra la risposta alla domanda 1.2 e le risposte alle domande di contesto (1.7, 1.8, 1.9, 1.10) relative all'influenza dei sistemi economici, delle istituzioni territoriali, e delle strategie politiche sui risultati del programma. I coefficienti di correlazione indicati nella tabella seguente permettono le seguenti riflessioni. In primis, l'influenza del contesto nel favorire il coordinamento e la partecipazione a livello regionale varia da regione a regione. In secondo luogo le differenze riscontrabili tra regioni del Centro–Nord e regioni del Sud, ma anche tra le stesse regioni del Sud, a livello di volontà politica, visione strategica di lungo periodo e di capacità amministrativa per condurre attività internazionali, trovano un riscontro diretto nella *performance* delle stesse nel coinvolgere attori del proprio territorio all'interno del programma APQ. Va sottolineato però il valore della correlazione, anche se non elevato, con i sistemi economici territoriali che aiutano gli sforzi di cooperazione interregionale, il ruolo delle istituzioni territoriali e la cooperazione tra regioni e ministeri presentata nell'ultima colonna della tabella che segue.

**Tabella 17 – correlazioni tra la domanda 1.2 e le domande relative all'influenza del contesto**

	I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ? (1-5*)	Le istituzioni territoriali hanno agevolato la governance territoriale (sistema complesso di attori che con strumenti e processi flessibili definiscono obiettivi e strategie di governo partecipate e non strutturate sul modello gerarchico tipico) in riferimento alla sua attività nel programma APQ? (1-5*)	La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ? (1.5*)	La cooperazione con le altre regioni e/o fra regioni e Ministeri in tema di internazionalizzazione ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale? (1-5*)	0,32	0,32	0,18	0,35

### 5 Riflessioni conclusive relative alla domanda 1.2

Dall'analisi delle risposte sui principali risultati ottenuti, o concreti cambiamenti, attribuibili al Programma, incrociata con le indicazioni fornite sui meccanismi che hanno permesso il conseguimento degli stessi, derivano le seguenti argomentazioni conclusive, che sono state sottoposte a verifica incrociandole con le informazioni contenute nel database relativo agli attori del Programma.

Alla luce dei dati raccolti, può essere tracciato un bilancio sintetico dell'esito delle attività di coinvolgimento degli attori del territorio sulle diverse linee. Le linee 2.1 e 2.2, che si sono rivolte in particolare ad interlocutori privati, hanno avuto un discreto successo nell'identificazione di un numero rilevante di imprese da coinvolgere nelle missioni *business to business*, ma sono rarissimi i casi in cui tali rapporti sono stati finalizzati in contratti tra imprese, accordi commerciali, o altro. Le linee 2.3 e 2.4, per la loro natura specialistica, hanno avuto un coinvolgimento di attori territoriali più limitato, ma si sono dimostrate maggiormente efficaci nel conseguire i risultati previsti dai progetti. La linea 2.5, nei progetti che si sono occupati di sostegno servizi socio-sanitari a livello territoriale, sia nei paesi dei Balcani che del Mediterraneo, è quella che ha avuto il riscontro migliore sia in termini quantitativi, per numero di attori coinvolti, che qualitativi.

Si propone di seguito un'analisi comparata tra le diverse regioni e linee di intervento relativamente al coinvolgimento di attori chiave del territorio, che potrebbe aiutare a mettere in luce punti di forza e di debolezza del programma. Al riguardo si può affermare che un ruolo fondamentale nel determinare la *performance* delle diverse regioni è stato giocato dagli enti attuatori coinvolti nelle attività progettuali. Dall'analisi è emerso, infatti, che gli enti con un'esperienza pregressa in ambito internazionale e quelli con carattere di eccellenza, anche se nuovi ad iniziative di cooperazione internazionale, hanno avuto un ruolo chiave nel trainare gli interi partenariati di progetto. A questo va aggiunto, come vedremo meglio nel capitolo di analisi del secondo obiettivo del Programma, che

i partenariati che si fondavano su un rapporto pregresso hanno avuto un impatto maggiore nei rispettivi territori italiani e partner coinvolti.

Una seconda considerazione riguarda la tipologia degli enti attuatori. È stata, infatti, registrata un'importante differenza nelle capacità gestionali, tra le regioni che hanno affidato la gestione dei progetti ad enti attuatori afferenti all'amministrazione regionale (come nel caso della regione Sicilia), e regioni che si sono affidate ad attori privati o enti *in house* (la gran parte delle altre regioni). In quest'ultimo caso le attività di coordinamento operativo degli interventi e di implementazione degli stessi sono state gestite in modo più efficace ed efficiente, grazie soprattutto alla possibilità di aggirare le complessità amministrative e decisionali legate alla natura degli enti pubblici.

Infine, bisogna tenere in considerazione il diverso supporto che il contesto politico/istituzionale ha fornito al programma nelle singole regioni. Infatti, emerge chiaramente dalle interviste il legame tra il contributo delle istituzioni territoriali nell'agevolare la *governance* territoriale e nel definire strategie politiche di sostegno alla proiezione internazionale e la capacità di coinvolgere efficacemente gli attori chiave del territorio nel programma. Molti interlocutori hanno sottolineato, tra i fattori determinanti, il contesto culturale favorevole ad iniziative internazionali e il grado di fiducia reciproca esistente tra operatori ed istituzioni locali. Relativamente alla strategia politica, la situazione varia molto da regione a regione: mentre alcune regioni del Sud hanno avuto un sostegno pressoché nullo, gli enti attuatori delle regioni del Nord, ma anche della Puglia e della Sardegna, riconoscono questo ruolo alla loro amministrazione regionale. Può essere menzionato, a titolo di esempio, il ruolo guida esercitato dai governi regionali in Sardegna (almeno in un primo periodo di vita del programma) e in Puglia, che va di pari passo con l'importante investimento organizzativo delle due regioni in attività internazionali attraverso, rispettivamente, l'Autorità di gestione del programma transfrontaliero di bacino ENPI CBC e l'Assessorato al Mediterraneo.

Un caso a parte è costituito dalla Basilicata, che è sicuramente la Regione che ha saputo apprendere di più in termini di *know how* tecnico e gestionale dal programma. Tenuto conto che la Regione non aveva una consolidata esperienza pregressa in ambito internazionale, va sottolineato il risultato positivo del coinvolgimento nei partenariati della linea 2.3 di eccellenze di altre regioni che hanno supplito a questa carenza, mettendo in condizione il partenariato tutto di realizzare efficacemente i progetti. Rimane però un dubbio sulla reale possibilità di capitalizzare l'esperienza, infatti il ricorso a personale esterno di assistenza tecnica, in mancanza di personale interno, è stato un importante punto di forza della regione, ma costituisce anche il maggior limite alla sua interiorizzazione.

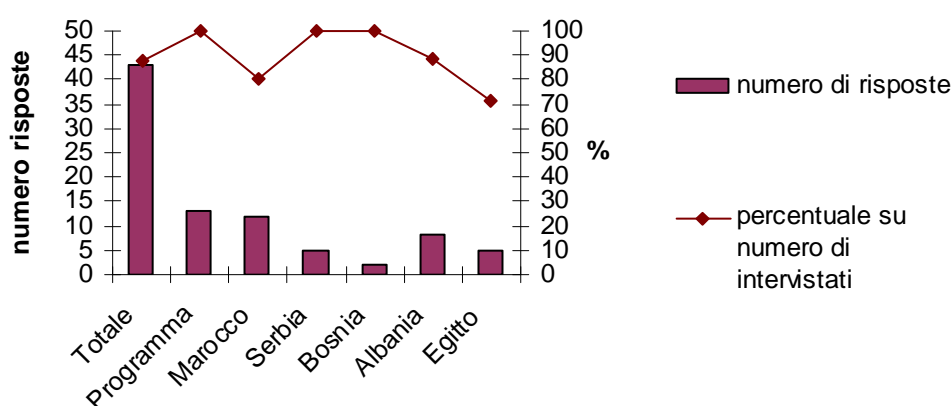
In estrema sintesi, alla luce delle considerazioni svolte, si può quindi affermare che tra le regioni del Sud che hanno saputo valorizzare al meglio gli attori del territorio portatori di competenze specifiche, grazie ad un coordinamento efficace ed una capacità di indirizzo verso le priorità strategiche regionali, possono essere annoverate le esperienze svolte da Puglia, Sardegna e Basilicata. La Campania ha assicurato la gestione di tutte le attività di sua competenza, ma con alcuni limiti percepiti sul piano della sostenibilità e della dimensione strategica. Sicilia e Calabria hanno evidenziato difficoltà tali che non sono riuscite a realizzare tutte le attività a loro affidate.

## 11.2 Il *mainstreaming* in Italia, le 3C e la sostenibilità

*1 La dimensione del mainstreaming. Questi risultati sono stati in grado, al di là dell'esperienza del programma APQ in sé, di cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio?*

La domanda generale a risposta chiusa ha ricevuto un numero di risposte elevato (87,8% dei 50 questionari utilizzabili per l'obiettivo 1 con un minimo del 71,4% per l'Egitto), tuttavia i risultati sono da considerare con estrema cautela alla luce delle risposte registrate per le altre due domande aperte che segnalano una notevole difficoltà di comprensione dell'argomento e la probabile non pertinenza della risposta data.

**Fig. 22 – Numero di risposte alla domanda 1.5 e percentuale sul totale questionari considerati per le domande relative all'Obiettivo 1**



Se si guarda alla domanda 1.5.2 ("È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?"), oltre al numero relativamente molto inferiore di risposte, è evidente come ben 7 delle 15 risposte non siano congruenti con la domanda e sembrano piuttosto fare riferimento ad un giudizio più generale sull'efficienza del programma.

Un'ipotesi di spiegazione del dato si riallaccia alla complessità del tema a cui si collega la domanda, con conseguente più elevata probabilità di difficoltà di comprensione e/o mancanza di una conoscenza del quadro legislativo o programmatico territoriale sufficiente a esprimere una valutazione. In questo caso, la difficile leggibilità dell'informazione raccolta con le interviste in profondità dà, in primo luogo, indicazioni di ordine metodologico sulla necessità di valutare singolarmente le risposte alle domande e, in particolare, quelle con livello di complessità più elevato, tenendo in debita considerazione le caratteristiche dell'intervistato e il suo ruolo e livello di coinvolgimento nel programma.

In secondo luogo, la difficoltà di comprensione e di risposta fornisce indicazioni ulteriori che consentono la formulazione di ipotesi valutative sulle dimensioni strategiche collegate alle domande specifiche. Il numero relativamente inferiore di risposte ottenute alle domande aperte e la loro frequente incongruenza può essere di per sé considerata un'indicazione della debolezza dell'impatto del programma stesso relativamente a questa specifica dimensione di sviluppo della *governance* territoriale.

Rimanendo nel campo delle ipotesi, resta, comunque, estremamente aperto il ventaglio di possibilità esplicative di tale debolezza. Fra queste, va certamente considerato il possibile difetto di chiara determinazione strategica del programma come motore di indirizzo per legislazione, politiche e programmi. La risposta incoerente sarebbe, in questo caso, attribuibile alla lontananza del tema specifico dall'ordine di riflessioni a cui l'intervistato si sta riferendo nel fornire il proprio giudizio sugli effetti del programma. Lontananza che potrebbe appunto derivare da una reale inconsistenza dell'impatto del programma che tuttavia potrebbe essere solo in parte valutabile come elemento di

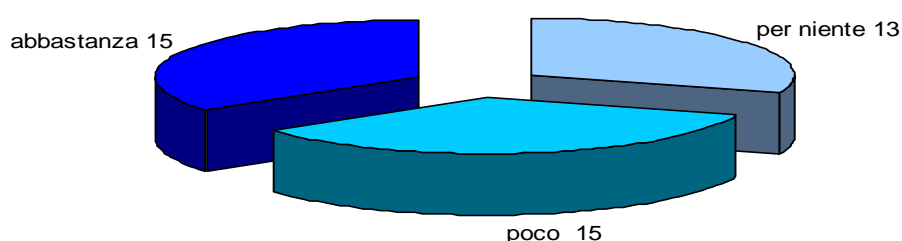
debolezza nell'impianto o nelle realizzazioni del programma, in considerazione del ruolo che potrebbero giocare la scarsa permeabilità e le resistenze dei sistemi decisionali territoriali alle spinte di cambiamento eventualmente veicolate dal programma.

Una seconda possibilità, che non esclude le altre, rimanda al possibile peso di un deficit comunicativo del programma. Alla base della difficoltà a rispondere alla domanda ci sarebbe, cioè, anche una insufficiente comprensione da parte dei partner delle possibilità di utilizzo del programma come strumento di indirizzo per lo sviluppo della legislazione e della definizione di politiche e altri programmi. Insufficiente comprensione che, pertanto, rimanderebbe a un probabile difetto di comunicazione delle intenzioni e delle potenzialità del programma di agire in questo senso. Non sarebbe cioè il programma ad aver mancato di generare effetti in termini di indirizzo delle decisioni politiche, quanto piuttosto una difficoltà degli intervistati a individuarlo fra i fattori del cambiamento in questo ambito, semplicemente perché non consapevoli della volontà del programma APQ di proporsi in questa veste e quindi non pronti a coglierne l'efficacia.

La risposta alla domanda chiusa sull'impatto del programma APQ ha ottenuto un punteggio medio totale di 1,09, corrispondente a un giudizio leggermente al di sopra del livello "poco". Nel dettaglio, 13 intervistati hanno ritenuto che il programma non abbia influenzato le decisioni di ordine politico del territorio, 15 che abbia avuto un'influenza ridotta e altrettanti che, invece, il programma abbia avuto un impatto abbastanza consistente.

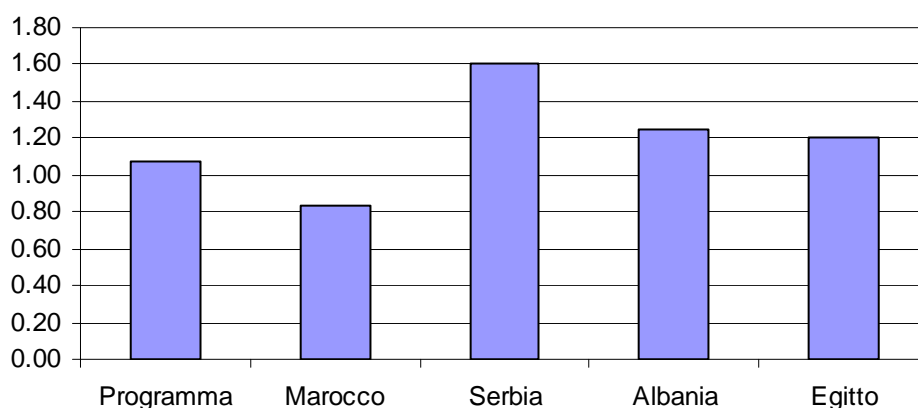
L'indicazione, da considerarsi con tutte le cautele a cui ci si riferiva nel paragrafo precedente, conferma l'ipotesi già accennata di un possibile debole effetto del programma APQ in termini di influenza al cambiamento di legislazione, politiche e programmi.

**Fig. 13 - Percezione dell'impatto del programma APQ in termini di influenza su legislazione, politiche e programmi territoriali**



Il dato è relativamente uniforme se si considerano i diversi gruppi di intervistati suddivisi per ambito geografico di realizzazione delle iniziative. In particolare, la media delle risposte fornite dal gruppo di interlocutori che per il ruolo istituzionale hanno espresso giudizi sulla base di una visione generale del programma ricalca quasi esattamente la media totale. Vi si avvicinano considerevolmente anche le medie ricavate dalle risposte date dagli intervistati che hanno fatto riferimento all'esperienza in Albania ed Egitto, mentre sono inferiori al livello "poco" la media dei punteggi espressi dagli interlocutori che si riferiscono ai progetti marocchini e, al contrario, più vicini al livello "abbastanza" i soli intervistati che hanno fatto riferimento all'esperienza in Serbia.

**Fig. 24 - Percezione dell'impatto del programma APQ in termini di influenza su legislazione, politiche e programmi territoriali (media punteggio assegnato su scala da -1=impatto negativo a 3=impatto elevato)**



La stessa inconsistenza delle pochissime indicazioni di documenti o fatti concreti a comprova delle valutazioni sul tema può essere un indizio per entrambe le interpretazioni: il programma ha avuto scarsa influenza e/o l'eventuale effetto non è stato colto e pertanto gli intervistati non sono in grado di collegare il programma a cambiamenti concreti e ai documenti che li attestano.

Nelle poche indicazioni utili fornite in risposta alla domanda aperta sugli eventuali elementi concreti a rinforzo della valutazione sintetica appena fornita si è fatto riferimento, nel caso della Sardegna, alla menzione esplicita nei nuovi documenti di programmazione regionale all'utilità di una maggiore collaborazione e sinergia con le altre regioni, mentre altre segnalazioni sul contributo degli interventi settoriali alla definizione di alcune scelte nazionali sono state menzionate nel caso delle esperienze in Albania.

Un'indicazione sulle relazioni fra le risposte alla domanda chiusa sull'impatto e le valutazioni espresse in risposta alle domande chiuse sull'influenza del contesto sull'impatto del programma sulle capacità del sistema italiano (Obiettivo 1) sono ricavabili dagli indici di correlazione di Spearman.

In particolare, c'è una correlazione non trascurabile, con indici rispettivamente dello 0,50 e 0,58 fra i giudizi sull'influenza del programma sulle legislazioni, politiche e programmi territoriali e le risposte sul rapporto fra attività APQ e il livello di cooperazione fra le stesse regioni, i ministeri e le altre regioni in tema di internazionalizzazione. Pur nel carattere puramente indicativo del dato, l'esistenza di un sia pur non elevato livello di correlazione fra i due vettori di risposte, segnala l'esistenza di un legame fra il giudizio mediamente basso sugli effetti dell'APQ in termini di indirizzo delle decisioni politiche a livello territoriale e il giudizio altrettanto non elevato del ruolo degli elementi di contesto politico nel determinare i risultati dell'APQ sulla *governance* nei territori italiani coinvolti dal programma.

Sono invece estremamente bassi gli indici di correlazione fra le risposte alla stessa domanda sui risultati dell'APQ e le altre due domande inerenti al ruolo del contesto economico e istituzionale nel determinare i risultati del programma. In questi due casi, il dato indica una possibilità di mancata percezione di collegamento fra questa dimensione dell'impatto del programma e l'importanza di elementi di contesto di tipo economico e istituzionale.

**Tab. 18 - Coefficienti di correlazione fra risposte alla 1.5 e risposte alle domande sull'influenza del contesto**

I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?	Le istituzioni territoriali hanno agevolato la governance territoriale ( sistema complesso di attori che con strumenti e processi flessibili definiscono obiettivi e strategie di governo partecipate e non strutturate sul modello gerarchico tipico) in riferimento alla sua attività nel programma APQ?	La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?	La cooperazione con le altre regioni e/o fra regioni e Ministeri in tema di internazionalizzazione ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
0.1945	0.052	0.5025	0.5803

## 2 Coerenza, Coordinamento e Complementarità

In questo paragrafo, quel che interessa raccogliere è un giudizio sul fatto che, oltre alla relazione con legislazione, politiche e programmi del territorio, i risultati abbiano o meno un legame con le politiche e prospettive macro-regionali ed europee ed altri programmi.

Come per la domanda precedente, è importante considerare con cautela i dati ricavati dalle interviste. Anche in questo caso, il numero di risposte alla domanda chiusa è stato relativamente soddisfacente con una percentuale totale attorno al 70% degli intervistati, le cui risposte sono state prese in considerazione per le domande valutative raggruppate come “Obiettivo 1”, che hanno espresso una valutazione sui tre aspetti (coerenza, coordinamento e complementarità) del legame fra risultati APQ e strategie macro-regionali ed europee.

E, anche in questo caso, l'esame delle risposte alle domande qualitative segnala una notevole difficoltà di comprensione della domanda e dà, pertanto, indicazioni sulla percezione di un non chiaro rapporto fra APQ e quadro strategico di riferimento.

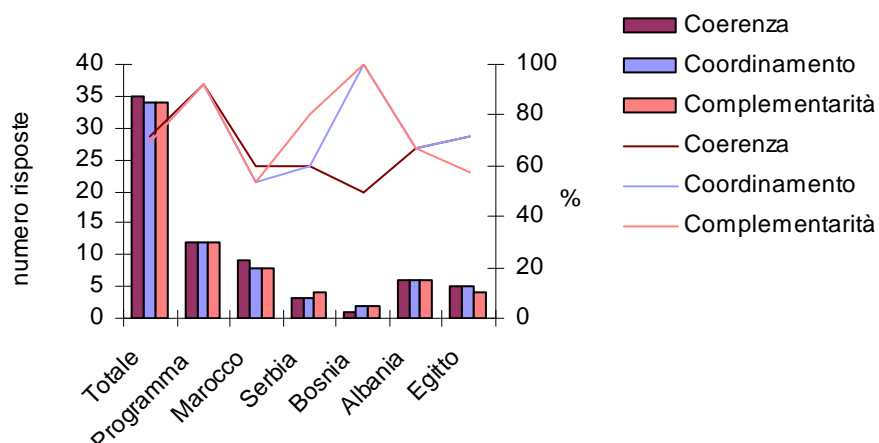
Le ipotesi esplicative avanzabili rispecchiano quanto già indicato relativamente alla domanda precedente e rimandano sia a considerazioni di ordine metodologico, sia a possibili valutazioni sulla percezione dell'efficacia del programma.

Anche in questo caso, cioè, è necessario considerare la complessità della riflessione sollecitata dalla domanda e la possibile difficoltà dell'interlocutore a ricondursi a un quadro di riferimento esterno al programma stesso. È, pertanto, di grande importanza, sia trattare con cautela il dato quantitativo ricavabile dalle risposte alla domanda chiusa, sia esaminare le risposte alle domande aperte tenendo conto del ruolo e del background dell'intervistato.

Sul piano delle possibili interpretazioni, la difficoltà di risposta può essere ricondotta, come già sottolineato, a diversi fattori. Ancora una volta, si può ipotizzare in primo luogo, una possibile effettiva percezione di un non elevato collegamento dei risultati del programma con il quadro strategico a cui fa riferimento la domanda.

Parallelamente, come nel caso precedente, si può pensare a una mancanza di consapevolezza da parte degli intervistati della potenziale efficacia del programma come elemento di collegamento dell'evoluzione della *governance* territoriale alle strategie europee e macroregionali. L'apparente incongruenza delle risposte alle domande aperte sarebbe, cioè, una indicazione di una difficoltà di collegare il programma al quadro strategico in cui si dovrebbe inserire. In questo caso, la mancanza di una chiara visione del programma non ne renderebbe leggibili e, quindi, non chiaramente riportabili in fase di intervista, alcuni aspetti di maggiore complessità, con la conseguente distorsione delle risposte.

**Figura 25 – Numero di risposte alla domanda 1.6 e percentuale sul totale questionari considerati per l’Obiettivo 1**



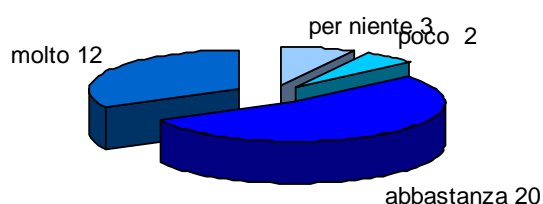
A differenza del caso della domanda precedente, tuttavia, la formulazione di ipotesi è complicata dai dati ricavabili dalle risposte alle domande chiuse che, totalizzando un numero non trascurabile di valutazioni positive, rimandano a un quadro non uniforme con possibilità di compresenza di valutazioni positive del legame fra esiti del programma e sua cornice strategica e parallelo emergere di difficoltà di valutazione.

Sono, inoltre, evidenti alcune sensibili differenze nelle indicazioni ricavabili dalle risposte alle tre sotto domande (coerenza, coordinamento e complementarità dei risultati percepiti in termini *governance* territoriale e quadro strategico di riferimento) che in parte avvalorano le ipotesi di lettura formulate sopra.

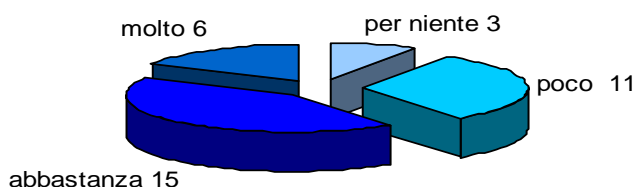
I giudizi sono infatti mediamente più elevati, soprattutto per la domanda relativa al livello di coerenza dei risultati in rapporto al quadro strategico, che è anche l’aspetto che raccoglie il maggior numero di risposte alla domanda aperta (17) e il minor numero di risposte incongruenti. Il fatto che anche il concetto di coerenza possa essere di più immediata comprensione rispetto ai più sottili o di più difficile valutazione aspetti relativi a coordinamento e complementarità con altre iniziative con spessore strategico è un primo possibile indizio della presenza di distorsioni a cui si faceva riferimento sopra.

La maggioranza degli intervistati considera infatti esista una coerenza molto forte (12) o abbastanza forte (20) fra i risultati del programma nei termini di miglioramento della *governance* territoriale e le strategie europee e macroregionali di riferimento. Diverso è il dato relativo alle risposte che considerano il coordinamento e la complementarità dei risultati sempre in relazione al quadro strategico. In questi due casi il numero di risposte nel campo positivo sono inferiori e registrano solo rispettivamente 6 e 5 “molto”, mentre le risposte che indicano il livello “abbastanza” rimangono un numero consistente (15 e 19).

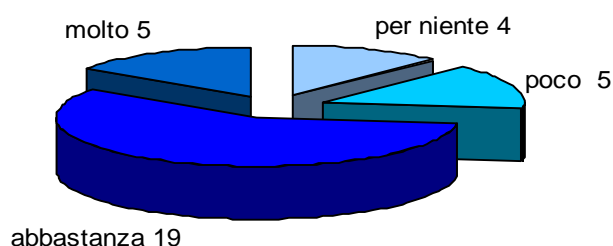
**Figura 26 - Percezione del legame fra risultati del programma APQ e strategie macro-regionali e europee in termini di coerenza**



**Figura 27 - Percezione del legame fra risultati del programma APQ e strategie macro-regionali e europee in termini di coordinamento**



**Figura 28 - Percezione del legame fra risultati del programma APQ e strategie macro-regionali e europee in termini di complementarità**



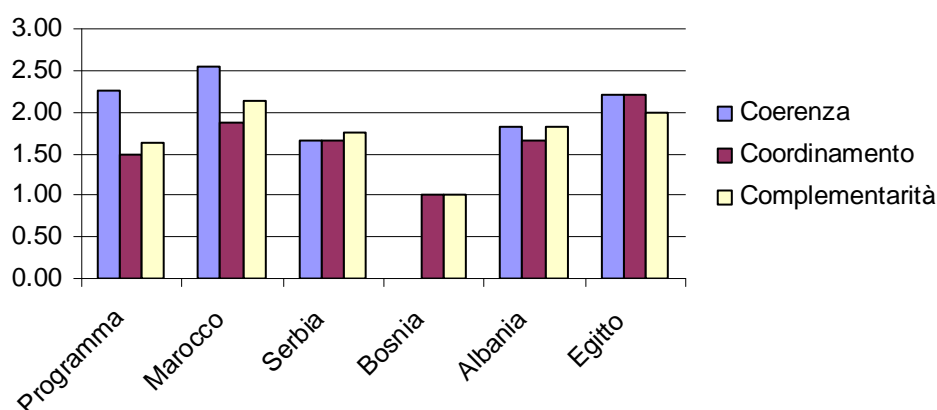
Andando ai gruppi di intervistati differenziati per area geografica di intervento a cui hanno riferito le proprie risposte, si hanno giudizi positivi mediamente più elevati per tutte e tre le sottodimensioni, e in particolare per il coordinamento e la complementarità con le strategie di riferimento, per i gruppi di intervistati che si collegano alle esperienze marocchina ed egiziana. Nell'ottica interpretativa ipotizzata sopra, il dato sarebbe collegabile a una possibile maggiore leggibilità del quadro strategico relativo al Mediterraneo da parte degli intervistati. Anche se, come già sottolineato, la presenza di molte risposte aperte incongruenti o parzialmente incongruenti, che fanno riferimento ai rapporti con altri progetti più che a una strategia generale, lascia aperta la possibilità di interpretare la differenza fra le medie riferite alle diverse esperienze-paese come un



riflesso di una valutazione migliore o peggiore dei rapporti fra APQ e altri progetti di cooperazione realizzati nel paese.

Nel caso delle esperienze riferite al Marocco, la media delle valutazioni si colloca a un livello più vicino alla valutazione “molto” (2,6) per la coerenza a fronte di una media generale che supera di due decimi il livello “abbastanza” (2,2) e attorno al livello abbastanza nelle due altre sottodimensioni. Nel caso riferito agli interventi in Egitto, la media dei giudizi si colloca fra 2 e 2,2 per le tre dimensioni. Sono invece tutte inferiori al livello “abbastanza” le medie delle risposte riferite alle esperienze nei Balcani, mentre sono altamente differenziate per sottodimensione le medie delle risposte fornite dagli intervistati con una visione complessiva del programma. Per questi ultimi è evidente come ci si trovi di fronte a un discreto livello di coerenza fra risultati in termini di *governance* territoriale e quadro strategico di riferimento, mentre sono più prudenti i giudizi per quanto riguarda coordinamento e complementarità, con medie che si collocano fra il livello “poco” e “abbastanza”

**Figura 29 - Percezione del legame fra risultati del programma APQ e strategie macro-regionali e europee**  
(media punteggio assegnato su scala da 0=nessuno a 3=molto)



Le indicazioni ricavate dalle domande a risposta aperta che chiedevano di fornire elementi concreti a supporto delle valutazioni riferite alle tre sottodimensioni, come già detto, sono state poco numerose e in buona parte hanno denotato principalmente una probabile difficoltà nell'inquadrare la tematica e riferirla ai risultati dell'APQ. Nel caso della dimensione riferita alla coerenza fra quadro strategico di riferimento del programma e risultati dell'APQ in termini di miglioramento del sistema italiano, le indicazioni sono relativamente più numerose anche se non convergenti su singoli aspetti e quindi non particolarmente utili a evidenziare elementi di interesse per la valutazione. Fra gli elementi a cui si è fatto riferimento sono stati citati sia elementi strategici di ampio respiro come l'inserimento dell'esperienza APQ nello sviluppo del processo ENPI, specifici aspetti settoriali come il contributo all'avanzamento dell'impegno comunitario e dei singoli paesi partner in alcuni settori (sanitario).

Per quanto riguarda le altre due sottodimensioni riferite alla collegamento fra risultati e strategia complessiva (coordinamento e complementarità), alcuni intervistati hanno segnalato l'attenzione alla non duplicazione o sovrapposizione fra progetti nei singoli paesi, ma non sono state fornite indicazioni specifiche in riferimento al quadro strategico di riferimento.

Anche per questo ambito tematico, è possibile ricavare alcune indicazioni dall'esame degli indici di correlazione fra i risultati delle risposte chiuse riferite alle tre sottodimensioni e le risposte chiuse riferite al ruolo giocato dal contesto nelle sue articolazioni economica, istituzionale e politica.

La correlazione fra le risposte è in tutti i casi piuttosto ridotta, con indici che rimangono tutti al di sotto dello 0,50 e con molti indici al di sotto dello 0,2.

L'indicazione che si ricava, come nella buona parte degli incroci considerati per la domanda precedente, rimanda a un parziale e non omogeneo scollamento nei giudizi su ruolo degli elementi di contesto e collegamento dei risultati alla strategia regionale. In particolare, sono basse le correlazioni fra le valutazioni inerenti le domande prese in considerazione e quelle relative al legame fra condizioni dei sistemi economici territoriali e i risultati riferiti agli effetti sul sistema italiano (Obiettivo 1). Lo stesso si può osservare per quanto riguarda le condizioni di contesto determinate dalle politiche regionali. Valori, invece, più elevati emergono per le correlazioni fra risposte a questo gruppo di domande sull'inquadramento strategico del programma e valutazioni relative al legame fra risultati in Italia e condizioni di contesto istituzionale e soprattutto con le condizioni di contesto per quanto riguarda le politiche di internazionalizzazione, dove si raggiungono gli indici di correlazione più elevati in corrispondenza del coordinamento e della complementarità fra programma e quadro strategico di riferimento.

**Tab. 19 - Coefficienti di correlazione fra risposte alla 1.6 e risposte alle domande sull'influenza del contesto**

	I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?	Le istituzioni territoriali hanno agevolato la governance territoriale (sistema complesso di attori che con strumenti e processi flessibili definiscono obiettivi e strategie di governo partecipate e non strutturate sul modello gerarchico tipico) in riferimento alla sua attività nel programma APQ?	La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?	La cooperazione con le altre regioni e/o fra regioni e Ministeri in tema di internazionalizzazione ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
Coerenza	-0.012	0.2213	0.2327	0.1781
Complementarità	0.1183	0.3259	-0.0016	0.4582
Coordinamento	-0.1002	0.2598	0.1575	0.3943

### *3 La dimensione della sostenibilità degli impatti del programma in termini di miglioramento della governance territoriale*

Il tema della sostenibilità nel tempo dei risultati conseguiti attraverso l'esperienza APQ è stato sottoposto all'attenzione degli intervistati in relazione alle loro valutazioni sull'impatto dell'APQ su sei specifiche dimensioni di interesse:

- 1) la capacità degli attori delle regioni italiane di lavorare insieme e darsi strategie condivise;
- 2) la capacità degli attori delle regioni italiane di promuovere la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale;
- 3) le innovazioni introdotte dal programma collegate ai risultati dei due punti precedenti;
- 4) il rafforzamento del processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo;
- 5) lo sviluppo del sistema multilivello di *governance* territoriale nei territori partner;
- 6) la capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale.

Andando a considerare le interviste dove è stata fornita una esplicita risposta alla domanda, è **evidente, in tutte e sei le dimensioni, un'elevata correlazione fra valutazioni positive sul livello di impatto del programma e durabilità nel tempo dei risultati conseguiti.**

Questo è particolarmente evidente quando si considerano i risultati in termini di rafforzamento del partenariato e di impatto nei territori partner, nonché nel primo dei risultati considerati in relazione agli effetti sul sistema Italia. In questi casi, ai giudizi che valutano elevato (“molto”) il contributo di APQ si associa, almeno per i quattro quinti delle risposte, a un giudizio positivo sulla stabilità del risultato, mentre per quanto riguarda l’impatto sulle regioni italiane, il giudizio positivo sulla permanenza degli effetti si abbassa al 70% quando si considerano le capacità di mobilitazione degli attori territoriali. Per quanto riguarda le innovazioni introdotte con APQ, la totalità dei giudizi estremamente positivi sull’effetto del programma si associa a valutazioni positive sulla sostenibilità dei risultati, anche se in questo caso, è necessario considerare il ridotto numero di risposte.

I giudizi sulla sostenibilità dei risultati raggiunti si abbassano in corrispondenza delle valutazioni più tiepide sugli stessi risultati. Fra coloro che hanno valutato con “abbastanza” il contributo del programma APQ ai sei diversi sviluppi della *governance* territoriale, la percentuale di risposte sulla sostenibilità del risultato vanno da un massimo del 84% per gli effetti sul rafforzamento del partenariato a un minimo leggermente al di sotto del 50% per la valutazione dei risultati sulle due dimensioni riferite ai territori partner.

Andando alle interviste dove si è valutato come l’APQ ha avuto “poca” incidenza sui processi di evoluzione della *governance* richiamati dalle sei domande, la percentuale di risposte positive al quesito sulla sostenibilità passa a valori molto più bassi che raggiungono un 10% delle risposte per gli effetti dell’APQ sulla capacità di coinvolgimento degli attori territoriali nei paesi partner. Solo nel caso della domanda sul rafforzamento del partenariato, resta un 80% di risposte positive anche per quanto riguarda la sostenibilità del risultato.

I pareri negativi rispetto alla sostenibilità nel tempo degli effetti dell’APQ sono stati, invece, un numero estremamente ridotto, limitato a due per la prima domanda relativa alla capacità delle regioni italiane di fare sistema, due relativamente alla domanda sugli effetti nel lungo periodo delle innovazioni introdotte con l’APQ e due, infine, per quanto riguarda il contributo dell’APQ alla capacità di coinvolgimento degli attori territoriali nelle iniziative di cooperazione internazionale nei paesi partner.

**In generale, il dato indica come la percezione di un impatto positivo si associ molto spesso a considerazioni sulla sua natura non effimera. Lo stesso tipo di impatto che si chiede di giudicare integra spesso già la dimensione della sostenibilità, collegandosi a processi di rafforzamento di capacità o di relazioni.**

Le risposte alle domande aperte in cui si chiedeva di proporre fatti concreti alla base del giudizio appena formulato, numerose per tutte le dimensioni toccate ad eccezione di quella relativa agli effetti in termini di innovazione, confermano tale indicazione, nella misura in cui presentano spesso l’utilizzo di espressioni che richiamano alla continuità quali: consolidamento, rafforzamento, stabilizzazione dei processi presi ad esempio.

**Tab. 20 - Numero di giudizi positivi sulla durata nel tempo degli effetti dell’APQ**

	capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme	capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento di attori del territorio	innovazioni	rafforzamento del processo partenariale	sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner	capacità delle istituzioni del territorio partner di coinvolgere di attori del territorio
effetto negativo	0	0	0	0	0	0
nessun effetto	0	0	0	0	0	1
poco	2	2	1	4	10	2
abbastanza	21	23	8	49	18	26
molto	8	7	3	40	10	15
<b>Totale</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>93</b>	<b>38</b>	<b>44</b>

## 11.3 L'innovazione e il meccanismo di gestione amministrativa

### 1. I risultati sono associabili ad alcune innovazioni attribuibili al programma APQ?

L'analisi della domanda 1.3 si collega alla dimensione della *governance* relativa all'innovazione intesa come capacità di introdurre modalità innovative e cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di finanziamento e cooperazione.

La domanda scaturisce come conseguenza delle due domande precedenti relative alla *governance* multilivello e al partenariato sul territorio delle regioni italiane ed analizza quanto i risultati in tale ambito siano attribuibili ad alcune innovazioni introdotte dall'APQ, seguendo una scala di valori che va da -1 a 3:-1: ha avuto effetto negativo, 0: per niente; 1: poco; 2: abbastanza; 3: molto.

La domanda generale chiusa ha ottenuto uno scarso numero di risposte (su 50 intervistati solo 23, il 46 % ha dato una risposta).

Sul piano interpretativo tale dato si può attribuire a 2 fattori:

1. nella maggior parte delle interviste, la domanda risultava semplicemente confirmatoria, poiché molte delle informazioni utili in termini di nuove pratiche e comportamenti scaturivano dalle risposte degli intervistati alle due domande precedenti relative alla *governance* multilivello e al partenariato;
2. la difficoltà di molti partner tecnici, non in grado di dare una risposta poiché essenzialmente coinvolti in attività tecniche di progetto e quindi non a conoscenza degli aspetti a livello strategico generale di Programma.

Considerando il fattore 1, il 54% (27 su 50) degli intervistati che non risponde non consente di attribuire un valore omogeneo in termini di risultato. Mettendolo in relazione alle prime due domande relative alla *governance*, le impressioni che emergono dagli intervistati sono molto positive sia in termini di accrescimento delle capacità di lavorare insieme attraverso strategie condivise che di coinvolgimento degli attori del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione.

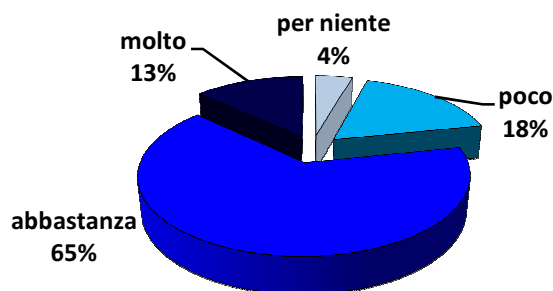
Considerando il fattore 2 si può riscontrare che gli intervistati con una visione e conoscenza generalizzata del Programma, perlopiù istituzionali, rispetto ai partner tecnici di progetto, hanno fornito informazioni di carattere generale avendo avuto l'opportunità di confrontarsi nei numerosi incontri istituzionali sia tra singole regioni che tra regioni e ministeri (tavoli, CIM, GTM) attribuendo notevole importanza al rafforzamento delle prassi di collaborazione e alla creazione del partenariato regionale.

La percezione ricavata dalle interviste fatte ed in particolare dai questionari è che gli intervistati abbiano associato al termine "innovazione", più che gli aspetti organizzativi e finanziari, i cambiamenti avvenuti in termini di maggiore collaborazione/concertazione tra regioni, scambio di esperienze, intensificazione di tavoli interregionali, condivisione di strategie per nuove collaborazioni congiunte in programmi europei.

