

**La selezione dei progetti
nella creazione di sistemi
territoriali di cooperazione
decentrata. Una indagine
sulle politiche regionali italiane**

Andrea Stocchiero

Luglio 2005

L'indagine è stata realizzata da Andrea Stocchiero con la collaborazione di Irene Merletti nel quadro del progetto "La Piazza della cooperazione" dell'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo, sostenuto dalla Cooperazione italiana.

Si ringrazia per la raccolta della documentazione e la disponibilità, i dirigenti e funzionari delle Regioni coinvolte nell'indagine.

La responsabilità di quanto scritto è naturalmente dell'autore.

INDICE

1. Dall'approccio per progetti ai sistemi territoriali di cooperazione decentrata.	5
2. Analisi delle modalità di cofinanziamento e selezione/valutazione dei progetti	8
3. Quadro 1 di confronto delle modalita' di cofinanziamento	10
4. Sintesi dei casi regionali sui criteri di selezione dei progetti	13
5. Quadro 2 di confronto dei criteri e dei punteggi di valutazione.....	17
6. Alcune considerazioni finali	23

1. DALL'APPROCCIO PER PROGETTI AI SISTEMI TERRITORIALI DI COOPERAZIONE DECENTRATA

Una parte importante della politica di cooperazione decentrata delle Regioni si attua attraverso la selezione dei progetti promossi da soggetti del territorio.

In questi ultimi anni la maggior parte delle Regioni sta mutando approccio, passando dalla semplice distribuzione di contributi, al sostegno di progetti promossi da soggetti del territorio che si integrano in una programmazione regionale sempre più articolata e definita. Questo corrisponde all'esigenza di qualificare la cooperazione decentrata come **cooperazione tra sistemi territoriali**, attraverso la costruzione di più ampi partenariati territoriali. Di passare quindi ad un approccio più sistematico, integrato, meno dispersivo e "a pioggia", più mirato a promuovere un impatto sullo sviluppo locale e translocale tra partner territoriali del Sud e del Nord.

La Regione assume dunque un ruolo politico nuovo di regia o guida. Vengono fissate nei programmi, nei piani annuali e nei bandi, priorità geografiche e tematiche di interesse regionale, incentivi per la promozione di partenariati tra soggetti diversi, in particolare del terzo settore e del mondo imprenditoriale. **Il principio e criterio del partenariato** riveste per molte Regioni un ruolo di grande rilevanza ai fini della selezione di progetti che partono da e portano alla creazione di un sistema territoriale di cooperazione decentrata.

Da questo punto di vista possono essere definite **diverse tipologie di progetti**. Di seguito se ne propongono 6, che riassumono i diversi approcci regionali analizzati nei paragrafi successivi.

Le tipologie individuate si situano su diversi livelli di scarsa, media o alta interazione tra soggetti del territorio e integrazione nei programmi regionali.

Progetti promossi da soggetti del territorio	Tipo di cooperazione	Livello di interazione tra i soggetti del territorio e integrazione nel programma
Progetti promossi su criteri "larghi" Progetti promossi su criteri "stretti"	Cooperazione non governativa Cooperazione "orientata o guidata"	Scarso Medio
Progetti promossi da consorzi di soggetti o programmi integrati di intervento, elaborati attraverso il lavoro dei tavoli paese e/o tematici	Cooperazione "concertata"	Alto
Progetti promossi da Regioni		
Interventi diretti	Cooperazione istituzionale orizzontale e gemellaggi	Basso
Interventi indiretti (affidati) Progetti di rete	Cooperazione tecnica orizzontale Cooperazione di sistema territoriale	Medio Alto

Se, dunque, inizialmente la politica regionale di cooperazione decentrata prevedeva la semplice contribuzione a progetti selezionati su criteri "larghi", ora, sempre di più, diverse Regioni stanno cercando di promuovere e articolare, in modo più o meno guidato e concertato, progetti di consorzi e di rete, programmi integrati di intervento. Se dieci anni fa si parlava solamente di progetti di cooperazione decentrata, ora, sempre di più, si usa il termine di partenariati territoriali. I motivi di questo cambiamento sono diversi e segno di una importante maturazione politica.

Le Regioni, così come gli altri livelli di governo locale, si impegnano in modo crescente nel **dialogo politico** con i partner di altri Paesi (attività di paradiplomazia), e di conseguenza risulta insufficiente un approccio tradizionale per progetti. Mentre assume maggiore rilevanza un confronto sui temi della programmazione dello sviluppo locale e per la definizione di politiche comuni di sviluppo, che implica la messa in gioco di sistemi di attori su diverse linee d'azione.

A questo proposito è significativo che l'art. 1 della proposta del nuovo strumento della Politica di Prossimità della Commissione europea stabilisca il principio del beneficio comune e quindi della reciprocità. Si ribadisce quindi il passaggio da un approccio assistenziale per progetti, fissato sul rapporto "donatore-beneficiario", a un approccio di partenariato tra sistemi territoriali su tematiche diverse.

Con l'avvio di un dialogo politico impegnativo e sul quale si vuole investire il sistema territoriale è inevitabile **l'adozione di un approccio per processo**. Secondo questo approccio il progetto non è che una attività di un rapporto e di un programma evolutivo con i partner, che si struttura nel medio-lungo periodo, aprendo nuovi spazi di relazioni translocali tra i sistemi territoriali.

Il ruolo regionale non si esaurisce quindi nella esercitazione di alcune fasi della metodologia del ciclo del progetto, ma cerca di integrarlo nel processo del dialogo politico sviluppando le funzioni di relazioni internazionali (paradiplomazia), programmazione e valutazione (non solo dei singoli progetti ma dei risultati in complesso rispetto agli accordi/protocolli d'intesa stipulati), nel cui ambito si situano, appunto, le azioni progettuali.