La risposta alla domanda chiusa sulle innovazioni attribuibili al programma ha ottenuto un punteggio medio totale di 1,87, corrisponde a un giudizio leggermente al di sotto del livello "abbastanza".

L'indicazione percentuale - il 65 % "abbastanza" ed il 13 % "molto" -, escludendo le risposte non date, conferma l'ipotesi di un effetto del Programma APQ abbastanza influente in termini di innovazione come si evidenzia nel grafico che segue.

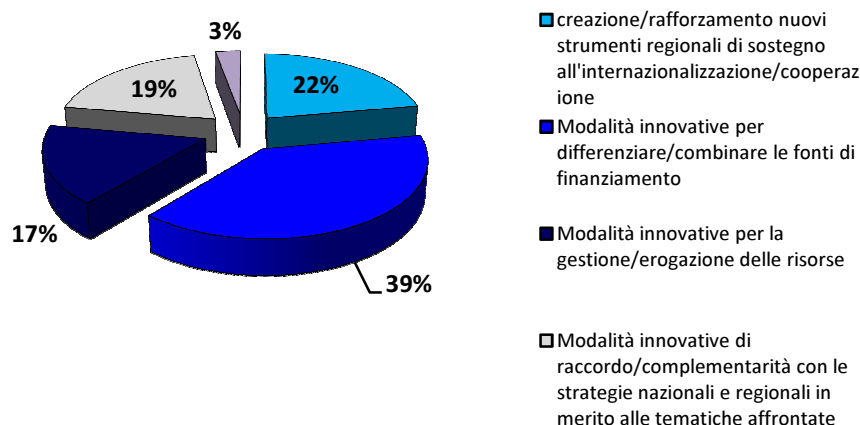
**Fig. 30 - Risultati associabili ad innovazioni attribuibili ad APQ**



Vengono successivamente analizzate le risposte in merito alla tipologia di innovazioni introdotte dall'APQ:

- Creazione/rafforzamento di nuovi strumenti regionali di sostegno all'internazionalizzazione/cooperazione;
- Modalità innovative per differenziare/combinare le fonti di finanziamento;
- Modalità innovative per la gestione/erogazione delle risorse;
- Modalità innovative di raccordo/complementarità con le strategie nazionali e regionali in merito alle tematiche affrontate;
- Altro

**Fig. 31 - Tipologia innovazioni**



La maggioranza degli intervistati che ha dato una risposta (14 su 23, pari al 39%) ritiene che la principale innovazione sia da attribuire alle modalità innovative per differenziare/combinare le fonti di finanziamento e, in alcuni casi, la complementarità con altre fonti di finanziamento ha permesso di dare continuità ai progetti. Nuove proposte progettuali congiunte, soprattutto a valere sui programmi di cooperazione transfrontaliera ENPI e IPA, sono scaturite dall'APQ al fine di dare sostenibilità agli interventi realizzati. In alcuni casi le Regioni stesse hanno finanziato con fondi propri regionali alcuni progetti pilota ed inoltre iniziative di ONG, attraverso finanziamenti del MAE L. 49/87, hanno dato sostegno ai progetti APQ in alcuni particolari settori (ambiente e sociale).

La garanzia delle risorse del Programma, in un periodo di vacanza di altri finanziamenti ed in un momento di crisi del sistema della cooperazione, ha fatto sì che alcuni enti o strutture abbiano avuto l'opportunità di iniziare/continuare a fare cooperazione.

Seguendo il giudizio di tipo controfattuale, per cui si considera da dimensione *innovazione* in ipotetica assenza del Programma APQ, il numero ridotto di risposte, pur evidenziando un giudizio positivo, non è molto indicativo. Solo 14 su 23 intervistati ritengono che in tale situazione le

innovazioni non ci sarebbero state o sarebbero state più esigue, in particolare alcuni partner tecnici non avrebbero avuto l'opportunità di partecipare ai processi di programmazione regionali ed accrescere le proprie competenze nell'ambito della cooperazione e nei settori specifici d'intervento. Alcuni, inoltre, sono riusciti a far interagire attività del progetto con altre attività della regione nel medesimo settore, creando un raccordo con le strategie di sviluppo regionale. Si è dimostrata decisiva al riguardo la volontà estrinsecata di cooperare, concretizzatasi presso i numerosi tavoli istituzionali e di lavoro, da parte di tutti gli attori coinvolti.

Anche in questo caso, considerando il fattore 1, la visione generale sul giudizio controfattuale si può ricondurre ai giudizi espressi per le dimensioni relative alla *governance* multilivello e al partenariato sul territorio.

A livello di assetto organizzativo, le strutture regionali, pur avendo maturato ed acquisito nuove capacità, sono sostanzialmente rimaste le stesse.

Il caso della regione Basilicata, che ha saputo apprendere di più in termini di *know how* tecnico e gestionale, si distingue in quanto non avendo avuto un gruppo di lavoro sufficientemente numeroso e con competenze specifiche, ha fatto ricorso ad un team di assistenza tecnica esterna che non è stato però ancora assorbito dalla Regione.

Generalmente, i risultati non vengono attribuiti alle specificità o alle innovazioni introdotte dal Programma APQ rispetto agli altri strumenti per la cooperazione decentrata.

L'innovazione generale è rappresentata dall'abbandono di un approccio "unilaterale" alla cooperazione, a favore sia di un maggior coordinamento e di una maggiore conoscenza tra gli operatori, istituzionali e non, delle diverse regioni, sia di un aumento di risorse umane qualificate all'interno delle strutture degli enti attuatori, in seguito alla loro partecipazione ai progetti.

In tale direzione la regione Puglia, già precedentemente aperta alle collaborazioni con altri enti territoriali italiani, attraverso l'esperienza vissuta all'interno del Programma ha rafforzato questo indirizzo, tanto da farsi portatrice della proposta di creazione di una "cabina di regia" con il compito di armonizzare gli interventi con quelli delle altre regioni che, in alcuni casi, non si sono dimostrate particolarmente interessate alla proposta.

Solo recentemente si è potuto notare, grazie anche all'APQ, un nuovo approccio delle regioni ai temi dell'internazionalizzazione e della cooperazione e, in tal senso, molto significativo è risultato il focus del Programma sui risultati attesi indiretti e immateriali, volti soprattutto al miglioramento delle istituzioni regionali.

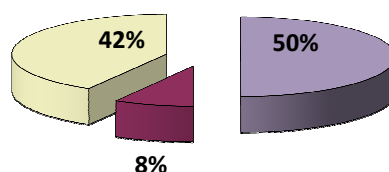
Si può, infine, dedurre che per diversi intervistati sia ancora presto per valutare la proiezione economica delle regioni italiane sul piano sia dell'interscambio economico che dell'internazionalizzazione derivante dalla rete di relazioni sviluppate sull'APQ, in quanto molti dei progetti si sono da poco conclusi o sono in via di conclusione.

Alla domanda relativa alla sostenibilità (grafico 1.3.3) di tali innovazioni, il 50% (12 su 24) ritiene che tale effetto sia positivo soprattutto in relazione alle nuove relazioni pubblico/private createsi ed alle nuove capacità/esperienze acquisite grazie all'APQ. Pertanto, tra i meccanismi che possono dare seguito alle innovazioni introdotte vengono indicati gli accordi sottoscritti tra Regioni ed Enti Attuatori e vari partner tecnici, che sembrano basare la continuità partenariale in particolare sui futuri bandi UE.

Solo pochi i casi in cui, al contrario, viene espresso un parere negativo ritenendo che il partenariato o la collaborazione tra le regioni o partner nell'ambito del Programma siano state dettate ed obbligate per cui, venuto meno tale "obbligo", rimane incerta la possibilità che i contatti e le collaborazioni possano proseguire in questi termini.

Infine 10 intervistati su 24 (42% circa) non hanno saputo dare una risposta; si tratta di partner non istituzionali, alcuni dei quali non hanno evidenziato la competenza per definire un aspetto di lungo periodo oppure ritengono che al momento sia troppo prematuro e azzardato per affermarlo.

**Fig. 32 - Tale effetto sarà duraturo?**



L'indicazione sul grado di correlazione fra la risposta a questa specifica domanda 1.3 e le risposte alle domande di contesto (1.6-1.8-1.9-1.10 dell'obiettivo 1) è molto modesta, tenuto peraltro conto della scarsità di risposte.

L'impressione generale che si può dedurre dall'analisi delle interviste è che la cooperazione tra regioni rappresenti l'elemento innovativo rispondente al principale obiettivo del Programma, mentre la strategia politica regionale non ha di fatto contribuito ad introdurre particolari elementi innovativi in tema di internazionalizzazione e cooperazione.

Si segnalano, però, due casi in cui il ruolo giocato dalla strategia politica regionale nel sostegno alla proiezione internazionale è stato particolarmente influente nell'ambito del Programma.

La regione Puglia che, attraverso l'Assessorato al Mediterraneo, ha svolto un ruolo propulsivo molto importante in ambito regionale nelle politiche di apertura internazionale del territorio. Nel settore dello sviluppo economico e in quello culturale, la strategia della regione, grazie all'esistenza di diversi fattori come il contesto culturale favorevole, reti pre-esistenti, mobilitazione del mondo economico, esistenza di strumenti di agevolazione pubblica ai processi di internazionalizzazione economica, esistenza di fiere internazionali, ha funzionato bene, ottenendo particolari risultati positivi in Albania e in Egitto.

La regione Molise inoltre, che detiene dal giugno 2011 la presidenza dell'*Euroregione Adriatica*, ha assunto negli anni, ed ora anche grazie all'APQ, una capacità di proiettarsi verso l'esterno e, in particolare, verso il territorio albanese. In dettaglio, il rapporto con la regione di Scutari è stato rinnovato e consolidato nel 2009 da un Accordo di collaborazione, al fine di promuovere ed attuare iniziative volte alla creazione, al consolidamento e allo sviluppo di rapporti di collaborazione nei settori economici delle piccole e medie imprese, della cultura e del turismo.

## *2 Differenze del meccanismo di gestione amministrativa utilizzato per il programma APQ rispetto ai meccanismi tradizionali*

Attraverso lo strumento del questionario è stata condotta un'analisi specifica sul meccanismo di gestione amministrativa del Programma di Sostegno alla Cooperazione Regionale APQ al fine di conoscere il grado di soddisfazione ed eventuali cambiamenti suggeriti dagli *stakeholder*.

Da un punto di vista generale, bisogna ricordare che a partire dal 2002 la politica regionale nazionale viene attuata prevalentemente attraverso gli APQ, che costituiscono la modalità ordinaria sia per la programmazione concertata degli interventi sul territorio, sia per la realizzazione attraverso la definizione di profili programmatici di spesa degli interventi stessi.

L'APQ in questione rappresenta uno strumento innovativo quale programma di partenariato multi-regionale e multi-livello.

Il Programma coinvolge infatti quasi tutte le Regioni italiane su cinque linee tematiche d'intervento: 1- Sviluppo socio-economico; 2 - Interconnessioni materiali e immateriali; 3 - Ambiente e sviluppo sostenibile; 4 - Dialogo e Cultura e 5 - Sanità e welfare.

Ciascuna linea d'intervento ha visto l'attuazione di 42 progetti integrati e sub-progetti che si sono realizzati attraverso diverse azioni per le quali è stato designato un singolo responsabile.

Dal punto di vista gestionale il Programma si articola su due livelli:



## ***1 - Gestione Programmatica***

Fa capo al Comitato di Indirizzo e Monitoraggio (CIM), le cui funzioni sono indicate all'art. 1.2 del D.M. n. 1141 bis del 29.9.04. Fra queste, in particolare: (1) la formulazione di linee di indirizzo; (2) l'elaborazione ed approvazione del Programma Quadro, articolato, esclusivamente in relazione alla due aree interessate, che sono quelle dei Paesi dell'Europa e dei Paesi del Mediterraneo e Medio Oriente, in due sottoprogrammi equivalenti; (3) l'approvazione dei progetti; (4) il monitoraggio dell'attuazione del Programma nel suo complesso; (5) il coordinamento del partenariato MAE-regioni e (6) il sostegno al partenariato internazionale delle Regioni.

## ***2 - Gestione Amministrativa***

**a** - La gestione amministrativa dei fondi destinati all'esecuzione dei progetti fa capo al Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS-MAE) e viene esercitata mediante il trasferimento delle risorse, a valere sulle delibere CIPE, nei limiti delle assegnazioni di competenza e della disponibilità di cassa, in funzione degli stati di avanzamento lavori alle regioni capofila responsabili per l'attuazione degli APQ.

Il trasferimento delle predette risorse è condizionato alla regolare chiusura dei monitoraggi semestrali dell'Accordo, in attuazione della Delibera 17/03 e della Circolare sulle procedure di monitoraggio degli APQ emanata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**b** - L'Osservatorio per la Cooperazione allo Sviluppo (OICS) svolge l'attività di predisposizione e realizzazione dei servizi di assistenza alla gestione e attuazione del Programma, vigilando sull'applicazione delle regole di rendicontazione e sottoscrivendo le Convenzioni con gli enti attuatori. Ad esso è inoltre affidato il compito di trasferire le risorse destinate all'attuazione dei PI ai soggetti realizzatori.

Il Comitato di Indirizzo e Monitoraggio si avvale inoltre di un *Nucleo Tecnico di Valutazione* che assiste il Comitato nell'espletamento delle proprie attività ed esprime il proprio parere in merito ai progetti presentati dai soggetti attuatori. Il Nucleo Tecnico di Valutazione dipende funzionalmente dal Comitato e amministrativamente dal soggetto attuatore (OICS).

Uno degli elementi innovativi introdotti è riconducibile ad uno dei principi dettati dai Fondi FAS per cui all'interno dei singoli PI è stata necessaria una presenza prevalente di regioni del Mezzogiorno ed almeno una del Centro-Nord, così come il riparto delle risorse destinate al riequilibrio economico-sociale nella misura dell'85% per il Mezzogiorno e il 15% al Centro-nord.

La collaborazione tra regioni del Centro-Nord, con comprovata esperienza nel campo della cooperazione, con quelle del Sud, di cui alcune alle prime armi, ha sicuramente favorito l'apprendimento e la crescita reciproca con una ricaduta sui rispettivi territori in termini di maggiore *know how*.

Il coinvolgimento limitato delle regioni del Centro-Nord è da considerarsi probabilmente un'innovazione a metà. Se si esclude il Piemonte, regione Responsabile dell'Accordo di Programma per i Balcani (RAP), il ruolo svolto dalle regioni storicamente più presenti nei Balcani occidentali, come la regione Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia e il Veneto, è stato molto limitato e confinato ad azioni puntuali spesso gestite in autonomia, senza coordinarsi con le altre regioni.

Tale aspetto è sì riconducibile anche alle limitate risorse loro destinate, ma non ha in tal caso risposto appieno ad uno dei principali obiettivi di Programma come quello della valorizzazione del sistema Italia.

Sotto un certo punto di vista, l'APQ ha inoltre definito delle procedure più snelle rispetto a quelle previste da altri programmi europei e dalla Legge 49/87, permettendo alle regioni di gestire autonomamente le iniziative, secondo le modalità stabilite negli "Accordi di Programma Quadro", sottoscritti dalle regioni RAP Piemonte e Sardegna.



La gestione amministrativa dei fondi, rispetto alle forme tradizionali adottate dalla L. 49/87 o L.84/01, è risultata più semplice e chiara, anche per gli stessi partner di progetto, soprattutto nelle modalità di erogazione delle risorse, grazie al contributo di una efficiente gestione tecnica.

Di seguito vengono riportati i risultati sul tema della gestione amministrativa, che non rientra tra le dimensioni considerate, ma analizza da un punto di vista strumentale il giudizio sui meccanismi che hanno reso più o meno efficiente la gestione del Programma.

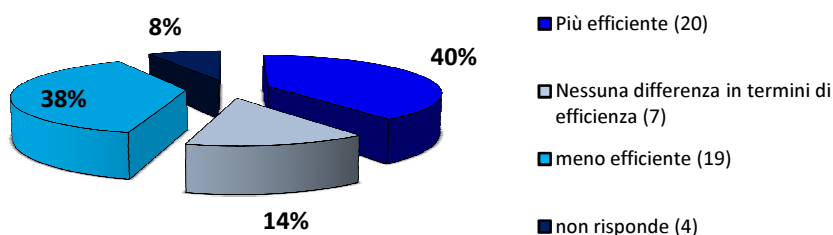
Le domande di fondo a cui hanno risposto i partner tecnici ed istituzionali italiani dei progetti sono:

- a) *“Come giudicate il meccanismo di gestione amministrativa utilizzato per il programma APQ rispetto ai meccanismi tradizionali?”*

Dai grafici riportati di seguito si evince il livello di soddisfazione dei partner italiani secondo la seguente scala di valori:

- 1 = più efficiente
- 0 = nessuna differenza in termini di efficienza
- 1 = meno efficiente

**Fig. 33 - Grado di soddisfazione del meccanismo di gestione amministrativa**



Secondo quanto emerge dal grafico, sul totale degli intervistati (50), vi è un 40% che considera il meccanismo “più efficiente” rispetto al 38% che lo considera “meno efficiente”. I risultati si presentano piuttosto ambigui e contrastanti per stabilire un chiaro giudizio in termini di efficienza. Questa sostanziale equivalenza tra giudizi di maggiore o minore efficienza è dimostrata di seguito anche dalle indicazioni emerse in merito ai vantaggi e svantaggi che, da un lato, portano a ritenere il meccanismo:

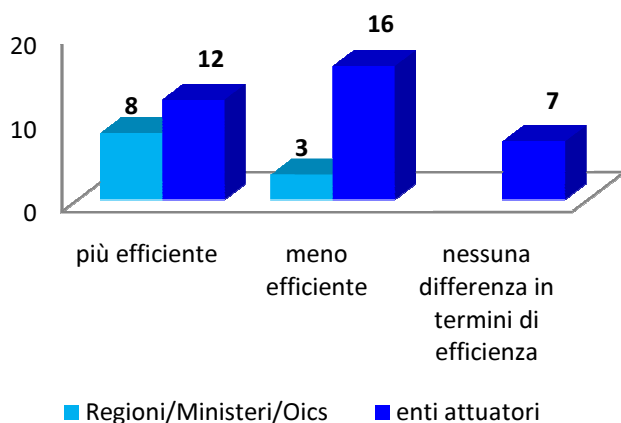
- più efficiente, considerando il ruolo fondamentale di assistenza tecnico/amministrativa svolta dall'OICS attraverso la gestione unitaria del sistema procedurale soprattutto in termini di rendicontazione e trasferimento dei finanziamenti ed il coinvolgimento degli attori principali nei processi decisionali;
- meno efficiente, a causa della lentezza e farraginosità delle regole burocratiche poco chiare e la molteplicità di attori coinvolti.

Il 14% degli intervistati ritiene, invece, che il sistema di gestione non abbia portato nessuna differenza in termini di efficienza nello svolgimento delle attività, si tratta di interlocutori di enti attuatori non istituzionali, che si sono relazionati per le questioni tecnico/amministrative prevalentemente con l'OICS, non entrando direttamente nel meccanismo di gestione a livello istituzionale. Solo l'8% non risponde, si tratta anche in questo caso di partner con un ruolo prevalentemente tecnico, che si sono limitati a svolgere le attività di progetto senza entrare nel merito della gestione amministrativa.

Di seguito si riporta il grafico che rappresenta il grado di soddisfazione a seconda del tipo di interlocutore (istituzionale o tecnico), evidenziando che la maggioranza degli istituzionali - 8 su 11 - ritiene il meccanismo sia più efficiente. Per quanto riguarda gli enti attuatori il 46% circa (16 su

35) ritiene che tale meccanismo sia meno efficiente, mentre il 34% circa (12 su 35) lo considera più efficiente. Resta da considerare il restante 20% degli enti attuatori che non rilevano alcuna differenza.

**Fig. 34 - Grado di soddisfazione di istituzioni ed enti attuatori**

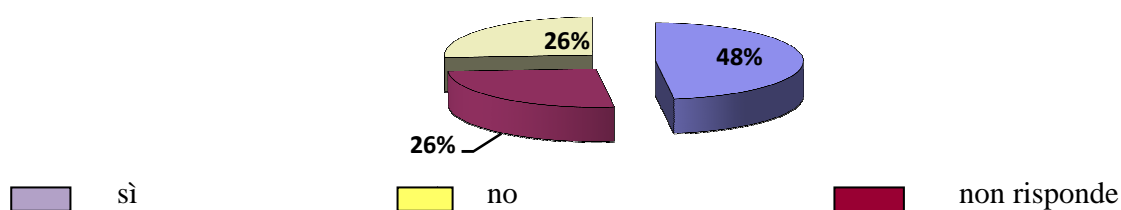


Da un punto di vista interpretativo si può dedurre, dalle interviste svolte, che l'efficienza del Programma sia attribuibile in gran parte alle attività tecnico-amministrative svolte dall'OICS. Molti interlocutori, soprattutto enti attuatori, hanno infatti sottolineato l'importanza dell'esistenza dell'OICS quale organo di riferimento per ogni tipo di assistenza amministrativo-contabile. L'inefficienza, invece, è generalmente da ricondurre agli aspetti procedurali di coordinamento e gestione troppo lunghi e farraginosi, anche in ragione dell'eccessivo numero di attori coinvolti in alcuni progetti e le difficoltà di una poco costante comunicazione tra di loro.

**Tab.21 - Vantaggi e difetti riscontrati nel meccanismo di gestione**

Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di un organo di governo del Programma quale il CIM, Comitato Interpartenariale di Indirizzo e Monitoraggio tra ministeri e regioni, che è stato aperto alla partecipazione delle regioni e che ha esercitato un reale potere decisionale;</li> <li>• Presenza di una Unità di Audit (OICS) con funzioni di assistenza tecnica/sportello nella fase di implementazione progettuale che ha favorito unicità di metodologia di controllo finanziario e amministrativo (Manuale delle procedure amministrativo-contabili);</li> <li>• Elevata professionalità nelle attività di rendicontazione;</li> <li>• Coinvolgimento degli attori nei processi decisionali (partecipazione al CIM-GTM dei soggetti direttamente interessati);</li> <li>• Precisione e puntualità dei finanziamenti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Molteplicità di attori coinvolti che hanno costretto a trovare forme di coordinamento e gestione troppo complesse, spesso incomprensibili ai partner esteri, e poco funzionali alla comunicazione interna;</li> <li>• Format di monitoraggio, regole e scadenze poco chiare per la presentazione degli avanzamenti, delle modifiche di budget e delle attività, ecc.</li> <li>• Rigidità finanziaria nell'attribuzione delle risorse (chiave FAS di ripartizione tra regioni del Centro-Nord e del Sud), che ha condizionato i progetti;</li> <li>• Il sistema di <i>governance</i> è risultato molto farraginoso, dato il molteplice numero di attori e livelli decisionali coinvolti;</li> <li>• Lentezza burocratica e appesantimento delle regole;</li> <li>• la gestione amministrativa è considerata complessa, soprattutto dai piccoli enti, e le continue scadenze e monitoraggi sembrano aver influito negativamente sulla qualità di alcune delle attività, sottoposte a calendari molto stretti;</li> <li>• un sistema molto complicato, costretto a mettere insieme modalità di contribuzione diverse fra enti attuatori, governi regionali e Ministero degli Esteri.</li> </ul>

**Fig. 35 - Generalizzabilità del meccanismo di gestione amministrativa**



Come emerge dal grafico, la maggioranza degli intervistati, 24 su 50 (48%), ritiene comunque, prendendo in considerazione i vantaggi, che il meccanismo utilizzato sia generalizzabile ad altri programmi di cooperazione e internazionalizzazione delle regioni. Tra gli interlocutori che non considerano il meccanismo generalizzabile, 13 su 50 (26%), non figurano referenti istituzionali regionali e ministeriali, ma soltanto partner tecnici. Questo si potrebbe ricondurre all'ipotesi che molti partner tecnici o piccoli enti direttamente coinvolti nelle attività tecniche/amministrative, come la stesura dei format di avanzamento/monitoraggio di progetto più volte modificati oppure la necessità di richiedere proroghe di attività con tempi di approvazione abbastanza lunghi, abbiano attribuito la lentezza delle attività e la qualità dei risultati al sistema di gestione in generale troppo complesso.

Dall'analisi non sono mancate particolari criticità espresse dai differenti soggetti su vari aspetti procedurali dell'APQ.

Un denominatore comune, messo in evidenza dai partner istituzionali e non, è la lentezza nelle procedure di attuazione dei progetti. Tra il momento in cui viene presentato il progetto e il momento in cui operativamente vengono avviate le attività, vi è stato un arco di tempo molto ampio, che ha portato in molti casi a riorientare le attività, sulla base anche dei cambiamenti avvenuti in loco nel frattempo.

Il Programma APQ è stato caratterizzato, infatti, da una lunga fase di stallo dovuta ai ritardi nell'erogazione delle risorse, a causa dei cambiamenti politici avvenuti in Italia nel 2008, ma anche la situazione e le condizioni politiche locali nell'area della sponda Sud del Mediterraneo hanno influito negativamente sui tempi di attuazione dei progetti, che in alcuni casi hanno rischiato di ridurre la validità del progetto.

Tali problematiche hanno portato nella maggior parte dei casi a far fronte alle esigenze di prolungamento dei tempi di attuazione (richieste di proroga) di diversi progetti, favorendo così l'ottimizzazione dei risultati e la loro assimilazione da parte dei beneficiari.

La poca chiarezza nelle modalità di presentazione dei vari format di monitoraggio, modifiche di budget e attività, ha reso ancora più lungo e farraginoso il sistema tanto che molti degli intervistati hanno suggerito che si sarebbero potuti utilizzare i format di INTERREG o dei programmi di cooperazione territoriale, senza dover ricorrere a nuove formulazioni.

Al contrario, il ruolo di assistenza tecnica giocato dall'OICS è stato particolarmente apprezzato, al punto che alcuni enti attuatori ritengono che la loro professionalità sia migliorata grazie alle maggiori conoscenze nella rendicontazione dei progetti. Inoltre, la stessa gestione finanziaria dell'OICS ha permesso di non bloccare le attività del Programma, garantendo una gestione finanziaria efficiente e un flusso costante di risorse.

Dal punto di vista tecnico-finanziario, il Manuale delle procedure amministrativo contabili, che integra elementi derivati da differenti fonti normative nazionali e dell'Unione europea (fondi ex Legge 84/2001, art.7 - INTERREG IIIA), ha fornito definizioni e criteri unitari circa l'ammissibilità delle spese e di massimali di costo, nonché alcuni criteri di rendicontazione nel rispetto della normativa vigente facilitando molto gli operatori nelle attività di rendicontazione. Questo è stato più volte sottolineato dai soggetti intervistati, che hanno suggerito l'adozione di uno strumento simile anche per i tradizionali progetti di cooperazione allo sviluppo ex L. 49/87, per facilitare e rendere più fluide le procedure che ad oggi risultano ancora di non facile fruizione.

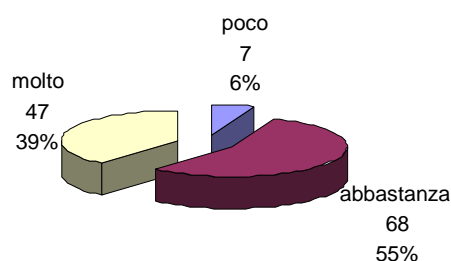
## 11.4 Il partenariato territoriale fra l'Italia e i Paesi terzi

### A. L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello fra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo?

Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati si colloca a 2,33 (ricordiamo che gli apprezzamenti andavano da “ha avuto un effetto negativo”, corrispondente a -1, sino a “ha avuto un effetto molto positivo”, che corrisponde al +3). Solo il 6% considera poco significativo il contributo dell'APQ al partenariato multilivello: più della metà lo considera abbastanza importante, mentre oltre un terzo del campione lo ritiene molto significativo.

**Fig. 36**

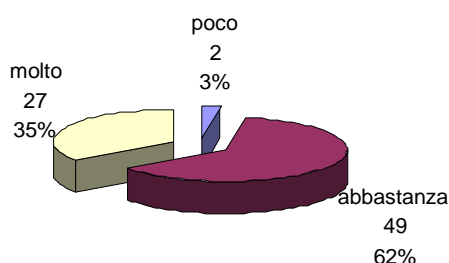
**L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo? (totale del campione)**



Il punteggio medio calcolato sulle risposte degli attori italiani e quello calcolato sulle risposte dei partner locali è praticamente lo stesso: 2,32 nel primo gruppo, 2,34 nel secondo. Abbastanza diversa è, invece, la distribuzione delle risposte: il 97% degli italiani considera rilevante l'APQ per lo sviluppo delle relazioni partenariali, mentre questa percentuale scende all'89% fra gli interlocutori dei paesi partner; d'altra parte i giudizi su un apporto molto rilevante dell'APQ al partenariato sono più numerosi fra i partner (46%) che fra gli italiani (35%).

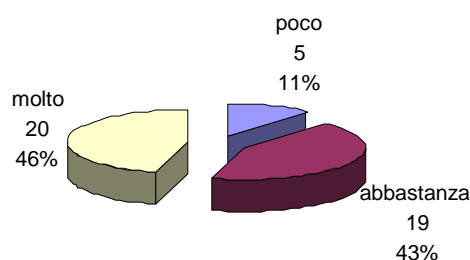
**Fig. 37**

**L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo? (italiani)**



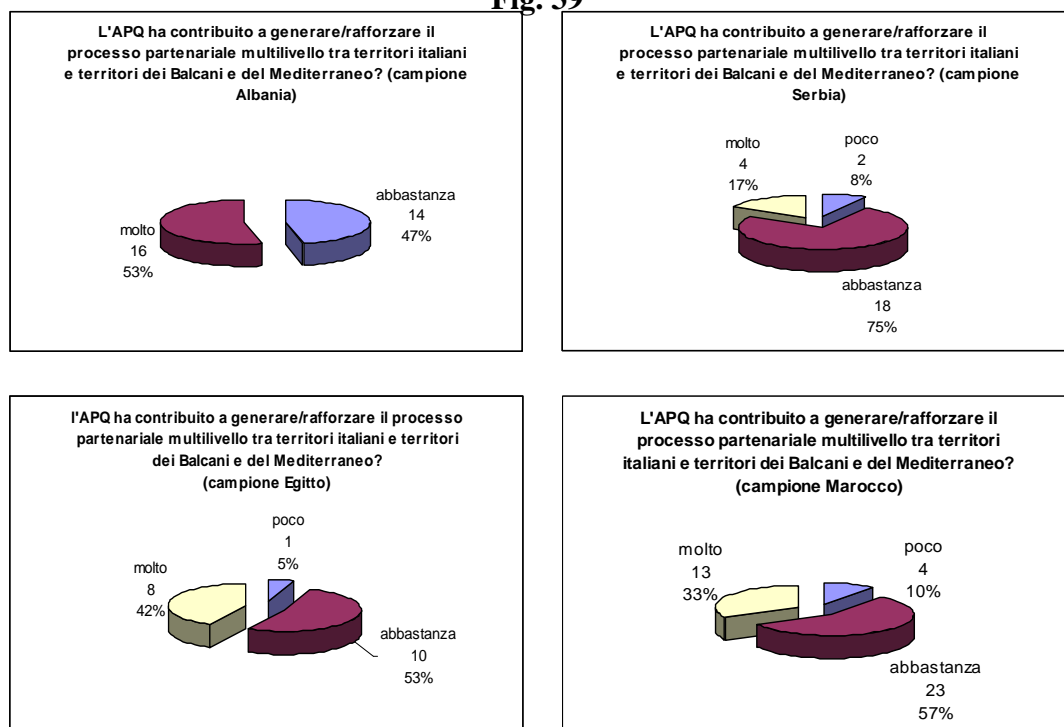
**Fig. 38**

**L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo? (partner locali)**



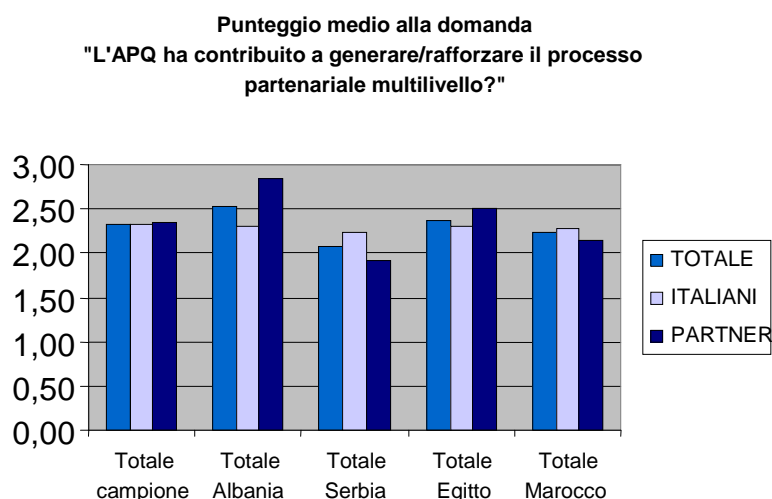
Suddividendo il punteggio per paesi, i valori sono piuttosto omogenei e si collocano tra “abbastanza positivo” e “molto positivo”: si va dal massimo dell’Albania (2,53), all’Egitto (2,37), al Marocco (2,23) sino alla Serbia, che presenta il valore più basso (2,08). Una media alta – superiore a 2 - è confermata anche nel caso di Bosnia e Tunisia.

**Fig. 39**



Il seguente grafico raffronta il valore medio delle risposte, suddiviso per paesi e fra italiani e partner locali. Come si può vedere, **non vi sono differenze particolarmente significative fra i giudizi espressi dagli operatori italiani e dai partner dei diversi paesi**: piuttosto si può evidenziare come il paese in cui emerge un maggiore consenso sul contributo dell’APQ al partenariato regionale è l’Albania, mentre quello il cui tale giudizio si presenta più moderato (pur mantenendosi al di sopra del valore 2) è la Serbia.

**Fig. 40**



La distribuzione delle medie non sembra nemmeno suggerire l'idea di giudizi determinati da dinamiche riconducibili alle due grandi suddivisioni geografiche di Balcani occidentali e sponda sud del Mediterraneo, dal momento che il primo raggruppamento esprime sia il valore più alto sia quello più basso, e la media dei paesi per le due aree è praticamente la stessa (2,31 Balcani, 2,30 Mediterraneo).

Il giudizio espresso dagli intervistati italiani e serbi a proposito del contributo del programma al rafforzamento del processo partenariale è generalmente positivo, con intensità diverse fra i diversi progetti considerati. La differenza è legata all'impegno delle regioni e degli enti attuatori italiani per coinvolgere i partner serbi nel processo decisionale: alto ed efficace nei progetti CAB (2.3), WHCB (2.5) e MUSA (2.4), debole nei progetti PRICES (2.1) e ITALBALK (2.2). Alcuni alti funzionari di ministeri serbi hanno lamentato di non aver avuto occasione di incidere nelle decisioni, e in alcuni casi di non essere stati neanche invitati ai Comitati di pilotaggio, esprimendo inoltre la loro perplessità relativamente ai pochi risultati concreti ottenuti, a fronte delle molte visite di studio e workshop realizzati. La grande quantità di attori partecipanti al PRICES si è tradotta in una scarsa chiarezza sul ruolo dei partner italiani, risultando difficile per i partner serbi distinguere tra i diversi ruoli di coordinamento (verticale, orizzontale, generale). Nel progetto non vi è stata sufficiente attenzione nell'organizzazione di eventi di carattere economico, e ciò ha determinato la mancanza di accordi in tale campo.

**I progetti WHCB e MUSA si sono inseriti in un preesistente partenariato con l'Italia, mentre ITALBALK, CAB e PRICES, pur prendendo spunto da** alcune iniziative realizzate negli anni precedenti, non si inquadrano all'interno di un partenariato ben definito. Nei casi di ITALBALK e PRICES, gli intervistati serbi hanno lamentato l'interruzione dei contatti intervenuta con la fine delle attività, mentre il nuovo partenariato legato a CAB sembra più solido e sostenibile nel tempo.

**Un importante risultato del programma è il rafforzamento della cooperazione tra paesi della ex Jugoslavia.** Praticamente tutte le linee hanno ottenuto degli interessanti riavvicinamenti che potrebbero portare a delle iniziative congiunte, soprattutto nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. Cercando infine di sintetizzare quali siano stati i principali risultati sul piano del rafforzamento del partenariato, gli intervistati hanno sottolineato in particolare (1) la definizione di accordi e contatti; (2) il potenziamento degli enti partenariali; (3) il coinvolgimento di attori territoriali; (4) l'aumento di scambi in servizi e *know-how*, nonché (5) l'avvio di nuove iniziative di cooperazione internazionale.

Nella maggior parte dei casi dei progetti attivati in Albania, il rapporto di partenariato con le regioni italiane è consolidato ormai da anni e l'APQ lo ha ulteriormente rafforzato. Il coinvolgimento

istituzionale albanese a livello centrale è avvenuto attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Strategie ed il Coordinamento dei donatori, e il Ministero dei Trasporti, con l'attivo intervento di livelli di governo intermedi e locali sia nella fase di concertazione che in quella esecutiva.

Sia gli interlocutori italiani sia quelli marocchini giudicano che l'intervento APQ abbia influito positivamente nel rafforzamento dei processi di partenariato tra regioni italiane e territori del Marocco. Per quanto riguarda la sostenibilità del processo, da parte marocchina emerge la preoccupazione di dare immediatamente un seguito concreto alle azioni portate avanti nel quadro del Programma, soprattutto nel caso di progetti con partenariati costruiti *ex novo*. Tutti gli operatori sono però concordi nel considerare come un importante segnale di sostenibilità del processo le numerose attività in corso al fine di identificare possibili futuri partenariati strategici e nuove proposte progettuali congiunte.

Tra gli effetti positivi sul processo partenariale Italia-Marocco, vi è (1) l'aumento degli interventi di formazione e *know how*, (2) la creazione o il miglioramento degli enti partenariali, (3) il numero e la tipologia degli attori coinvolti nei territori e (4) i cambiamenti nel loro atteggiamento verso le tematiche del partenariato, della cooperazione e dell'internazionalizzazione. Presenti, anche se meno diffusi, sono stati i nuovi accordi avviati in seguito all'azione del Programma, che garantiscano in qualche modo un seguito delle collaborazioni messe in atto nel quadro dell'APQ, come un accordo politico di collaborazione in fase di formalizzazione tra la regione Sardegna e la regione di Tanger-Tetouan, in seguito all'attività svolta insieme nell'ambito delle linee 2.1 e 2.4 e l'accordo di collaborazione siglato a Livorno tra l'Autorità Portuale di tale città e l'Autorità marocchina. In taluni casi emerge una scarsa capacità di accompagnamento delle regioni italiane nei confronti delle proprie imprese. Anche il subprogetto 2 della linea 2.1 "Integrazione dei sistemi produttivi", sembra scontare lo stesso deficit; a lamentare l'assenza della regione sono anche alcuni degli operatori italiani che hanno lavorato nel progetto.

L'interesse a proseguire lo scambio con l'Italia sembra più riferirsi alla cooperazione bilaterale che alle singole componenti regionali attive nella cooperazione decentrata.

Per quanto riguarda l'Egitto, è opinione condivisa dai partner italiani ed egiziani che i progetti abbiano in varia misura contribuito a rafforzare il partenariato con l'Egitto, con una maggiore capacità innovativa nei casi di SPIIE, PUER e MEHENET e minore per ITALMED. I partner egiziani segnalano l'aumento del numero di attori coinvolti, l'aumento degli interscambi – poi frenati dalla rivoluzione del 2011, - l'elaborazione di nuove proposte legislative, la firma di nuovi accordi (fra i quali si cita in particolare il Protocollo d'Intesa fra l'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari e il Ministero egiziano del Commercio sulla gestione dei dati relativi al commercio e ai controlli fitosanitari), un aumento dell'attenzione ai criteri di coordinamento, coerenza e complementarità. Un caso di assoluta rilevanza è costituito dalla *Green Trade Initiative* (già Corridoio Verde), azione concertata fra il governo italiano e quello egiziano per “rafforzare e razionalizzare la collaborazione tra Italia ed Egitto nel settore agro-alimentare per ottenere benefici comuni nel contesto della globalizzazione dei mercati, progetto che vede la regione Puglia come ente attuatore ed è fortemente collegato al progetto SPIIE.

**In conclusione, possiamo affermare che il programma APQ ha dato un contributo riconosciuto e apprezzato al partenariato multilivello fra l'Italia e tutti i paesi verso cui si è rivolto.**

Si è anche cercato di capire le ragioni di questo positivo effetto del programma sul rafforzamento delle reti partenariali fra le regioni italiane e i paesi partner. Le risposte degli intervistati hanno soprattutto indicato i seguenti aspetti:

- si sono create le **condizioni per un lavoro comune** su temi prioritari per i territori partner;

- si sono rafforzate le relazioni e si è intensificato **l'interscambio di know-how fra strutture della società civile (cooperative, associazioni, imprese)** dell'Italia e dei paesi partner;
- si sono costruite **collaborazioni strutturate e di lungo periodo fra istituzioni pubbliche** italiane e dei paesi partner;
- si è costruito una sorta di **comunità mediterraneo-balcanica di esperti**, rafforzata anche dalle relazioni interpersonali;
- si è dato **appoggio a temi e azioni considerate prioritarie** per le politiche pubbliche dei paesi partner;
- si è promosso il **rapporto fra istituzioni e società civile** in territori in cui era debole o inesistente.

Sono tuttavia da rilevare alcune considerazioni critiche al riguardo:

- non sempre le relazioni partenariali hanno attivato processi di dialogo multilivello (talvolta **il dialogo nazionale non è riuscito a coinvolgere i soggetti del territorio**, in altri casi un'intensa **attività di innovazione sul piano locale non è riuscita a tradursi in incidenza sul livello centrale/nazionale**, in altri casi ancora il livello della società civile e quello delle istituzioni locali sono rimasti nettamente separati);
- talora la **rete di soggetti istituzionali italiani non si è realmente attivata** e il progetto è stato svolto da un solo ente attuatore;
- taluni progetti hanno risentito – in termini di efficienza operativa - della presenza di un **numero eccessivo di enti attuatori italiani**;
- secondo alcuni partner locali, **il programma ha assorbito troppe risorse ed energie per la realizzazione di eventi con scarse ricadute** sui progetti e sui processi;
- talvolta si è manifestato un **insufficiente coinvolgimento dei partner locali nei processi decisionali**.

Allo scopo di verificare quanto le risposte ottenute siano correlate ad aspetti di contesto in Italia e nei paesi partner, sono state poste ai partner italiani le seguenti domande:

- domanda 1.1: L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?
- domanda 1.2: L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?
- domanda 1.4: Questi risultati sono stati in grado, al di là dell'esperienza del programma APQ in sé, di cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio?
- domanda 1.7: I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la *governance* territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
- domanda 1.8: Le istituzioni territoriali hanno agevolato la *governance* territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
- domanda 1.9: La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la *governance* territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?

Nelle risposte degli operatori delle istituzioni e degli enti attuatori italiani si rileva una **correlazione positiva fra il contributo del programma APQ al partenariato transnazionale e il rafforzamento della collaborazione fra le regioni italiane**. Crediamo di poter dire, basandoci anche sull'esperienza realizzata in questi mesi di interviste, visite sul terreno, partecipazione ad eventi e lettura di documenti, che dal punto di vista degli enti italiani che hanno preso parte al programma APQ, il rapporto partenariale transnazionale tanto più si rafforza quanto più i territori



italiani sono capaci di sviluppare tra di loro, sinergie e complementarità. Si conferma in questo modo uno dei connotati metodologici alla base del programma. Un'altra **correlazione significativamente positiva è quella con un ruolo attivo delle istituzioni territoriali nella governance orizzontale e verticale dei processi.**

L'apprezzamento della capacità del programma APQ a rafforzare i partenariati transnazionali non sembra invece correlata in modo significativo né al giudizio sul contributo del programma al coinvolgimento dei diversi attori presenti sul territorio italiano, né a un sostegno dei sistemi economici italiani alla *governance* territoriale, né alle strategie di proiezione internazionale delle regioni. Infine, non sembra esservi alcuna correlazione fra il rafforzamento dei partenariati transnazionali e la capacità di incidere sulle politiche del territorio italiano.

Passando ai paesi partner, abbiamo calcolato la correlazione con le seguenti domande:

- domanda 3.1: L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner, in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento APQ?
- domanda 3.4: Il programma APQ ha contribuito a cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio?
- domanda 3.5: I sistemi economici territoriali coinvolti nei paesi partner hanno agevolato la governance territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione (in particolare, nelle cinque linee tematiche del programma APQ)?

L'unica correlazione significativa che ci sembra di poter rilevare è quella **fra il contributo del programma APQ al partenariato transnazionale e l'impatto sulla legislazione, le politiche e i programmi del territorio partner.**

Abbiamo infine cercato di valutare l'esistenza di differenze significative fra le risposte date dagli attori di progetti basati su partenariati transnazionali pre-esistenti, e quelle degli attori di progetti i cui partenariati siano stati interamente costruiti *ad hoc*. Ebbene, non solo **la media generale del primo gruppo è superiore a quella del secondo, ma tale relazione si rileva in tutti i paesi presi in esame.**

#### *B. I sistemi economici territoriali dei due paesi hanno contribuito a rafforzare il partenariato?*

Le opinioni sul contributo dei sistemi economici regionali sono piuttosto simili fra i diversi paesi e riguardano esclusivamente i progetti legati alle tematiche dell'ambiente e dei trasporti<sup>61</sup>. Nel caso serbo, la generale percezione è che i sistemi economici locali non siano stati determinanti nel facilitare partenariato, e che comunque abbiano avuto un qualche ruolo solo per i progetti PRICES (della linea 2.1 – Sviluppo socio-economico) e ITALBALK (2.2 - Trasporti). Per le stesse due linee si rileva un forte ruolo dei sistemi locali in Albania: nel progetto PRICES (2.1) i sistemi economici territoriali coinvolti di entrambi i paesi hanno favorito la nascita di nuove opportunità di collaborazione tra imprenditori italiani e albanesi nei differenti settori; per ITALBALK (2.2) il rafforzamento del partenariato tra soggetti economici deriva dagli accordi e i dati acquisiti sui flussi di traffici tra l'Albania, altri paesi dei Balcani coinvolti e l'Italia nell'ambito del trasporto merci per il miglioramento e la facilitazione delle relazioni tra paesi. In Marocco si sottolinea l'ampia partecipazione di imprese ed operatori economici marocchini alla fiera Pollutec Maroc 2011, di Casablanca (ottobre 2011) e dedicata alle eco-tecnologie, e la recente riforma legislativa su trasporti e logistica, che facilita e ottimizza la partecipazione delle imprese a interventi di

---

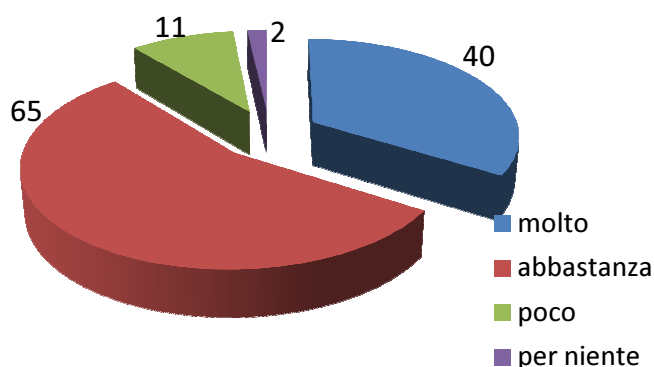
<sup>61</sup> La sostanziale omogeneità fra le risposte ha indotto a non procedere nell'analisi quantitativa dei dati per questo specifico aspetto.

collaborazione internazionale in questi settori. Il contesto economico locale nei due paesi ha contribuito in modo rilevante al successo del progetto, permettendo di costruire una fitta rete che mette in relazione imprese pugliesi, lucane e calabresi con possibili partner egiziani. Si sono svolte missioni di aziende italiane in Egitto, con visite alle aziende pilota coinvolte nel progetto, e missioni di imprenditori egiziani in Italia. Da segnalare infine la partecipazione di aziende italiane ed egiziane in fiere internazionali (Fiera del Levante, Fresh Foot Gate a Sharm El Sheik).

C. Le istituzioni dei due territori hanno agevolato il rafforzamento del partenariato fra i sistemi territoriali?

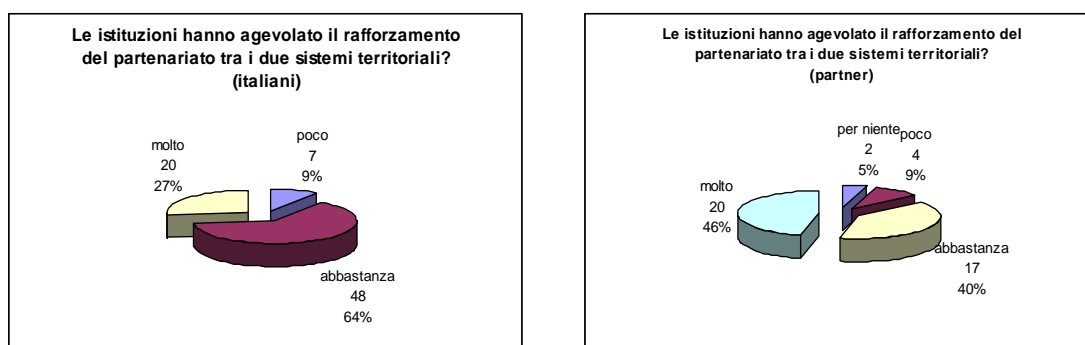
Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati che hanno risposto alla domanda (118 su 122) è pari a 2,21, quindi più di “abbastanza” (corrispondente a 2) ma al di sotto di “molto” (corrispondente a 3). Il 9% ritiene modesto l’appoggio ricevuto dalle istituzioni dei due paesi al rafforzamento del partenariato: più della metà lo considera abbastanza importante, mentre un terzo del campione lo ritiene molto significativo. Una piccola percentuale (2 persone in totale<sup>62</sup>, pari a poco meno del 2%) considera che tale apporto non vi sia stato affatto.

**Fig. 41 - Le istituzioni hanno agevolato il rafforzamento del partenariato tra i due sistemi territoriali? (totale campione)**



Il punteggio medio calcolato sulle risposte degli attori italiani e quello calcolato sulle risposte dei partner locali è abbastanza diverso: 2,17 fra gli italiani contro il 2,28 fra i partner locali. In altre parole, vi è una maggiore soddisfazione verso il comportamento delle proprie istituzioni fra i partner che non fra gli attori italiani. A causa della diversa distribuzione delle risposte, è proprio fra i partner locali – che esprimono una soddisfazione media maggiore – che si rileva il maggior numero di valutazioni negative (“poco” e “per niente”): si tratta del 14% per cento del campione (6 persone in totale<sup>63</sup>), a fronte del 9% fra gli italiani.

**Fig. 42**



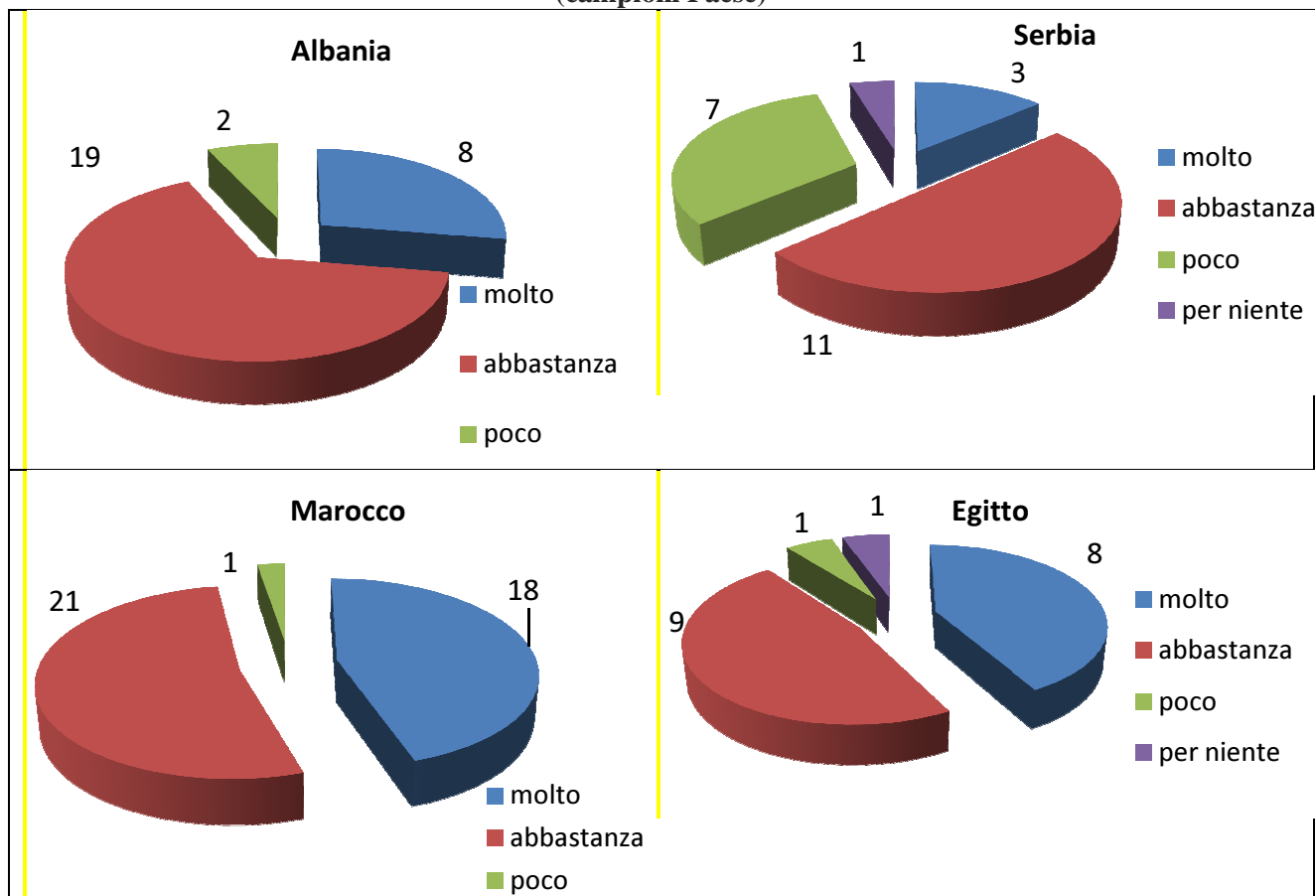
Considerando il punteggio medio per paesi, il valore più alto è espresso dal Marocco (2,43). Egitto e Albania presentano dati simili (2,26 e 2,21 rispettivamente), mentre la Serbia è l’unico paese in cui il voto medio si

<sup>62</sup> Si tratta di un partner locale serbo e di un partner locale egiziano.

<sup>63</sup> Risposte negative si rilevano in Egitto, in Serbia e in Marocco.

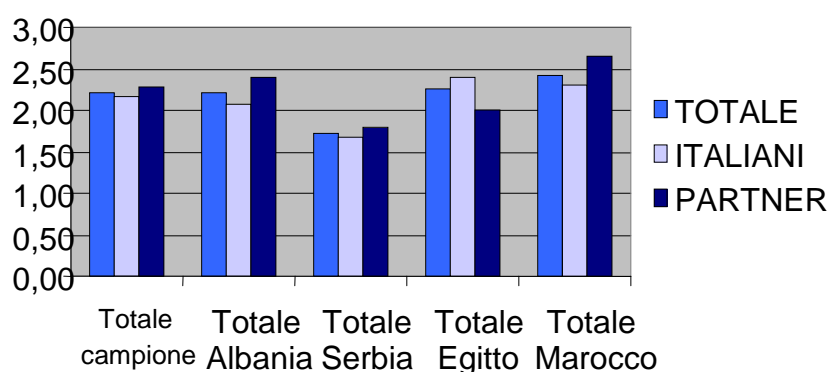
colloca al di sotto del livello “abbastanza”, con un valore pari a 1,73. Tunisia e Bosnia riportano valori medio-alti: 2,67 la Tunisia, 2,00 la Bosnia.

**Fig. 43 - Le istituzioni hanno agevolato il rafforzamento del partenariato tra i due sistemi territoriali? (campioni Paese)**



Il seguente grafico raffronta il valore medio delle risposte, suddiviso per paesi e fra italiani e partner locali. **In tutti i paesi – con l’eccezione dell’Egitto – il giudizio dei partner è superiore a quello degli operatori italiani.** Il caso egiziano si spiega sicuramente con la situazione di incertezza istituzionale a partire dalla rivoluzione del 25 gennaio 2011.

**Fig. 44**



Considerando i valori del totale dei rispondenti nei diversi paesi, si rileva che i due paesi della sponda sud del Mediterraneo presentano entrambi valori superiori ai due paesi balcanici. Il valore medio complessivo del sud Mediterraneo è pari a 2,35, quello dei Balcani 1,97, a indicare probabilmente **che nei paesi del sud Mediterraneo vi è da parte delle autorità centrali (anche per lo specifico assetto istituzionale) una maggiore attenzione e presenza diretta nella cooperazione decentrata e, quindi, un più diretto**

**collegamento con le strategie nazionali di sviluppo territoriale, di quanta non ve ne sia nei paesi balcanici.**

In Serbia vi sono scarse aspettative sulla capacità del sistema politico-istituzionale di promuovere e sostenere processi di *governance* promotori di iniziative internazionali. In Albania, invece, le cose sono diverse: le istituzioni territoriali italiane e albanesi (Comune e Regione di Scutari per le linee 2.1, 2.3 e 2.5) hanno contribuito attivamente al rafforzamento del partenariato grazie ad un contesto culturale favorevole, all'elevato grado di fiducia reciproca, alla frequenza di tavoli di concertazione in Italia e Albania. La stabilità politica degli ultimi cinque anni ha favorito la continuità delle attività sul territorio albanese. Inoltre, la presenza stessa di un Accordo politico bilaterale tra i due paesi e gli ottimi rapporti di partenariato ai diversi livelli, sia centrale che locale, tra regioni italiane e albanesi hanno contribuito ad accrescere le relazioni politiche e a crearne di nuove. Anche nel caso del Marocco vi è un giudizio favorevole sul contesto istituzionale in cui si sono inseriti gli interventi del Programma, con un'accentuazione tra i marocchini; gli elementi di contesto che vengono maggiormente citati per il ruolo positivo nel favorire le attività del Programma sono l'esistenza di un contesto culturale favorevole alla promozione del partenariato, la ricchezza di reti sociali e relazionali e l'atteggiamento favorevole degli attori dei territori coinvolti.

In Egitto, le istituzioni dei due paesi hanno dato un notevole contributo al rafforzamento del partenariato nei progetti ITALMED e SPIIE, soprattutto per l'esistenza di un contesto favorevole al partenariato fra Italia ed Egitto, una solida fiducia reciproca, la presenza di reti relazionali estese, l'esistenza di eventi e fiere che mantengono vivi i rapporti e gli scambi, l'esistenza di una storia lunga di cooperazione fra alcune delle regioni coinvolte e l'Egitto. Nel caso dei progetti PUER e SPIIE, è stato molto importante il prestigio e l'esperienza del principale ente attuatore, in entrambi i casi l'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari. Per quanto riguarda il Ministero dei Trasporti egiziano (progetto ITALMED), è da sottolineare la sintonia culturale con gli attori italiani ed europei. Nel caso del progetto MEHENET vi è una sensibile differenza fra i dirigenti e gli operatori direttamente coinvolti nel progetto di assistenza psichiatrica territoriale e i dirigenti del Segretariato di Psichiatria del Ministero della Sanità, piuttosto restii questi ultimi a dare "eccessivo" spazio a un'impostazione come quella promossa dal MEHENET che tende a togliere autorità all'approccio psichiatrico tradizionale; tale resistenza non si è comunque mai tradotta in un aperto "boicottaggio" del partenariato internazionale.

Il questionario dava la possibilità agli intervistati di indicare una o più ragioni del contributo delle istituzioni allo sviluppo del partenariato territoriale. Quasi tutti gli intervistati (115 su 122, pari al 94%) hanno fatto segnalazioni al riguardo. Abbiamo suddiviso le risposte ottenute per numero di citazioni: le "ragioni principali" sono quelle indicate da almeno la metà di coloro che hanno risposto; le "altre ragioni rilevanti" sono quelle che sono state citate da una percentuale di rispondenti inferiore al 50% ma non inferiore al 25%, e infine le "altre ragioni" sono quelle indicate da una quantità di intervistati inferiore al 25%, ma comunque superiore al 15%: da rilevare che nessuna delle possibili risposte ha ottenuto meno del 15% di scelte.

Ragioni principali: (1) esistenza di un contesto culturale favorevole al partenariato fra i due territori; (2) elevato grado di fiducia reciproca; (3) ricchezza e tipologia di risorse sociali e relazionali già esistenti; (4) esperienza degli enti attuatori nei paesi partner.

Altre ragioni rilevanti: (1) mobilitazione della società civile a carattere trans-territoriale; (2) esistenza di tavoli di concertazione ed enti partenariali che coinvolgono regioni italiane e paesi partner; (3) esistenza di eventi quali fiere o congressi su temi legati all'internazionalizzazione economica e alla cooperazione; (4) esperienze di cooperazione con le regioni italiane di partner istituzionali o tecnici dei paesi beneficiari; (5) atteggiamento positivo di attori presenti sui territori partner verso le attività e le strategie del programma.

Altre ragioni: (1) esistenza di agevolazioni per l'interscambio; (2) processo di decentramento amministrativo in corso nei paesi partner.

Si è inoltre cercato di capire quanto le risposte ottenute siano correlate ad aspetti di contesto in Italia e nei paesi partner. Per quanto riguarda l'Italia sono state prese in considerazione le seguenti domande:

- domanda 1.1: L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?
- domanda 1.2: L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?
- domanda 1.4: Questi risultati sono stati in grado, al di là dell'esperienza del programma APQ in sé, di cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio?
- domanda 1.7: I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la *governance* territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
- domanda 1.8: Le istituzioni territoriali hanno agevolato la *governance* territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?
- domanda 1.9: La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la *governance* territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?

Nelle risposte degli operatori delle istituzioni e degli enti attuatori italiani si rileva una correlazione positiva fra **l'appoggio delle istituzioni al rafforzamento del partenariato territoriale transnazionale e la percezione che le stesse istituzioni abbiano favorito la *governance* territoriale**, funzionale allo svolgimento del progetto. Sembra, cioè, che l'atteggiamento positivo delle regioni e delle amministrazioni locali italiane verso la proiezione transnazionale dei territori tenda ad accompagnarsi a un'attiva *governance* dei territori, completando un quadro ottimale che combina la dimensione verticale con quella orizzontale. Una correlazione positiva interessante è anche quella che **lega il ruolo delle istituzioni territoriali italiane nel rafforzamento del partenariato con un positivo impegno regionale alla proiezione internazionale del territorio**.

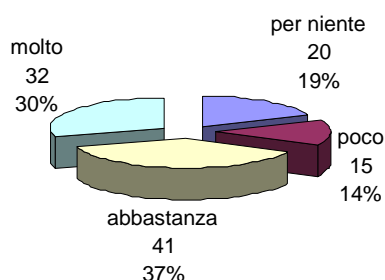
Non si registrano, invece, correlazioni significative con aspetti di contesto dei paesi partner, né vi sono differenze rilevanti nelle risposte di coloro che sono impegnati in progetti basati su partenariati di lunga data rispetto a quelle di chi ha collaborato in progetti in cui il partenariato è stato costruito *ad hoc*.

*D. La posizione geografica e il territorio hanno avuto delle implicazioni, in termini di facilitazione od ostacolo, per il rafforzamento del partenariato?*

Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati è pari a 1,79, che in una scala da -1 a 3 si colloca a metà strada fra “poco” e “abbastanza”, un valore medio al di sotto di quello individuato per altre domande analizzate in relazione all'obiettivo 2. (ricordiamo che gli apprezzamenti andavano da “ha avuto un effetto negativo”, corrispondente a -1, sino a “ha avuto un effetto molto positivo”, che corrisponde al +3). Le risposte sono ripartite abbastanza uniformemente fra tre blocchi: Il 33% considera poco o per nulla significativo il contributo dell'APQ al partenariato multilivello: il 37% lo considera abbastanza importante mentre oltre un terzo del campione lo ritiene molto significativo.

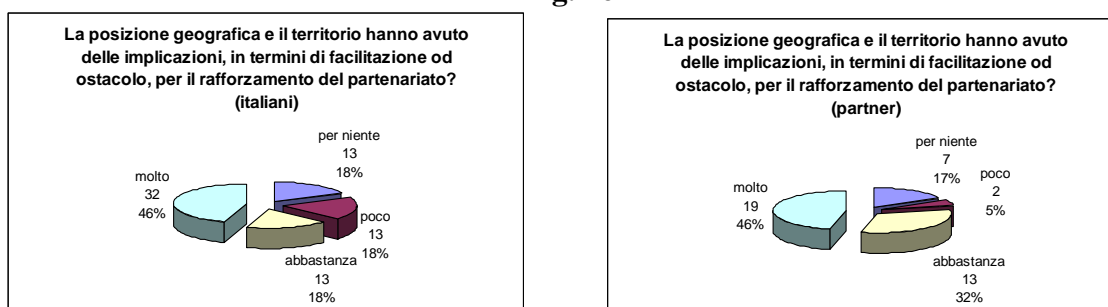
Fig. 45

La posizione geografica e il territorio hanno avuto delle implicazioni, in termini di facilitazione od ostacolo, per il rafforzamento del partenariato? (totale del campione)



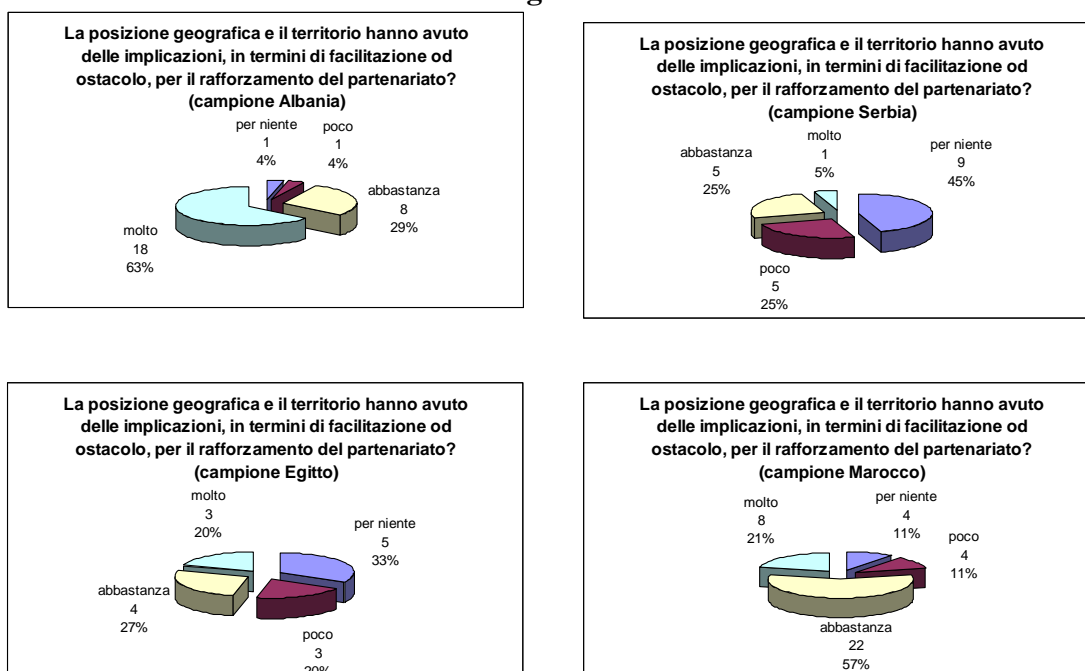
Il punteggio medio calcolato sulle risposte degli attori italiani e quello calcolato sulle risposte dei partner locali è pari a 1,61 nel primo gruppo, 1,71 nel secondo. La distribuzione delle risposte: il 61% degli italiani considera rilevante **la posizione geografica e il territorio**, mentre questa percentuale aumenta al 78% fra gli interlocutori dei paesi partner; d'altra parte i giudizi su un apporto molto rilevante **la posizione geografica e il territorio** sono assai più numerosi fra i partner (46%) che fra gli italiani (19%).

Fig. 46



Molto diverso è il dato medio relativo ai paesi: mentre l'Albania esprime un giudizio medio di 2,54, la Serbia si colloca addirittura a 0,90, cioè al di sotto della soglia 1 che corrisponde a "poco". A metà strada Egitto (1,33) e Marocco (1,89).

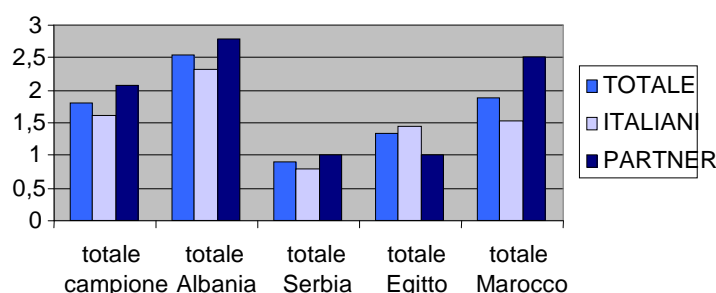
Fig. 47



Il seguente grafico raffronta il valore medio delle risposte, suddiviso per paesi e fra italiani e partner locali. In generale, i partner sembrano avere una percezione della propria “posizione strategica” superiore a quella che gli attribuiscono gli attori italiani. Ciò vale per l’insieme del campione, con l’unica eccezione dell’Egitto. Quest’ultima può, almeno in parte, essere spiegata con le già citate incertezze della situazione politica. È inoltre da rilevare la grande distanza tra paesi tra loro vicini come la Serbia e l’Albania, probabilmente dovuta a una maggiore solidità nel tempo del partenariato fra quest’ultimo paese e l’Italia.

**Fig. 48**

**Punteggio medio alla domanda "La posizione geografica e il territorio hanno avuto delle implicazioni, in termini di facilitazione od ostacolo, per il rafforzamento del partenariato"?**



In conclusione, possiamo affermare che in generale non viene attribuito un ruolo particolare alla collocazione geografica dei territori coinvolti. Ripercorrendo le interviste e le risposte ottenute, sembra in realtà prevalere un giudizio moderatamente positivo legato più che altro alla posizione del paese nel contesto mediterraneo, più che a specifiche caratteristiche dei territori coinvolti. Mentre in tutti i paesi si fa riferimento al ruolo di cerniera dell’Italia fra l’area mediterraneo-bancanica e l’Unione Europea, scarsi sono i riferimenti alle specificità dei paesi partner e limitati al caso dell’Albania (della quale si sottolinea la vicinanza geografica e culturale con l’Italia e la fitta rete di scambi di persone e merci) e del Marocco (considerata un’area interessante per l’Italia a causa del suo essere punto di partenza per i flussi migratori dall’Africa).

Si è inoltre cercato di capire quanto le risposte ottenute siano correlate ad aspetti di contesto in Italia e nei paesi partner.

Dalle risposte degli operatori intervistati non emerge alcuna correlazione significativa fra aspetti di contesto in Italia e nei paesi partner e il giudizio sulla posizione geografica.

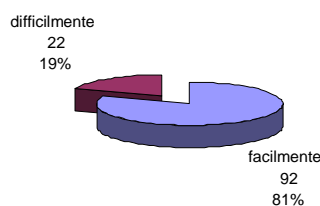
Abbiamo infine cercato di valutare l’esistenza di differenze significative fra le risposte date dagli attori di progetti basati su partenariati transnazionali pre-esistenti, e quelle degli attori di progetti i cui partenariati siano stati interamente costruiti *ad hoc*. In Serbia, Egitto e Marocco i punteggi sono più alti nel caso di dei progetti con partenariato “nuovo”, differenza particolarmente rilevante in Serbia, dove da 0,69 si passa a 1,75.

#### E. I meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati sono replicabili altrove?

Il punteggio medio assegnato da tutti gli intervistati è pari a 1,81: un valore molto positivo, vicino al massimo “2”. Gli intervistati avevano tre possibilità di risposta: nessuna replicabilità (0), meccanismi replicabili con difficoltà (1), meccanismi replicabili facilmente. Non vi sono state risposte “0”, mentre la gran parte degli intervistati (81%) ha considerato tali meccanismi facilmente replicabili.

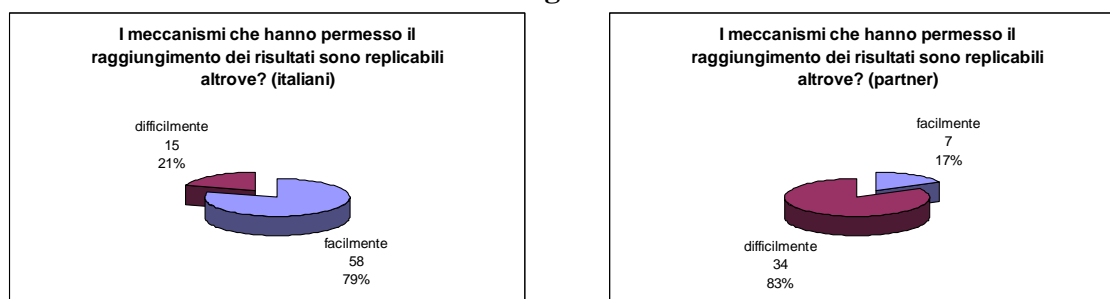
**Fig. 49**

**I meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati sono replicabili altrove? (totale del campione)**



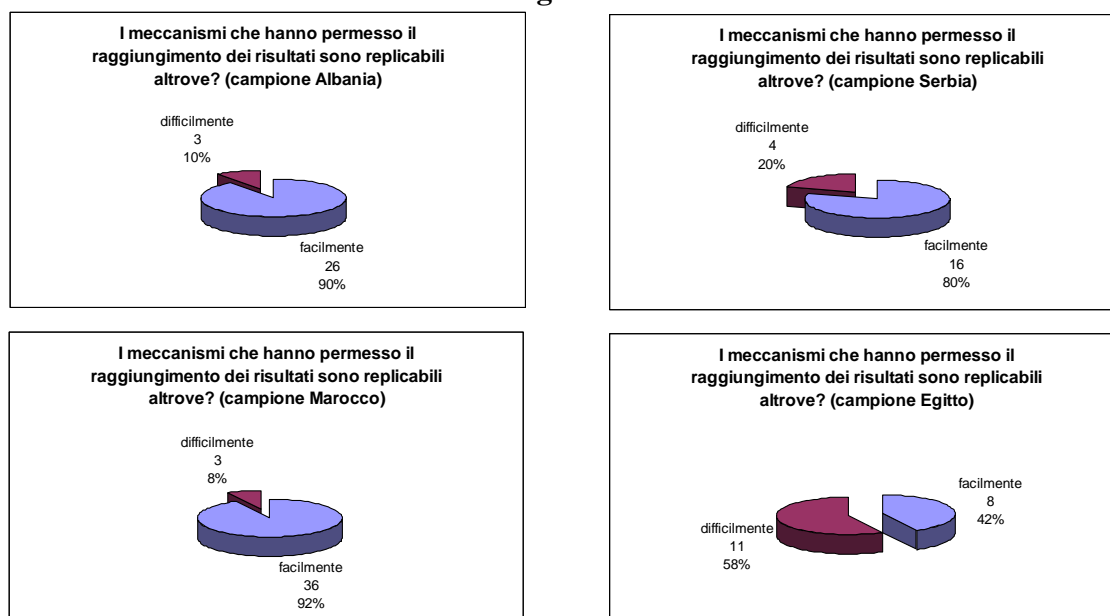
Simile la distribuzione delle risposte fra italiani e partner locali.

**Fig. 50**



Nei casi di Serbia, Albania e Marocco i dati sono abbastanza simili, con una netta prevalenza del “facilmente”. In Serbia il giudizio sulla replicabilità del meccanismo del programma APQ non è unanime e sembra riflettere i diversi risultati conseguiti dalle varie linee/ progetti. Tra i punti di forza sono annoverati la possibilità di conoscere nuovi attori, tra le debolezze la poca efficacia in termini gestionali e la complessità. In Albania è diffusa l’opinione sulla facile replicabilità dei meccanismi che hanno favorito il raggiungimento dei risultati sia in termini geografici che settoriali, ma, altrettanto diffusa è la percezione che la molteplicità degli attori coinvolti nelle diverse attività abbia rallentato le attività e portato alla dispersione di risorse che, secondo alcuni intervistati, potevano essere meglio impiegate nelle attività di progetto. Per quanto riguarda il Marocco, l’opinione generale, condivisa sia dai partner italiani sia da quelli marocchini, è che i meccanismi che hanno permesso di ottenere i risultati nel quadro del Programma APQ siano facilmente riproducibili in altri contesti geografici e tematici; la stessa applicazione del meccanismo in ambiti geografici e culturali tra loro differenti, quali quelli del Mediterraneo e dei Balcani, e nei differenti ambiti tematici rappresentati dalle cinque linee di intervento, è un argomento portato spesso a sostegno di questa tesi.

**Fig. 51**



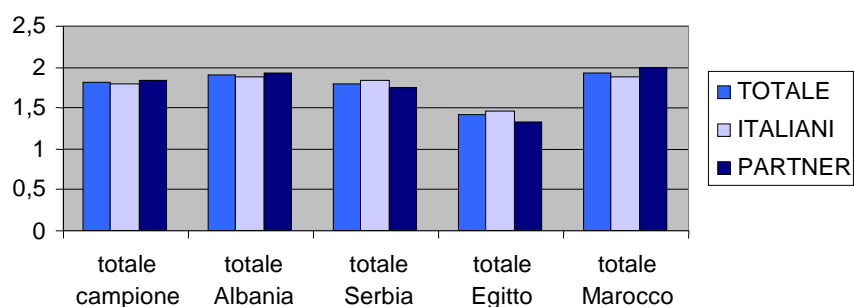


Il caso dell'Egitto è del tutto diverso, con una prevalenza di “difficilmente”. Ciò è dovuto probabilmente alle condizioni particolari del processo politico egiziano: in questo paese, infatti, i progetti hanno dovuto fare i conti con cambiamenti istituzionali ai diversi livelli, incertezza sulla continuità delle azioni e talvolta anche sulla persistenza delle priorità nell'agenda del nuovo governo. Ciò ha obbligato ad adeguare i meccanismi e soprattutto i tempi.

Il seguente grafico mostra una sostanziale uniformità dei giudizi fra i paesi e fra italiani e partner locali, con l'unica eccezione dell'Egitto, per le ragioni indicate in precedenza.

**Fig. 52**

**Punteggio medio alla domanda "I meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati sono replicabili altrove?"**



## 11.5 Governance territoriale nei Paesi partner

### 1. Introduzione

Come più volte indicato, alla base del processo valutativo dei due Accordi di Programma quadro è l'identificazione degli obiettivi strategici fondamentali che gli interventi si sono riproposti: tali obiettivi, impliciti ed espliciti, sono stati individuati grazie ad una rassegna della letteratura e della documentazione disponibile dei Programmi, e grazie alle percezioni ed indicazioni di attori-chiave, raccolte in fase preliminare.

Rispetto ai primi due obiettivi, incentrati sul rafforzamento della capacità di cooperazione e di integrazione del sistema regionale italiano, e sulla creazione e rafforzamento del partenariato tra i territori interessati dal programma, l'obiettivo 3 (*"Rafforzamento della capacità istituzionale dei territori dei paesi partner e in relazione alle cinque linee tematiche dell'APQ"*) concentra il proprio interesse esclusivamente sui territori partner dell'area mediterranea e balcanica, riscoprendo una dimensione più immediatamente ascrivibile al quadro della cooperazione "tradizionale"; la domanda valutativa essenziale a cui si cerca di dare una risposta è la seguente: **"L'APQ ha accresciuto la capacità istituzionale dei paesi partner? Quanto e in che modo l'operato delle regioni italiane ha contribuito al raggiungimento dell'obiettivo, insieme ad altri fattori?"**

L'analisi valutativa strategica presuppone lo studio degli effetti registrati a livello dei tre piani della realtà (fattuale, discorsiva e percepita) determinati da meccanismi latenti, responsabili delle interazioni e fortemente condizionati nella loro azione dal contesto di riferimento.

Analizzando la domanda valutativa nell'ottica dell'osservazione degli esiti conseguiti dagli interventi nei Paesi del Mediterraneo e dei Balcani coinvolti, è importante sottolineare che il taglio strategico del programma permette ed anzi esige una valutazione non incentrata sui risultati conseguiti dai singoli interventi all'interno di determinate aree tematiche e geografiche, ma la possibilità di considerare un più ampio processo di rafforzamento istituzionale, innescato non solo dalle attività dei progetti/subprogetti, ma anche dalla natura stessa del programma, che si caratterizza per l'enfasi posta sulla necessità di raccordo e di comunicazione a livello interistituzionale e con i partner italiani. L'analisi delle dimensioni della *governance* territoriale diventa fondamentale al fine di comprendere il reale impatto del programma sui paesi mediterranei e balcanici coinvolti, al di là del raggiungimento degli obiettivi dei singoli interventi.

Oltre a ciò, l'analisi dei risultati conseguiti permette di estrapolare interessanti considerazioni sull'operato delle regioni italiane coinvolte e sulle diverse modalità di gestione e di approccio alle tematiche trattate, in considerazione anche delle differenti situazioni politiche, istituzionali ed economiche riscontrabili nelle aree interessate dagli interventi.