Contemporaneamente, con il dialogo politico e il confronto su programmi, dovrebbe emergere con maggiore forza la questione della **coerenza** tra le politiche, e in particolare risulta evidente la necessità di superare il confine tra politica esterna ed interna, definendo una loro convergenza. La **convergenza** delle politiche regionali interne ed esterne ha proceduto negli ultimi anni su sentieri paralleli: la cooperazione decentrata (allo sviluppo) ha accresciuto la sua interrelazione da politica esterna "assistenziale" a politica per lo sviluppo translocale, comprendendo bisogni e interessi interni secondo l'ottica della reciprocità; la cooperazione territoriale transfrontaliera e transnazionale avviata nel quadro del programma Interreg ha legato in modo crescente la politica interna per lo sviluppo locale alla politica esterna.

E' maturata dunque una convergenza tra politica interna per lo sviluppo locale e politica esterna e dei rapporti internazionali delle regioni, che mira alla integrazione translocale da attuare attraverso partenariati territoriali. La cooperazione decentrata diviene quindi una parte del partenariato territoriale, da relazionare in modo coerente con l'internazionalizzazione economica, la gestione delle migrazioni, e le altre sfere delle relazioni internazionali.

Un altro elemento a favore del passaggio da un approccio per progetti al processo partenariale deriva dal cosiddetto **paradosso Micro/Macro**, per cui dalle analisi finora effettuate a livello internazionale non risulta alcuna relazione tra la cooperazione e lo sviluppo dei paesi partner. In breve, finora, la cooperazione allo sviluppo non si è mostrata efficace nel promuovere lo sviluppo. Sono altre le leve potenti: il mercato, il governo, la *governance*.

Di conseguenza le Regioni con la cooperazione decentrata non possono auto relegarsi alla mera contribuzione di progetti, ma devono comprendere la complessità dello sviluppo (a maggior ragione considerando la loro esperienza a livello locale) e promuovere un rapporto più articolato e comprensivo su temi quali l'internazionalizzazione economica, le migrazioni, l'interculturalità, le pari opportunità, le nuove tecnologie e la società dell'informazione, lo sviluppo sostenibile.

Con il dialogo politico e il partenariato si favorisce infine una maggiore **ownership** delle politiche di sviluppo locale da parte dei partner, i quali, si assume, possono esercitare con maggior forza la loro "voce" e sostenere i propri bisogni e interessi, in una visione concertata e per quanto possibile comune dello sviluppo. In questo modo si contribuisce al rafforzamento dei processi di decentramento e al coordinamento in loco delle diverse iniziative. I partner locali acquisiscono

capacità per esercitare la *ownership* e negoziare con il governo centrale il riconoscimento politico di un loro maggiore ruolo per lo sviluppo locale. I partner locali grazie all'aumento delle loro competenze assumono l'impegno di coordinare le diverse cooperazioni, decentrate e non, in piani integrati di sviluppo locale. Peraltro, i paesi (le regioni e le municipalità) partner non chiedono più solo finanziamenti su iniziative singole progettuali, ma impegni di medio lungo periodo e di confronto sulla programmazione per lo sviluppo locale e per far crescere i rapporti translocali.

2. ANALISI DELLE MODALITA' DI COFINANZIAMENTO E SELEZIONE/VALUTAZIONE DEI PROGETTI

L'indagine realizzata si è concentrata su un confronto delle modalità di cofinanziamento e di selezione/valutazione dei progetti, da parte di **un campione rappresentativo** delle Regioni italiane più impegnate nella cooperazione decentrata. L'analisi dei documenti raccolti e la realizzazione di alcune interviste hanno portato all'elaborazione dei seguenti quadri, che offrono una serie di informazioni utili a diverse interpretazioni. Di seguito si presenta una breve sintesi di considerazioni che sorgono dalla comparazione (si veda il Quadro 1).

Innanzitutto risulta evidente che le modalità e criteri di selezione dipendono dalla **impostazione della politica e programmazione regionale** sulla cooperazione decentrata. Come noto da altre analisi CeSPI e sulla base della lettura della documentazione, esistono diverse tipologie progettuali e linee d'azione. Alcune Regioni (come ad esempio Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Veneto, ...) realizzano interventi diretti di interesse (o a regia) regionale che non passano, per definizione, attraverso una procedura di selezione.

Ma la maggior parte dei progetti provengono dal territorio e rispondono alla programmazione, a piani annuali e quindi a bandi regionali. A questo proposito, è possibile individuare nella maggior parte dei casi l'adozione di bandi abbastanza "blindati" che adottano una **serie di criteri** relativamente "stretti" per la selezione dei progetti. I criteri utilizzati si possono raggruppare in particolare su alcune categorie (si veda a questo proposito il Quadro 2):

- relativamente ai soggetti proponenti riguardo la loro esperienza e affidabilità;
- criteri su aspetti qualitativi progettuali come l'impatto sui beneficiari, la sostenibilità, la coerenza interna, il coordinamento con programmi di cooperazione nazionali e multilaterali, e altri;
- criteri sul partenariato relativamente al coinvolgimento di diversi soggetti del territorio, la ownership del partner e il rafforzamento delle capacità locali, la mobilitazione di risorse del territorio;
- criteri di interesse regionale relativamente alla fissazione di priorità paese e tematiche (alcune Regioni definiscono le priorità in modo preventivo nel programma – si veda l'esempio del Piemonte, della Toscana, dell'Emilia Romagna ...- e quindi non le pongono tra i criteri), al collegamento con il programma e gli interventi regionali, e con il lavoro dei tavoli.