Infine, è fondamentale che il processo valutativo tenga sempre ben presente la sfida futura rappresentata dal quadro europeo e regionale di riferimento: è necessario declinare il tema della capacità dei paesi partner, mettendolo in relazione con le opportunità di sviluppo offerte dalla nuova programmazione europea nell'area, e con le nuove strategie italiane ed europee: in altre parole, è importante che l'analisi delle almeno otto dimensioni della *governance* individuate nel disegno valutativo, e del contributo apportato in tal senso dai due APQ, venga messo in relazione con le quattro sfide strategiche indicate anch'esse nel disegno di valutazione, e declinate focalizzando l'attenzione sui paesi partner del programma. In tale ottica, diventa fondamentale valutare non solo se e quanto il programma abbia contribuito ad accrescere le capacità di *governance* nei territori interessati, ma anche analizzare questo risultato mettendolo in relazione con le priorità e i principali problemi rilevati nei paesi dell'area balcanica e mediterranea e con le trasformazioni e processi in atto. Da un punto di vista strategico, risulta inoltre fondamentale analizzare i risultati conseguiti anche rispetto alla complementarità con altri programmi e strategie italiane ed europei, e al raccordo con la nuova programmazione europea nell'area mediterranea e balcanica.

Al fine di analizzare l'impatto dei due Accordi di Programma Quadro sulle capacità di *governance* nazionali e locali nelle aree mediterranee/ balcaniche interessate dall'intervento, alla rassegna della

letteratura e della documentazione relativa ai singoli interventi e al programma è stata affiancata una raccolta dati effettuata con l'ausilio di un questionario di profondità semi-strutturato, elaborato in seguito alla raccolta di elementi di interesse trasversali al programma (individuati grazie alle indicazione di attori-chiave del programma, a partire da MAE, RAP, RUP e OICS) e la selezione, all'interno dell'universo formato dai 42 SPI, di 18 progetti e subprogetti sui quali si è concentrato l'esercizio valutativo.

Con riferimento in particolare all'obiettivo 3, il questionario ha permesso la raccolta e la sistematizzazione di informazioni relative a tre aspetti-chiave:

- Sviluppo/rafforzamento del sistema multilivello di *governance* territoriale nei paesi partner e, in particolare, nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento degli APQ;
- Aumento/rafforzamento della capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori-chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale;
- Influenza del programma sulla legislazione, le politiche e i programmi del territorio.

L'articolazione del questionario permette la raccolta di indicazioni relative alle percezioni degli operatori in relazione a questi aspetti, ma lascia anche spazio alla raccolta di informazioni inerenti ai piani "narrativo" e "fattuale" della realtà, al fine di integrare ed arricchire la documentazione a disposizione per l'analisi. Il questionario permette inoltre di evidenziare alcuni aspetti specifici del contesto nazionale e locale, indispensabili ai fini della comprensione e valutazione degli interventi.

In totale, sono stati compilati 109 questionari relativi all'obiettivo 3, frutto di interviste a responsabili istituzionali e operatori di enti attuatori italiani (70 questionari compilati), e a rappresentanti delle istituzioni e dei partner tecnici dei paesi dell'area mediterranea e balcanica (i partner mediterranei e balcanici intervistati, il cui contributo è stato raccolto grazie a missioni in loco, sono stati quelli egiziani, marocchini, albanesi e serbi, per un totale di 39 questionari. La tabella che segue indica il numero di questionari relativo a ciascun paese analizzato).

Le informazioni fornite dagli operatori dei progetti si riferiscono in particolare agli interventi inseriti all'interno del campione di analisi, condotti su quattro macro-territori:

- Albania/Montenegro: Tirana, Durazzo, Regione di Scutari e Montenegro (città di Bar e Ulcinj)
- Serbia: Città di Belgrado; Regione della Vojvodina (città di Novi Sad); Regione di Sumadija e Pomoravlje (città di Kragujevac e Jagodina)
- Egitto: Il Cairo e delta del Nilo (aree di Beheira, Damietta, Alessandria, Port Said)
- Marocco: Casablanca, Regione di Chaouia Ourdiga (città di Settat), Regione di Rabat-Salé- Zemmour- Zae, Regione di Tanger- Tetouan.

In considerazione del particolare interesse rivestito da alcuni progetti in Tunisia e Bosnia, sono state previste alcune interviste a referenti in Italia per raccogliere informazioni aggiuntive rispetto ai 18 PI/SPI selezionati.

A questa raccolta di dati puntuali e relativi ad interventi specifici si affianca il contributo di interlocutori che, per il loro ruolo particolare all'interno del programma o per il loro coinvolgimento in un numero rilevante di interventi in diversi ambiti geografici offrono, insieme ed oltre a quella "locale" e nazionale, una visione di insieme dei risultati del programma: si tratta di referenti istituzionali delle Regioni RAP e RUP, che si affiancano al contributo fornito in tal senso da OICS e MAE. Con particolare anche se non esclusivo riferimento a questi interlocutori, si segnala che alcuni dei componenti del campione hanno compilato più di un questionario, fornendo risposte differenziate a seconda dei differenti subprogetti e dei diversi contesti nazionali all'interno dei quali si sono trovati ad operare nel corso dell'implementazione delle attività del programma.

**Tab. 22 - Questionari disponibili per paese**

	Albania	Bosnia Erzegovina	Serbia	Egitto	Marocco	Tunisia
APQ Balcani	25	3	20			
APQ mediterraneo				17	39	3

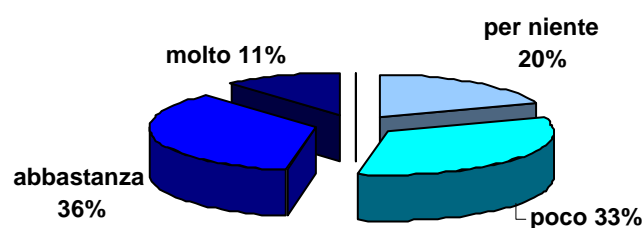
*2 Sviluppo/ rafforzamento del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner, in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento egli APQ*

Per *governance* multilivello si intende "la capacità e coerenza (e capacità di convergenza) del sistema integrato di predisporre piani strategici regionali, più efficaci strategie, più coerenza e visione strategica condivisa con i partner in termini di obiettivi, maggiore allocazione di risorse istituzionali e di tecnologia dedicata sugli assi prioritari condivisi"<sup>64</sup>, in un'ottica prevalentemente inter-istituzionale, di tipo verticale ed orizzontale, che implica un processo continuo di innovazione; questa dimensione della *governance* è in questo caso declinata soprattutto rispetto all'introduzione di cambiamenti nelle pratiche, nei comportamenti, negli assetti organizzativi all'interno del sistema istituzionale integrato.

Alla domanda "L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner, in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento APQ?" ha dato risposta la quasi totalità del campione (106 risposte); le percezioni degli intervistati hanno sottolineato l'esistenza di un effetto indotto dal programma APQ sullo sviluppo di tale capacità, considerato rilevante (giudizi qualitativi "abbastanza" e "molto") da circa un terzo del campione; la media delle risposte è di circa 1,4 in una scala quantitativa che va da -1 (l'intervento dell'APQ ha generato effetti negativi sulla *governance* territoriale) a 3 (l'APQ ha contribuito molto allo sviluppo della *governance* territoriale).

**Fig. 53 - Risposte del campione alla domanda 3.1 del questionario**

**L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner, in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento APQ? - campione totale**



Gli intervistati hanno fornito nella quasi totalità dei casi delle informazioni circa i meccanismi che hanno reso possibile l'ottenimento dei risultati; la coerenza e la pertinenza di queste risposte rispetto ai giudizi qualitativi precedentemente espressi mostrano in generale una chiara comprensione degli argomenti discussi. I meccanismi attraverso cui è stato possibile raggiungere tali risultati sono stati

<sup>64</sup> M. Zupi (a cura di), "Il Disegno di Valutazione del Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani (APQ)", 2011, p.18.

i frequenti contatti e gli sforzi di coordinamento tra attori del territorio, tra attori ed operatori dei progetti, e tra gli attori del territorio e le istituzioni; inoltre, la maggioranza degli interlocutori ha sottolineato come il programma abbia stimolato il raccordo multilivello tra le istituzioni locali e centrali. In particolare, dalle risposte fornite dagli intervistati, dall'analisi della documentazione relativa ai progetti e dalle informazioni raccolte da referenti-chiave e relative al processo di concertazione precedente l'implementazione dei PI/SPI, sembra possibile ipotizzare che questi risultati siano almeno in parte ascrivibili alle caratteristiche stesse del programma: il "cappello" istituzionale fornito dai due ministeri coinvolti e la creazione di consorzi regionali estesi hanno rappresentato un elemento di cesura rispetto alle modalità classiche della cooperazione decentrata, che ha avuto come probabile conseguenza un maggiore supporto e una maggiore attenzione prestata all'intervento da parte delle istituzioni centrali dei paesi partner.

Tutto ciò ha permesso al programma, soprattutto all'interno di quei contesti caratterizzati da un processo di decentramento ancora agli inizi (in particolare nell'area mediterranea), di apportare un contributo significativo al raccordo tra gli enti centrali stessi e le istituzioni locali non ancora autonome nella gestione degli interventi. Sono stati soprattutto gli interlocutori italiani a sottolineare l'importanza del supporto offerto da MAE e MISE, spesso considerato, insieme all'esistenza di un partenariato pregresso tra i territori/istituzioni coinvolti nell'intervento, un elemento fondamentale nel favorire l'interesse e la collaborazione dei partner istituzionali.

Un esempio in tal senso è fornito dal Marocco, dove la recente chiusura dell'UTL ha portato la cooperazione decentrata ad assumere un ruolo importante nell'ambito dei rapporti con l'Italia; conseguentemente, l'appoggio istituzionale di cui gode il programma lo ha ancora più qualificato agli occhi dei partner come un passaggio importante ai fini del rafforzamento e della sostenibilità nel tempo delle relazioni italo-marocchine nel loro complesso.

I dati dei questionari confermano questo scenario: in effetti, la migliorata capacità di *governance* multilivello determinata dalla partecipazione al programma si manifesta soprattutto nell'aumentata partecipazione ai progetti di livelli diversi delle amministrazioni coinvolte (indicata da circa il 51% di coloro che hanno risposto alla domanda), con coinvolgimento dei ministeri e, soprattutto in Albania (caratterizzata da un maggior decentramento amministrativo), delle autorità locali, insieme ai partner tecnici dei progetti (agenzie, università, imprese).

Numerosi cambiamenti sembrano essere intervenuti anche rispetto alla creazione di nuovi servizi o innovazione di quelli esistenti all'interno della struttura delle autorità nazionali (41%) e di nuovi o migliori strumenti di sostegno all'internazionalizzazione e alla cooperazione (33%): in particolare, si ricorda il *business lab* creato nell'ambito del progetto 2.1 PRICES Albania per favorire ed incrementare gli incontri di *business cooperation*, e i servizi di assistenza tecnica alle piccole e medie imprese egiziane esportatrici nella filiera del fresco forniti nell'ambito del progetto 2.1 SPIIE, congiuntamente ed in coordinamento con la formulazione di un accordo con i servizi doganali egiziani (in via di formalizzazione) allo scopo di garantire la tracciabilità dei certificati fitosanitari nell'ambito del subprogetto 2.2 ITALMED Egitto; il sub progetto 2.4 Portale ha portato in Marocco alla creazione di un portale web per la valorizzazione del patrimonio culturale della regione di Tanger-Tétouan, in previsione di una promozione integrata dell'intera area mediterranea.

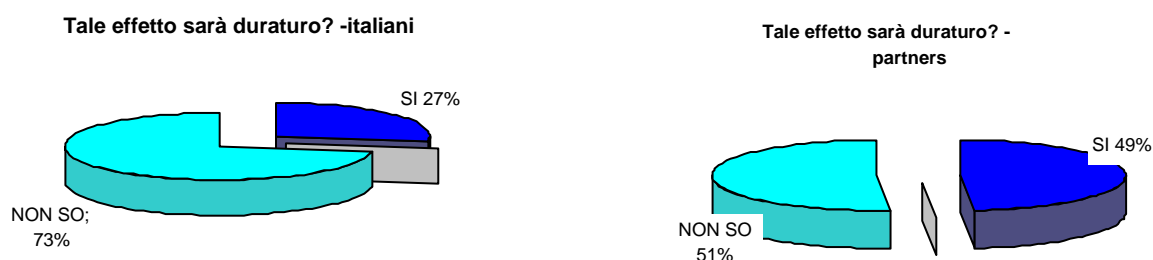
Considerando le risposte fornite dal gruppo di interlocutori che per il ruolo istituzionale hanno espresso giudizi sulla base di una visione generale del programma, questi risultati sembrano essere lievemente ridimensionati (la media delle risposte scende da 1,4 a 1), benché vengano sottolineati gli stessi meccanismi e gli stessi risultati indicati da tutti gli intervistati con esperienza settoriale legata a specifici interventi.

Si possono invece riscontrare alcune interessanti seppure ridotte differenze tra la percezione degli intervistati italiani e quelli dei paesi partner in relazione alle previsioni circa la sostenibilità nel tempo dei risultati ottenuti; a tale proposito, è bene osservare preliminarmente che questa fondamentale dimensione della *governance* territoriale è quella che sembra maggiormente preoccupare gli intervistati: solo il 35% del campione si è dichiarato sicuro che gli effetti positivi sulla *governance* locale del programma sarebbero durati nel tempo. I due terzi del campione hanno invece dichiarato di non essere in grado di rispondere a questa domanda, a causa delle molte

incognite che rendono difficile fare previsioni sulla sostenibilità dei risultati. Tali criticità non vengono sempre descritte esplicitamente dal campione, in quanto sono assai poche le risposte negative ricevute a fronte della domanda sulla previsione di sostenibilità nel tempo dei risultati; tuttavia le risposte permettono di formulare alcune ipotesi circa le principali preoccupazioni nutrite, spesso diverse tra loro a seconda dell'ambito tematico e geografico dell'interlocutore.

I partner mediterranei e balcanici sembrano essere più fiduciosi degli italiani, ed in particolare egiziani e marocchini sottolineano che la sostenibilità nel tempo dei risultati raggiunti è assicurata dalla creazione di nuovi legami tra istituzioni ed attori del territorio, che condividono interessi comuni che ben si inseriscono all'interno della programmazione a livello nazionale e locale dei rispettivi paesi.

**Fig. 54: Risposte del campione alla domanda 3.1.3 del questionario relativa alla sostenibilità dei risultati conseguiti nel rafforzamento della *governance* multilivello**



È possibile proporre un'interpretazione di questi dati, considerando che le risposte maggiormente ottimistiche sono quelle fornite da interlocutori coinvolti all'interno di progetti caratterizzati da un esplicito inserimento all'interno delle linee programmatiche nazionali: in particolare, il sub progetto 2.3 CHAECO Marocco (che ha accompagnato le imprese e le istituzioni del territorio nella fase di introduzione della nuova normativa ambientale nazionale), e il sub progetto 2.5 MEHENET Egitto (un'iniziativa di cooperazione nel settore della salute mentale che ben si inserisce all'interno del contesto locale e nazionale, caratterizzati dalla recente emanazione della nuova legge “per la protezione dei pazienti psichiatrici” n° 71 del maggio 2009). In base a tale interpretazione, sulla sostenibilità delle iniziative pesa quindi non solo l'opera di raccordo e di coordinamento portata avanti dalle regioni in fase preliminare e quella, successiva, di concertazione con le autorità locali e nazionali dei paesi partner, ma anche l'esistenza di un contesto nazionale favorevole, perché dotato di linee strategiche chiare e prioritarie e di un apparato amministrativo consapevole della possibilità e anzi della necessità di inserire il più possibile gli interventi di cooperazione sul proprio territorio all'interno di un processo organico e tendente al raggiungimento di obiettivi strategici; come sottolineano gli interlocutori marocchini del subprogetto 2.1 Marocco Sviluppo Saperi, il progetto ha facilitato la messa in opera di attività a cui però i partner marocchini erano già interessati.

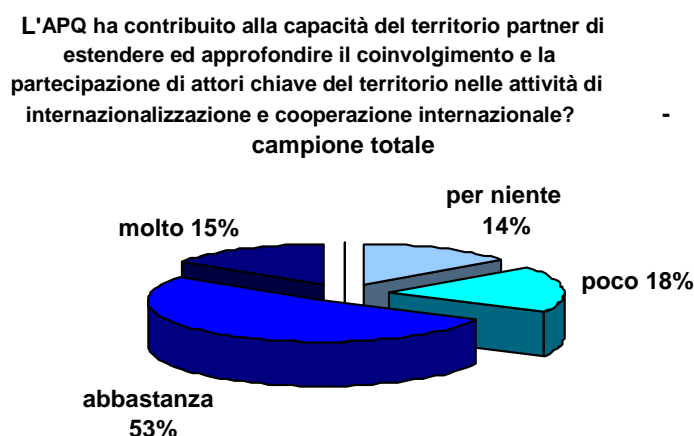
Un altro importante fattore di sostenibilità individuato dal campione è l'esistenza di rapporti consolidati tra i territori (espresso soprattutto in relazione agli interventi nei Balcani), determinati da percorsi storici e culturali comuni (Albania) o da strette relazioni economiche (Serbia). Al contrario, molti sono i dubbi rispetto ai legami di recente creazione e ai partenariati avviatisi come conseguenza del programma. In particolare, con riferimento al settore tematico "connessioni materiali e immateriali" (progetti 2.2 ITALBALK e 2.2 ITALMED) viene sottolineata dal campione la necessità di investire di più nel settore per continuare a sostenere gli interventi avviati: ciò può essere spiegato se si prende in considerazione la singolare complessità e l'importanza strategica delle attività della linea 2.2.

### *3 Aumento/ rafforzamento della capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale*

Insieme al raccordo tra istituzioni, un altro aspetto fondamentale della *governance* territoriale è quello relativo al rapporto tra le istituzioni e gli altri soggetti del territorio, la capacità, cioè, di creare partenariati a livello locale, ampliando il coinvolgimento e la partecipazione di attori-chiave: tutto ciò in vista del conseguimento di un migliore raccordo operativo, di una maggiore co-partecipazione finanziaria e di una elaborazione sempre più inclusiva e condivisa delle linee programmatiche e strategiche da parte del territorio. Anche in questo caso, un aspetto importante del processo sono le modalità innovative (a livello comportamentale ed organizzativo) che il rafforzamento del partenariato crea sul territorio.

Alla domanda "L'APQ ha contribuito alla capacità del territorio partner di estendere ed approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?" ha risposto la quasi totalità del campione (103 risposte). Le percezioni rispetto agli effetti del programma su questo aspetto della capacità istituzionale indicano che esso ha inciso più profondamente rispetto al precedente: la media delle risposte è di 1,7 in una scala quantitativa che va da -1 a 3, con poco meno del 70% degli intervistati che indica come rilevante il contributo del programma (giudizi qualitativi "abbastanza" e "molto").

**Fig. 55 - Risposte del campione alla domanda 3.2 del questionario**



Anche in questo caso gli intervistati hanno fornito interessanti informazioni circa i meccanismi che hanno reso possibile l'ottenimento dei risultati, in coerenza con i giudizi qualitativi precedentemente espressi. Tali meccanismi sono identificabili soprattutto nei continui contatti tra le istituzioni, gli operatori dei progetti e gli attori del territorio, con un'attenzione particolare agli attori economici in riferimento soprattutto agli interventi condotti all'interno delle linee tematiche 2.1 (sviluppo socio-economico) e 2.2 (interconnessioni materiali e immateriali), che hanno permesso un miglior raccordo tra le istituzioni e il settore privato: questi cambiamenti sono stati evidenziati soprattutto dai partner mediterranei e balcanici.

A ciò va aggiunto il contributo dato al più generale coinvolgimento del territorio, ottenuto soprattutto per mezzo di *workshop* ed altri eventi di sensibilizzazione che hanno contribuito ad accrescere e diffondere la consapevolezza e l'*ownership* rispetto alle tematiche trattate.

Il maggiore coinvolgimento del territorio si è manifestato soprattutto con la percezione, da parte degli operatori, di importanti aspetti legati all'innovazione, quali il cambiamento nell'atteggiamento degli attori (percepito da poco meno della metà del campione), e in misura minore con la creazione di nuovi spazi istituzionali per la partecipazione degli attori territoriali (21%) e con l'avvio di nuove attività economiche con l'estero (22%); in relazione a questi due ultimi cambiamenti individuati, sono stati tuttavia pochi gli interlocutori che hanno offerto degli esempi concreti a sostegno delle



proprie percezioni; si tratta degli operatori e dei referenti istituzionali che hanno partecipato ai progetti della linea 2.2 (in particolare al progetto integrato 2.2 ITALMED), e ai progetti della linea 2.1, all'interno della quale i progetti integrati 2.1 Marocco (subprogetti 1 e 2) e PRICES sembrano essere stati particolarmente attivi nel promuovere occasioni di scambio e di confronto tra operatori economici italiani e partner, favorendo l'integrazione economica dei territori.

Se è sicuramente corretto valutare positivamente l'operato del programma in tal senso, è tuttavia assai difficile in questo caso individuare modalità innovative che, basandosi su meccanismi complessi e non sulla semplice messa in relazione degli attori del territorio, possano contribuire a garantire la sostenibilità nel tempo. Infatti, quest'ultima si conferma come una dimensione della *governance* poco stimolata dal contributo del programma, rimanendo un'incognita per poco più della metà degli intervistati (58%); anche in questo caso è possibile sottolineare le differenze di percezione tra italiani e partner, come illustrato dai grafici sottostanti:

**Fig. 56 - Risposte del campione (suddiviso tra italiani e partner) alla domanda 3.2.3 del questionario relativa alla sostenibilità dei risultati conseguiti nel rafforzamento del partenariato territoriale**



Quasi il 60% dei partner mediterranei e balcanici sono ottimisti circa la sostenibilità futura dei risultati, a fronte di solo il 30% degli italiani. In particolare, a favorire percezioni favorevoli rispetto alla sostenibilità dei risultati ottenuti è la previsione di una futura e continua collaborazione con le regioni italiane (tale aspetto caratterizza soprattutto le aree balcaniche) e il coinvolgimento e l'interesse dimostrato dal territorio, sottolineato soprattutto dagli intervistati egiziani e marocchini: ad esempio, emerge l'alta partecipazione delle imprese alle attività del sub progetto 2.3 CHAECO in Marocco e del 2.1 SPIIE in Egitto, e la partecipazione di realtà associative del territorio nel progetto 2.3 RIVA in Albania e nel sub progetto 2.5 WHCB in Serbia.

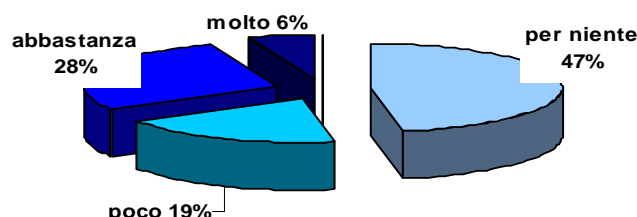
#### *4 Influenza del programma sulla legislazione, le politiche e i programmi del territorio*

Nell'ottica di una valutazione complessiva della capacità del programma di contribuire al rafforzamento della capacità istituzionale grazie al consolidamento della *governance* multilivello (intesa in senso verticale ed orizzontale e rispetto sia a rapporti interistituzionali che tra istituzioni ed altri attori del territorio), è importante considerare la dimensione dell'innovazione, intesa come contributo all'introduzione di pratiche, comportamenti ed assetti organizzativi innovativi e che, come visto, è stata evidenziata da una parte significativa del campione; l'analisi dell'influenza esercitata dal programma sulla legislazione, le politiche e i programmi dei territori partner conduce la riflessione su un piano strategico, contribuendo alla discussione sulla sostenibilità nel tempo dei risultati acquisiti. La produzione legislativa e regolamentare orientata dal territorio è inoltre indizio del rafforzamento di un'altra delle dimensioni della *governance* territoriale, ovvero quella relativa a *mainstreaming* e integrazione (intesa come capacità di influenzare le politiche e i programmi del territorio mediante la realizzazione di iniziative).



**Fig. 57 - Risposte del campione alla domanda 3.4 del questionario**

**Il Programma APQ ha contribuito a cambiare ed influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio? - campione totale**



Alla domanda "*Il programma APQ ha contribuito a cambiare ed influenzare la legislazione, le politiche ed i programmi del territorio?*" ha dato risposta il 97% del campione; insieme a questo dato, il numero leggermente inferiore di risposte ottenute alle domande che tendevano ad esplicitare i meccanismi corresponsabili (rispetto a quanto avvenuto per le domande 3.1 e 3.2) può essere considerata una prima indicazione del minore impatto del programma stesso relativamente a questa specifica dimensione di sviluppo della *governance* territoriale. I dati sulle percezioni confermano questa ipotesi: solo poco più della metà del campione ha rilevato un contributo fornito dal programma in tal senso, e solo un terzo ritiene che tale contributo sia rilevante; la media delle risposte è di 0,9 in una scala quantitativa che va da -1 a 3.

Come intuibile, l'influenza sulla sfera legislativa, regolamentare e programmatica risulta essere meno immediatamente percepibile rispetto agli altri aspetti fin qui esaminati; sono molte le ipotesi che possono spiegare questo risultato, prima fra tutte la minore esperienza diretta degli intervistati (o almeno di gran parte del campione) rispetto a questi temi, lontani dalla realtà quotidiana dell'azione all'interno dei singoli interventi che hanno composto il programma; tuttavia, i dati mostrano che la percezione di un impatto limitato non è ascrivibile unicamente alle risposte di quegli interlocutori (rappresentanti di enti attuatori italiani o partner tecnici locali, ma anche molti referenti ministeriali mediterranei e balcanici) che a causa del ruolo specifico non possiedono una visione generale dell'intervento, ed hanno quindi maggiore difficoltà nell'individuare il ruolo di indirizzo per la programmazione locale o nazionale. L'analisi delle risposte di coloro che hanno espresso un giudizio sulla base di una visione generale del programma mostra che, anche in questo caso, quasi la metà non ha ravvisato alcun effetto sulla programmazione e la produzione legislativa; anche la media delle risposte non è significativamente più alta di quella riscontrata per il campione totale (1,06).

Un'altra ipotesi valida per spiegare la percezione di risultati scarsi o comunque di minore impatto è che il programma sconti una reale inefficacia su di una sfera meno immediatamente raggiungibile dagli interventi, e soggetta più delle altre ad essere caratterizzata da resistenze, da scarsa accessibilità e da una minore apertura verso le istanze di cambiamento.

Infine, è possibile attribuire la scarsa percezione dei risultati non solo e non tanto alla debolezza dell'azione del programma sul piano dell'innovazione programmatica e legislativa, ma ad una carenza nella capacità di veicolare all'interno dei territori e delle amministrazioni dei paesi partner le molteplici opportunità offerte dal programma stesso, e la sua aspirazione a proporsi anche quale strumento di indirizzo strategico e di integrazione tra i Balcani, il Mediterraneo e l'Europa. A tale proposito, è interessante sottolineare che, nel corso dei colloqui condotti con i partner per la compilazione del questionario, è emersa spesso la mancanza di coordinamento e di conoscenza degli altri progetti e subprogetti implementati nello stesso paese nell'ambito del programma; in alcuni casi, gli intervistati non erano a conoscenza dell'esistenza stessa di un programma integrato e strutturato. Inoltre, la centralità strategicamente attribuita dal programma agli attori locali non è sempre chiara agli occhi dei partner. Ad esempio, in relazione al Marocco le interviste hanno evidenziato come in alcuni casi i progetti siano stati visti come attività pilota da estendere poi a

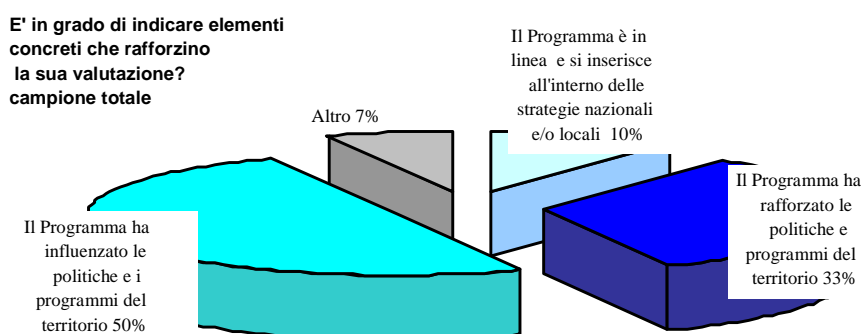
livello nazionale sotto la guida dei ministeri: in un paese dove il processo di decentralizzazione è ancora agli inizi, la comprensione delle modalità e degli scopi della cooperazione decentrata sembra essere ancora, in alcuni casi, difficile.

Nel considerare la presunta carenza comunicativa quale elemento importante nella costruzione di una percezione più contenuta dell'impatto del programma sul piano normativo, regolamentare e programmatico, è doveroso tuttavia sottolineare che il dato aggregato non assume un valore superiore alla media nel caso del Marocco, unico tra i paesi mediterranei e balcanici ad aver ospitato la figura di un *focal point* che ha operato nell'ambito di tutti i progetti implementati nel paese (ad esclusione del sub progetto 2.2 ITALMED Marocco), facilitando ed anzi promuovendo la reciproca conoscenza tra tutti i partner dei progetti; è tuttavia possibile che tale risultato sia determinato anche dalla difficoltà, per gli interlocutori marocchini, di collegare nelle proprie percezioni gli interventi alle eventuali innovazioni introdotte al livello programmatico, anche a causa dell'alto livello di centralizzazione del paese.

Il 10% di coloro che hanno ravvisato un qualche effetto del programma ha dichiarato che gli interventi implementati si sono limitati ad inserirsi all'interno del quadro legislativo e regolamentare esistente, sottolineando in tal modo la loro coerenza con i piani strategici elaborati a livello nazionale e locale; una percentuale più consistente, pari a un terzo del campione, ha invece rilevato un effetto del programma sulle politiche e le strategie esistenti, sottolineando il contributo offerto al loro rafforzamento, soprattutto grazie al coinvolgimento di nuovi attori; si veda il caso degli interventi portati avanti nell'ambito della linea 2.2 (interconnessioni materiali e immateriali - progetti integrati ITALBALK ed ITALMED), ed in particolare la firma di accordi di partenariato promossi dall'Autorità portuale di Livorno con il Marocco (in particolare l'Agenzia Nazionale dei Porti), l'Egitto (autorità doganali) e l'Algeria, e che possono essere letti non solo come un importante risultato in termini di rafforzamento del partenariato, ma anche come un contributo significativo al rafforzamento delle politiche nazionali di questi paesi rispetto al tema centrale dell'integrazione economica nel Mediterraneo.

La maggioranza del campione che ha dato risposta positiva ha rilevato però non solo un contributo al rafforzamento, ma una vera e propria azione di indirizzo e di influenza sulla programmazione a livello nazionale e locale: tuttavia, tale azione non è stata percepita come significativa (il valore medio delle risposte al quesito sul contributo fornito dall'APQ corrisponde ad un giudizio qualitativo inferiore al "poco").

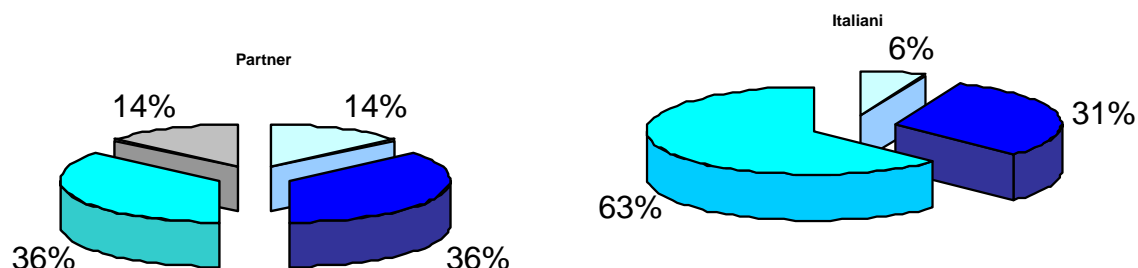
**Fig. 58 - Risposte del campione alla domanda 3.4.2 del questionario**



L'analisi delle percezioni dei soli partner balcanici e mediterranei ridimensiona la portata di tali cambiamenti, individuati da solo un terzo degli intervistati: nell'area balcanica ed in particolare in Albania l'influenza esercitata dal programma si è concretizzata soprattutto in proposte di riforme legislative e regolamentari, con il fine di favorire l'integrazione regionale. A tale scopo appare interessante la proposta, elaborata nell'ambito del progetto 2.3 RIVA, di adeguare le norme di

gestione delle acque albanesi a quelle del Montenegro attraverso coordinamento continuo tra le autorità sotto forma di un Contratto di lago, ed anche le azioni intraprese nell'ambito del progetto 2.2 ITALBALK allo scopo di uniformare le procedure doganali dei paesi balcanici partecipanti. Anche nel Mediterraneo il programma ha dato un contributo alla riforma legislativa, dialogando e rafforzando con i propri interventi gli indirizzi programmatici nazionali, in particolare con riferimento ad una parziale innovazione organizzativa del sistema sanitario nazionale (Egitto, sub progetto 2.5 MEHENET) e della politica ambientale (Marocco, sub progetto 2.3 CHAECO).

**Fig. 59 - Risposte del campione alla domanda 3.4.2**



### 5 La relazione tra i risultati: partenariato territoriale ed innovazione legislativa

Un'indicazione sulle relazioni fra le risposte alle domande relative a *governance* multilivello, partenariato territoriale ed innovazione programmatica e legislativa è ricavabile grazie agli indici di correlazione di Spearman, e permette l'elaborazione di un'altra interessante ipotesi sui fattori determinanti il successo dell'attività del programma nell'ambito dell'innovazione legislativa e programmatica.

Infatti, si nota una correlazione significativa, anche se non elevata, tra il rafforzamento del partenariato sul territorio e le proposte/tentativi di innovazione; un'ipotesi che potrebbe supportare questo dato è direttamente connessa all'intuitivo rapporto esistente tra coinvolgimento degli attori del territorio e l'espressione di proposte o il loro sostegno da parte degli attori stessi, quale diretta conseguenza della rafforzata percezione della propria capacità di agire e di influire all'interno della comunità. Alcuni esempi sono significativi in tal senso; dalle risposte dei questionari emerge che il progetto 2.1 SPIIE ha condotto un' incisiva azione di rafforzamento del partenariato territoriale, portata avanti mediante un'opera continua di coinvolgimento e sensibilizzazione delle piccole e medie imprese egiziane sulla necessità dell'adozione di *standard* qualitativi che favoriscano l'esportazione dei prodotti ortofrutticoli; tale presa di coscienza si è concretizzata anche nella definizione di linee-guida e di protocolli di controllo fitosanitario coerenti con i requisiti richiesti dall'Unione Europea.

**Tab. 23 - Coefficienti di correlazione fra le risposte alle domande 3.1, 3.2, e 3.4 del questionario per l'intero campione**

	Contributo al rafforzamento della governance multilivello (3.1)	Contributo al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)	Contributo all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)
Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello (3.1)	1	0,25	0,29
Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)		1	0,39
Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)			1

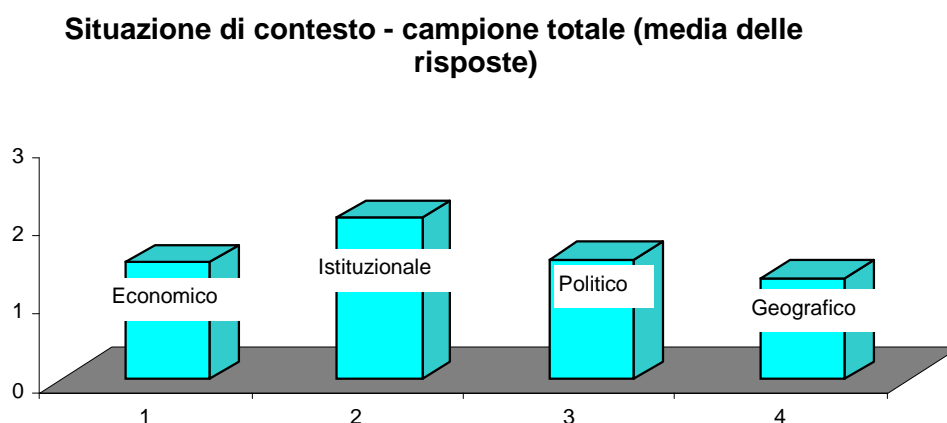
Nel caso del progetto 2.3 CHAECO, i buoni risultati conseguiti nel coinvolgere gli attori economici (sensibilizzazione degli industriali della zona di Settati, avvicinati alle tematiche ambientali ed alle istituzioni) hanno messo in evidenza l'importanza e l'utilità di un raccordo continuo con la locale Autorità di bacino; la nuova politica ambientale in via di promozione e di implementazione nel paese ha deciso di capitalizzare questa esperienza positiva, rafforzando il coinvolgimento di altre cinque Autorità di bacino nelle azioni riguardanti le zone di intervento prioritario.

Il progetto 2.5 WHCB in Albania si è caratterizzato per il coinvolgimento di un elevato numero di attori locali, percepito positivamente dagli intervistati (in riferimento alla domanda 3.2, le risposte sono in media vicine al valore 2 in una scala quantitativa da -1 a 3, corrispondente al giudizio qualitativo "abbastanza"); a ciò si sono accompagnate nuove proposte di riforma riguardanti i servizi sanitari e sociali (discussione in sede di consiglio a Scutari sulle norme riguardanti l'impresa sociale e la creazione di cooperative ONLUS), attualmente in fase di approvazione.

## 6 L'importanza dei diversi contesti nazionali e locali nel raggiungimento dei risultati

È importante sottolineare come le diversità dei contesti nazionali abbiano influito nel determinare gli esiti del programma; l'analisi delle percezioni dell'intero campione permette di osservare una contribuzione del contesto nella maggior parte dei casi poco significativa ai fini del raggiungimento dei risultati; in particolare, solo l'apporto fornito dalle diverse istituzioni territoriali è stato percepito come un fattore importante nell'agevolare i processi di rafforzamento della capacità di *governance*, di cooperazione e di internazionalizzazione dei territori. La media delle risposte fornite dagli intervistati in relazione all'ambiente istituzionale è stata di 2 (valore che corrisponde, nella scala qualitativa utilizzata per la somministrazione del questionario e che va da -1 a 3, al giudizio "abbastanza"); considerando a tale proposito le risposte fornite dai soli interlocutori-chiave italiani che possiedono una visione generale del programma, l'importanza e il ruolo delle istituzioni locali vengono ulteriormente sottolineati.

**Fig. 60 - Valore medio delle risposte del campione alle domande relative all'influenza del contesto**



I sistemi economici e le condizioni politiche nazionali sembrano aver contribuito in misura minore; a tale proposito è bene osservare, in relazione ai sistemi economici, che il loro coinvolgimento è stato spesso limitato a causa della tematica trattata dagli interventi: il più importante contributo fornito da questi attori è rintracciabile nelle linee 2.1 e 2.2, maggiormente concentrate sul tema dello sviluppo economico e dell'internazionalizzazione.

La posizione geografica e le caratteristiche del territorio hanno complessivamente influito poco.

**Tab. 24 - Coefficienti di correlazione fra le risposte alle domande 3.1, 3.2, 3.4 del questionario e le risposte alle domande relative all'influenza del contesto per l'intero campione**

	Contesto economico	Contesto istituzionale	Contesto politico	Contesto geografico
Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello (3.1)	0,31	0,17	0,11	- 0,15
Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)	0,19	0,22	0,09	0,01
Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)	0,09	0,03	- 0,31	0,01

La correlazione tra le variabili non permette di individuare situazioni significative che possano portare alla formulazione di giudizi ed ipotesi valide per l'intero campione, se si esclude la presenza di una consistente correlazione positiva tra i risultati raggiunti nel rafforzamento della *governance* multilivello e l'appoggio agli interventi da parte dei sistemi economici dei territori coinvolti; è importante tener conto del fatto che il programma ha interessato delle aree geografiche e delle realtà nazionali tra loro profondamente diverse, e che quindi i contesti presentano delle specificità irriducibili, che è necessario tenere in considerazione singolarmente nell'ambito dell'analisi del contributo del programma al rafforzamento della capacità istituzionale dei partner.