In un numero minore di casi si assumono criteri più "larghi" che hanno a monte un programma regionale di cooperazione decentrata generale e non focalizzato su interessi precisi.

Peraltro alcune Regioni hanno **modalità di concertazione** degli interventi progettuali a monte e a valle del bando, ad esempio, attraverso i tavoli paese (Toscana ed Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento), attraverso il dialogo diretto con i diversi soggetti del territorio (Piemonte), attraverso incontri ad hoc per condividere la programmazione e dibattere i criteri del bando (Lombardia). Si evidenzia in questo ambito il caso della Regione Emilia Romagna che concentra la sua procedura proprio sulla concertazione delle iniziative attraverso il lavoro dei Tavoli che definiscono precise priorità territoriali e tematiche, senza prevedere criteri di selezione/valutazione con elementi di punteggio. In questo modo vengono elaborati, per quanto possibile, dei programmi integrati di intervento che intendono valorizzare il sistema territoriale. Questa modalità presenta tuttavia dei problemi giuridici per l'assegnazione delle risorse, proprio a causa dell'assenza della procedura concorsuale.

Di particolare interesse è **la quota di cofinanziamento regionale** prevista: nel caso delle Regioni Sicilia e Puglia è indicata la copertura totale dei costi (100%), mentre nel caso del Veneto e della

Lombardia è stabilita una quota massima del 30%. Le altre Regioni si situano attorno a quote del 50-80%. Il primo caso probabilmente risente della tradizione degli aiuti a fondo perduto nel Mezzogiorno, che però risulta sempre meno giustificata se si considera il problema della scarsità delle risorse pubbliche, il fenomeno della dipendenza da queste risorse che si crea nei soggetti del territorio, e quindi la mancanza dell'incentivo alla attivazione di finanziamenti privati. Nel secondo caso invece il cofinanziamento cerca di funzionare come incentivo alla ricerca di altre risorse, meglio se provenienti da fonti private (la Regione Lombardia stabilisce infatti anche il criterio della contribuzione privata in *cash*). D'altra parte è invalso l'uso dei soggetti del territorio (in particolare ONG) di richiedere il cofinanziamento regionale per coprire una quota del costo totale del progetto non sostenuta da altre fonti nazionali, comunitarie o multilaterali.

La definizione delle modalità di cofinanziamento, e in parte anche dei criteri di selezione/valutazione, si differenzia in alcuni casi regionali **a seconda delle tipologie di progetti** (si veda ad esempio il caso della Toscana relativamente ai progetti quadro e microprogetti, così come quello della Provincia Autonoma di Trento e del Friuli Venezia Giulia).

Questo è particolarmente evidente rispetto al **livello del contributo**: per le microazioni o microprogetti è previsto un limite massimo di 30.000 euro, per i progetti di cooperazione attorno agli 80.000, per i progetti quadro o programmi di intervento oltre i 100.000 euro. D'altra parte il livello di cofinanziamento dipende, probabilmente, anche dalla diversa dimensione dello stanziamento di bilancio totale, e dall'esigenza di spalmarlo su un certo numero di soggetti promotori, evitando una concentrazione su pochi enti/progetti, per cui: dove vi è una scarsa disponibilità di risorse, il contributo massimo si fissa ad un livello basso.

Il cofinanziamento viene **rateizzato** nel tempo a seconda delle fasi del ciclo del progetto: in generale è previsto un anticipo che va dal 50 al 70% e quindi la rata finale a seguito della rendicontazione del progetto concluso. Emerge il caso della Lombardia che (considerando anche che il suo contributo non supera il 30% del costo totale del progetto) anticipa, per i progetti biennali, il 100% del suo cofinanziamento.

Le Regioni riconoscono per il cofinanziamento diverse **tipologie di spese**, e su alcune di esse stabiliscono dei massimali. Alcune di queste spese e relativi massimali dipendono dalle diverse tipologie di progetti (si veda ad esempio il caso toscano dei progetti quadro relativamente alle spese di coordinamento). In generale i massimali sono gli stessi: attorno al 6% per le spese generali, al 10% per gli studi di fattibilità, dal 4 al 10% per le spese di informazione e sensibilizzazione, al 10% per le spese di viaggio e 30% compreso il personale espatriato, al 10% (Lombardia) o 40% (FVG) delle spese di acquisto in conto capitale. Si riconosce infine un massimale del 25-30% per la valorizzazione delle spese "in natura" dei promotori.

3. QUADRO 1 DI CONFRONTO DELLE MODALITA' DI COFINANZIAMENTO

Regioni	Tipologie progetti o Linee di azione	Quote cofinanz.	Contributo max	Rate	Limiti per tipologie spese
Piemonte	Gemellaggi e progetti di Enti Locali	50%	16.000 euro	70% anticipo e 30% conclusione	Max 6% spese generali Max 6% spese sensibilizzazione in Italia Max 30% valorizzazione
	Progetti di cooperazione di soggetti diversi in Sahel (percorso C)	50%	55.000 euro	50% anticipo e 50% conclusione	idem
	Progetti di cooperazione di Enti Locali in Bielorussia e Ucraina	50%	35.000 euro	70% anticipo e 30% conclusione	idem
	Progetti di cooperazione di soggetti diversi in Marocco	50%	30.000 euro	60% anticipo e 40% conclusione	Idem salvo caso valorizzazione max 20%
Friuli Venezia Giulia	Progetti di cooperazione (Azioni sostenute)	60%	45.000 euro	80% anticipo e 20% conclusione	Max 7% spese generali Max 10% spese sensibilizzazione Max 10% spese studi di fattibilità Max 30% spese di viaggi e trasferte di personale e/o volontari italiani verso il paese partner e di personale e/o volontari dei paesi partner in Regione Max 40% spese per costruzioni, attrezzature, acquisto terreni, lavori, acquisti
	Programmi cooperazione decentrata (Azioni promosse attraverso i Tavoli di concertazione e coordinamento)	80%, in relazione alla proposta progettuale	Non specificato	Non specificato	Non specificato

Provincia Autonoma di Trento	Progetti di cooperazione	70%	80.000 euro	50% anticipo, 25% su rendicontazione primo anticipo e poi saldo	Max 5% spese generali Max 10% spese sensibilizzazione Max 10% spese studi fattibilità
	Microazioni	70%	15.000 euro	60% anticipo	Max 10% spese sensibilizzazione
Toscana	Progetti Quadro	50%	150.000 euro di cui 25.822 euro per singola azione	75% anticipo e 25% saldo	Max 6% spese generali Max 4% coordinamento Max 5% costi informazione Max 25% valorizzazione
	Microprogetti e gemellaggi	50%	30.000 euro	75% anticipo e 25% saldo	Max 6% spese generali Max 25% valorizzazione
Sicilia	Progetti di cooperazione	100%	80.000 euro	50% anticipo 30% su rendicontazione primo anticipo e poi saldo	Non specificato
		50%	50.000 euro	50% anticipo e 50% conclusione	Non specificato
Puglia	Progetti di cooperazione	100%	Non specificato	25% anticipazione; 60% a stato di avanzamento attività progettuali; 15% a saldo.	Max 10% per spese di viaggi e trasferte delle persone addette alla realizzazione del progetto; Max 4% per spese per informazione e pubblicità, ivi compreso materiale informativo; Max 5% per spese generali
Emilia Romagna	Progetti di cooperazione	70%	Non specificato (comunque nella prassi non vengono superati i 100.000 euro circa per progetto)	60% anticipo e 40% conclusione	Max 30% spese personale italiano Max 6% per spese generali Non ammissibili su contributo regionale le spese di missione di amministratori di Enti locali
Marche	Microprogetti	50%	30.000 euro	50% anticipo e 50% conclusione	Max 6% spese generali Max 25% valorizzazione

Veneto	Progetti di cooperazione	30%	40.000 euro	70% anticipo e 30% conclusione	Max 30% valorizzazione di cui max 1/3 per spese generali Max 10% spese studi fattibilità
Lombardia	Progetti di cooperazione	30%	105.000 euro	100% prima annualità 75% seconda (su utilizzo 80% prima annualità) e 25% a saldo oppure per progetti annuali 75% anticipi e poi saldo	Max 30% valorizzazione Max 10% spese generali (compresa polizza fideiussoria) Max 30% personale espatriato (compresi viaggi) Max 10% spese acquisto strutture in c/capitale

4. SINTESI DEI CASI REGIONALI SUI CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGETTI

Di seguito si presentano delle brevi sintesi dei casi regionali sui criteri di selezione/valutazione dei progetti. Questo allo scopo di individuare e organizzare in modo coerente una serie di categorie comuni utilizzate dalle Regioni, che situano l'approccio per progetti nell'alveo della costruzione di partenariati territoriali, e che sarà proposto nelle riflessioni finali.

La Toscana, dopo avere stabilito nel programma le priorità geografiche, definisce diverse tipologie di progetti: i progetti quadro, micro e i progetti di gemellaggio. Per ognuna di queste tipologie elenca dei criteri generali, e per ognuno di essi degli elementi di valutazione con relativi punteggi. Di seguito si riassumono i principali criteri generali e relativi elementi (nel Quadro 2 sono riportati anche i punteggi):

- Qualità progettuale (sono indicati 6 elementi tra i quali anche la capacità di reperimento di finanziamenti aggiuntivi; il coordinamento con altre attività settoriali; il coordinamento e la partecipazione dei soggetti nel Tavolo paese)
- Sostenibilità e riproducibilità (3 elementi)
- Coerenza con i piani di iniziativa regionale
- Caratteristiche del partenariato (sono elencati ben 9 elementi che indicano il coinvolgimento e la partecipazione di diversi soggetti del territorio toscano e di quello partner, di comunità di immigrati e toscane all'estero; il raccordo con la Cooperazione italiana e internazionale, la ownership e partecipazione effettiva dei partner, la definizione di modalità di funzionamento della rete)

La Sicilia, dopo aver stabilito quali soggetti possono beneficiare del sostegno, le tipologie di attività ammissibili e le modalità, stabilisce 9 criteri di selezione/valutazione con relativi punteggi. I criteri sono i seguenti:

- Esperienza del promotore
- Progetti di enti locali in partenariato con omologhi dei paesi partner
- Richiesta di cofinanziamento (e non di finanziamento totale del progetto)
- Progetti integrati (multisetoriali)
- Coordinamento con programmi nazionali
- Ricadute durature sul beneficiario
- Ampiezza del bacino dei beneficiari finali
- Dettaglio del piano finanziario
- Coinvolgimento di tirocinanti universitari nel progetto

La Regione Puglia, dopo aver definito le priorità geografiche nel programma, elenca 6 criteri di valutazione il cui relativo punteggio è ancora da determinare da parte del Comitato di valutazione.

- Obiettivi del progetto, risultati quantitativi/qualitativi attesi
- Congruità dei costi in relazione ai risultati attesi
- Coerenza con le finalità della legge regionale di cooperazione 20/2003

- Impatto sociale ed economico, in particolare sul piano dell'occupazione, del coinvolgimento dei giovani, delle pari opportunità;
- Sostenibilità degli interventi (potenzialità del partenariato di progetto nel garantire continuità alle azioni realizzate, oltre il periodo di finanziamento).
- Garanzia di cantierabilità del progetto, con riguardo alla sua concreta realizzazione, alla capacità amministrativa finanziaria, alla disponibilità di risorse tecniche e umane, alla capacità organizzativa dei proponenti.