#### *Albania*

In **Albania**, le percezioni del campione indicano che il programma APQ ha contribuito poco allo sviluppo del sistema multilivello di *governance* del territorio partner (domanda 3.1); ciò soprattutto a causa delle difficoltà di comunicazione con le autorità centrali, indipendenti dall'operato del programma e determinate da situazioni di contesto: un esempio di tale difficoltà è rappresentato dalla impossibilità di coinvolgere il Ministero dell'Ambiente albanese nell'ambito del progetto 2.3 RIVA, e il conseguente contatto stabilito con la Presidenza del Consiglio dei Ministri allo scopo di avere un referente istituzionale a livello centrale. Complicazioni di questo tipo hanno reso possibile la creazione di servizi/spazi istituzionali di supporto alle istituzioni ad un livello esclusivamente locale. Alcuni esempi tra i più significativi sono quelli relativi al Centro di Monitoraggio su qualità e quantità delle acque sul lago di Scutari, creato nell'ambito del progetto 2.3 RIVA ed attualmente gestito con fondi della regione di Scutari, e l'attivazione di un nuovo servizio diagnostico presso un consultorio di Scutari (linea 2.5, progetto WHCB Albania).

Molto più positivo sembra essere il contributo allo sviluppo del partenariato territoriale (domanda 3.2), in particolare per l'ampio coinvolgimento di attori-chiave non istituzionali del territorio, anche grazie all'operato delle istituzioni locali; in particolare, il programma ha operato con profitto a livello locale nella regione di Scutari, dove il rapporto di collaborazione era già consolidato; in questa situazione, ha essenzialmente contribuito al rafforzamento del partenariato, favorendo il processo di rinnovamento già in atto all'interno dell'amministrazione regionale, e svolgendo il ruolo di catalizzatore dei rapporti inter-amministrativi e tra le amministrazioni e gli altri attori del territorio. In quest'ottica, importanti e positivi risultati sono stati ottenuti dal progetto 2.1 PRICES, che ha contribuito alla creazione di un *network* tra le aree coinvolte dall'intervento in Albania, Serbia e Bosnia, valorizzando il ruolo degli imprenditori e degli altri attori economici; inoltre, è interessante segnalare il coinvolgimento delle associazioni *no profit* e di diversi direttorati regionali (settore pesca, urbanistica, turismo) grazie alle attività di 2.3 RIVA.

Come già sottolineato, anche le dimensioni relative a *mainstreaming* ed innovazione legislativa (domanda 3.4) sono state toccate dal programma in maniera significativa, e di ciò sono indizio soprattutto le nuove proposte legislative nell'ambito dei progetti 2.2 ITALBALK (ipotesi di uniformare le procedure doganali albanesi a quelle europee), 2.3 RIVA (proposta di un protocollo unico per la gestione del bacino del Lago di Scutari sotto forma di "Contratto di Lago", e proposta di modifica della legge locale sul rischio idrogeologico) e 2.5 WHCB (proposta di legge per favorire la creazione dell'impresa sociale).

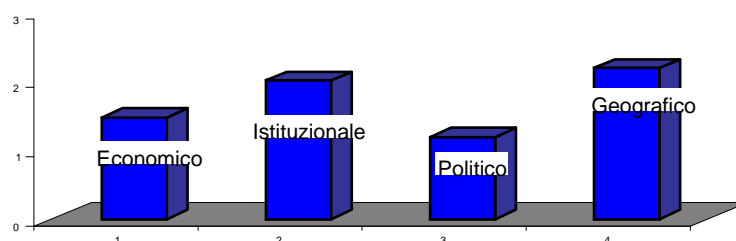
**Tab. 25: Media delle risposte relative ad Albania per le domande dell'obiettivo 3**

	Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello	Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale	Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa
<b>Media delle risposte</b>	1,32	1,91	1,37

Osservando i dati sulle percezioni relative al contesto, si nota la grande importanza attribuita dagli intervistati a fattori legati alla geografia, che sembrano invece aver influito poco a livello del campione totale: il fatto può essere attribuito alla peculiare posizione del paese, che ha determinato nel tempo una situazione di prossimità culturale ed economica con l'Italia che ha reso particolarmente vantaggioso lo scambio reciproco tra i territori nell'ambito del programma.

**Fig. 61 - Valore medio delle risposte alle domande relative all'influenza del contesto in Albania**

Situazione di contesto - Albania (media delle risposte)



Tuttavia, non è possibile evidenziare una correlazione significativa tra i risultati percepiti riguardo al coinvolgimento del territorio, e la favorevole situazione di contesto geografico, che risulta invece e correlata con gli altrettanto positivi risultati legati a innovazione legislativa programmatica. L'ambiente istituzionale e politico favorevole è significativamente correlato con i risultati ottenuti in termini di rafforzamento del partenariato: anche in questo caso, è possibile ipotizzare un contributo significativo delle istituzioni albanesi nel coinvolgimento e sensibilizzazione degli attori del territorio.

**Tab. 26 - Coefficienti di correlazione fra le risposte alle domande 3.1, 3.2, e 3.4 del questionario e le risposte alle domande relative all'influenza del contesto ( domande 3.5-3.8) in Albania**

	Contesto economico	Contesto istituzionale	Contesto politico	Contesto geografico
<b>Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello (3.1)</b>	0,13	0,20	0,04	- 0,29
<b>Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)</b>	- 0,14	0,34	0,35	0,09
<b>Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)</b>	0,04	0,16	- 0,07	0,43

### Serbia

L'importanza dell'analisi del contesto emerge soprattutto laddove tali elementi hanno pregiudicato un pieno sviluppo delle potenzialità del programma: in **Serbia**, il contributo al sostegno della *governance* multilivello sembra essere stato contenuto da molteplici fattori, in primo luogo dall'alta centralizzazione e dall'inesistenza di enti locali intermedi equivalenti alle Regioni italiane; inoltre, gli intervistati hanno sottolineato la limitata dotazione finanziaria delle municipalità e la scarsa professionalità del personale amministrativo a livello locale. Tutto ciò ha condotto alla difficoltà, per i partner locali, di individuare il rafforzamento della *governance* multilivello quale obiettivo implicito e strategico delle iniziative progettuali. In alcuni casi, ciò ha determinato un'interlocuzione

quasi esclusiva con i Ministeri centrali, a discapito della creazione di un processo di integrazione istituzionale orizzontale e verticale sul territorio.

Il subprogetto 2.4 MUSA ha favorito la creazione di un raccordo tra un'istituzione centrale (il CIK) e due musei localizzati a Belgrado e a Novi Sad, ma senza riuscire a coinvolgere gli enti locali; il subprogetto 2.3 CAB, realizzato a Jagodina, ha visto la sola partecipazione dell'ente beneficiario e di una rappresentante del Ministero dell'ambiente serbo.

Il raccordo tra i diversi livelli di gestione del territorio è stato effettivamente realizzato solo nell'ambito del progetto WHCB (linea 2.5) nella Provincia della Voivodina (Municipalità di Novi Sad), un'eccezione all'interno del sistema serbo a causa del suo precedente *status* di Regione autonoma dell'ex Jugoslavia, e che presenta quindi delle condizioni di contesto maggiormente favorevoli allo sviluppo ed al rafforzamento di un sistema complesso e multilivello di gestione, che ha visto la collaborazione della Provincia Voivodina, della Municipalità di Novi Sad e delle altre istituzioni del territorio.

Il contributo fornito dal programma al rafforzamento del partenariato territoriale è stato nel complesso più soddisfacente: i risultati maggiormente significativi sono la sensibilizzazione del territorio e il coinvolgimento di alcuni enti, inizialmente non interessati dalle attività progettuali, in processi tendenti a favorire le attività di internazionalizzazione e cooperazione, grazie soprattutto alla creazione di nuovi spazi istituzionali per la partecipazione degli *stakeholder* locali, e le modificazioni nell'atteggiamento degli attori presenti sui territori indotte dalle attività del programma. Alcuni esempi sono la promozione di iniziative in partenariato tra il Comune di Jagodina e il FKS, beneficiario del progetto 2.3 CAB; inoltre, anche quegli attori già precedentemente inseriti all'interno di reti partenariali regionali o internazionali, come il CIK, hanno percepito un rafforzamento delle proprie capacità imputabile alla partecipazione al programma (sub progetto 2.4 MUSA).

La percezione della capacità dimostrata dall'APQ nel dialogare con la legislazione, le politiche e i programmi è moderata. Anche in questo caso, è importante tenere conto della ristretta autonomia legislativa e programmatica degli enti substatali: i pochi esempi positivi proposti dagli interlocutori confermano questa ipotesi, in quanto riguardano quasi esclusivamente l'attività svolta a Novi Sad, ed in particolare alcune proposte di modifica di politiche, limitate ad ambiti specifici e ristretti dei relativi settori.

**Tab. 27 - Media delle risposte relative alla Serbia per le domande dell'obiettivo 3**

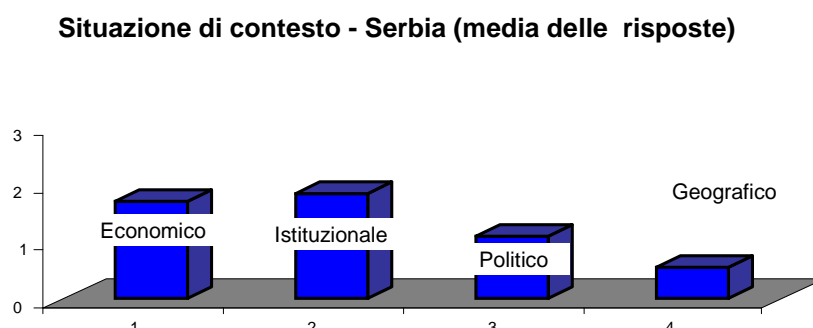
	Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello	Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale	Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa
<b>Media delle risposte</b>	1,4	1,76	0,75

Analizzando i dati raccolti relativi alla percezione del contesto serbo, i sistemi economici locali non sembrano aver giocato un ruolo importante nel contribuire ai risultati raggiunti dal programma (un contributo non determinante sembra essere rintracciabile solo in riferimento ai progetti 2.1PRICES e 2.2 ITALBALK, e conferma i dati già emersi a livello del campione totale). Più significativo è il ruolo attribuito alle istituzioni locali, che quando coinvolte si sono dimostrate recettive nei confronti delle problematiche e delle tematiche affrontate dal programma; al contrario, i partner serbi ritengono che il contributo dato dalla stabilità del contesto politico al programma sia stato poco significativo: questo dato, se confrontato con i dati fattuali (che indicano che il paese ha goduto in realtà, nel corso degli ultimi anni, di una sufficiente stabilità politica), può essere considerato un'ulteriore indicazione della disaffezione e delle basse aspettative sulle capacità del sistema politico-istituzionale di promuovere e sostenere processi di *governance* innovativi ed inclusivi. I coefficienti di correlazione confermano questa interpretazione: in particolare, emerge una consistente correlazione tra i risultati spesso poco soddisfacenti raggiunti in termini di rafforzamento della *governance* multilivello e l'apporto limitato fornito al programma dal contesto istituzionale e dalla stabilità politica.



Anche le caratteristiche geografiche dei territori coinvolti sono state considerate poco rilevanti (il valore medio delle risposte è 0,55, il più basso del campione): in relazione alla proiezione nel Mediterraneo, alcuni dei principali partner del programma APQ in Serbia sono stati, infatti, le Regioni tirreniche del centro-sud, con una partecipazione minore delle Regioni adriatiche e del nord-est, prossime al paese.

**Fig. 62 - Valore medio delle risposte alle domande relative all'influenza del contesto in Serbia**



**Tab. 28 - Coefficienti di correlazione fra le risposte alle domande 3.1, 3.2, e 3.4 del questionario e le risposte alle domande relative all'influenza del contesto ( domande 3.5-3.8) in Serbia**

	Contesto economico	Contesto istituzionale	Contesto politico	Contesto geografico
<b>Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello (3.1)</b>	0,26	0,58	0,66	- 0,4
<b>Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)</b>	- 0,25	0,57	0,27	- 0,46
<b>Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)</b>	- 0,38	0,29	0,10	0,23

### *Egitto*

In **Egitto**, le percezioni sull'efficacia del programma nel rafforzare la *governance* multilivello del territorio sono le più positive (il valore medio delle risposte è 2, corrispondente nella scala qualitativa adottata dal questionario al giudizio "abbastanza"): sono state individuate nuove metodologie di gestione multilivello, caratterizzate dalla partecipazione di livelli diversi delle amministrazioni pubbliche coinvolte, la dinamizzazione delle strutture pubbliche nazionali e l'impegno nella creazione di nuovi strumenti di sostegno all'internazionalizzazione (linea 2.1 e 2.2); le attività del programma hanno inoltre favorito la creazione di spazi per l'interlocuzione con il settore privato, rafforzando in tal modo il partenariato territoriale.

Il progetto pone tuttavia interrogativi relativi al futuro delle iniziative intraprese e alla sostenibilità dei risultati ottenuti. Nel caso del progetto 2.1 SPIIE, gli interlocutori attori italiani ed egiziani hanno segnalato i positivi effetti del progetto sull'articolazione di una nuova struttura multi-livello per la gestione dell'iniziativa, la cui permanenza nel tempo non è ancora certa. Infine, è da registrare un notevole contributo del progetto 2.5 MEHENET all'integrazione fra ambiti della sanità pubblica che sino ad oggi non avevano contatti fra loro (il servizio di salute mentale e l'assistenza di base). Gli effetti del progetto 2.3 PUER per quel che riguarda il sistema di gestione multi-livello si sono invece limitati a rafforzare una struttura esistente e già efficiente di gestione delle acque.

Con riferimento alle innovazioni legislative e al *mainstreaming*, occorre rilevare che i progetti in cui gli operatori economici sono stati maggiormente coinvolti (2.2 ITALMED e 2.1 SPIIE) hanno agito rafforzando la consapevolezza della necessità disegnare una strategia commerciale che, migliorando la rispondenza dei prodotti ortofrutticoli egiziani agli *standard* comunitari e, al tempo stesso, integrando la stagionalità dei prodotti ortofrutticoli con flussi più stabili (prodotti del settore primario e della manifattura, in particolare il tessile), favorisca un nuovo approccio al tema



dell'integrazione con il resto del bacino del Mediterraneo e con i paesi dell'Unione Europea. Il progetto non ha prodotto sino ad ora effetti innovativi permanenti sulla legislazione, le politiche e i regolamenti, sia per la breve durata dell'iniziativa, sia a causa dell'attuale situazione politica egiziana; tuttavia, l'intervento è percepito dai partner locali come una prima importante fase di sensibilizzazione, a cui far seguire approfondite analisi che individuino tipologie merceologiche ed assi commerciali.

Più incisivo è stato il progetto 2.5 MEHENET nell'ambito della riforma della legislazione sulla salute mentale e della riorganizzazione del Ministero della Sanità con la creazione di una nuova Divisione di Salute Mentale di Comunità.

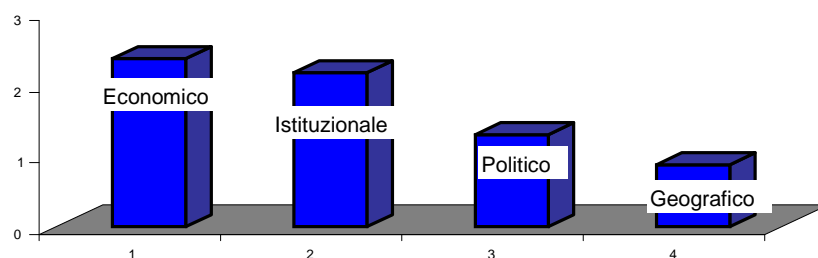
**Tab. 29 - Media delle risposte relative all'Egitto per le domande dell'obiettivo 3**

	Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello	Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale	Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa
<b>Media delle risposte</b>	<b>2</b>	1,71	1.44

I sistemi economici dei territori egiziani interessati dal programma sembrano aver reagito positivamente agli interventi, contribuendo al raggiungimento dei risultati soprattutto in relazione alle linee di intervento 2.1 e 2.2 (il valore medio delle risposte relative al contributo dei sistemi economici è 2,33 il più alto rilevato all'interno del campione e corrispondente ad un giudizio compreso tra "abbastanza" e "molto"); in particolare, il contesto economico è caratterizzato da un approccio culturale aperto alla cooperazione, che può avvalersi di un tessuto di relazioni culturali ed economiche pre-esistenti, e beneficiare inoltre di strumenti pubblici volti a favorire il commercio nell'area euro-mediterranea. I dati indicano una significativa correlazione positiva tra i risultati conseguiti in termini di sviluppo della *governance* multilivello e il coinvolgimento e la partecipazione dei sistemi economici dei territori.

**Fig. 63 - Valore medio delle risposte alle domande relative all'influenza del contesto in Egitto**

**Situazione di contesto - Egitto (media delle risposte)**



L'ambiente istituzionale, considerato dalla gran parte del campione come un fattore che ha contribuito al conseguimento dei risultati (il valore medio delle risposte è di 2,13), non risulta invece positivamente correlato con nessuno dei tre aspetti del rafforzamento della *governance* sottolineati dalle domande 3.1, 3.2 e 3.4 del questionario. In relazione alle percezioni relative alla stabilità politica, occorre osservare che la media del campione egiziano si discosta poco da quella del dato aggregato (il valore medio delle risposte è di 1,29, quello dell'intero campione di 1,53): ciò contraddice il dato fattuale relativo agli importanti sconvolgimenti politici che hanno caratterizzato il 2011 e la conseguente diffusa instabilità nel paese. Tuttavia, la significativa correlazione negativa tra i risultati raggiunti in termini di rafforzamento della *governance* multilivello e del partenariato territoriale e il contributo apportato dall'ambiente politico a tale processo è indicativo della situazione di instabilità ancora oggi vissuta dal paese.

**Tab. 30 - Coefficienti di correlazione fra le risposte alle domande 3.1, 3.2, e 3.4 del questionario e le risposte alle domande relative all'influenza del contesto ( domande 3.5-3.8) in Egitto**

	Contesto economico	Contesto istituzionale	Contesto politico	Contesto geografico
<b>Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello (3.1)</b>	0,54	0,19	- 0,62	- 0,41
<b>Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)</b>	0,29	-0,37	- 0,42	0,05
<b>Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)</b>	- 0,11	0,15	0,01	- 0,34

#### *Marocco*

In **Marocco**, l'impatto del programma sul rafforzamento della *governance* multilivello sembra essere stato poco significativo; i cambiamenti percepiti sono soprattutto un'aumentata partecipazione delle amministrazioni coinvolte e la creazione nuovi servizi o l'innovazione di quelli esistenti all'interno della struttura delle autorità nazionali/ locali in seguito alla partecipazione al programma; la sostenibilità nel tempo dei risultati raggiunti non è tuttavia percepita come una certezza. In base alle opinioni di osservatori privilegiati, a determinare questa situazione sono state in gran parte le caratteristiche del contesto politico ed istituzionale marocchino: l'elevato grado di centralizzazione ha fatto sì che ad essere implicate all'interno del programma non fossero solo istituzioni locali, ma più spesso emanazioni a livello regionale degli stessi ministeri.

**Tab.31 - Media delle risposte relative al Marocco per le domande dell'obiettivo 3**

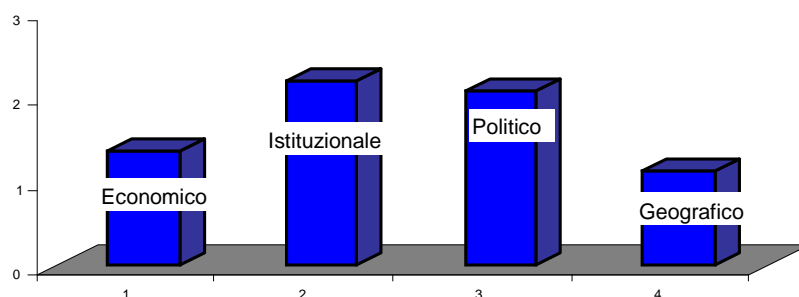
	Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello	Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale	Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa
<b>Media delle risposte</b>	1,16	1,55	0,45

Le percezioni raccolte grazie al questionario non evidenziano questa criticità: quasi tutti i partner hanno sottolineato l'appoggio fornito dalle istituzioni (centrali) e, dove pertinente con i progetti, dal tessuto economico della regione di intervento. I maggiori risultati sembrano essere stati ottenuti nell'ambito della creazione e del rafforzamento del partenariato territoriale: in tutti i progetti sono stati coinvolti *partner* tecnici, anche se a vario titolo e con modalità differenti. Si passa dalle piccole associazioni e le cooperative dei due sub progetti della linea 2.1, ai grandi enti pubblici come l'ANP (PI ITALMED - linea 2.2), alle confederazioni di settore e alle camere di commercio (sub progetto CHAECO - linea 2.3), ad altre espressioni del territorio (università, ospedali per il sub progetto Surgiland – linea 2.5).

Il ruolo delle istituzioni e degli enti attuatori italiani nel creare legami e occasioni di confronto tra istituzioni ed espressioni del territorio marocchine, e quindi nel contribuire a modificazioni nell'atteggiamento degli attori, è valutato in modo estremamente positivo da gran parte degli interlocutori: il valore medio delle risposte fornite rispetto al contributo fornito dalle istituzioni è di 2,18, il più alto all'interno dei vari gruppi nazionali del campione. Solo nel caso del subprogetto 2.5 Surgiland il Ministero ha lamentato la mancanza di comunicazione con i partner tecnici, la cui autonomia è assicurata da una recente riforma legislativa, che si inserisce nel più generale primo tentativo di decentralizzazione in corso nel paese. Gli operatori del subprogetto 2.3 CHAECO hanno sottolineato il ruolo estremamente positivo svolto dalle istituzioni, e in particolare dalla locale Autorità di bacino, nella sensibilizzazione ambientale degli industriali.

**Fig. 64 - Valore medio delle risposte alle domande relative all'influenza del contesto in Marocco**

**Situazione di contesto - Marocco (media delle risposte)**



Anche la percezione del contributo fornito dalla stabilità politica e dal contesto politico nazionale al rafforzamento della *governance* è molto positiva (il valore medio delle risposte è di circa 2, corrispondente al giudizio qualitativo "abbastanza"; il valore aumenta considerando le risposte dei soli partner marocchini), probabilmente a causa del paragone con la fase di instabilità che attualmente attraversano altri paesi nordafricani. La stabilità politica è emersa inoltre come una componente importante nel favorire la continuità del processo avviato o rafforzato grazie al programma: l'avvicinamento dei referenti istituzionali negli altri paesi ha infatti reso difficoltosa la creazione di legami stabili e continuativi tra le istituzioni.

Il contributo dei sistemi economici regionali marocchini è stato valutato positivamente a seconda della tipologia del progetto integrato/sub progetto: in generale, a ravvisare un contributo molto scarso sono stati gli operatori dei subprogetti 2.4 Portale e 2.5 Surgiland, che per la natura delle loro attività non hanno visto un diretto coinvolgimento degli attori economici del territorio.

La quasi totalità degli interlocutori, marocchini ed italiani, non ha rilevato un'influenza significativa esercitata dal programma sulla legislazione o sulle politiche territoriali; da sottolineare la nota positiva del subprogetto 2.3 CHAECO, che si inserisce perfettamente all'interno della strategia di medio periodo marocchina in materia ambientale: l'estensione alla zona industriale di Settat (CHAECO 2) e la successiva prevista estensione delle attività portate avanti nell'ambito del progetto, ad altre 5 zone industriali nel paese, con il coinvolgimento delle Autorità di Bacino e con il finanziamento del FODEP, testimoniano dell'innovazione istituzionale e della durabilità nel tempo che sembrano essere i due risultati maggiormente positivi del progetto, insieme alla messa in rete di operatori economici dei due paesi. Anche altri interventi (come il già citato subprogetto 2.2 ITALMED Marocco) hanno contribuito a rafforzare la strategia nazionale, inserendosi all'interno delle linee programmatiche marocchine: tuttavia, spesso questi aspetti, che per gli intervistati non sono di immediata associazione con il tema dell'indirizzo strategico, non emergono dalle risposte dirette alla domanda 3.4 riguardante il tema dell'innovazione legislativa e programmatica. Un esempio in tal senso è quello del progetto 2.1 Marocco: i due subprogetto "Sviluppo Saperi" ed "Integrazione dei sistemi produttivi" hanno agito all'interno di due settori dell'economia marocchina (quello dell'artigianato e quello della concia industriale) il cui sviluppo, a detta dei referenti ministeriali intervistati, era già considerato prioritario all'interno delle linee strategiche di medio periodo del paese. La correlazione positiva esistente tra le risposte alla domanda sul *mainstreaming* e innovazione istituzionale e quelle relative al contributo offerto dal contesto economico (interessato soprattutto dagli interventi delle linee 2.1 e 2.2) supporta queste affermazioni.

**Tab. 32 - Coefficienti di correlazione fra le risposte alle domande 3.1, 3.2, e 3.4 del questionario e le risposte alle domande relative all'influenza del contesto ( domande 3.5-3.8) in Marocco**

	Contesto economico	Contesto istituzionale	Contesto politico	Contesto geografico
<b>Contributo del programma al rafforzamento della governance multilivello (3.1)</b>	0,32	0,15	0,14	- 0,03
<b>Contributo del programma al rafforzamento del partenariato territoriale (3.2)</b>	0,18	0,29	- 0,01	- 0,13
<b>Contributo del programma all'innovazione programmatica e legislativa (3.4)</b>	0,35	- 0,01	- 0,13	- 0,33

### *7 Il contributo delle regioni italiane ai processi di rafforzamento della governance territoriale nei territori balcanici e mediterranei.*

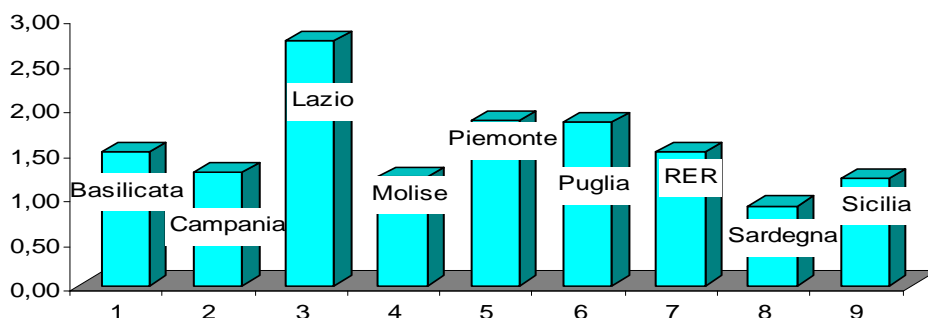
Le risposte date alle domande dall'insieme del campione possono essere utilmente declinate considerando un ulteriore elemento di differenziazione, particolarmente interessante ai fini dell'elaborazione del quadro valutativo, ovvero l'indagine del contributo al raggiungimento dei risultati fornito dalle singole regioni italiane, interessate dal programma in qualità di capofila o partecipanti ai differenti progetti e sub progetti. Al fine di poter analizzare l'operato delle regioni maggiormente coinvolte nel programma, viene proposta di seguito un'analisi incentrata sulle regioni RUP e sulle altre regioni capofila e tendente ad analizzare le modalità del loro coinvolgimento nei diversi progetti/ sub progetti. E' importante sottolineare che tale analisi non si ripropone di fornire un quadro esaustivo dell'operato di queste Regioni: i dati raccolti grazie all'indagine campionaria non permettono l'elaborazione di un quadro organico e sistematico in tal senso. Di conseguenza, vengono qui segnalati esclusivamente quegli aspetti particolarmente rilevanti in relazione all'operato di queste regioni nell'ambito degli interventi esaminati, al fine di individuare atteggiamenti ed azioni che hanno contribuito significativamente all'ottenimento dei risultati, e che possono per tale motivo essere considerati contributi positivi per l'indirizzo delle azioni future.

I grafici che seguono mostrano la media delle risposte date dal campione rispetto alle tre domande su *governance* multilivello (3.1), partenariato territoriale (3.2) ed innovazione legislativa (3.4), già oggetto di analisi generale e di analisi-paese, insieme ai dati raccolti sui contesti di riferimento; si segnala che non è presente la regione Calabria, rispetto alla quale per l'obiettivo 3 sono state raccolte informazioni da un unico interlocutore in relazione all'ambito esclusivo del sub progetto 2.4 VATRA Albania; tuttavia, è importante precisare che l'analisi quantitativa dei dati raccolti grazie allo strumento del questionario non può prescindere da un parallelo esame dei modelli organizzativi regionali, dei partenariati preesistenti o costruiti sui territori, del numero e della tipologia di attori e partner coinvolti negli interventi, delle situazioni di contesto; solo considerando tutti questi elementi è possibile fornire alcune prime, seppur parziali, indicazioni dei punti di forza dell'operato delle Regioni, a partire dalle esperienze maggiormente positive sviluppatesi nell'ambito del programma.

Le risposte fornite dagli interlocutori dell'intero campione alla domanda 3.1, relativa al contributo fornito al rafforzamento della *governance* multilivello sul territorio, mostrano i risultati decisamente positivi raggiunti in tal senso dall'unico progetto del campione coordinato dalla regione **Lazio** (Linea 2.5, PI SWAP, sub progetto MEHENET Egitto): la media delle risposte relative a questo intervento è di 2,75 in una scala quantitativa che va da -1 a 3. Tuttavia, nel considerare questi dati è opportuno tenere conto che essi sono relativi ad un unico intervento, caratterizzatosi per l'impatto molto positivo anche grazie ad un contesto istituzionale favorevole alla promozione di iniziative nel settore, e all'esistenza di una rete di professionisti già consolidata, seppur di natura informale.

**Fig. 65 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.1 del questionario, presentate in base alla Regione capofila del PI/SPI, per il campione totale**

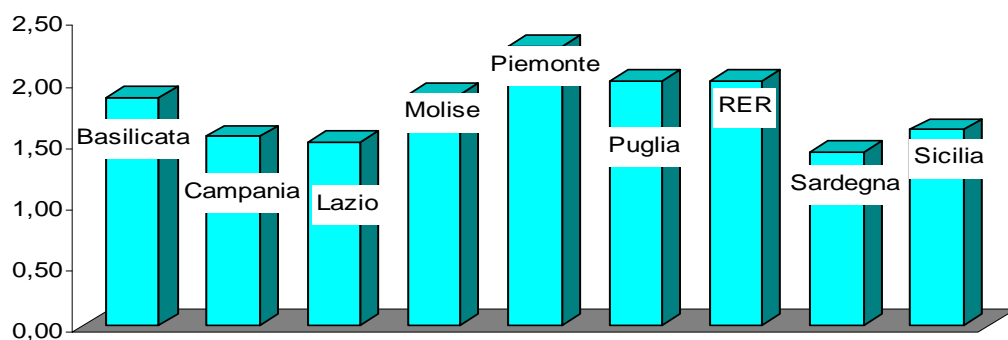
**Domanda 3.1 - media delle risposte per Regione capofila**



Tra le altre regioni capofila che hanno coordinato interventi caratterizzati da una percezione molto positiva dell'impatto, c'è il **Piemonte**, presente nel campione in veste di capofila per un unico subprogetto, CHAECO della linea 2.3: la media delle risposte relative a contributo al rafforzamento della *governance* multilivello e del partenariato territoriale (media delle risposte: 2,3) è riconducibile in particolare al coinvolgimento, da parte della regioni Piemonte, di un ente attuatore con particolare esperienza in campo ambientale (Environment Park), che beneficia di un partenariato sul territorio già precedentemente costruito ed avviato; ciò ha permesso di collaborare attivamente con diversi *partner* tecnici (come le associazioni di industriali, la camera di commercio, l'Autorità di bacino e l'Università di Settat), che si sono affiancati a quelli istituzionali (il Segretariato di Stato per l'Acqua e l'Ambiente, il Ministero dell'ambiente), favorendo la creazione di meccanismi di comunicazione e raccordo che incoraggiano la sostenibilità nel tempo, e che rappresentano una modalità di gestione dell'intervento poco utilizzata dal programma in un paese caratterizzato da una forte centralizzazione.

**Fig. 66 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.2 del questionario, presentate in base alla Regione capofila del PI/SPI, per il campione totale.**

**Domanda 3.2 - media delle risposte per Regione capofila**

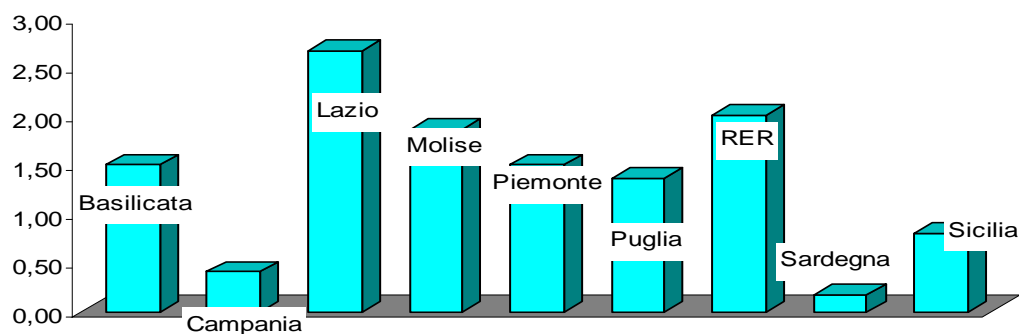


Considerando le percezioni del campione circa il quesito relativo ad innovazione legislativa e *mainstreaming*, accanto a Lazio e Piemonte emerge il contributo significativo della **Regione Emilia Romagna**, capofila dell'intervento WHCB in Serbia (linea 2.5), che per l'attuazione dell'intervento si è avvalsa della collaborazione del Comune di Forlì: si sottolinea in particolare l'apporto fornito alla programmazione territoriale con la stesura di un Piano sociale di zona; l'intervento è stato considerato dal Ministero della Salute serbo come un *pilot project*, da replicare ed estendere ad altre aree del paese. Come per altri interventi, anche in questo caso ha giocato un ruolo importante la situazione favorevole di contesto, in gran parte dovuta alla presenza di un partenariato già avviato sul territorio a partire dal 2008. Le collaborazioni principali sono state con il comune di Venezia, il Friuli Venezia Giulia, ma soprattutto con il sistema della regione Emilia Romagna, ed in particolare

con il comune di Forlì: in quest'ultimo caso, il rapporto si è consolidato grazie all'utilizzo di vari strumenti finanziari per dare continuità alla relazione (programma SEENET, iniziative finanziate dalla Regione, programma APQ).

**Fig. 67 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.4 del questionario, presentate in base alla Regione capofila del PI/SPI, per il campione totale.**

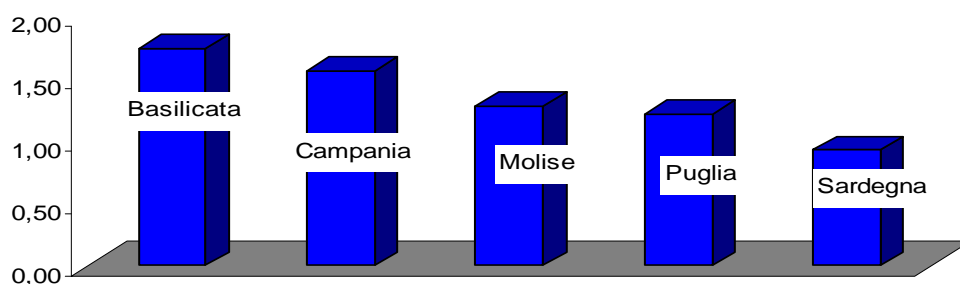
**Domanda 3.4 - media delle risposte per Regione capofila**



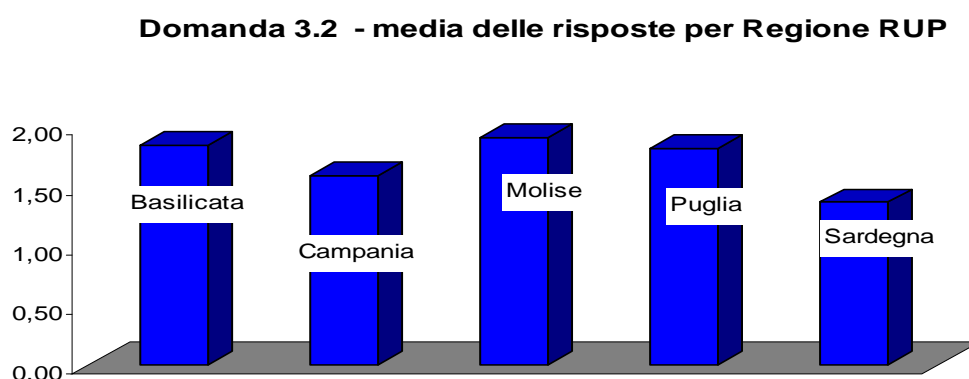
La relativamente scarsa numerosità del campione non permette di generalizzare a livello di operato regionale i risultati fin qui descritti, e relativi a singoli interventi; inoltre, l'analisi dei progetti/subprogetti mostra che spesso il coordinamento delle azioni di progetto non è stato effettuato direttamente dalle regioni, ma sia stato affidato dalla capofila ad un ente attuatore, allo scopo di valorizzare le eccellenze presenti sul territorio regionale ed ottimizzare il contributo offerto dall'esistenza di reti di partenariato già consolidate sui territori. L'analisi dell'andamento delle risposte anche in relazione alla regione RUP, congiuntamente a quello relativo alla regione capofila del singolo intervento, permette l'individuazione, ove possibile, di modelli di gestione caratterizzati soprattutto da tentativi di indirizzo strategico generale per l'intera linea di intervento.

**Fig. 68 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.1 del questionario, presentate in base alla Regione RUP, per il campione totale.**

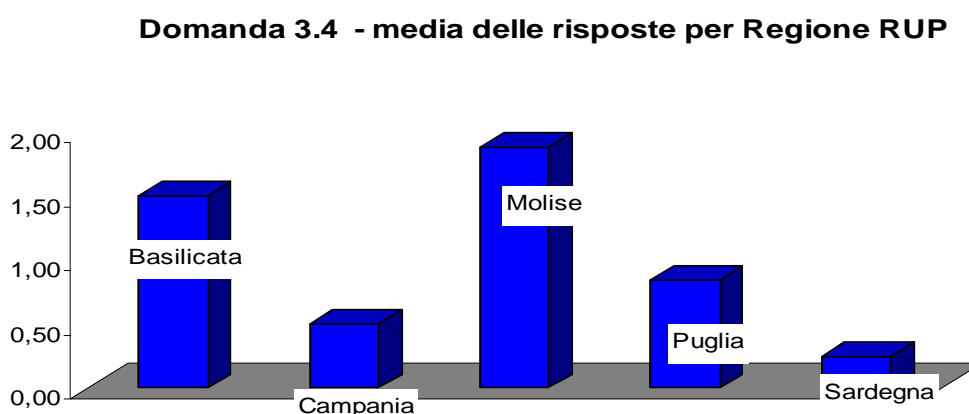
**Domanda 3.1 - media delle risposte per Regione RUP**



**Fig. 69 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.2 del questionario, presentate in base alla Regione RUP, per il campione totale.**



**Fig. 70 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.4 del questionario, presentate in base alla Regione RUP, per il campione totale.**



La regione **Basilicata** ha condotto, sia investe di RUP sia come capofila e quindi coordinatrice diretta delle attività, gli interventi relativi alla linea 2.3 (ambiente e sviluppo sostenibile); in particolare, i progetti/subprogetti del campione direttamente coordinati dalla regione sono stati quelli nei paesi balcanici (progetto 2.3 RIVA Albania e sub progetto 2.3 CAB in Serbia); i due interventi della linea 2.3 inseriti nel campione e relativi all'APQ Mediterraneo (progetto 2.3 RISMED) sono stati gestiti rispettivamente dal Piemonte (sub progetto 2.3 CHAECO) e dalla Puglia (sub progetto 2.3 PUER) in qualità di regioni capofila. L'indirizzo strategico dato dalla regione RUP emerge nella scelta di una tematica unica, focalizzata sulle problematiche inerenti le risorse idriche, e tuttavia declinata all'interno dei vari contesti in base alle linee programmatiche nazionali e territoriali; il ruolo di indirizzo strategico sembra essere confermato dall'attività limitata svolta dalle istituzioni delle regioni capofila, se si esclude l'importante contributo rappresentato dall'individuazione e dal coinvolgimento nelle attività di due enti attuatori caratterizzati da un profilo di competenze particolarmente adeguato agli interventi programmati (Environment Park e IAMB), e dalla pregressa esperienza nei territori *partner*, con creazione di reti partenariali valorizzate dagli interventi portati avanti nel quadro del programma. In particolare, sono stati i due progetti realizzati in Egitto e Marocco a presentare i valori medi più elevati delle risposte relative alla percezione del rafforzamento della *governance* multilivello e del partenariato territoriale; i dati relativi alle previsioni sulla futura sostenibilità degli interventi confermano il valore positivo attribuito alla preesistenza di reti partenariali, ulteriormente rafforzate dal programma e quindi verosimilmente durature (figura 19). Questi risultati, se da un lato confermano l'importanza dei partenariati pregressi e dell'esperienza sul campo quali elementi fondamentali nel determinare il successo degli interventi, dall'altro sottolineano lo sforzo fecondo compiuto dalla Basilicata nel tentativo di creare collaborazioni estese che, coinvolgendo le regioni italiane depositarie di

competenze e di esperienza nel campo della cooperazione tra territori, facilitassero da un lato il raggiungimento degli obiettivi dei singoli interventi nei paesi partner, dall'altro l'acquisizione e il rafforzamento di competenze da parte della Regione stessa.