La Regione Piemonte si caratterizza per le diverse linee d'azione di cooperazione decentrata, stabilite secondo priorità geografiche e tipologia di soggetti. I criteri di selezione/valutazione delle diverse linee sono molto simili.

Una linea è dedicata specificamente agli enti locali. Sulla base di una lista delle priorità geografiche (ampia e che non si sovrappone alle altre linee) e delle priorità tematiche (altrettanto ampia), sono elencati 15 criteri suddivisi in elementi e punteggi, che di seguito sono così riassunti:

- Ricadute sul territorio piemontese e del partner, che comprendono 4 elementi tra i quali la qualità progettuale e la sostenibilità, e 3 elementi su altrettanti livelli di presenza/assenza di momenti di informazione/sensibilizzazione della cittadinanza piemontese e natura associativa dei partner;
- Quantità e qualità di sinergie e partenariato con la specificazione dei diversi soggetti piemontesi coinvolti (su 8 criteri/categorie di soggetti, dal volontariato alle imprese, alle Pro Loco), e di 4 elementi di valutazione (numero; partecipazione attiva; ruolo dei partner, complementarità)
- Continuità con progetti già esistenti
- Valorizzazione della capacità locale, con 4 elementi di valutazione della partecipazione concreta dei partner in termini di *ownership*, risorse, coinvolgimento nelle attività;
- Esperienza di cooperazione nei PVS (3 elementi su durata dell'esperienza e numerosità di progetti da parte del promotore)

La linea di cooperazione piemontese rivolta al Sahel prevede tre percorsi, uno di questi è aperto a soggetti diversi del territorio, su bando. Sulla base di una lista di priorità geografiche (8 paesi) e di temi (ampi), sono stabiliti 14 criteri suddivisi in elementi con punteggi (come sopra), uno di questi criteri comprende 3 tipologie di azioni in relazione all'immediatezza dei loro effetti sulla lotta alla fame.

La linea Enti Locali in Bielorussia e Ucraina, sulla base di una lista ampia di attività ammesse, definisce 16 criteri suddivisi in elementi con punteggi (come sopra). In questo caso è privilegiata una maggiore specificità dei progetti sul tema dei minori e al legame con le iniziative di accoglienza di minori in Piemonte.

La linea di cooperazione con il Marocco è rivolta a soggetti diversi del territorio e stabilisce 13 criteri suddivisi per elementi con punteggi (come sopra); tra i criteri sono indicate le località di intervento e si privilegiano in particolare le tipologie di azioni mirate alla priorità della creazione di impiego e di imprese, e a quella dei minori non accompagnati.

Le Marche, date le priorità geografiche per paese indicate nel piano, stabiliscono 3 macrocriteri che vengono suddivisi in alcuni elementi di valutazione con relativi punteggi:

- Priorità settoriali e tematiche (ad esempio attività produttive, settore socio-sanitario, infanzia, genere, anziani e disabili)

- Partenariato tra soggetti diversi del territorio, con soggetti del paese partner, di altri paesi dell'Unione europea
- Cofinanziamenti a seconda del livello richiesto (più alto è il livello di cofinanziamento richiesto minore è il punteggio)

Il Friuli Venezia Giulia definisce 8 criteri generali con una suddivisione dei punteggi a seconda che i criteri siano mediamente (punti da 1 a 3) o molto importanti (punti da 1 a 5). Ogni criterio viene descritto inglobando diversi elementi.

- Corrispondenza alle priorità tematiche e geografiche della cooperazione in base ai criteri di sviluppo umano dell'UNDP e della legge 19/2000
- Genesi e attori dell'iniziativa, che comprendono l'esperienza e le capacità dei partner, il loro grado di partecipazione, la definizione di partenariati, i bisogni e le ricadute;
- Priorità tematiche con particolare riferimento alla lotta alla povertà, ai bisogni sociali, alle attività produttive di reddito, ai temi trasversali, alle priorità geografiche stabilite secondo l'indice dello sviluppo umano;
- Coerenza interna del progetto e cioè qualità della progettazione
- Approccio di genere, approccio interculturale e adozione di metodi partecipativi
- Ricadute sul territorio e creazione di partenariato territoriale
- Inserimento del progetto in reti di intervento e campagne nazionali
- Pluriannualità e sostenibilità

La Provincia Autonoma di Trento presenta 6 macrocriteri con pesi e punteggi da cui si ricava una media ponderata per la definizione della graduatoria. Per ogni macrocriterio si descrivono i principali elementi:

- Genesi, con particolare riferimento alla ownership e ai bisogni del partner
- Attori, con esperienza e capacità, creazione di partenariati e partecipazione attiva
- Priorità settoriali, in particolare nei settori sociali, diritti umani, ambiente, attività economiche, e tematiche trasversali
- Priorità geografiche secondo l'indice dello sviluppo umano
- Coerenza interna del progetto e cioè qualità della progettazione
- Ricadute su territorio trentino

La Regione Veneto richiede la partecipazione al bando di almeno 3 soggetti diversi in forma associata e stabilisce 8 criteri generali che si suddividono in elementi con relativi punteggi:

Networking, e cioè partenariato con oltre 3 soggetti

- Priorità geopolitica del Veneto
- Priorità geopolitica e tematica assieme, che comprende 5 elementi, ognuno indica un'area geopolitica specifica con la relativa priorità tematica (ad esempio in Asia meridionale la popolazione colpita da maremoto)
- Priorità secondo l'indice di sviluppo umano
- Luogo di attuazione dell'intervento (nel Paese beneficiario 3 punti, in Italia 1 punto)
- Priorità tematiche che si dividono in 4 elementi, ognuno indica un tema specifico (ad esempio minori e donne 4 punti)

- Pluriannualità
- Sede legale in Veneto

La Lombardia inserisce il bando nelle linee guida del programma delle attività di cooperazione decentrata allo sviluppo, nel cui ambito definisce 3 elementi di valutazione suddivisi in criteri con punteggi:

- Soggetto proponente, che comprende 8 criteri tra i quali esperienza, affidabilità, radicamento nel territorio lombardo, contributo *in cash* per almeno il 15% del costo totale del progetto e altri;
- Caratteristiche (qualità) del progetto che è suddiviso in 10 criteri tra i quali rilevanza strategica, costruzione di partenariati (con particolare riferimento al coinvolgimento di imprese), rafforzamento delle capacità e valorizzazione dei partner locali, sostenibilità, coerenza interna, sinergie finanziarie, e altri;
- Elementi di plusvalore e in specifico priorità geografiche (che risultano ampie considerando la numerosità delle relazioni internazionali lombarde) e tematiche.

L'Emilia Romagna si caratterizza per non utilizzare una griglia di criteri/elementi con punteggi ma per il percorso di selezione seguente.

- Il Piano triennale stabilisce le priorità geografiche e tematiche della cooperazione
- I soggetti che intendono presentare i programmi vengono inseriti in una lista ristretta sulla base di criteri formali e delle priorità stabilite
- I soggetti definiscono programmi integrati di intervento sulla base di priorità paese/tematiche stabilite dai Tavoli Paese. Ad esempio, nel caso del tavolo paese Eritrea, è stato definito un programma integrato che continua e rafforza le azioni in specifico nella Regione del Gash Barka, nei settori dell'agricoltura e socio-sanitario, privilegiando i progetti frutto di una collaborazione coerente tra più partecipanti alla lista ristretta e al tavolo.

5. QUADRO 2 DI CONFRONTO DEI CRITERI E DEI PUNTEGGI DI VALUTAZIONE

(i criteri sono stati raggruppati per analogia)

	Regione Lombardia		Regione Toscana		Regione Veneto	
	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>
Criteri relativi al soggetto proponente	riconoscimento da parte regione, MAE, UE, Nazioni Unite	max 10			sede legale del richiedente in Regione	max 1
	esperienza specifica in materia	max 5				
	esperienza in area geografica	max 5				
	affidabilità finanziaria (bilancio certificato)	5				
	affidabilità gestionale (risultati raggiunti in precedenti progetti)	5				
	radicamento in territorio lombardo (opera almeno da due anni con coinvolgimento territorio)	max 7				
	precisione e chiarezza della documentazione	max 6				
Criteri su caratteristiche – qualità del progetto	promozione e formazione sulla cooperazione decentrata	max 5	rilevanza della proposta in termini strategici rispetto ai bisogni	max 8	ISU del Paese	max 3
	rilevanza strategica (progetto inserito in programma più vasto, collaborazione con altre regioni e ong)	max 5	congruenza tra obiettivi, azioni, risultati	max 15	area geopolitica e tipologia di intervento	max 2

	sostenibilità progetto (durabilità)	max 7	sostenibilità	max 9	tipologia (settore/tema) di intervento	1 < x < 4
	coerenza interna	6	capacità diffusione risultati	max 4	luogo di realizzazione delle attività (prevalentemente in Italia o in paese partner)	max 3
	valutazione risultati (metodologia e indicatori)	max 5	riproducibilità	max 2	pluriannualità	1
			Aspetti finanziari: chiarezza budget, pertinenza voci, costi commisurati, fattibilità	max 7		
Caratteristiche del partenariato	costruzione partenariati (partecipazione di diversi soggetti del territorio)	max 7	capacità di integrare soggetti toscani	max 3	numerosità dei soggetti che presentano il progetto	max 3
	coinvolgimento imprenditoria lombarda (senza finalità di lucro)	4	partenariato internazionale	max 3		
	rafforzamento capacità partner	max 8	valutazione partner locali rispetto loro storia, organizzazione, attività, ...	max 3		
	valorizzazione soggetti e competenze locali	max 8	partecipazione comunità immigrati	max 2		
	coinvolgimento finanziario (contributo con risorse proprie in cash per almeno 15% valore totale del progetto)	max 5	partecipazione comunità toscane presenti nel Paese di riferimento	max 2		

	sinergie finanziarie (contributo regionale non superiore a 25% e più finanziatori)	max 6	capacità di raccordo con la cooperazione italiana, europea e multilaterale	max 2		
			apporto progettuale dei partner locali	max 5		
			ricerca di soluzioni condivise	max 5		
			capacità di favorire l'azione di rete	max 5		
			capacità di reperire finanziamenti aggiuntivi	max 4		
Criteri di interesse regionale	progetti in aree territoriali coperte da protocolli d'intesa	max 4	rapporti con altre attività settoriali della regione	max 2	area geopolitica prioritaria per la Regione	max 2
	aree prioritarie	max 6	progetto scaturito dall'attività dei tavoli	max 4		
			collegamenti rispetto a progetti di iniziativa regionale	max 10		