La regione **Campania** ha gestito, in qualità di RUP, gli interventi relativi alla linea 2.2 (interconnessioni materiali e immateriali) per entrambi gli APQ, e quelli relativi alla linea 2.5 (sanità e welfare) per l'APQ Mediterraneo. In relazione alla linea 2.2, la regione ha in gran parte demandato la gestione dei vari subprogetti degli interventi ITALBALK ed ITALMED, ad un ente attuatore qualificato (LOGICA), valorizzando le eccellenze e le competenze del proprio territorio; a ciò si aggiunge la creazione di un partenariato esteso sul territorio italiano (si segnala in particolare il contributo importante fornito dall'Autorità portuale di Livorno nell'ambito dell'APQ Mediterraneo). L'azione dei progetti è risultata incisiva rispetto alla capacità di mettere in comunicazione e di creare un raccordo tra i territori e su ognuno di essi, in un'ottica di integrazione orizzontale e verticale particolarmente importante vista la valenza strategica della linea tematica. Un significativo tentativo di integrazione è ravvisabile in alcuni casi anche rispetto agli interventi della linea 2.1 (sviluppo socio-economico), grazie alla stretta interconnessione tra le tematiche trattate; questo elemento sembra caratterizzare soprattutto l'operato della Campania e della Puglia in Egitto, dove è stato fortemente sostenuto ed anzi promosso dalle autorità locali (è già stata sottolineata l'azione sinergica dei progetti 2.1 SPIIE e 2.2 ITALMED per migliorare la produzione e l'esportazione ortofrutticola egiziana). I due paesi balcanici inseriti nel campione non presentano tentativi di raccordo tra gli interventi delle varie linee (ciò anche nel caso della Serbia, dove capofila per il sub progetto 2.1 PRICES è la stessa Campania); rispetto al Marocco, nonostante la presenza di un subprogetto della linea 2.1 gestito direttamente dalla Campania, non emerge una sovrapposizione tematica né un significativo raccordo e scambio di informazioni tra l'intervento della linea 2.2 e gli altri interventi implementati nel paese: dalle interviste è emerso che in alcuni casi gli EA di ITALMED Marocco non erano a conoscenza della figura del *focal point*, che ha invece svolto un ruolo importante nell'ambito dei due sub progetti della linea 2.1.

Le previsioni poco ottimistiche circa la sostenibilità dei risultati raggiunti, nonostante la firma di alcuni importanti accordi, sono indicative della difficoltà di gestione di reti complesse di attori, in particolar modo in uno scenario caratterizzato dalla mancanza di risultati "tangibili", che vadano oltre l'acquisizione di competenze e la conoscenza reciproca degli attori, e dalla mancanza di partenariati pregressi che possano in questo assicurare una continuità. L'appoggio su reti consolidate di partenariato anche informale e di conoscenze personali si conferma essere un fattore di successo degli interventi, al di là delle situazioni di contesto e delle Regioni italiane maggiormente coinvolte: il sub progetto 2.5 MEHENET, caratterizzato su di una rete di contatti tra professionisti, consolidata seppure informale, e dal dialogo ad un livello programmatico con le autorità sanitarie egiziane, è il progetto caratterizzato dalle percezioni più positive in rapporto alla sostenibilità.

Il **Molise** ha condotto, in veste di RUP, gli interventi relativi alla linea 2.5 (sanità e welfare) dell'APQ Balcani; nel campione tali progetti sono rappresentati dal già citato sub progetto WHCB Serbia (regione Emilia Romagna capofila) e dal sub progetto WHCB in Albania, la cui attuazione è stata coordinata direttamente dal Molise: in riferimento ad entrambi gli interventi, le percezioni degli intervistati sono state molto positive. La ristrettezza del campione di riferimento in questo caso non consente valutazioni di ordine generale, permette solo di sottolineare nuovamente alcuni punti significativi, già osservati in relazione ad altri interventi: in primo luogo, l'esistenza di un partenariato pregresso e ben sviluppato, sia nei territori serbi (a cui si è già accennato), sia in quelli albanesi, dove la creazione di una rete partenariale è da attribuirsi, nell'ambito delle azioni promosse dalla L.84/01, ad un progetto per la creazione di una rete rurale per lo sviluppo locale e alla cooperazione transfrontaliera tra Italia e Balcani, nell'ambito della quale la regione Molise ha lavorato con la regione di Scutari. Il partenariato pregresso, consolidatosi con il Protocollo di collaborazione Interistituzionale tra la regione Molise e la regione di Scutari firmato nel novembre 2009, è anche in questo caso accompagnato da previsioni decisamente ottimistiche circa la

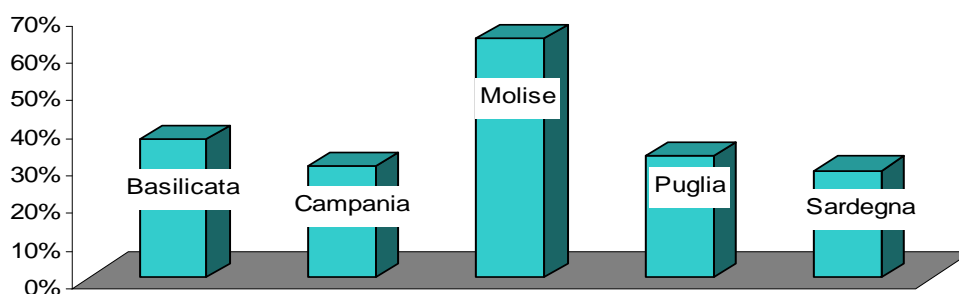


sostenibilità dei risultati raggiunti, in particolare rispetto alle innovazioni legislative e programmatiche che l'intervento ha singolarmente contribuito a sviluppare.

In secondo luogo, emerge anche in questo caso la capacità dimostrata dalla regione RUP nel coinvolgere altri territori italiani, con la creazione di partenariati estesi tra territori caratterizzati da relazioni pregresse con i territori *partner* e da competenze nell'ambito della cooperazione (regione Emilia Romagna e comune di Forlì) e dalla valorizzazione delle eccellenze del proprio territorio nei settori specifici di intervento (sono state segnalate dagli intervistati la competenza e professionalità nel settore sanitario degli enti attuatori coinvolti, in particolare dell'Università Cattolica di Campobasso, e dell'ente Filse Liguria, alla prima esperienza nel campo della cooperazione ma con approfondite competenze nell'ambito dell'impresa e dell'economia sociale).

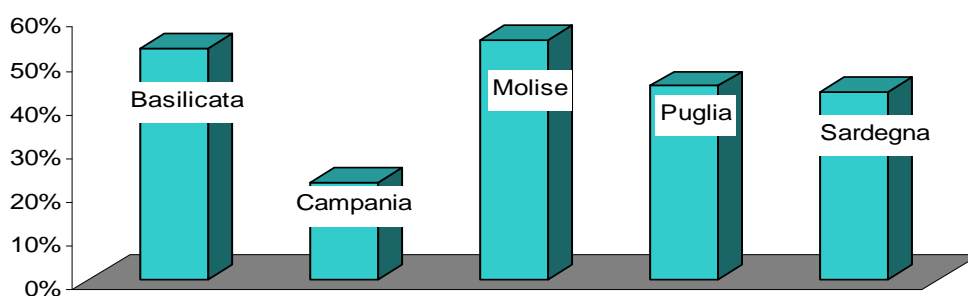
**Fig. 71 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.1.3 del questionario, presentate in base alla Regione RUP, per il campione totale.**

**Domanda 3.1- percentuale di risposte positive sulla sostenibilità per Regione RUP**



**Fig. 72 - Valore medio delle risposte alla domanda 3.1.3 del questionario, presentate in base alla Regione RUP, per il campione totale**

**Domanda 3.2- percentuale di risposte sulla sostenibilità per Regione RUP**



La **Puglia** è stata RUP per la linea 2.4 (dialogo e cultura) sia nel Mediterraneo che nei Balcani, e per la linea 2.1 (Sviluppo socio economico) nei Balcani. Tra gli interventi del campione, ha gestito direttamente il progetto 2.1 SPIIE Egitto e il 2.1 PRICES Albania, e come regione capofila si è occupata anche di PRICES Serbia; inoltre, è stata capofila per il progetto 2.3 PUER e per il 2.2 ITALMED sub progetto paese Egitto. È qui interessante analizzare soprattutto questi ultimi interventi, relativi tutti ad un unico paese e coordinati tra loro: si è già parlato dell'azione sinergica dei progetti 2.1 SPIIE e 2.2 ITALMED per migliorare la produzione e l'esportazione ortofrutticola egiziana; a ciò si deve ora aggiungere l'azione portata avanti nell'ambito della linea 2.3, con il sub progetto PUER, incentrato sulla promozione della salvaguardia, e della razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche in agricoltura. Il subprogetto PUER e il progetto SPIIE hanno visto il ruolo preponderante dello stesso EA (IAMB), caratterizzato dalle approfondite competenze e dal lungo periodo di attività nella zona, che ha permesso il rafforzamento di un partenariato già consolidato.

Anche in questo caso, come rispetto alle altre RUP, emerge la capacità e la volontà di costruire sul territorio italiano dei consorzi miranti a sfruttare in sinergia le pregresse esperienze delle diverse regioni nei territori mediterranei e balcanici; all'interno del campione, un esempio è il progetto 2.4 MUSA (con capofila la regione Sicilia), dove le attività del programma APQ si sono inserite in un percorso partenariale già avviato: il CIK, principale interlocutore in Serbia del progetto MUSA, è stato infatti istituito nel 2007 grazie ad un finanziamento della cooperazione italiana con il sostegno tecnico dell'Istituto Centrale per il Restauro italiano (ISCR), ma già dal 2003 l'Italia sosteneva la formazione di restauratori e conservatori in Serbia.

In relazione all'operato della regione **Sardegna**, (RUP per la linea 2.1 e capofila del subprogetto 2.4 Portale in Marocco), è possibile evidenziare immediatamente un elemento di differenziazione rispetto alle altre regioni RUP, vale a dire l'importante ruolo di raccordo e di facilitazione della comunicazione svolto rispetto a quasi tutti gli interventi del programma nel paese; in particolare, si sottolinea la rilevanza della figura del *focal point* (inizialmente previsto in tutti i paesi interessati dall'APQ, ed in seguito realizzata solo dalla Sardegna in Marocco), che ha monitorato e seguito l'attuazione degli interventi, favorendo la comunicazione con i partner grazie alla presenza *in loco*, e al tempo stesso apportando un contributo fondamentale grazie all'acquisita visione generale del programma e della sua azione nel paese.

L'analisi quantitativa delle risposte chiuse ai questionari, relative agli interventi coordinati dalla regione Sardegna, evidenzia dei risultati più contenuti rispetto alla media rilevata (espressi sia dagli italiani che dai *partner*) in relazione al contributo apportato al rafforzamento di *governance* multilivello, partenariato territoriale ed innovazione legislativa, e sottolinea quale unico aspetto molto positivo la prevista sostenibilità rispetto ai partenariati territoriali creati o rafforzati. Il risultato è tuttavia da inserire all'interno di una più ampia interpretazione dei questionari, che prenda in esame anche le risposte aperte date dagli interlocutori a sostegno del loro giudizio: da questa lettura generale emerge al contrario una valutazione significativamente positiva degli interventi.

Una prima ipotesi per spiegare tale incongruenza è che essa dipenda dalla formulazione delle domande da parte dell'intervistatore; tuttavia, nel valutare questa eventualità, occorre considerare che i risultati ottenuti per gli interlocutori italiani e i *partner* non sono tra loro significativamente differenti (questa evidenza porterebbe ad escludere fraintendimenti legati a inesattezze linguistiche); inoltre, alcune interviste condotte dal *team* di valutazione e non da singoli intervistatori hanno consentito di verificare l'effettiva omogeneità dei quesiti posti e delle interpretazioni proposte agli intervistati.

Una seconda interpretazione dei dati suggerisce che, a fronte di un percorso virtuoso messo in atto dal consorzio italiano di regioni ed enti attuatori e testimoniato dai giudizi positivi espressi circa i meccanismi messi in atto e i concreti cambiamenti attribuibili all'operato degli interventi, questi abbiano avuto un impatto limitato, cioè non abbiano inciso, al di là delle azioni specifiche previste, sulle dimensioni della *governance* considerate dal questionario.

I possibili fattori che possono contribuire a spiegare l'impatto limitato dei progetti sono in particolare due: in primo luogo, l'assenza di un partenariato preesistente è stato un fattore che ha sicuramente penalizzato i due interventi; con riferimento in particolare al sub progetto 2.4 Portale, occorre precisare che si tratta di un intervento di modeste dimensioni, e poco influente soprattutto in relazione alla creazione di un partenariato territoriale e di *mainstreaming*, la cui scarsa previsione di sostenibilità è dovuta principalmente, secondo i referenti marocchini del Ministero della Cultura, al poco interesse dimostrato dagli attori locali. In secondo luogo, il contesto istituzionale marocchino è caratterizzato da un forte accentramento amministrativo, che può aver reso particolarmente difficile influire sugli aspetti legati all'articolazione multilivello del sistema di *governance* territoriale.

È tuttavia importante sottolineare il contributo fornito dagli interventi nel creare un partenariato esteso sul territorio nell'ambito del progetto 2.1 Marocco, ed in particolare del sub progetto "Sviluppo saperi", gestito direttamente dalla Sardegna: sono stati coinvolti non solo gli attori istituzionali del Ministero dell'Artigianato e dell'Economia Sociale, ma anche associazioni di

sviluppo, camere di commercio, cooperative, con una particolare attenzione all'imprenditorialità femminile. Viene infine sottolineato che la regione si è ben inserita con i suoi progetti all'interno della programmazione marocchina, con cui ha dialogato sia rispetto alla necessità di una gestione innovativa e condivisa del patrimonio culturale mediterraneo, sia rispetto alle priorità espresse dal Ministero dell'Artigianato; anche in questo caso, le risposte date al questionario possono esser elette come una conseguenza soprattutto della mancata formalizzazione di tale processo, resa difficile in un contesto come quello marocchino che, a differenza dell'Egitto, non è stato investito da un'ondata di rinnovamento che, se ha rallentato l'esecuzione degli interventi, ha però prodotto una spinta verso il cambiamento e l'innovazione.

## 11.6 Valutazione degli impatti del programma in termini controfattuali

Nelle interviste, a complemento di alcune delle richieste di valutazione dei risultati di APQ in termini di contributo ai cambiamenti nelle diverse dimensioni della *governance*, sono anche state rilevate le percezioni degli interlocutori proponendone una formulazione secondo un approccio controfattuale, immaginando cioè la possibile evoluzione dello stesso aspetto in assenza del programma APQ.

Questo tipo di valutazione è stata considerata per cinque aspetti specifici:

- 1) la capacità degli attori delle regioni italiane di lavorare insieme e darsi strategie condivise;
- 2) la capacità degli attori delle regioni italiane di promuovere la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale;
- 3) il rafforzamento del processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo;
- 4) lo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner;
- 5) la capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale.

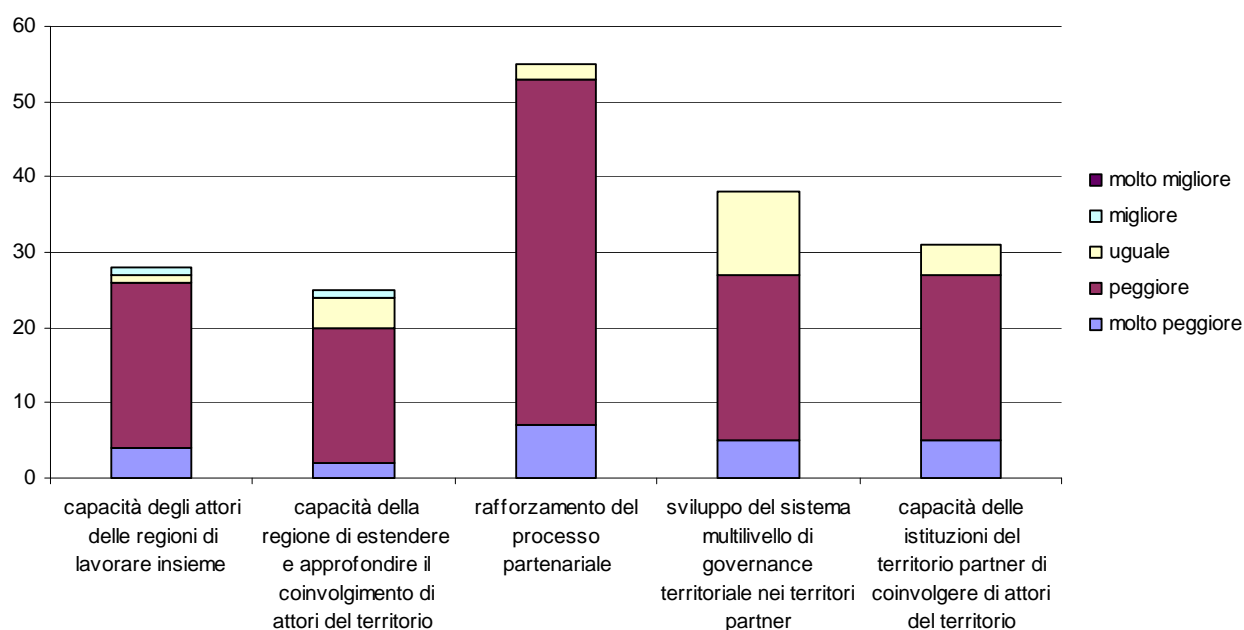
**I risultati della rilevazione mostrano un notevole allineamento dei giudizi di tipo controfattuale alle valutazioni relative all'intensità degli impatti.** La quasi totalità degli intervistati ha valutato positivamente l'impatto netto del programma, dichiarando che in sua assenza lo scenario relativo all'aspetto specifico in oggetto sarebbe stato peggiore a in qualche caso anche molto peggiore.

Le risposte sono decisamente orientate a considerare benefici gli effetti del programma, in special modo per quanto riguarda gli effetti considerati con riferimento agli effetti sul sistema Italia e la relazione fra territori italiani e nei paesi partner. La quasi totalità delle risposte raccolte hanno indicato un quadro peggiore in assenza del programma sia per quanto riguarda la capacità delle regioni di darsi strategie condivise e lavorare a sistema nelle attività di proiezione internazionale, sia sul piano del rafforzamento dei partenariati nelle aree mediterranea e balcanica. Anche relativamente alla loro capacità di mobilitare gli attori del territorio nelle stesse attività, è stato segnalato un effetto netto positivo del programma sia in Italia che nei paesi partner. In entrambi i casi, solo quattro interviste hanno indicato una situazione pressoché analoga alla presente anche in assenza del programma. Si registra, invece, solo una segnalazione, di effetto netto negativo del programma relativamente ai due aspetti indagati per quanto riguarda il miglioramento della capacità in Italia.

Qualche differenza si avverte nei giudizi di tipo controfattuale relativi al miglioramento delle capacità dei sistemi territoriali dei paesi partner di lavorare su strategie condivise di costruzione di partenariati internazionali che sembrano mostrare una relativa maggiore debolezza del programma APQ nell'incidere sui processi in corso.

Quasi un terzo delle 38 risposte raccolte, hanno indicato una assenza di influenza del programma sullo sviluppo di questo ambito di capacità nei paesi. Nello stesso ambito tematico, così come in relazione alla rafforzamento del partenariato e delle capacità di coinvolgimento di attori territoriali nel paese partner, tuttavia, si registra anche il numero maggiore di valutazioni che considerano molto peggiore il quadro immaginabile in assenza del programma APQ.

**Fig. 73 - Percezione dei risultati del programma APQ in termini controfattuali (“come sarebbe in assenza del programma”)**



Il sensibile allineamento dei giudizi di tipo controfattuale con quelli che potremmo chiamare “assoluti” è evidenziato dalla distribuzione congiunta dei due giudizi.

In tutti i casi, la gran parte di coloro che hanno risposto considerando che l’APQ abbiamo “molto” o “abbastanza” contribuito al cambiamento della dimensione della *governance* territoriale toccata dalla domanda ha poi anche confermato che la situazione sarebbe stata peggiore, immaginando uno scenario attuale dove non fosse stato realizzato il programma.

Nei grafici che seguono il dato è evidenziato dalle distanze che intercorrono fra i punteggi assegnati in ogni intervista alle due domande sugli effetti del programma. Per la maggior parte dei casi, la visibile distanza testimonia la compresenza di una valutazione positiva sulla percezione degli effetti dell’APQ e un contemporaneo giudizio sulla situazione immaginabile in assenza del programma che nella maggior parte dei casi è considerata peggiore.

Il confronto fra le due risposte mostra, inoltre, un’interessante evidenza: un numero relativamente non marginale di interviste presenta, soprattutto in risposta alle domande relative ai cambiamenti nei paesi partner, un giudizio non elevato rispetto all’impatto del programma in termini di cambiamento, assegnando il giudizio “poco” o, in un caso anche “nessuno”, e che, allo stesso tempo hanno segnalato come nel caso non ci fosse stato il programma la situazione sarebbe stata peggiore o molto peggiore.

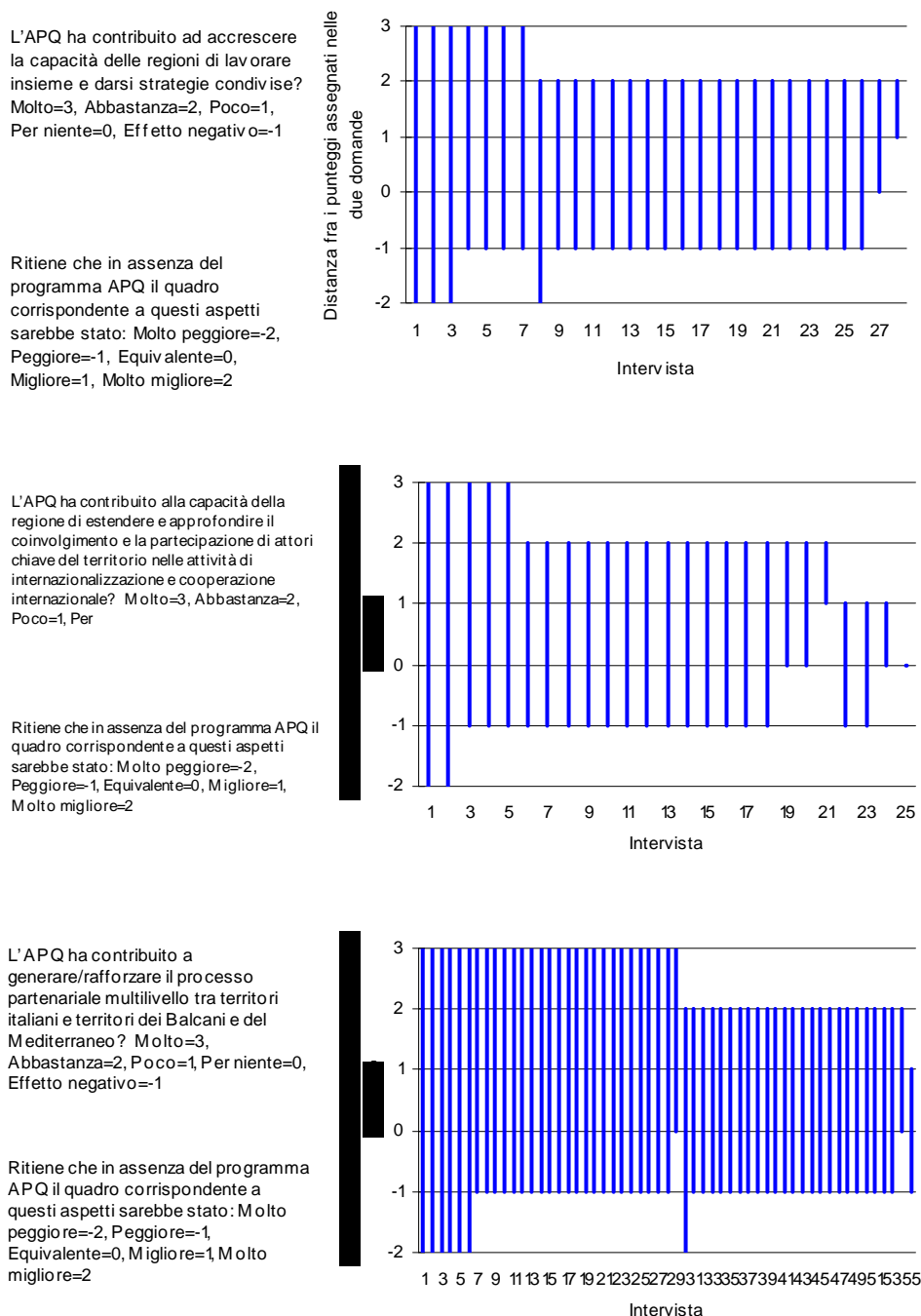
Si tratta di casi in cui si può immaginare una percezione dell’effetto netto del programma superiore a quanto emerge dal semplice giudizio assoluto. Il programma, pur non avendo una portata decisiva nel determinare cambiamenti, avrebbe però, nella percezione degli intervistati, giocato un ruolo di una certa importanza nell’evitare possibili peggioramenti.

Dall’altra parte, sono stati rilevati, anche se in misura molto ridotta, casi contrari e apparentemente contraddittori, dove a un giudizio positivo sul contributo dell’APQ al cambiamento corrisponde la segnalazione di una percezione di un ruolo non importante del programma, espressa immaginando uno scenario uguale in assenza dell’APQ.

Si può immaginare che questa combinazione, rilevata su tutte le domande con distanze maggiori fra punteggi nelle domande relative agli effetti in Italia e sul rafforzamento del partenariato, indichi una percezione del ruolo estremamente marginale dell’APQ nel contribuire a processi in corso, avviati a prescindere dall’esistenza del programma, con cui comunque si trova allineato senza alcuna contraddizione.

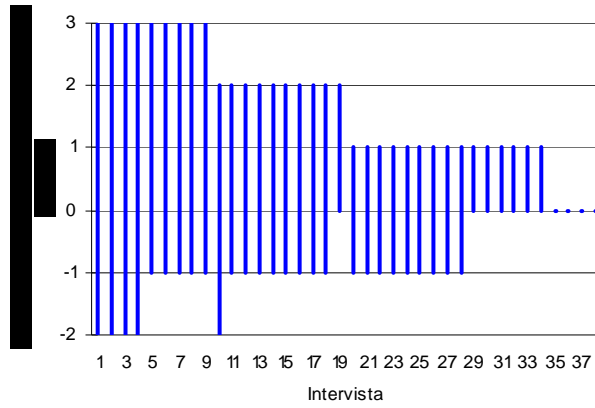
Il dato può essere iscritto nella più generale differenziazione fra attribuzione e contribuzione di un determinato cambiamento ad una azione (politica o programma). In questo caso cioè si tratterebbe di giudizi che rilevano come l'APQ abbia contribuito a generare un effetto, che tuttavia non può essere attribuito nettamente allo stesso programma secondo un nesso causale netto

**Fig. 74 - Percezione dei risultati del programma APQ in termini controfattuali (“come sarebbe in assenza del programma”) in comparazione ai corrispondenti giudizi sull’impatto “assoluto”**



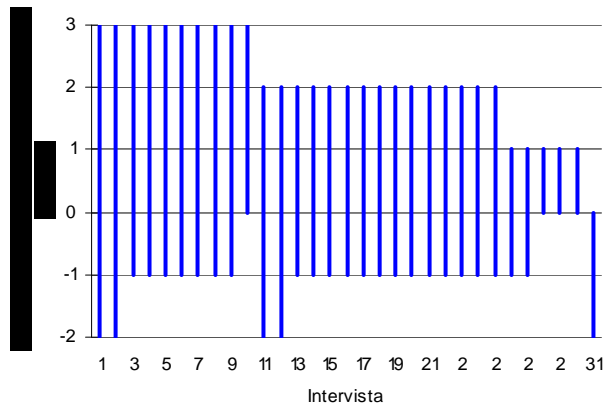
L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner, in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento APQ?  
 Molto=3, Abbastanza=2, Poco=1, Per niente=0, Effetto negativo=-1

Ritiene che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato: Molto peggiore=-2, Peggiore=-1, Equivalente=0, Migliore=1, Molto migliore=2



L'APQ ha contribuito alla capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale? Molto=3,

Ritiene che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato: Molto peggiore=-2, Peggiore=-1, Equivalente=0, Migliore=1, Molto migliore=2



## 11.7 Sintesi comparata delle risposte raccolte con riferimento ai quattro territori interessati dai progetti analizzati

**Tab. 33 - Sintesi delle risposte raccolte con riferimento ai quattro territori interessati dai progetti analizzati**

	Serbia		Albania		Marocco		Egitto	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
<b>OB. 1 - Miglioramento della capacità strategica dei sistemi territoriali di fare cooperazione internazionale e promuovere l'internazionalizzazione</b>								
<i>Migliora capacità delle regioni di operare come sistema Italia?</i>	x regioni poco esperte	poco x regioni più esperte	Condivisione di strategie di azione a rete all'interno di un Programma molto complesso, creata consapevolezza, conoscenze e relazioni umane		maggior coordinamento e di una maggiore conoscenza tra gli operatori	Rafforzate solo sinergie già pre-esistenti	SPIIE e PUER sperimentato un approccio basato su "selezione naturale" degli attori sulla base di criteri di capacità, anche MEHENET ha funzionato	frammentazione fra enti attuatori, ITALMED non ha creato rapporti istituzionali stabili
<i>Migliora capacità della regione di operare come sistema regionale?</i>	Solo se pre-esistevano metodologie di lavoro tematico funzionali a ciò	no, poca assistenza mirata nelle fasi preparatorie e di follow up delle missioni	si è ampliato il network e contatto con nuove realtà		Utile ruolo di community manager svolto dalle Regioni		ITALMED e SPIIE (e MEHENET)	PUER per la natura di intervento
<i>Introdotti meccanismi e innovazioni positivi ?</i>	Bene RUP e OICS, funzione di negoziazione iniziale e coordinamento per integrazione tematica delle competenze, modalità nuova di diversificare finanziamenti	MAE e MISE sotto aspettative, non coinvolte regioni più esperte, non sostenibile il post finanziamenti (divisi troppo rigidamente), poca "contaminazione metodologica" tra (i troppi) enti attuatori	OICS ha favorito unicità di metodologia di controllo finanziario e amministrativo, coinvolgimento dli attori nei processi decisionali (partecipazione al CIM-GTM)	sistema di governance è risultato molto farraginoso dato il numero di attori e livelli decisionali, lentezza burocratica, format monitoraggio variabili, programmazione tempistica incerta	creazione dei tavoli interregionali e ruolo OICS	Troppe scadenze e monitoraggi	Ruolo OICS	sistema molto complicato, troppi enti, erogazione estremamente lento e burocratico
<i>Si influenzano legislazione, politiche e programmi del territorio?</i>		Molto poco	Solo Molise (creato Ufficio Relazioni Internazionali e Partenariato)	no	Solo Calabria: creato Assessorato x internazionalizzazione		SPIIE: impatto sulla programmazione regionale e creazione di tavoli di concertazione	ITALMED
<i>C'è legame con politiche e prospettive macro ed europee ed altri programmi ?</i>	coerenza con politiche Ue, integrazione con altri canali di finanziamento	scarso coordinamento, con le regioni del sud, MAE	Linea 2.1	2.2., 2.3, 2.4, 2.5	In generale	Non nello specifico	SPIIE	



<i>Contesto: ruolo dei sistemi economici territoriali?</i>		non rilevante	Per la 2.1		I sistemi territoriali hanno risposto abbastanza positivamente e hanno interagito con le attività dei progetti	Il coinvolgimento degli operatori economici è rimasto comunque limitato	SPIIE e, in parte, ITALMED	PUER e MEHENET
<i>Contesto: ruolo favorevole di istituzioni?</i>	grado di fiducia reciproca, ricchezza delle risorse sociali e relazionali, esistenza di fiere e strumenti di coordinamento		contesto culturale favorevole e al grado di fiducia reciproca, tavoli		Le istituzioni hanno collaborato e sono state determinanti nel favorire i processi avviati dal Programma	ITALMED: è mancato accompagnamento istituzionale degli operatori economici italiani	sì	
<i>Contesto: strategia politica regionale favorevole?</i>	Emilia Romagna, Piemonte, Puglia	Sicilia e Campania	Puglia e, in parte, Molise		sì			
<i>Contesto: cooperazione con altre regioni e con i ministeri centrali?</i>		poco rilevante			sì			ITALMED: mancato effetto di retro-alimentazione

	Serbia		Albania		Marocco		Egitto	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
<b>OB. 2 - Miglioramento delle relazioni fra territori italiani e territori dell'area Mediterraneo e Balcani</b>								
<i>generato/rafforzato il processo partenariale multilivello tra territori italiani e paesi partner ?</i>	Quando inserite in un percorso partenariale già avviato con l'Italia, creando nuovi rapporti tra paesi della ex Jugoslavia	coinvolgimento di controparti, complessità crea confusione su ruolo di italiani (alcuni mossi in totale autonomia), poco business matching, missioni avulse, inglese	Puglia, ma anche Emilia Romagna e Molise, coinvolti diversi livelli istituzionali		A maggior ragione a seguito di chiusura UTL, con formazione, miglioramento di enti partner, numero di attori coinvolti e cambiamenti di atteggiamento		Sì, con una maggiore capacità innovativa nei casi di SPIIE, PUER e MEHENET	
<i>modificato l'approccio ai temi affrontati nella quotidiana attività professionale?</i>	Poco, e soprattutto in competenze trasversali (rendicontazione, cooperazione internazionale)		ottimizzati alcuni processi comunicativi, più conoscenze e nuova visione di problematiche territoriali e più attenzione a opportunità EU		Per chi si è affacciato alla cooperazione internazionale per la prima volta		ITALMED e SPIIE: + flessibile programmazione, processo permanente di formazione e team building	
<i>Contesto: ruolo dei sistemi economici territoriali?</i>	IDE e delocalizzazioni Italiane in Serbia, con creazione di catene del valore; soprattutto per 2.1 e 2.2	2.4 e 2.5	Sì per 2.1 e 2.2		2.1, 2.2. e 2.3	2.4 e 2.5	Tradizione di cooperazione economica	
<i>Contesto: ruolo di istituzioni?</i>	fiducia reciproca grazie a eventi e a precedenti esperienze di cooperazione con le regioni italiane		sì		sì	La centralizzazione ha permesso il solo coinvolgimento di autorità centrali e di loro emanazioni	SPIIE: esistenza di accordi commerciali; generale fiducia, presenza di eventi e reti relazionali	ITALMED: rigidità di norme e vincoli che vanificano accordi di libero scambio
<i>Contesto: strategia politica regionale?</i>	sul piano regionale e nazionale	bassa fiducia verso le capacità del sistema politico serbo	Accordi quadro bilaterali a livello nazionale	processo di decentramento non ha contribuito	Continuità nel tempo delle politiche nazionali e regionali			rivolgimenti politici
<i>Contesto: geografia?</i>		irrelevante	Sì, anche lingua italiana è diffusa		contesto culturale condiviso		Mare comune e relazioni storiche	
<i>Replicabilità?</i>	linee 2.3, 2.4 e 2.5	Molto complesso e solo con aggiustamenti	Settori e geografia	complessità	sì		sì	

	Serbia		Albania		Marocco		Egitto	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
<b>OB. 3 - Rafforzamento della capacità istituzionale dei territori dei paesi partner e in relazione alle cinque linee tematiche dell'APQ</b>								
<i>Contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner?</i>	rafforzamento di enti di supporto ad enti pubblici e rafforzamento di nuovi servizi nelle strutture delle autorità nazionali e locali.	La governance multilivello è ad uno stadio embrionale in Serbia; il tema della governance e non è stato riconosciuto come valore aggiunto nelle iniziative progettuali.	creati nuovi servizi/spazi istituzionali di supporto alle istituzioni locali ma non a livello centrale	difficoltà di comunicazione con attori politici a livello centrale	aumentata partecipazione di amministrazioni e creazione nuovi servizi all'interno della struttura delle autorità	alto grado di centralizzazione	ITALMED: sì, SPIIE: nuova struttura multi-livello per la gestione dell'iniziativa, MEHENET: integrazione fra ambiti	PUER: sistema già esistente
<i>Contribuito alla capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento di attori del territorio nelle relazioni internazionali ?</i>	creazione di nuovi spazi istituzionali per la partecipazione di stakeholder locali e cambiamento di atteggiamento degli attori presenti sui territori		linee 2.1, 2.3 e 2.5		contribuito a modificazioni nell'atteggiamento degli attori		SPIIE e ITALMED, creata integrazione con dinamiche di mercato e coinvolto privati	
<i>Contribuito a cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio ?</i>		basso potere legislativo e programmatico degli enti subnazionali, principali interlocutori del programma)	alcune nuove proposte legislative promosse nei settori trasporti, ambiente, sanità		2.3 CHAECO		MEHENET (verso riforma della legislazione sulla salute mentale e riorganizzazione del Ministero della Sanità)	ITALMED (è solo primo passo)
<i>Contesto favorevole?</i>	sforzi per attrarre IDE e delocalizzazioni	bassa fiducia verso le capacità del sistema politico serbo	specializzazione produttiva, un elevato livello di apertura dell'economia territoriale verso il mercato italiano		2.1, 2.2. e 2.3, istituzioni e politico sistemi economici. 2.4 e 2.5 istituzioni	2.4 e 2.5 sistemi economici	contesto economico locale favorevole	rivolgimenti politici

Considerazioni sintetiche di analisi comparata ricavate dalle missioni in loco			
Serbia	Albania	Marocco	Egitto
<p>I progetti/ subprogetti che sono stati più efficaci nel contribuire agli obiettivi strategici del programma APQ in Serbia sono 2.3 CAB, 2.5 WHCB e 2.4 MUSA, mentre hanno avuto un'efficacia minore, accompagnata da alcune criticità, i progetti PRICES e ITALBALK.</p> <p>Va però precisato che la governance multilivello è ancora ad uno stadio embrionale in Serbia e il raccordo tra diversi livelli di governo è stato realizzato solamente nel caso del progetto WHCB, grazie all'autonomia di cui gode la Provincia della Vojvodina.</p> <p>Sia nel caso del progetto WHCB, che del progetto MUSA, le attività del Programma APQ si sono inserite in un percorso partenariale già avviato da anni con l'Italia. Il progetto CAB, che ha conseguito buoni risultati senza una consolidata relazione partenariale pregressa, costituisce un caso di successo.</p> <p>Un importante risultato del programma ha riguardato i nuovi rapporti avviatesi tra paesi della ex Jugoslavia che potrebbero portare a delle iniziative congiunte soprattutto nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.</p>	<p>Per sostenibilità, APQ si inserisce molto bene all'interno del Programma PATTI Italia – Albania avviato nell'aprile 2011. Quest'ultimo si propone infatti di istituzionalizzare un modello “pilota” di partenariato e di assistenza tecnica con l'Albania da riproporre nei Paesi dei Balcani Occidentali nonché di mettere a sistema, per i settori individuati (agricoltura, ambiente, energia, trasporti e sviluppo locale), in linea con gli assi tematici dell'APQ, le risorse umane e finanziarie delle singole istituzioni regionali e centrali italiane.</p>	<p>Ad una prima analisi, i progetti che hanno maggiormente contribuito al raggiungimento degli obiettivi strategici del programma APQ sembrano essere il progetto 2.1 Sviluppo saperi e il 2.3 CHAECO: entrambi si caratterizzano per la creazione di rapporti tra le amministrazioni regionali coinvolte, che si stanno concretizzando soprattutto attraverso proposte da presentare a bandi a valere sui fondi comunitari;</p> <p>In relazione alla creazione e al consolidamento del partenariato con il Marocco, il progetto CHAECO, caratterizzato da relazioni già consolidate nel tempo tra alcuni enti attuatori italiani (Envipark) e i partner tecnici marocchini, ha dimostrato di una buona capacità di rafforzare i legami esistenti e di favorirne la sostenibilità futura grazie alla complementarità con le politiche strategiche marocchine in campo ambientale. Anche Surgiland (2.5), nonostante la natura maggiormente tecnica delle attività di progetto, ha favorito la creazione di legami stabili a cui si cerca di dare un seguito nell'immediato futuro.</p> <p>Il progetto ITALMED, seppure pieno di potenzialità legate soprattutto al grande interesse strategico rivestito dalla tematica, sembra aver scontato una certa carenza di coordinamento e di coinvolgimento degli operatori economici: in questo scenario, l'importante accordo di collaborazione firmato dall'ANP e dall'Autorità Portuale di Livorno rischia di rimanere un caso isolato e non propulsivo per la creazione di un partenariato esteso che coinvolga gli altri poli portuali italiani.</p>	<p>I progetti che hanno contribuito ai tre obiettivi strategici del programma APQ sono quelli che si sono innestati su un processo di partenariato già esistente: il PUER (2.3) e lo SPIIE (2.1) in primo luogo (che hanno fatto tesoro delle collaborazioni avviate attraverso molteplici iniziative dall'Istituto Agronomico del Mediterraneo di Bari), e in una certa misura anche il MEHENET (2.5), progetto che ha messo a frutto relazioni consolidate negli anni fra operatori psichiatrici italiani ed egiziani.</p> <p>Più debole invece il caso del progetto ITALMED (2.2), considerato un'esperienza con un elevato potenziale per quanto riguarda la stabilizzazione dei flussi commerciali in entrata e in uscita fra Europa ed Egitto attraverso l'Italia, ma che rischia di restare un primo passo isolato che non può produrre cambiamenti se non è seguito da fasi successive che realizzino studi di mercato e strategie di sostegno delle istituzioni alle dinamiche del commercio internazionale dell'Egitto.</p>

## 11.8 I risultati dell'analisi più specifica che considera i diversi fattori condizionanti

Il grafico sintetico del fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale attraverso l'APQ, presentato in sede di analisi e interpretazione dei risultati (paragrafo 7.2), ha permesso una visualizzazione immediata dei giudizi degli intervistati.