	Regione Marche		PAT		Regione Sicilia		Regione Piemonte		
	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>	<i>critério</i>	<i>punteggio</i>	
Criteria relativi al soggetto proponente			attori dell'iniziativa	max 5	esperienza del soggetto proponente	max 10	esperienza del proponente (misurata in anni) e numerosità progetti	max 3	
Criteria su caratteristiche – qualità del progetto	tipologia di intervento (priorità settoriali e tematiche)	10 < x < 50	genesi dell'iniziativa	max 5	progetti integrati	max 5	Ricaduta sulla popolazione locale che si divide in:	max 25	
			priorità settoriali	max 5	capacità di produrre ricadute durature	max 5		- consistenza bacino di utenza	max 5
			priorità geografiche	max 5	nell'ambito di direttive del Governo nazionale	max 10		- capacità di favorire lo sviluppo autosostenibile	max 5
			coerenza interna del progetto	max 5	dettaglio del piano finanziario	max 20		- qualità progettazione	max 5
					ampiezza bacino beneficiari finali	max 10		- misurabilità degli effetti	max 5
								- sostenibilità del progetto	max 5

							Continuità con altri progetti	3
Caratteristiche del partenariato	proporzionalità inversa tra entità del contributo richiesto e attribuzione dei punti		min 10 max 50	(In Attori dell'iniziativa sono compresi i concetti di sinergia, partecipazione e cofinanziamento)	proposti da EE.LL siciliani in partenariato	max 15	Valorizzazione capacità locali che si divide in:	max 16
	Soggetti attuatori (enti pubblici, istituz.ni pubbliche e private, ONG, ONLUS, e organismi associativi con sede legale nelle Marche da almeno 2 anni)	- uno di questi soggetti	5/		progetti cofinanziati	max 20	- presenza attiva partner locali	max 3
		- due o più di questi soggetti	max 15				- attivazione risorse locali	max 3
		- partner istituzionali locali	10 cadauno				- partecipazione comunità locali nella definizione degli interventi	max 2
	- partner associativi locali	5 cadauno				- partecipazione alle attività	max 8	
	- partecipazione di un altro Stato UE	10 cadauno				Quantità e qualità delle sinergie con partner piemontesi che si divide in:	max 16	

		- partner associativi di un altro Stato UE	5 cadauno					- numero di partner piemontesi	max 2
								- partecipazione attiva	max 6
								- chiarezza ruolo partner	max 4
								- complementarità tra partner	max 4
								Collaborazioni con diverse tipologie di partner: enti volontariato e ONG; enti di formazione; associazioni di categoria; Università; ASL; PMI; EE.LL: Pro loco.	2 punti cadauno
Criteria di interesse regionale				ricadute sulla comunità trentina	max 5	partecipazione di un/a tirocinante	max 5	ricadute sulla comunità piemontese	max 6

6. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

Dalle sintesi del capitolo precedente è possibile ricavare alcuni principi/criteri che dovrebbero caratterizzare i progetti di cooperazione decentrata orientati alla costruzione di sistemi regionali e partenariati territoriali. A questo proposito si sono aggiunti alcuni elementi che non si ritrovano nei criteri regionali e chi quindi si propongono all'attenzione delle amministrazioni. I principi/criteri possono essere organizzati secondo due principali categorie:

la partecipazione al **partenariato**, che si traduce in criteri relativi a

- numerosità e qualità (partecipazione attiva con risorse e capacità, eccellenze) delle diverse tipologie di partner territoriali (mondo imprenditoriale, comunità immigrate, mondo della finanza, terzo settore, mondo della ricerca e della formazione, enti strumentali, Province ed Enti locali, ..)
- modalità di coordinamento e complementarità per garantire efficienza, efficacia e coerenza ai fini del maggior impatto possibile del progetto
- mobilitazione di risorse finanziarie, se possibile in cash, materiali (con particolare riferimento a tecnologie appropriate) e immateriali, loro sinergie/integrazioni
- ownership e partecipazione attiva del partner locale e in particolare dei beneficiari
- partecipazione e mobilitazione di soggetti e risorse nel territorio partner, e in particolare
- rapporto con le istituzioni locali in termini di governance e di coinvolgimento attivo del sistema di attori

la **qualità** progettuale che si può suddividere in

- qualità del documento di progetto (coerenza interna, congruenza attività/costi, presenza di informazioni che consentono una valutazione dei risultati in efficacia ed efficienza)
- rilevanza strategica relativamente a:
- cooperazione con paesi a basso indice di sviluppo umano
- bisogni del partner e dei beneficiari e quindi impatto previsto, in rapporto alle priorità e alle politiche delle istituzioni locali e nazionali del paese partner,
- ricadute sul territorio regionale, e in particolare creazione (ampliamento e approfondimento) di relazioni e legami duraturi tra i territori (interrelazione con i criteri del partenariato)
- rafforzamento della capacità del partner e in particolare elementi di *institution building* e/o di appoggio alla creazione di sistemi di *governance* tra istituzioni pubbliche locali e organizzazioni del settore privato e della società civile, e di rafforzamento della sussidiarietà ascendente
- coordinamento e/o integrazione in programmi di cooperazione nazionali, europei e multilaterali
- aspetti innovativi e di eccellenza
- aspetto temporale relativamente a sostenibilità, continuità dei rapporti, pluri-annualità

Di particolare interesse è indagare **il rapporto esistente tra partenariato e qualità**: il partenariato è funzionale alla qualità del progetto? E, viceversa, la qualità del progetto è funzionale al partenariato? A questo proposito si possono esprimere le seguenti riflessioni¹.

Il partenariato può essere considerato come un fine strumentale/funzionale al progetto e cioè relativamente al raggiungimento dei risultati attesi e dell'impatto previsto. In questo senso occorre indagare il rapporto ottimale tra dimensione (numerosità) e qualità del partenariato rispetto alla sua efficacia ed efficienza. Non è infatti detto che un progetto con un ampio e qualificato partenariato comporti di per sé buoni risultati in termini di efficacia ed efficienza. Può anche accadere il contrario, e cioè che maggiore è la numerosità del partenariato, maggiori risultano essere i problemi di coordinamento (i cosiddetti costi di transazione), e maggiore la probabilità di ottenere scarsi risultati (questo ad esempio è implicitamente riconosciuto nei criteri della Regione Toscana), specialmente in progetti che si sviluppano in tempi ridotti.