Tuttavia, a conclusione del paragrafo 7.3, si sottolineava come tale rappresentazione, essendo riferita alla totalità delle interviste, avesse i limiti di una fotografia “assoluta”, di per sé molto utile, ma che non misura l'influenza di numerose determinanti concomitanti (le cosiddette variabili “covariate”) che agiscono sulle dimensioni considerate delle capacità e opportunità di *governance* territoriale. Tali dimensioni, come l'asse tematico specifico, il paese partner, il “profilo” degli intervistati (referenti istituzionali a orientamento più strategico di programmazione oppure enti attuatori più tipicamente operativi; intervistati italiani oppure dei paesi partner), possono essere specificamente presi in considerazione tramite una serie di fotografie corrispondenti ai diversi fattori condizionanti. In via di principio, tali fotografie per così dire di relazioni “condizionali” (evocando i modelli di regressione logistica condizionale) sono di grande interesse, perché permettono di misurare i risultati controllando quanto essi cambiano a seconda dei diversi fattori determinanti.

Solitamente, l'analisi di regressione è la tecnica impiegata per ottenere dei risultati che controllano l'influenza dei diversi fattori determinanti. In generale, però, un problema che tale analisi comporta è quello che, usando un'espressione molto efficace, William Easterly e Claudia Williamson hanno recentemente definito come la situazione in cui, una volta aperto il vaso di Pandora dei fattori condizionanti, diventa difficile decidere dove cominciare e dove fermarsi, cioè quali fattori prendere in considerazione<sup>65</sup>. Inoltre, il processo di condizionamento dei risultati risente molto di eventuali errori di misurazione delle variabili. Soprattutto, nel nostro caso, il campione di numerosità molto ridotta, quando si proceda a prendere in considerazione solo le risposte corrispondenti ai diversi fattori condizionanti (le interviste riferite al caso Albania, piuttosto che Serbia; o quelle riferite all'asse 2.1 piuttosto che 2.3), comporta seri problemi di significatività sul piano statistico dei risultati, a cominciare dalla “potenza” di queste analisi, esposte per di più al rischio che una sola risposta fuori scala o anomala (*outlier*) alteri enormemente il quadro d'insieme.

Per tutte queste ragioni nel corpo centrale dell'analisi, si è preferito presentare soltanto la fotografia “assoluta”. In questa sede, invece, con tutte le cautele espresse, si offrono i risultati dell'analisi più specifica, che considera i diversi fattori condizionanti.

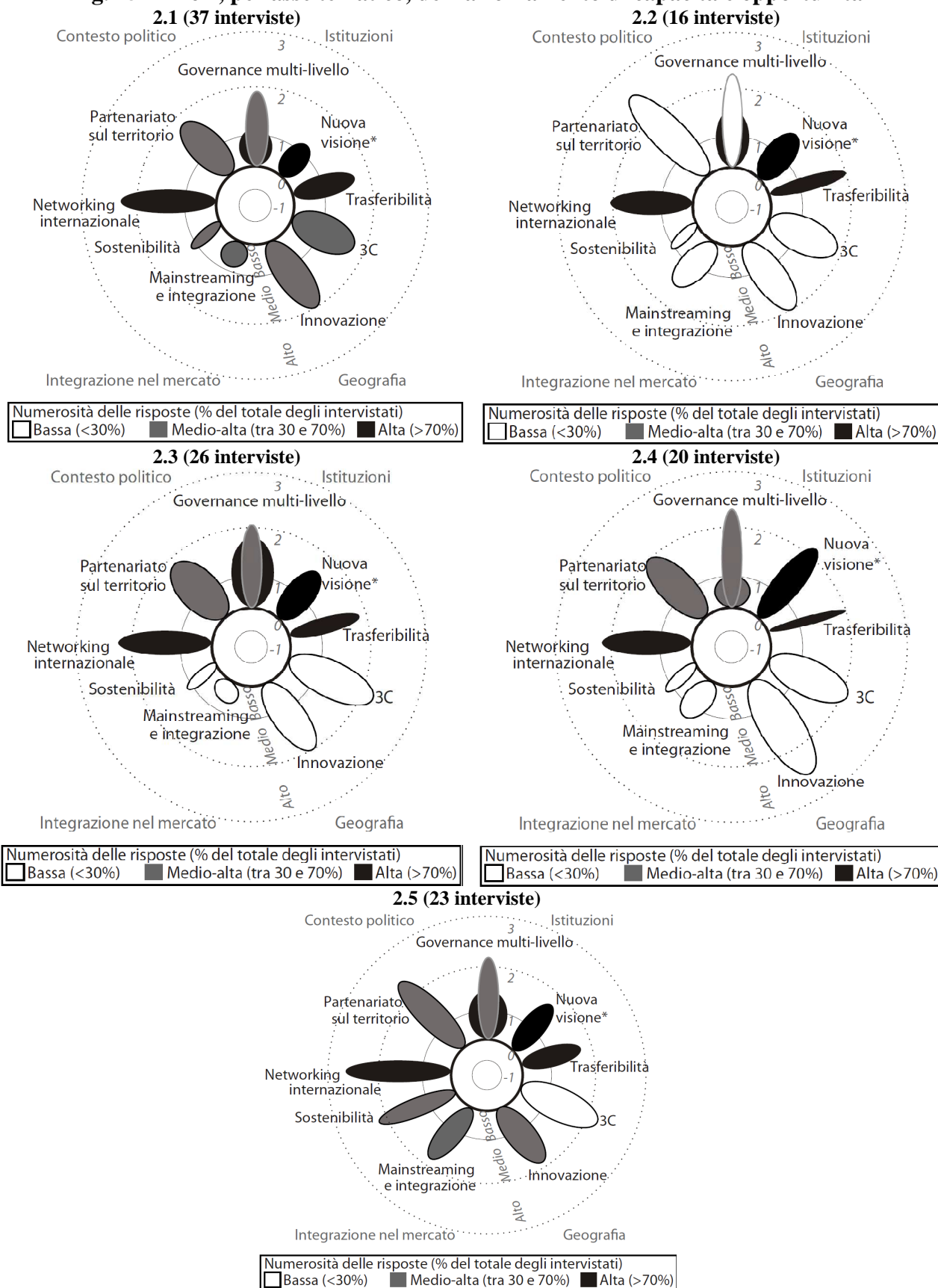
### 1. L'asse tematico specifico

Pur premettendo tutta la cautela necessaria, tenuto conto del numero ridotto di interviste per ciascun asse tematico (circa una ventina, per complessive 122 intervistati con un focus tematico specifico), intervenire in un settore piuttosto che in un altro ha determinato differenze nelle percezioni sui risultati conseguiti comunicate durante le interviste, a fronte probabilmente sia di diverse aspettative in partenza circa l'impatto degli interventi stessi sia di un'oggettiva diversa complessità dell'ambito di intervento, del peso dei fattori di contesto e dell'articolazione degli interventi in essere (peraltro ricavabili dal diverso ammontare dei finanziamenti associati alle diverse linee di intervento).

---

<sup>65</sup> W. Easterly e C. Williamson (2011), “Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices”, *World Development*, Vol. 39, No. 11.

**Fig. 75 - I fiori, per asse tematico, del rafforzamento di capacità e opportunità**



Come che sia, sommando i punteggi relativi alle dimensioni relative al rafforzamento delle capacità “qui” in Italia, la linea 2.4 (dialogo e cultura) è di gran lunga l’asse che ottiene il punteggio più alto in termini di percezione dei risultati positivi conseguiti. Lo stesso capita su fronte delle dimensioni riconducibili alle capacità di “ponte” tra le due sponde del partenariato. Invece, nel caso delle dimensioni relative al rafforzamento delle capacità “là” nel paese partner, è l’asse che ottiene il punteggio più basso, peraltro in considerazione anche del fatto che è l’asse con il numero più alto di mancate risposte, il che potrebbe essere interpretato come una prova del fatto che sia stato l’asse con marcata asimmetria e sbilanciamento a favore del “qui” rispetto al “là” della cooperazione internazionale in oggetto.

Sono invece, rispettivamente, la linea 2.1 (sviluppo socio-economico) e 2.3 (ambiente e sviluppo sostenibile) quelle che hanno registrato il numero più basso di mancate risposte, in particolare per quanto riguarda le dimensioni relative al rafforzamento delle capacità “qui” in Italia, e che hanno registrato un andamento dei risultati in linea con quello generale della fotografia “assoluta”.

La linea 2.2 (interconnessioni materiali e immateriali) é quella che si caratterizza per il punteggio più basso in relazione alle dimensioni della sostenibilità degli interventi (in ragione di un numero molto alto di mancate risposte) e che registra il punteggio più alto in assoluto soltanto rispetto alla dimensione del partenariato sul territorio, ovvero l’estensione e approfondimento del coinvolgimento e della partecipazione di attori chiave del territorio regionale.

La linea 2.5 (sanità e welfare) é quella che, probabilmente per la natura stessa degli interventi (più corrispondenti alla tipologia tradizionale di interventi di cooperazione allo sviluppo orientati anzitutto a promuovere lo sviluppo “là” e meno centrati sulla ricerca di mutui benefici) consegue risultati, in termini comparati, molto buoni sul fronte del rafforzamento delle capacità “là” (il punteggio più alto dopo quello della linea 2.2), i migliori in assoluto sul fronte delle dimensioni della sostenibilità, nella media per quanto riguarda le altre dimensioni.

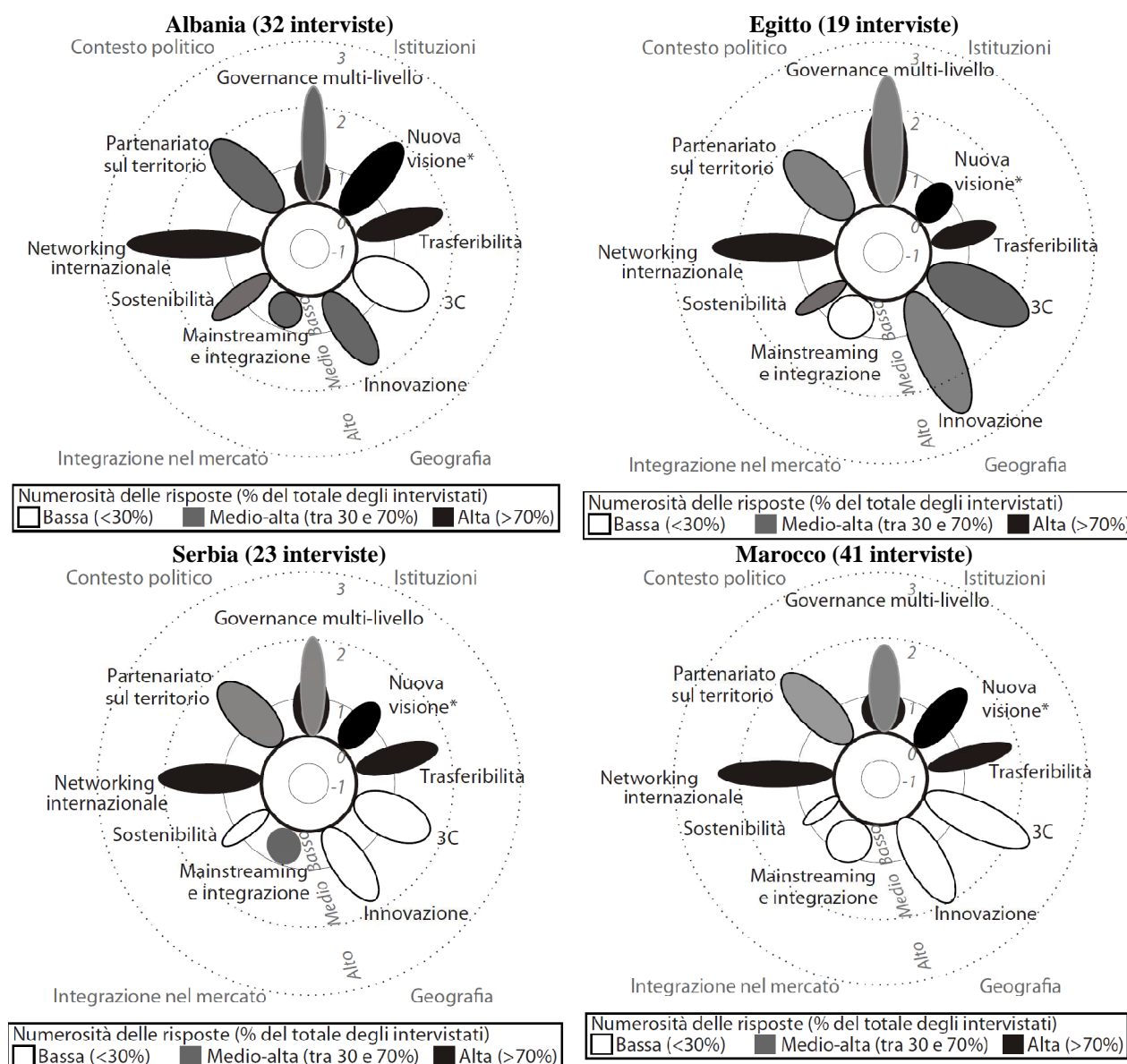
Controllando i risultati differenziati per le diverse linee d’intervento non emergono, comunque, differenze significative rispetto alla fotografia d’insieme o “assoluta”, per quanto riguarda il risultato delle singole dimensioni, a cominciare dal fatto che il partenariato internazionale si conferma ovunque la dimensione che ha conseguito i risultati migliori (combinando il punteggio medio conseguito e il numero molto basso di mancate risposte).

## *2. Il paese partner*

Altro fattore condizionante i risultati finali percepiti è sicuramente il paese partner. Non solo le profonde trasformazioni in atto in molti paesi dimostrano quanto il contesto politico e istituzionale sia fondamentale e specifico per poter analizzare un intervento di cooperazione internazionale, ma gli stessi processi di decentramento più o meno avanzati e la consuetudine o meno sul fronte del partenariato territoriale internazionale concorrono a spiegare i risultati conseguiti dal programma.

Confrontando i risultati relativi alle 115 interviste riferite a quattro paesi, due dei Balcani (Albania e Serbia) e due del Nord-Africa (Egitto e Marocco) non emerge, tuttavia, una netta separazione regionale.

**Fig. 76 - I fiori, per paese partner, del rafforzamento di capacità e opportunità**



È sì vero che l'Egitto e il Marocco sono i paesi che ottengono il punteggio più alto in termini di percezione dei risultati positivi conseguiti, sommando i punteggi relativi alle dimensioni relative al rafforzamento delle capacità "qui" in Italia, ma poi, a ben vedere, le differenze tra i due paesi non mancano.

Gli interventi che hanno come partner l'Egitto sono quelli con il punteggio più alto sul fronte della *governance* multilivello (di tipo inter-istituzionale, verticale ed orizzontale di attori e politiche) in Italia, della capacità di introdurre modalità innovative e cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di finanziamento, cooperazione come pure di cambiare e influenzare la legislazione e le politiche in Italia e, più ancora, nel paese partner. È, inoltre, il paese che registra il punteggio più alto limitatamente alle dimensioni che misurano il rafforzamento delle capacità "lì".

Gli interventi realizzati in partenariato con il Marocco, invece, si distinguono per il punteggio più alto sul fronte delle 3C (coerenza, coordinamento e complementarità) di progetti e reti, ma anche per i punteggi più bassi sul fronte del rafforzamento delle capacità "lì" e per quanto riguarda le dimensioni della sostenibilità.



L'Albania, paese partner secondo solo all'Egitto sul fronte della *governance* multilivello, è, all'opposto, il paese che registra il punteggio più alto per quanto riguarda le dimensioni della sostenibilità, ma anche la somma di quelle relative al partenariato internazionale che unisce “qui” e “lì”.

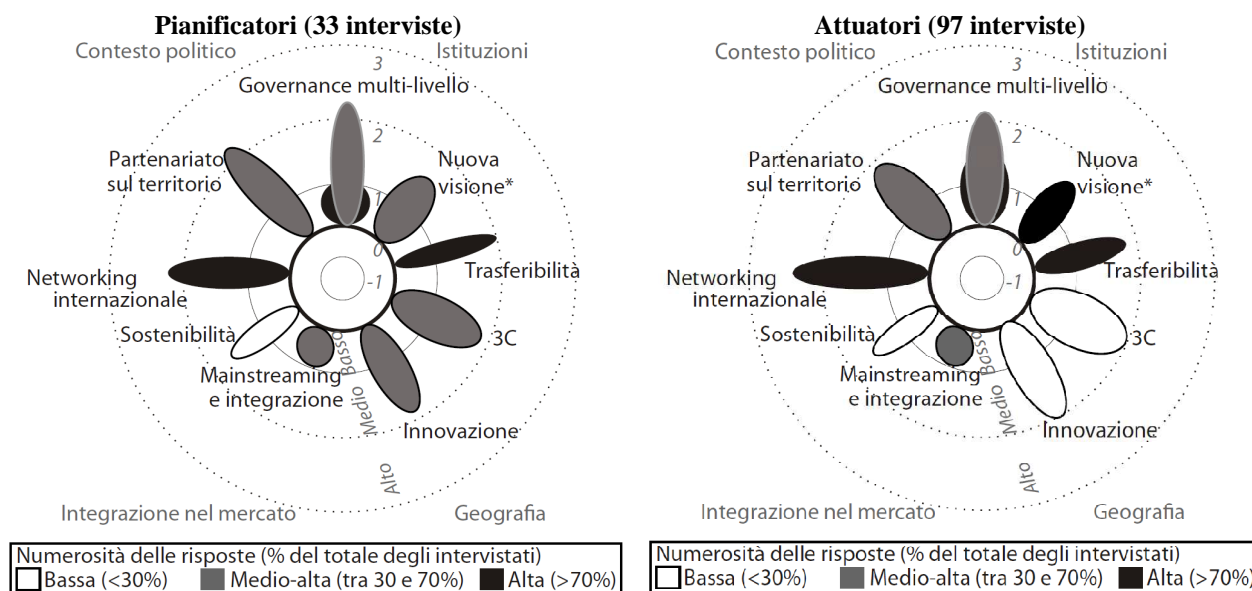
La Serbia, invece, è paese partner di iniziative che, complessivamente, si qualificano come quelle in una posizione intermedia nel gruppo dei quattro paesi considerati, fatto salvo il caso delle 3C, in cui si distingue come il paese con il punteggio più basso.

### 3. Il “profilo” degli intervistati: referenti a orientamento più strategico oppure enti attuatori

Nel caso del profilo specifico degli intervistati, distinguendo tra soggetti che hanno svolto una funzione di programmazione o, comunque, referenti istituzionali a orientamento più strategico ed enti attuatori più tipicamente operativi, l'ipotesi di partenza da verificare è che i risultati siano significativamente diversi tra i due gruppi. Trattandosi, infatti, di una valutazione centrata sulle dimensioni strategiche del programma, è lecito presumere che i soggetti con un ruolo per definizione strategico siano più sensibili e in sintonia con i temi approfonditi, il che dovrebbe tradursi anzitutto in un numero molto basso di mancate risposte e, comunque, in una percezione tendenzialmente più positiva dei risultati strategici del programma, trattandosi del livello d'azione di propria pertinenza.

L'invito a una particolare cautela nella lettura dei risultati del confronto, in questo caso, è in ragione anche dello sbilanciamento tra la numerosità dei due gruppi: da una parte 33 intervistati “pianificatori”, dall'altra 97 intervistati “attuatori”.

**Fig. 77 - I fiori, per profilo degli intervistati, del rafforzamento di capacità e opportunità**



La fotografia comparata che risulta è, in parte inaspettata: non emerge alcuna differenza rilevante nei giudizi espressi, né confrontando le singole dimensioni né la somma dei punteggi relativi alle dimensioni relative al rafforzamento delle capacità “qui” in Italia, nel costruire il “ponte” tra i due territori collegati, “lì” nel paese partner. Soltanto nell'ultimo caso, cioè per quanto riguarda il rafforzamento delle capacità “lì”, la lettura che viene data dai “pianificatori” è un po' più positiva.

Sul versante del numero percentuale di mancate risposte, non si registra una differenza significativa tra i due gruppi: è vero che il gruppo dei “pianificatori” ha una percentuale più bassa di mancate risposte per quanto riguarda le dimensioni relative al rafforzamento delle capacità

“qui” in Italia, ma si tratta di percentuali non troppo diverse da quelle riscontrate nel gruppo degli “attuatori” e, soprattutto, il risultato si ribalta guardando alle dimensioni relative sia al partenariato tra i territori italiani e quelli dei paesi partner sia al rafforzamento delle capacità “li” nel paese partner.

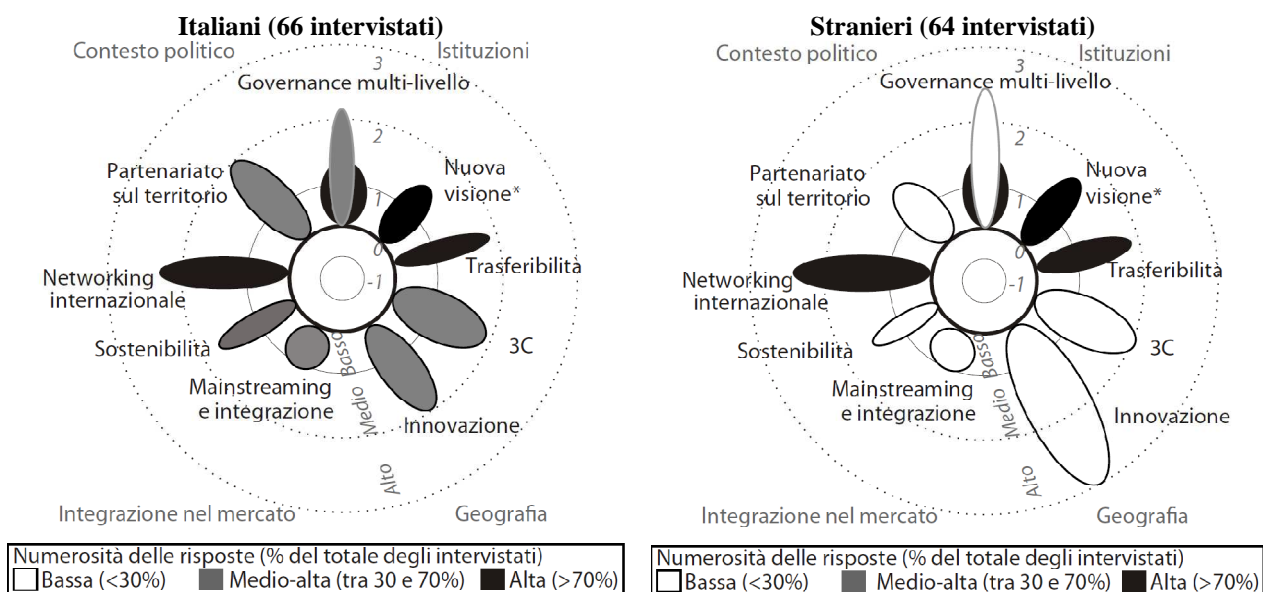
Quello che è invece molto differente è la rappresentatività dei valori medi registrati (media e mediana), dal momento che i “pianificatori” risultano un gruppo più omogeneo (anzi il più coeso in assoluto, anche confrontandolo con tutti gli altri raggruppamenti analizzati, siano essi assi tematici, paesi partner o nazionalità degli intervistati), nel senso che i punteggi registrati in tutte le dimensioni considerate hanno una deviazione standard molto più bassa (graficamente, il petalo è più stretto). In particolare, i “pianificatori” sono più convinti, in media e con poche eccezioni, che i meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati del Programma APQ siano sostanzialmente replicabili altrove.

Questo risultato conferma, dunque, una qualche specificità attribuibile al profilo – funzione strategica o meno – degli intervistati, ma non in termini di giudizio mediamente espresso (come era invece nelle previsioni), quanto nella maggiore appartenenza a una reale comunità che esprime un comune sentire e una medesima interpretazione dei risultati. Eventualmente, sommando la maggiore eterogeneità e il numero più alto di mancate risposte, si può dire che gli intervistati rientranti nel gruppo degli “attuatori” hanno evidenziato una minore attenzione alle dimensioni relative al rafforzamento delle capacità in Italia, ma – proprio in quanto attori – hanno mostrato un’attenzione altrettanto – se non più – centrata sugli effetti prodotti nei paesi partner e nel partenariato internazionale, in sostanza comunque non discostandosi dal tenore dei giudizi espressi dai “pianificatori”.

#### 4. Il “profilo” degli intervistati: rappresentanti italiani oppure dei paesi partner

Un ulteriore fattore condizionante i risultati delle interviste, come il precedente riconducibile al profilo specifico degli intervistati, è la nazionalità degli stessi.

**Fig. 78 - I fiori, per nazionalità degli intervistati, del rafforzamento di capacità e opportunità**



Distinguendo tra intervistati italiani e dei paesi partner, la principale differenza riscontrabile è quella, in ciò comune a molte altre esperienze di cooperazione internazionale allo sviluppo, di un maggiore apprezzamento, da parte degli intervistati dei paesi partner, dei risultati conseguiti sul fronte del rafforzamento delle capacità di *governance* territoriale “li”. In un confronto esteso a tutti i fattori condizionanti presi in considerazione in questa analisi, solo gli intervistati legati a interventi in Egitto e quelli collegati alla linea 2.3 (ambiente e sviluppo sostenibile) hanno ottenuto un punteggio più alto per quanto riguarda il rafforzamento delle capacità di *governance* territoriale “li”.

Quello che poi caratterizza in maniera ancor più specifica il gruppo degli intervistati dei paesi partner, distinguendolo da quello degli intervistati italiani ma anche da tutti gli altri raggruppamenti analizzati, è la percezione prevalente che i risultati positivi del programma siano da associare in modo significativo alla natura innovativa dell'iniziativa.

Premesse queste differenze, per il resto i due gruppi non mostrano particolari specificità che giustifichino una loro influenza significativa sui risultati aggregati presentati nel corpo del testo.

Va anche notato come, in ragione del questionario parziale somministrato agli interlocutori dei paesi partner, che in particolare non prevedeva domande relative agli effetti sul territorio italiano, inevitabilmente risulta molto bassa la percentuale di risposte da loro date a quelle dimensioni di rafforzamento delle capacità attribuibile al programma APQ. Questa annotazione consente un discorso a parte per la dimensione della sostenibilità. Si tratta, infatti, di una dimensione trasversale alle altre dimensioni e riconducibile al rafforzamento delle capacità di *governance* territoriale “qui”, “li” e nel partenariato tra i territori. Per questa ragione, nel caso del gruppo degli intervistati dei paesi partner, la percentuale di risposte date a tale dimensione trasversale è necessariamente molto bassa, ma del resto in tutti i gruppi considerati è la domanda che riceve meno risposte (anche nei casi in cui la percentuale rientra nella categoria “medio-alta”, in realtà è sempre una percentuale appena sopra il 30 per cento). Se, però, si considera la sostenibilità riferita unicamente alle dimensioni che fanno riferimento al rafforzamento delle capacità di *governance* territoriale “li”, allora la percentuale di risposte date aumenta fino a rientrare nella categoria “medio-alta”. In realtà, ripetendo questo stesso procedimento anche nel caso di tutte gli altri raggruppamenti condizionanti, si scopre che praticamente tutti registrano un innalzamento della percentuale di risposte date, portandosi a livelli tra il 30 e il 46 per cento (con la sola eccezione degli interventi relativi all'asse 2.4 e quelli che hanno la Serbia come partner, che restano sempre sotto la soglia del 30 per cento). Ciò significa che l'alta percentuale - trasversale a tutti i fattori condizionanti proposti - di non risposte alle domande sulla sostenibilità è attribuibile soprattutto alle domande relative agli effetti “qui” in Italia, mentre una maggiore “abitudine” nel campo della cooperazione allo sviluppo a ragionare di sostenibilità in termini di sviluppo del paese beneficiario si traduce in una percentuale un po' più alta su quel fronte.

Più in generale, si riscontra comunque come l'analisi più specifica che ha preso in considerazione i diversi fattori condizionanti, al pari di analisi di regressione che sono state applicate alla banca-dati ricavata dalle interviste somministrate, non abbia fatto emergere robuste e significative associazioni statistiche che alterano i risultati aggregati presentati nel rapporto di valutazione.

## 12. L'analisi sulla realtà documentale del Programma APQ

La valutazione strategica è stata caratterizzata anche da una ricostruzione della realtà documentale offerta dal Programma APQ, a partire dai documenti di progetto elaborati sin dal 2005 fino ad arrivare agli ultimi documenti prodotti nel 2012.

La rassegna dei documenti si presenta piuttosto variegata, data la molteplicità dei progetti e le tematiche analizzate, ma non appare corposa in termini di effettive potenzialità future e, su base comparativa, non evidenzia un significativo lascito documentale, in termini di accordi quadro e programmatici, protocolli d'intesa, lettere di intenti, lettere di gradimento, sottoscrizioni di documenti strategici e d'indirizzo o, comunque, pubblicazioni comuni.

L'analisi effettuata tiene conto di tre aspetti fondamentali:

1. La convergenza di dati fattuali e narrativi all'interno dei documenti raccolti nel corso della valutazione attraverso interviste, missioni, convegni, ecc. e il grado di convergenza rispetto alle percezioni prevalenti tra le persone intervistate;
2. La verifica di un'omogeneità dei documenti prodotti nell'ottica delle nuove progettualità ed opportunità in ambito europeo;
3. Indicazioni raccolte circa l'esistenza di documenti, non effettivamente disponibili o in fase di elaborazione, segnalati nel corso delle interviste.

La raccolta dei documenti si è concentrata in particolare sui progetti/sub-progetti dei 4 Paesi presi in considerazione e oggetto di missioni in loco (Albania, Serbia, Marocco ed Egitto) nel corso dell'analisi sulla base di alcuni criteri metodologici stabiliti in fase preliminare.

Di seguito vengono indicati e descritti i documenti raccolti suddivisi per tipologia: documenti tecnici di progetto, Memorandum of Understanding (MoU), Lettere d'intenti, articoli/pubblicazioni/interventi.

### 12.1 Documenti tecnici di progetto

L'analisi è partita dall'esame dei documenti relativi ai format di progetto esecutivo integrato presentati dalle Regioni nel 2006 approvati in prima istanza con alcune richieste di interazioni/modifiche dal Nucleo Tecnico di Valutazione (NTV). Sono seguiti, dopo una fase di stallo del Programma, i format di progetto esecutivo integrato del 2009 opportunamente modificati secondo le richieste del NTV.

Le informazioni ricavate hanno reso possibile la contestualizzazione e l'approfondimento della tipologia degli interventi realizzati.

Sono stati analizzati anche i vari rapporti di monitoraggio a partire dal 2008 fino ai più recenti del 2011, al fine di considerare l'evoluzione del programma nel corso degli anni, considerando i mutamenti a livello politico nazionale e locale e le difficoltà oggettive che in molti casi hanno portato a frequenti modifiche e richieste di proroga delle attività.

Come sintesi delle varie attività, le relazioni finali di progetto (non in tutti casi acquisite) hanno fornito un quadro generale sia in termini di risultati raggiunti che, in alcuni casi, di nuove possibili prospettive di sostenibilità nel tempo delle iniziative.

Molti dei documenti tecnici strettamente legati ai risultati dei progetti sono stati presentati nel corso delle conferenze di chiusura di progetto integrato oppure attraverso pubblicazioni e CD rom. Per diversi progetti sono stati inoltre creati siti web esclusivamente dedicati alle attività svolte evidenziando i risultati raggiunti.

### 12.2 Memorandum of Understanding

Alcuni dei partner del Programma hanno adottato come forma di accordo il MoU con l'obiettivo non solo di valorizzare i risultati raggiunti in termini di progetto, ma anche al fine di consolidare

la rete di partenariato instauratasi tra italiani e partner balcanici e mediterranei da mettere a frutto per le future possibilità in ambito europeo (IPA CBC) e mediterraneo (ENPI).

Di seguito vengono indicati alcuni dei MoU resi disponibili dai partner nel corso della ricerca: si tratta di materiale relativo principalmente all'area balcanica per le linee tematiche 2.1, 2.2 e 2.4.

- *Linea 2.1 Prices Albania: MoU Teuleda-SviluppoLazio*

A seguito della chiusura del progetto della linea 2.1 Prices Albania, SviluppoLazio e l'Agenzia di Sviluppo locale di Scutari, partner attivi del progetto, hanno sottoscritto nell'aprile 2011 un formale Accordo al fine di identificare altre forme, metodi e progetti di cooperazione istituzionale attraverso i quali supportare lo sviluppo economico locale delle due regioni e rafforzare la rete per una collaborazione duratura.

- *Linea 2.2 ITALBALK :MoU tra free zone di Pirot e Logica Campania*

L'Agreement è stato sottoscritto a Pirot nel gennaio 2010 tra l'ente attuatore Logica Campania, Zona Franca e Municipalità di Pirot (Serbia) al fine di promuovere la cooperazione nel settore della logistica e dei trasporti, scambio di conoscenze e buone pratiche e assicurare condizioni favorevoli per uno sviluppo di lungo termine tra i due Paesi. Vengono inoltre definite le attività di progetto da realizzare e per il futuro c'è un'intesa sull'opportunità di diffondere i risultati ottenuti attraverso i quali ricercare finanziamenti UE.

- *Linea 2.2 ITALMED Marocco: Accordo di collaborazione tra L'Autorità Portuale e Comune di Livorno, Università di Pisa e Università del Marocco*

Siglato nel giugno 2011 il presente Accordo, della durata di 3 anni, ha l'obiettivo di promuovere un programma congiunto di formazione grazie alla creazione di una rete di esperti italo-marocchini in tema di logistica e trasporti intermodali nel Mediterraneo, e di favorire programmi universitari e ricerca universitaria congiunta sul tema trasporti tra le università coinvolte. Esso definisce le linee di azione da proseguire sulla base delle attività del progetto stesso ed in particolare rappresenta la base giuridica per elaborare, presentare e sostenere congiuntamente progetti e programmi nazionali, bilaterali Italia-Marocco, comunitari e internazionali per ottenere nuovi finanziamenti.

Inoltre a seguito della firma dell'Accordo le parti hanno formato un comitato scientifico che si occuperà di elaborare nuovi progetti e ricercare nuove fonti di finanziamento.

- *Linea 2.4 ICT: Memorandum of Understanding Cultural Infrastructure & Territories*

Sottoscritto tra i partner del progetto integrato ICT, nel gennaio 2011, il MoU si prospetta come strumento per continuare la collaborazione strategica e operativa tra i soggetti istituzionali e tecnici coinvolti, estendendo la partecipazione ad altri partner internazionali del Programma. Al fine di valorizzare i risultati acquisiti grazie al PI, i partner hanno inoltre deciso di collaborare in nuove attività nel medesimo settore culturale ed educativo e di condividere con la rete creatasi non solo i nuovi risultati raggiunti, ma anche i passi futuri che si intendono percorrere.

Infine i partner decidono di creare un gruppo di lavoro al fine di predisporre nuovi progetti da presentare nell'ambito delle nuove *call* europee.

- *Accordo di collaborazione tra L'Autorità portuale di Livorno e l'Agence Nationale des Ports (ANP) del Marocco*

L'Accordo, siglato a Livorno il 24 settembre 2011, prevede una serie di linee di attività per i prossimi due anni (formazione, affiancamento, ecc.) ed è stato corredato da una dettagliata descrizione delle attività che gli enti coinvolti finanzieranno con fondi propri, almeno nei primi mesi di attività con la prospettiva di partecipare a bandi MED.

L'asse principale dell'Accordo è quello riguardante la formazione, con l'obiettivo di mettere in comune le esperienze e le competenze nel settore prevedendo che l'Autorità Portuale di Livorno assista gli omologhi marocchini in tale direzione.

### 12.3 Lettere di gradimento/interesse

Altra categoria del materiale raccolto è costituita dalle lettere di gradimento o interesse espresse dai partner esteri dell'area balcanica sulle linee 2.1, 2.3, 2.4 e 2.5.

Si tratta di espressioni d'interesse, da parte delle istituzioni locali (Ministero della Salute albanese, Regione di Scutari, Municipalità di Zenica, Università, musei e Agenzie di sviluppo locale serbe) al fine di proseguire le attività di progetto in alcuni casi attraverso fondi residui dell'APQ e di continuare a collaborare con lo scopo di attivare ulteriori opportunità di sviluppo attraverso programmi nazionali e comunitari.

1. Linea 2.1 PRICES - Lettera dell'Agenzia di Sviluppo Regionale (NARR) SERBIA: Indirizzata al MAE – Coordinamento Cooperazione Decentrata la lettera esprime, in virtù della partecipazione e soddisfazione all'interno del progetto, la disponibilità a continuare ed estendere la cooperazione per attività future.
2. Linea 2.2 ITALMED - Lettera del Presidente dell'Autorità Portuale di Livorno, 23 febbraio 2012: Richiesta di supporto del MAE per lo sviluppo di future attività di cooperazione con Marocco, Algeria, Egitto – coinvolgimento del sistema e delle imprese attraverso fondi residui APQ.
3. Linea 2.3 Balcani - Progetto Integrato PRIMA: nel complesso, è stato creato un partenariato molto forte tra partner italiani, bosniaci e serbi, ponendo le basi per future collaborazioni in contesti analoghi nell'ambito di programmi di finanziamento nazionali e/o internazionali. In particolare, le attività di *networking* proseguono con il Comune di Zenica e con il Ministero dell'Ambiente Serbo e sono già state identificate ulteriori possibilità di cooperazione, nell'ambito delle competenze del partenariato italiano, sulla base delle principali criticità ambientali segnalate dai partner locali. Si citano al riguardo:
  - a. Linea 2.3 CAB JAGODINA Lettera di Envipark -Piemonte alla Regione Basilicata: viene sottolineato quanto espresso dal Vice-Ministro per l'Ambiente della Repubblica Serba che ha ribadito le priorità e criticità del Ministero ed ha confermato l'interesse per una prosecuzione della collaborazione con i partner italiani coinvolti nel sub-progetto. E' stato stipulato un accordo preliminare in merito all'opportunità di sviluppare un progetto di collaborazione basato sulla metodologia sviluppata nell'ambito dell'APQ Balcani linea 2.3 sub-progetti CAB JAGODINA ed HYDROZEN, in una prima fase identificando il territorio di intervento e sviluppando di concerto un piano strategico di intervento locale, ed in una seconda fase realizzando gli interventi previsti in tale piano strategico. A tal fine viene richiesto alla Regione RUP di verificare altre eventuali forme di supporto finanziario.
  - b. Linea 2.3 Hydrozen – Lettera del Sindaco di Zenica: porta all'attenzione dei partner di Envipark l'importanza di estendere le attività al fine di migliorare le proprie competenze e acquisire maggiore autonomia nella gestione del problema delle aree franose.

La linea 2.3 per l'area mediterranea ha visto la realizzazione del Progetto Integrato RISMED che, pur non avendo ancora prodotto documenti ufficiali, testimonia che i sub-progetti realizzati in Egitto e Marocco, hanno consolidato delle *partnership* pre-

esistenti, integrando dei nuovi soggetti all'interno della rete, ed hanno posto le basi per future collaborazioni con la Tunisia.

In particolare, le attività di *networking* proseguono con il Ministero dell'Ambiente marocchino e con il Fondo Fodep e con il Ministero delle Risorse Idriche egiziano e sono già state identificate ulteriori possibilità di cooperazione, nell'ambito delle competenze del partenariato italiano, sulla base delle priorità strategiche segnalate dai partner.

In particolare si citano i prossimi passi da sviluppare per i tre paesi:

**Marocco:** le aree di collaborazione proposte dal Ministero dell'Ambiente Marocchino riguardano attività di assistenza tecnica sia al Ministero, per l'adeguamento agli standard ambientali e la gestione integrata delle risorse ambientali delle zone industriali, che agli industriali marocchini per la finalizzazione di dossier di finanziamento per impianti di trattamento/pretrattamento dei loro reflui e alle aziende italiane per l'inserimento nel mercato marocchino e per la costruzione di partenariati italo-marocchini con studi di ingegneria locale.

**Egitto:** Le attività di *networking* con i partner egiziani proseguono, sia per completare alcune attività, sia per replicare l'esperienza del progetto PUER in altri governatorati nonché per identificare nuove fonti di finanziamento per redigere proposte analoghe. In particolare, si sta pensando di redigere una proposta nell'ambito dei programmi di "riconversione del debito" che consenta di completare la rete fognaria nel villaggio 10th of Ramadan. Inoltre, la Regione Puglia, attraverso lo IAMB, l'Autorità di Bacino e la Regione Calabria hanno presentato una proposta sulla gestione delle risorse idriche in partenariato con l'*Irrigation Advisory Service* del Ministero delle Risorse Idriche, nell'ambito del programma ENPI di cooperazione transfrontaliera Bacino Mediterraneo.

**Tunisia:** Durante l'attuazione del progetto in Tunisia si sono attivati rapporti di collaborazione sia con i rappresentanti del Ministero dell'Agricoltura e delle Risorse Idriche di Tunisi, sia con i referenti locali degli uffici periferici di Nabeul, Kairouan e Zaghouan, che potranno favorire lo sviluppo di nuovi interventi di prosecuzione di alcune attività. È già stata individuata una nuova ipotesi d'intervento ed altre azioni sono sviluppabili in continuità a quelle sviluppate dal progetto WALL e che potrebbero essere sostenute con impiego di fondi della politica comunitaria di prossimità e fondi per la cooperazione.

4. Linea 2.3 RIVA e 2.5 WHCB della Regione di Scutari: La Municipalità e Regione di Scutari, rivolgendosi al MAE e alle Regioni RUP Basilicata e Molise, in considerazione dell'esperienza positiva maturata con i progetti dell'APQ auspicano la prosecuzione delle attività, segnalando specifici interventi, nei settori ambiente e sanità con eventuali risorse residue dell'APQ.
5. Linea 2.4 ICT-SP Educazione Scuole e musei - Lettera del Museo di storia jugoslava e dell'Università delle Arti di Belgrado: conferma, a seguito dell'esperienza nell'ambito del sub-progetto della linea 2.4 Educazione, scuole e musei, l'interesse a collaborare con l'Università di Foggia, partner di progetto, per nuove attività a sostegno dell'intervento.

In particolare per la realizzazione di studi di fattibilità che analizzeranno, da un punto di vista economico e organizzativo, la sostenibilità della piattaforma di apprendimento e la realizzazione di un evento, sui processi di apprendimento innovativo - tecnologici nell'uso specifico delle *live streaming technologies*, che divenga un appuntamento periodico per lo scambio di idee e best practice.

6. Linea 2.5 WHCB – Lettera del Ministero della Salute Albanese: il Vice Ministro della salute albanese richiede al MAE, MISE e RUP Molise la possibilità di usufruire di fondi residui dell'APQ al fine di proseguire le attività nonché di verificare le ulteriori



opportunità di reciproca collaborazione da attivare sui vari programmi nazionali e comunitari.

## 12.4 Pubblicazioni/articoli/interventi

1. APQ Balcani - 2.1 Prices: L'esperienza degli APQ per una nuova stagione di cooperazione nel Mediterraneo, promossa dalla Regione Lazio e da Sviluppo Lazio presentato al Forum PA - maggio 2011: un primo bilancio dei risultati del Programma viene esplicitato al fine di analizzare e capire come sostenere lo sviluppo delle azioni messe in campo dagli EA della Regione Lazio. Vengono presentati durante il Forum PA 2011 i principali risultati ottenuti sulle linee 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5 evidenziando il primis la creazione di nuove relazioni con le istituzioni centrali e locali, scambio di esperienze e know-how con particolare attenzione ai Balcani (Albania e Serbia) per costruire un ponte in vista del loro futuro ingresso in Europa.
2. Linea 2.3 SP - Pangreen: Acqua istruzioni per l'uso una pubblicazione realizzata nell'ambito del progetto dall'ENAS Sardegna al fine di avviare un percorso di sensibilizzazione a vari livelli per una crescita consapevole di conoscenza del bene "acqua".
3. Linea 2.5 Balcani - WHCB: Piani sociali di zona nei Balcani. Note su un'esperienza di cooperazione decentrata condotta dal Comune di Forlì. Il Comune di Forlì illustra le azioni messe in campo in tema di pianificazione sociale all'interno dei progetti New e Newnet e successivamente di APQ sulle politiche di welfare in area balcanica, individuando in esso lo strumento di rete per i propri interventi di cooperazione in Bosnia Herzegovina, Serbia, Montenegro ed Albania. Le stesse risorse che la Regione Emilia Romagna ha messo a disposizione nell'ambito dell'APQ rappresentano un volano efficace per attivarne altre nell'ambito dei nuovi strumenti come l'IPA - Paese o IPA strategico in materia sociale.
4. Rassegna stampa sui media marocchini relativa alla conferenza di presentazione dei risultati dei progetti del Programma APQ tenutasi il 28 giugno 2011.  
In occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia l'Ambasciata italiana in Marocco ha organizzato un evento dedicato al Programma APQ nel quale è stata presentata una rassegna dei progetti realizzati in Marocco evidenziando le principali finalità e risultati raggiunti.
5. Lacirignola, Development and cooperation opportunities in the Euro-Mediterranean Free Trade Area, Bari 16 ottobre 2011 (progetto SPIIE). Presentazione nel corso del convegno di chiusura del progetto SPIIE-Egitto, Bari 16 ottobre 2011.

## 12.5 Alcune considerazioni conclusive

Alla luce del materiale raccolto, un primo dato che emerge con evidenza è la scarsità relativa di documenti disponibili relativi all'area della sponda sud del Mediterraneo.

Tale carenza è probabilmente riconducibile a diversi fattori esterni ai singoli progetti. Si può ipotizzare a proposito:

- L'esistenza di documenti prodotti ma non resi disponibili nel corso della valutazione;
- L'esistenza di accordi e rapporti interpersonali intrapresi ma non formalizzati;
- Uno scarso livello d'interesse delle istituzioni locali a collaborare con i partner italiani regionali in azioni future.

Considerando quest'ultima ipotesi, l'impressione è che nei Paesi del Mediterraneo l'atteggiamento delle controparti coinvolte, prettamente a livello istituzionale ministeriale, sia stato piuttosto restio non avendo come referenti diretti enti omologhi ma le diverse Regioni italiane. Tale asimmetria istituzionale non ha favorito la costruzione di una documentazione



strategica condivisa, fonte primaria della costruzione di una narrazione condivisa sul piano delle prospettive e degli impegni da assumere.

Una generale diffidenza da parte dei referenti locali ha caratterizzato anche le prime fasi di implementazione dei progetti che, in alcuni casi, hanno portato le Regioni interessate a fare ricorso al supporto del MAE come “garanzia” per dare avvio ai lavori. Nella fase conclusiva, pur dimostrando un interesse a collaborare, questa potenzialità non si è tradotta e formalizzata in accordi scritti.

La sostanziale differenza tra la scarsa produzione di materiale per l'APQ Mediterraneo e quella dell'APQ Balcani è, quindi, realisticamente riconducibile al particolare contesto politico-istituzionale dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo rispetto a quello dei paesi balcanici che, dati i consolidati rapporti con le Regioni italiane (Albania con Regione Puglia e Molise, Serbia con Regione Emilia-Romagna, Bosnia con Regione Piemonte), non hanno avuto particolari difficoltà di comunicazione, manifestando il proprio interesse a continuare/avviare collaborazioni future grazie all'utilizzo di un linguaggio comune consolidato e che più si avvicina agli interlocutori italiani/europei.

Prendendo in considerazione gli elementi a disposizione, la formalizzazione degli interessi comuni attraverso i *MoU* porterebbe a pensare ad un seguito nella rete dei rapporti creatisi e di legami stabili tra enti attuatori e partner locali. Tali accordi sono stati, infatti, stipulati prevalentemente tra enti attuatori italiani e locali, e solo in un caso – linea 2.4 ICT - le Regioni hanno contribuito significativamente alla sottoscrizione dell'accordo.

L'obiettivo comune è quello di promuovere la cooperazione, lo scambio di esperienze e know-how sui diversi assi tematici al fine di definire i passi futuri da compiere per attingere a nuove fonti di finanziamento europee. In alcuni casi sono stati creati dei gruppi ristretti di lavoro interni o comitati scientifici con il fine esclusivo di elaborare e predisporre nuovi progetti e realizzare determinate attività, in un arco temporale definito, con la prospettiva di partecipare ai bandi europei.

In relazione alle lettere di gradimento, la riflessione porta ad evidenziare una sostanziale omogeneità degli scopi, che però restano di carattere piuttosto generico. Le richieste di dare seguito alle collaborazioni e dare sostenibilità alle iniziative realizzate con eventuali fondi residui dell'APQ è il denominatore comune che in alcuni casi ha prodotto dei risultati positivi attraverso l'approvazione delle richieste di estensione di progetto da parte del CIM.

L'esistenza di questi documenti testimonia un risultato potenzialmente positivo dell'APQ che consiste nell'aver contribuito a consolidare rapporti di partenariato preesistenti ma soprattutto a crearne di nuovi, coinvolgendo non solo i livelli istituzionali centrali ma anche e soprattutto enti attuatori italiani e locali particolarmente significativi ai fini della sostenibilità degli interventi. Si tratta di del rafforzamento di una capacità, che però non si è riusciti a combinare con la parallela creazione di opportunità per radicare i rapporti di partenariato su un terreno di programmazione strategica condivisa, ambito in cui la ricca presenza di accordi e documenti strategici condivisi rappresentano primi possibili indicatori. Questo *gap*, tra rafforzamento di capacità e non creazione di opportunità può essere posto in relazione al non soddisfacente risultato degli interventi, ampiamente percepito tra gli intervistati, sul piano della dimensione della sostenibilità del partenariato nella *governance* territoriale.

L'evento finale del Programma, previsto per il prossimo settembre, costituirà probabilmente un'occasione importante per l'incontro dell'intero partenariato costituitosi nel Programma e la scelta dei prossimi passi da compiere per la presentazione di nuovi interventi e la formalizzazione di nuovi accordi.

### 13. Il questionario per le interviste in profondità

#### **OBIETTIVO 1 - Miglioramento della capacità strategica dei sistemi territoriali di fare cooperazione internazionale e promuovere l'internazionalizzazione (sia come sistema regionale sia come raccordo tra le regioni nel quadro del sistema Italia)**

**1.1 L'APQ ha contribuito ad accrescere la capacità degli attori delle regioni di lavorare insieme e darsi strategie condivise, sfruttare sinergie, competenze specifiche presenti su ogni territorio?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

1.1.2 *Come? Perché?*

1.1.3 *Tale effetto sarà duraturo?*

Sì	No	Non so
----	----	--------

1.1.4 *Come? Perché?*

1.1.5 *Ritiene che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato:*

Molto peggiore	Peggior	Equivalente	Migliore	Molto migliore
----------------	---------	-------------	----------	----------------

1.1.6 *Perché? Sulla base di quali fatti ed evidenze? Può, cioè, indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?*

<input type="checkbox"/>	Avvio/aumento/miglioramento di iniziative comuni tra regioni e tra regioni e settore privato a seguito dei progetti.
<input type="checkbox"/>	Creazione/intensificazione dei tavoli inter-regionali.
<input type="checkbox"/>	Aumento convergenza fra i documenti di programmazione e linee-guida regionali e/o fra queste e quelle della DGCS/MAE e del MISE
<input type="checkbox"/>	Aumento del numero di consorzi costituiti con altre Regioni per attività di cooperazione e internazionalizzazione.
<input type="checkbox"/>	Aumento dei bandi vinti in consorzio con altre Regioni.
<input type="checkbox"/>	Aumento del volume di risorse mobilitato per attività di cooperazione tramite raccordo fra regioni.
<input type="checkbox"/>	Creazione/miglioramento di Protocolli strategici con ministeri centrali e altre Regioni.
<input type="checkbox"/>	Altro .....

1.1.7 *Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

**1.2 L'APQ ha contribuito alla capacità della regione di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

1.2.2 *Come? Perché ?*

1.2.3 *Tale effetto sarà duraturo?*

Sì	No	Non so
----	----	--------

1.2.4 *Come? Perché?*

1.2.5 *Ritiene che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato:*

Molto peggiore	Peggior	Equivalente	Migliore	Molto migliore
----------------	---------	-------------	----------	----------------

1.2.6 *Perché? Sulla base di quali fatti ed evidenze? Può, cioè, indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?*

	Aumento partecipazione ai progetti di livelli diversi delle amministrazioni coinvolte: Regioni, Province, Comuni, Municipi/ diversi Assessorati/ Dipartimenti, partecipazione di enti regionali pubblici (società in house, ARPA, ecc.).
	Creazione/rafforzamento di enti partenariali o nuove strutture di supporto a enti pubblici e privati in Italia e loro sostenibilità nel tempo.
	Maggiori/migliori esperienze concrete in attività economiche avviate verso l'estero a partire da un significativo raccordo pubblica amministrazione-settore privato
	Aumento delle risorse umane qualificate nelle strutture regionali dedicate alle attività internazionali collegate a linee tematiche del programma APQ
	Altro .....

1.2.7 *Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

**1.3 Questi risultati sono associabili ad alcune innovazioni attribuibili al programma APQ?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

1.3.2 *In particolare, a quali innovazioni fa riferimento?*

	Creazione/rafforzamento di nuovi strumenti regionali di sostegno all'internazionalizzazione/cooperazione.
	Modalità innovative per differenziare / combinare le fonti di finanziamento.
	Modalità innovative per la gestione /erogazione delle risorse
	Modalità innovative di raccordo/complementarità con le strategie nazionali e regionali in merito alle tematiche affrontate
	Altro

1.3.3 *Sulla base di quali fatti ed evidenze ritiene che in assenza del programma APQ tali innovazioni non ci sarebbero state?*

1.3.4 *Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

1.3.5 *Prevede che tale effetto sarà duraturo?*

Sì	No
----	----

1.3.6 *Come? Perché ?*

1.3.7 *Come giudicate il meccanismo di gestione amministrativa utilizzato per il programma APQ rispetto ai meccanismi tradizionali?*

più efficiente	nessuna differenza in termini di efficienza	meno efficiente
----------------	---	-----------------

1.3.8 *Quali sono i vantaggi e i difetti che avete riscontrato in questo meccanismo di gestione?*

Vantaggi	
Svantaggi	

1.3.9 *Pensate ne sia generalizzabile l'utilizzo a tutti i programmi di sostegno multilivello alla internazionalizzazione e cooperazione delle Regioni italiane?*

Sì

No

1.3.10 Perché?

**1.4 Questi risultati sono stati in grado, al di là dell'esperienza del programma APQ in sé, di cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio?**

Molto

Abbastanza

Poco

Per niente

Hanno avuto  
effetto  
negativo

1.4.2 *È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?*

1.4.3 *Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

**1.5 Questi stessi risultati, oltre alla relazione con legislazione, politiche e programmi del territorio, hanno un legame con le politiche e prospettive macro-regionali ed europee ed altri programmi? In particolare:**

1.5.2 *Coerenza (convergenza di obiettivi)*

Molto

Abbastanza

Poco

Per niente

Hanno effetto  
negativo

1.5.3 *Può indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?*

1.5.4 *E può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

1.5.5 *Coordinamento (raccordo per evitare duplicazioni)*

Molto

Abbastanza

Poco

Per niente

Hanno effetto  
negativo

1.5.6 *Può indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?*

1.5.7 *E può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

1.5.8 *Complementarità (attiva collaborazione nell'esecuzione)*

Molto

Abbastanza

Poco

Per niente

Hanno effetto  
negativo

1.5.9 *Può, indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?*

1.5.10 *E può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?*

**1.6 I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia) hanno favorito la governance territoriale<sup>66</sup> in riferimento alla sua attività nel programma APQ?**

Molto

Abbastanza

Poco

Per niente

Hanno avuto  
effetto  
negativo

<sup>66</sup> Per "governante territoriale" si intende un sistema complesso di attori che con strumenti e processi flessibili definiscono obiettivi e strategie di governo partecipate.

1.6.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Specializzazione produttiva (con riferimento a contenuti di innovazione tecnologica)
<input type="checkbox"/>	Livello di apertura dell'economia territoriale (exp+imp)/PIL provinciale o regionale
<input type="checkbox"/>	Peso relativo degli investimenti diretti esteri e delocalizzazione su economia del territorio
<input type="checkbox"/>	Diversificazione dei partner e inserimento nella catena del valore aggiunto.
<input type="checkbox"/>	Esistenza (o meno) di catene inter-regionali del valore
<input type="checkbox"/>	Altro
.....	

1.6.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**1.7 Le istituzioni territoriali hanno agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

1.7.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Esistenza di un contesto culturale favorevole
<input type="checkbox"/>	Ricchezza e tipologia di risorse sociali e relazionali (reti corte e/o reti lunghe) pre-esistenti a disposizione e che influenzano positivamente i comportamenti orientati alla cooperazione internazionale e all'internazionalizzazione
<input type="checkbox"/>	Attivazione di processi di mobilitazione della società civile
<input type="checkbox"/>	Grado di fiducia reciproca
<input type="checkbox"/>	Esistenza di strumenti concreti di "agevolazione" che permettano misurare l'ampiezza del sostegno pubblico ai processi
<input type="checkbox"/>	Esistenza di eventi periodici o straordinari (fiere, congressi) su temi legati all'internazionalizzazione economica e alla cooperazione, con particolare riferimento alle linee tematiche del programma APQ
<input type="checkbox"/>	Esistenza, struttura e obiettivi di tavoli-comitati-strumenti formalizzati di coordinamento inter-regionale e fra le Regioni e i Ministeri.
<input type="checkbox"/>	Altro
.....	

1.7.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**1.8 La strategia politica regionale di sostegno alla proiezione internazionale del territorio ha agevolato la governance territoriale utilizzando strumenti flessibili in riferimento alla sua attività nel programma APQ?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

**1.9 La cooperazione con le altre regioni e/o fra regioni e Ministeri in tema di internazionalizzazione ha agevolato la governance territoriale in riferimento alla sua attività nel programma APQ?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

1.9.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

	Continuità della politica regionale nel tempo
	Continuità della politica nazionale nel tempo
	Esistenza di documenti strategici nazionali o prodotti da più regioni aventi come tema la promozione dello sviluppo dei territori attraverso la cooperazione decentrata e l'internazionalizzazione dell'economia locale
	Altro ..... .....

**1.9.3** Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

## **OBIETTIVO 2 - Miglioramento delle relazioni fra territori italiani e territori dell'area Mediterraneo e Balcani (rafforzamento del partenariato)**

### **2.1 L'APQ ha contribuito a generare/rafforzare il processo partenariale multilivello tra territori italiani e territori dei Balcani e del Mediterraneo?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

**2.1.2** Come? Perché ?

**2.1.3** Tale effetto sarà duraturo?

Sì	No	Non so
----	----	--------

**2.1.4** Come? Perché ?

**2.1.5** Ritiene che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato:

Molto peggiore	Peggioro	Equivalente	Migliore	Molto migliore
----------------	----------	-------------	----------	----------------

**2.1.6** Perché? Sulla base di quali fatti ed evidenze? Può indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?

	Creazione/miglioramento di enti partenariali o nuove strutture di supporto a enti pubblici in Italia e nei territori partner e loro sostenibilità nel tempo
	Mutamenti nel volume di scambi economici, interventi di formazione, servizi, know-how
	Numero e tipologia degli attori del territorio coinvolti nelle iniziative realizzate da APQ e qualità della partecipazione
	Numero e tipologia di nuovi accordi
	Nuove proposte legislative di settore
	Numero e tipologia di nuove iniziative/collaborazioni internazionali di carattere politico avviate
	Numero e tipologia di nuove iniziative di cooperazione interregionale attivate tra i partner del progetto e/o altri partner regionali
	Aumento di iniziative con co-partecipazione finanziaria
	Maggiore integrazione e mainstreaming, comprese citazioni del Programma e dei P.I. in documenti ufficiali e/o di Programmazione delle Regioni
	Aumento di coerenza, coordinamento e complementarità di progetti e reti
	Cambiamento dell'atteggiamento di attori presenti sui territori
	Altro .....

2.1.7 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.2 L'esperienza nel programma APQ ha modificato il suo approccio ai temi che affronta nella sua quotidiana attività professionale?)**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

2.2.2 Come? Perché?

**2.3 I sistemi economici territoriali coinvolti (in Italia e nei paesi partner) hanno favorito il rafforzamento del partenariato fra i due sistemi territoriali?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

2.3.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione? E di citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

<input type="checkbox"/>	Esistenza di accordi economici fra i paesi partner del Programma e l'Italia (con attenzione alle Regioni coinvolte)
<input type="checkbox"/>	Evoluzione delle relazioni commerciali (aumento o diminuzione del peso percentuale sul totale dell'interscambio)
<input type="checkbox"/>	Evoluzione del flusso di investimenti diretti esteri in entrata e uscita tra i paesi partner
<input type="checkbox"/>	Esistenza di catene condivise del valore
<input type="checkbox"/>	Altro
.....	

2.3.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.4 Le istituzioni hanno agevolato il rafforzamento del partenariato tra i due sistemi territoriali?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------

2.4.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Esistenza di un contesto culturale favorevole al partenariato tra i due territori
<input type="checkbox"/>	Ricchezza e tipologia di risorse sociali e relazionali (reti corte e/o reti lunghe) pre-esistenti a disposizione e che influenzano positivamente il partenariato tra i due territori
<input type="checkbox"/>	Attivazione di processi di mobilitazione della società civile a carattere trans-territoriale
<input type="checkbox"/>	Grado di fiducia reciproca
<input type="checkbox"/>	Esistenza di tavoli di concertazione ed enti partenariali che coinvolgono Regioni italiane e paesi partner
<input type="checkbox"/>	Esistenza di agevolazioni per l'interscambio
<input type="checkbox"/>	Esistenza di iniziative congiunte fra regioni e paesi partner
<input type="checkbox"/>	Esistenza di eventi periodici o straordinari (fiere, congressi) di partenariato su temi legati all'internazionalizzazione economica e alla cooperazione, con particolare riferimento alle linee tematiche del programma APQ
<input type="checkbox"/>	Esperienza degli enti attuatori nei paesi partner
<input type="checkbox"/>	Esperienze di cooperazione con le regioni italiane dei partner istituzionali/tecnici di paesi beneficiari
<input type="checkbox"/>	Atteggiamento di attori presenti sui territori partner verso le attività e le strategie del Programma
<input type="checkbox"/>	Stato del processo di decentramento politico-amministrativo nel paese partner
<input type="checkbox"/>	Altro
.....	

2.4.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.5 Le condizioni politiche (sui tre livelli europeo, nazionale-centrale e subnazionale) in Italia e nei paesi partner hanno favorito il rafforzamento del partenariato fra i territori coinvolti?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

2.5.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Continuità della politica di cooperazione regionale nel tempo
<input type="checkbox"/>	Continuità della politica di cooperazione tra Italia e Paese partner nel tempo
<input type="checkbox"/>	Presenza e qualità di accordi politici bilaterali
<input type="checkbox"/>	Tipologia ed evoluzione quantitativa delle relazioni politiche
<input type="checkbox"/>	Tipologia ed evoluzione delle dichiarazioni politiche sul partenariato
<input type="checkbox"/>	Richiamo diretto di partenariato tra Italia e Paese partner a quadro di riferimento e indirizzo europeo
<input type="checkbox"/>	Altro

.....

2.5.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.6 Le caratteristiche geografiche del territorio hanno aiutato a rafforzare il partenariato?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

2.6.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

2.6.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.7 I meccanismi che hanno permesso il raggiungimento dei risultati di cui abbiamo parlato sono replicabili altrove (sia in termini geografici che settoriali)?**

Facilmente replicabile	Difficilmente replicabile	Non replicabile
------------------------	---------------------------	-----------------

**OBIETTIVO 3 - Rafforzamento della capacità istituzionale dei territori dei paesi partner e in relazione alle cinque linee tematiche dell'APQ**

**2.8 L'APQ ha contribuito allo sviluppo del sistema multilivello di governance territoriale nei territori partner in particolare nelle aree tematiche delle cinque linee di intervento APQ?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

2.8.2 Come? Perché?

2.8.3 Tale effetto sarà duraturo?

Sì	No	Non so
----	----	--------

2.8.4 Come? Perché?

2.8.5 Ritiene che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato:

Molto peggiore	Peggior	Equivalente	Migliore	Molto migliore
----------------	---------	-------------	----------	----------------



2.8.6 Può indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?

<input type="checkbox"/>	Aumento partecipazione ai progetti di livelli diversi delle amministrazioni coinvolte
<input type="checkbox"/>	Creazione di nuovi servizi o innovazione di quelli esistenti all'interno della struttura delle autorità nazionali/ locali in seguito alla partecipazione al programma
<input type="checkbox"/>	Creazione/rafforzamento di enti partenariali o nuove strutture di supporto a enti pubblici nel paese partner e loro sostenibilità nel tempo
<input type="checkbox"/>	Nuovi/migliori strumenti di sostegno alla internazionalizzazione/cooperazione
<input type="checkbox"/>	Altro .....

2.8.7 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.9 L'APQ ha contribuito alla capacità del territorio partner di estendere e approfondire il coinvolgimento e la partecipazione di attori chiave del territorio nelle attività di internazionalizzazione e cooperazione internazionale?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

2.9.2 Come? Perché?

**2.9.3** Tale effetto sarà duraturo?

Sì	No	Non so
----	----	--------

2.9.4 Come? Perché?

2.9.5 Ritieni che in assenza del programma APQ il quadro corrispondente a questi aspetti sarebbe stato:

Molto peggiore	Peggior	Equivalente	Migliore	Molto migliore
----------------	---------	-------------	----------	----------------

2.9.6 Perché? Sulla base di quali fatti ed evidenze? Può indicare concreti cambiamenti relativi a questi aspetti e attribuibili al programma APQ?

<input type="checkbox"/>	Creazione nei paesi partner di nuovi spazi istituzionali per la partecipazione degli attori territoriali (istituzioni subnazionali, settore privato, società civile) ai processi di rafforzamento delle relazioni con i partner internazionali, in particolare per quanto riguarda le cinque linee del Programma
<input type="checkbox"/>	Realizzazione di maggiori/migliori esperienze concrete in attività economiche avviate verso l'estero a partire da un significativo raccordo pubblica amministrazione-settore privato
<input type="checkbox"/>	Cambiamento dell'atteggiamento di attori presenti sui territori
<input type="checkbox"/>	Altro .....

2.9.7 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**2.10 Questi risultati sono associabili ad innovazioni attribuibili al programma APQ?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Ha avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	---------------------------

3.3.2 In particolare, a quali innovazioni fa riferimento?

<input type="checkbox"/>	Creazione/rafforzamento di nuovi strumenti regionali di sostegno all'internazionalizzazione/ cooperazione
<input type="checkbox"/>	Modalità innovative per differenziare / combinare le fonti di finanziamento
<input type="checkbox"/>	Altro .....

3.3.3. Sulla base di quali fatti ed evidenze ritiene che in assenza del programma APQ tali innovazioni non ci sarebbero state? Ad esempio, citando fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)

3.3.4 Tale effetto sarà duraturo?

Sì	No	Non so
----	----	--------

3.3.5 Come? Perché?

**3.4 Il programma APQ ha contribuito a cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi del territorio?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

3.4.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione? E di citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**3.5 I sistemi economici territoriali coinvolti nei paesi partner hanno agevolato la governance territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione (in particolare, nelle cinque linee tematiche del programma APQ)?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

3.5.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Specializzazione produttiva
<input type="checkbox"/>	Livello di apertura dell'economia territoriale (exp+imp)/PIL provinciale o regionale
<input type="checkbox"/>	Elevato peso relativo degli investimenti diretti esteri e delocalizzazione su economia del territorio
<input type="checkbox"/>	Diversificazione dei partner e inserimento nella catena del valore aggiunto
<input type="checkbox"/>	Esistenza di catene inter-regionali del valore
<input type="checkbox"/>	Altro
.....	

3.5.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**3.6 Le istituzioni territoriali hanno agevolato la governance territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione (in particolare, nelle cinque linee tematiche del programma APQ)?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------

3.6.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Esistenza di un contesto culturale favorevole
<input type="checkbox"/>	Ricchezza e tipologia di risorse sociali e relazionali (reti corte e/o reti lunghe) pre-esistenti a disposizione e che influenzano positivamente i comportamenti orientati alla cooperazione internazionale e all'internazionalizzazione
<input type="checkbox"/>	Esistenza di attivi processi di mobilitazione della società civile
<input type="checkbox"/>	Elevato livello di fiducia reciproca
<input type="checkbox"/>	Esistenza di strumenti concreti di "agevolazione" che permettano misurare l'ampiezza del sostegno pubblico ai processi
<input type="checkbox"/>	Esistenza di eventi periodici o straordinari (fiere, congressi) su temi legati all'internazionalizzazione economica e

<input type="checkbox"/>	alla cooperazione, con particolare riferimento alle linee tematiche del programma APQ
<input type="checkbox"/>	Esistenza, struttura e obiettivi di tavoli-comitati-strumenti formalizzati di coordinamento
<input type="checkbox"/>	Esistenza di linee e risorse destinate al sostegno dei processi di innovazione istituzionale negli ultimi 5 anni
<input type="checkbox"/>	Altro .....

3.6.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**3.7 La stabilità politica, gli orientamenti e il contesto politico nazionale e locale hanno agevolato la governance territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione (in particolare, nelle cinque linee tematiche del programma APQ) nei territori partner?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------------

3.7.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

<input type="checkbox"/>	Livello di stabilità politica
<input type="checkbox"/>	Continuità della politica regionale nel tempo
<input type="checkbox"/>	Continuità della politica nazionale nel tempo
<input type="checkbox"/>	Esistenza di documenti strategici nazionali d'indirizzo sulla cooperazione internazionale e l'internazionalizzazione.
<input type="checkbox"/>	Esistenza di documenti strategici nazionali allineati ai principi dell'acquis communautaire
<input type="checkbox"/>	Altro .....

3.7.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

**3.8 La posizione geografica e il territorio hanno avuto delle implicazioni, in termini di facilitazione al raggiungimento degli effetti corrispondenti all'obiettivo indicato?**

Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Hanno avuto effetto negativo
-------	------------	------	------------	------------------------------------

3.8.2 È in grado di indicare elementi concreti che rafforzano la sua valutazione?

3.8.3 Può citare fonti che comprovino la sua percezione (dati, documenti, testimonianze, ecc.)?

## 14. La lista degli intervistati

1	F. Altimari	M. Pinca	J. Abboud	S. E. S. Sherif
2	V. Amoruso	A. Prisciantelli	S. M. Abdel-Momen	A. Shllaku
3	G. Antelmi	G. Quaranta	Achaboune	S. Shouan
4	S. Antignani	A. Querci	A. Agaj	A. Skim
5	D. Aponte	M.G. Rando	S. Ali	A. M. Soliman
6	G. Attisani	M. Reina	A. S. Ali	E. Sorour
7	A. Baldo	A. Robasto	H. Allam	R. Tahri
8	G. Baraldi	F. Sagnelli	S. W. Amin	B. Tare
9	R. Barbuzzi	B. Salomone	K. Ania	T. A. Tawfic
10	G. Barrè	M. Sechi	D. Bacanovic	M. Tunic
11	R. Benni	Semeraro	R. Beza	N. Vojkovic
12	L. Bertozzi	C. Sigliuzzo	Boutalek	M. Vracaric
13	S. Bottazzo	P. Tachella	M. Brzakovic	M. Vujovic
14	B. Bronzini	B. Trincone	G. Cuni	M. Ymeri
15	M. Bruno	V. Trivigno	K.Darragjati	
16	M. P. Bruno	A. Verrico	J. Dequieuc	
17	G. Bugarini		V. Dzikic	
18	S. Caiazzo		A. El Banna	
19	M. Cariglia		S. El Gammal	
20	D. Carpita		M. el Kaddioui	
21	C. Cascavilla		A. M. El-kashef	
22	M. Cariglia		R. M. El-Korashey	
23	R. Chisesi		U. El Samadoni	
24	A. Costa		M. E. El Shafic	
25	V. D'Angelo		A. E. A. Elwahab	
26	R. Dente		H. M. A. GabAllah	
27	M. A. Dessena		L. F. Guindy	
28	F. Di Blasi		E. Harapi	
29	A. Di Mundo		T. Joksimovic	
30	B. Di Terlizzi		D. Jovanovic	
31	V. Donato		M. Jovicic	
32	S. Federico		S. Kafas	
33	T. Ferocino		D. Korolija	
34	M. P. Ferrari		M. Kazazi	
35	A. Figus		A. Leskaj	
36	F. Gianfagna		Z. Malic	
37	N. Lamaddalena		K. N. Mettias	
38	G. Letizia		V. Mikovic	
39	B. Ligrani		S. Moussafir	
40	S. Mancuso		M. Mousharraf	
41	B. Marcello		S. Noman	
42	L. Masi		A. Panic	
43	E. Materia		M. Poledica	
44	D. Mazzucca		N. Popovic	
45	M. Meloro		E. Rusi	
46	E. Nerilli		A. Salih	
47	L. Paoli		K. Samir	
48	S. Parisi		G. Sarhan	
49	A. Pastorelli		K. Seferaj	
50	A. Piceno		Y. Sefiani	

## 15. La lista delle fonti documentali relative al Programma APQ

### ALLEGATO 2 – Lista dei materiali consultati

#### (a) Documenti di progetto

- Progetti esecutivi integrati del 2006 e del 2009
- Rapporti di monitoraggio: anni 2008, 2009 e 2010
- Stati di Avanzamento dei Lavori aggiornati al 2011
- Relazioni finali dei seguenti subprogetti:
  - 2.1 PRICES
  - 2.2 ITALBALK Albania
  - 2.2 subprogetto 4 paese Serbia
  - 2.3 CHAECO
  - 2.4 VATRA
  - 2.4 MUSA
  - 2.5 WHCB
  - 2.5 MEHENET
- Fact Sheet del progetto PUER
- Documento “Activation of Integrated Production Systems between Italy and Egypt”. Project and results. Oct. 2011”, progetto SPIIE
- Richieste di estensione: pareri di conformità del NTV per i progetti 2.1 Marocco e 2.3 CHAECO

#### (b) Altri documenti

- Memorandum of Understanding realized in the framework of APQ Balkans line 2.4 integrated project *Cultural Infrastructure & Territories*.
- Prima ipotesi per una progettualità comune ai partner dell’APQ Balcani “Museo e territori nell’ambito della conoscenza e comunicazione telematica”
- CD ROM - Risultati e materiali dei progetti integrati RIVA, PRIMA e RISMED presentato al convegno di Matera
- OdG approvato nella seduta dei Comitati di Pilotaggio dei progetti RIVA, PRIMA e RISMED tenuti a Matera l’11 novembre 2011
- MoU tra free zone di Pirot e Logica
- Protocollo d’intesa tra SviluppoLazio e l’Agenzia di Sviluppo Locale Alma Mons di Novi Sad
- MoU tra ARSA Calabria e Ministero dell’agricoltura della Voivodina per sostegno all’apicoltura, ai prodotti locali e ai sistemi di certificazione.
- MoU NARR – Regione Abruzzo
- Lettera alle Regioni e MAE per la prosecuzione attività linea 2.3 RIVA e 2.5 WHCB della Municipalità e Regione di Scutari
- Risultati e materiali del progetto RIVA e PRICES
- Accordo quadro Italia-Albania di Cooperazione allo Sviluppo, firmato il 2 dicembre 2008. In vigore dal 01 agosto 2009.
- Materiale sul processo e lo stato della decentralizzazione in Marocco;
- Materiale sulla conferenza di presentazione dei risultati dei progetti del Programma APQ “*Le Programme de soutien à la coopération régionale au Maroc : résultats et perspectives*”, tenutasi il 28 giugno 2011 a Rabat: programma, lista dei partecipanti, comunicati stampa, presentazioni e contributi;
- Discorso del Cons. Catania sulla cooperazione decentrata in Marocco, tenuto nel corso della Conferenza del 28 giugno 2011;
- Materiale raccolto nel corso della conferenza “Livorno porto gateway: tra Mediterraneo e nuovi

baricentri economici europei" tenutasi a Livorno nel settembre 2011:

- Accordo di collaborazione siglato a Livorno il 24 settembre 2011 tra L'Autorità portuale di Livorno e l' Agence Nationale des Ports (ANP) del Marocco;
- CD ROM - Risultati e materiali dei progetti integrati RIVA, PRIMA e RISMED presentato al convegno di chiusura della linea 2.3 tenutosi a Matera nel novembre 2011; per il subprogetto CHAECO si segnalano numerosi materiali, tra cui dossier FODEP, studi di fattibilità, la guide alla gestione ambientale realizzata, e il rapporto finale del progetto.
- OdG approvato nella seduta dei Comitati di Pilotaggio dei progetti RIVA, PRIMA e RISMED tenuti a Matera l'11 novembre 2011.
- Coser Calabria:
- curriculum con le precedenti esperienze nel campo della cooperazione e della valorizzazione artigianale;
- rapporto sulle attività stilato in seguito alla missione del febbraio 2011 relativa al subprogetto "Sviluppo saperi" – linea 2.1 ;
- "Verbale delle discussioni tra i responsabili del sistema integrato portuale di Livorno e i rappresentanti del ministero dei trasporti algerino", Algeri, 16-17 gennaio 2012.
- "Richiesta di supporto del MAE allo sviluppo di future attività di cooperazione con Marocco, Algeria, Egitto – coinvolgimento del sistema e delle imprese", lettera del Presidente dell'Autorità Portuale di Livorno, 23 febbraio 2012.
- Progetto SPIIE. Breve Profilo delle aziende-pilota
- Information sheets SPIIE project
- CD ROM - Risultati e materiali dei progetti integrati RIVA, PRIMA e RISMED presentato al convegno di Matera
- OdG approvato nella seduta dei Comitati di Pilotaggio dei progetti RIVA, PRIMA e RISMED tenuti a Matera l'11 novembre 2011

#### (c) Articoli, Pubblicazioni

- *APQ Balcani, PRICES, Guida agli investimenti nei Balcani. Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia.* ARSSA Calabria, Paola (CS), senza data.
- *Piani sociali di zona nei Balcani . Note su un'esperienza di cooperazione decentrata condotta dal Comune di Forlì.* Comune di Forlì, senza luogo, senza data.
- *Piani sociali di zona nei Balcani . Note su un'esperienza di cooperazione decentrata condotta dal Comune di Forlì.* Comune di Forlì.
- *APQ Balcani -2.1 Prices:L'esperienza degli APQ per una nuova stagione di cooperazione nel Mediterraneo, presentato al Forum PA - maggio 2011*
- *L'esperienza degli APQ per una nuova stagione di collaborazione nel Mediterraneo, pubblicazione del maggio 2011 promossa dalla Regione Lazio e da Sviluppo;*
- *Italmed/Italbalk: un'esperienza di cooperazione territoriale, a cura di a cura di Diego Marchettiello, LOGICA – Dossier Unione Europea n°1/2010;*
- *Rassegna stampa sui media marocchini relativa alla conferenza di presentazione dei risultati dei progetti del Programma APQ tenutasi il 28 giugno 2011.*
- *C. Cerignola, Development and cooperation opportunities in the Euro-Mediterranean Free Trade Area, Bari 16 ottobre 2011 (progetto SPIIE)*
- *UTL Cairo, Green trade initiative .Draft Final project documentVersion 1), giugno 2011*

#### (d) Siti web, risorse on-line

- <http://www.pricesbalcani.it/web/guest;jsessionid=19BDC661E7929641B71409811F9777EE>
- <http://www.italmed-italbalk.com/sitobalk.htm>

- <http://www.centronordsud.it/progettoriva/>
- <http://www.albanologia.unical.it/Vatra/default.htm>
- <http://www.hwcb.org>
- <http://www.confartigianatoabruzzo.it/apq/documenti.aspx>
- <http://www.mnews.it/2011/06/22/il-progetto-marocco-in-dettaglio/>
- <http://smit.comaitorino.it/chaeco>
- <http://www.bcmediterranea.org/it;>
- <http://www.cardarellicoperation.com/it/coop-progetti/coop-progetti/detail/0/140/17/surgiland.html>
- <http://www.pricesbalcani.it/web/guest;jsessionid=19BDC661E7929641B71409811F9777EE>
- <http://www.italmed-italbalk.com/sitobalk.htm>
- <http://www.hwcb.org>