Il partenariato può essere considerato come un valore in sé, in considerazione dell'interesse a creare, ampliare e approfondire, e rendere duraturi i rapporti tra territori, con il probabile risultato indiretto di favorire nel tempo lo sviluppo translocale. In questo caso il progetto non si misura solo relativamente al suo impatto sullo sviluppo locale del paese partner, ma anche in termini di apertura e durevolezza delle relazioni tra sistemi territoriali. Il principio della lotta alla povertà viene qui accoppiato a quello della reciprocità e quindi della ricaduta sul territorio regionale, che è il senso più ampio del concetto del partenariato territoriale. Occorre quindi ricercare un equilibrio e una coerenza tra gli interessi geopolitici regionali e la priorità della lotta alla povertà stabilita dalla comunità internazionale, che si esplica nella priorità da dare ai paesi a basso indice di sviluppo umano. Così come occorre trovare un equilibrio dinamico tra promozione delle relazioni translocali e impatto sullo sviluppo sociale dei territori partner.

D'altra parte, come evidenziato nel primo capitolo, il partenariato viene prima e dopo del progetto. Prima, nel senso che il progetto dovrebbe essere espressione e risultato di un dialogo politico tra istituzioni e sistemi territoriali. Dopo, nel senso che il progetto dovrebbe a sua volta portare al rafforzamento di questo dialogo politico.

Si conclude il capitolo con alcuni spunti di carattere politico e pratico.

Nelle politiche regionali è data particolare rilevanza alla promozione di partenariati e sistemi territoriali "qui", mentre poca attenzione è stata prestata finora alle opportunità e ai problemi del sostenere la creazione di sistemi territoriali nei paesi Partner e le relazioni con essi. E' questo un aspetto di grande importanza che merita un approfondimento analitico e politico.

Un approfondimento merita anche la questione del rapporto tra dimensionamento dei progetti e loro efficacia. Ha senso finanziare numerosi micro progetti, soprattutto quelli orientati a creare relazioni? E' possibile valorizzarli in rete e in sostenibilità, nel quadro di programmi relativamente più strutturati?

L'elenco dei criteri di valutazione va anch'esso dimensionato e semplificato a seconda della tipologia dei progetti: non è possibile chiedere il rispetto di numerosi criteri agli enti che presentano microprogetti. D'altra parte è sempre più evidente come il peso burocratico della redazione progettuale non corrisponda molte volte alla qualità delle iniziative. Non è raro osservare che la redazione progettuale viene delegata a consulenti capaci di preparare proposte di alta qualità, senza tuttavia un reale coinvolgimento dei partner che poi dovranno realizzare le attività.

Infine, pur essendo chiaro il fine della creazione di sistemi territoriali di cooperazione, perché limitare la partecipazione ai bandi solo ai soggetti del proprio territorio? Se si considera che da un

¹ Su questi aspetti si fa riferimento ad alcune prime riflessioni che l'equipe di ricerca del CeSPI sta generando nel quadro del progetto Comparing Partnership del programma comunitario Interact, il cui leader è la Regione Toscana.

lato in un mondo globalizzato è riconosciuta la necessità dell'apertura e della concorrenza quale stimolo all'innovazione, e che dall'altro l'efficacia e l'efficienza relativamente all'impatto sulla lotta alla povertà potrebbe essere maggiore se le iniziative venissero realizzate da soggetti extra-territoriali particolarmente competenti, ne consegue l'opportunità di aprire i bandi vincolando il cofinanziamento al soggetto extra-territoriale al coinvolgimento attivo e alla valorizzazione di enti del territorio. Si perseguirebbe quindi l'apertura del sistema territoriale a risorse e capacità esterne, favorendo l'ibridazione delle conoscenze e competenze, e quindi la sua dinamicità. In tal senso va ad esempio la specifica della Regione Friuli Venezia Giulia sui soggetti idonei a presentare domanda di contributo, pur stabilendo un limite alle risorse disponibili per il co-finanziamento dei soggetti extra-territoriali².

Questa ultima considerazione è ancor più rilevante se si considerano i rapporti con i paesi partner e il principio della ownership, perché non offrire la possibilità di promuovere progetti direttamente da parte di soggetti dei territori partner?

² La Regione FVG specifica che i *Soggetti idonei a presentare domanda* possono avere la sede legale fuori dal territorio regionale o nazionale, purché il progetto venga realizzato in stretta partnership con un soggetto locale. Essi devono garantire che una parte consistente del progetto venga realizzata dalla sede operativa regionale o dal soggetto che entra in partnership con il soggetto extra-regionale. In particolare si richiede che il soggetto regionale sia attivamente coinvolto sia nella fase di programmazione del progetto che in quella di attuazione. Il coinvolgimento dovrà risultare dalla modulistica predisposta dal Servizio competente e valutabile in termini di gestione diretta e di budget (coinvolgimento nella stesura del progetto, invio volontari, gestione diretta delle attività) e comunque non essere inferiore al 40% del progetto (per progetti molto complessi e di notevole entità finanziaria, ed esempio co-finanziati da soggetti terzi, tale percentuale fa riferimento alla parte del contributo regionale). Per il biennio 2005-2006 i progetti presentati da soggetti extra-regionali potranno essere finanziati nella misura massima del 15% delle risorse disponibili annualmente a bando.