



Regione Autonoma della Sardegna

Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio
Centro Regionale di Programmazione
Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

LA COOPERAZIONE DECENTRATA IN SARDEGNA

Ricerca valutativa sull'azione regionale dal 1996 al 2010

MARZO 2012

Il presente lavoro di analisi valutativa dell'intervento regionale in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo è stato svolto nel quadro delle attività di valutazione condotte dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Autonoma della Sardegna, costituito ai sensi della Legge 144 del 17 maggio 1999.

Il lavoro è stato curato da Antonella Mandarino, componente del NVVIP.

Un ringraziamento particolare il curatore deve a Paolo Lai, funzionario regionale, per il supporto dato nell'elaborazione dei dati, e a Giorgio Garau, componente del NVVIP della Sardegna, per gli utili suggerimenti forniti nell'impostazione dell'analisi statistica e per l'attenzione posta nella lettura della versione preliminare del lavoro.

Un ringraziamento è dovuto anche a Concetta Amato, Barbara Cauli, Marco Crotti, Patrizia Farris, Giuseppina Selis e Marco Sechi, del Servizio Affari Internazionali della Presidenza della Regione Sardegna, per avere condiviso l'esperienza maturata in seno all'Amministrazione nel campo della cooperazione decentrata e avere reso disponibile il materiale utilizzato ai fini della ricerca; al Prof. Paolo Fois dell'Università di Sassari, autore della Legge regionale n. 19/96 ed ex Presidente della II Commissione permanente del Consiglio regionale, per i chiarimenti forniti sul testo della legge e sul contesto in cui la stessa era maturata; ad Andrea Stocchiero, Direttore esecutivo del CeSPI, per il feedback e i suggerimenti dati negli incontri di presentazione del lavoro.

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO 1 – Introduzione alla valutazione

- 1.1 La politica di cooperazione allo sviluppo: evoluzione del contesto
- 1.2 La valutazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo nella prassi internazionale
- 1.3 Inquadramento della valutazione della politica di cooperazione allo sviluppo in Sardegna

CAPITOLO 2 – L’azione di cooperazione allo sviluppo in Sardegna: basi normative e modalità di attuazione

- 2.1 Impostazione metodologica dell’analisi di implementazione della Legge regionale n. 19/96
- 2.2 Inquadramento normativo della politica regionale di cooperazione allo sviluppo
 - 2.2.1 Principi, finalità e ambiti di intervento
 - 2.2.2 Soggetti promotori e attuatori degli interventi
 - 2.2.3 Strumenti di attuazione
 - 2.2.4 Organizzazione
 - 2.2.5 Previsioni finanziarie
- 2.3 Le modalità attuative del Capo I della Legge regionale n. 19/96
- 2.4 Il finanziamento di progetti di cooperazione allo sviluppo presentati da soggetti pubblici e privati
 - 2.4.1 I bandi emanati fra il 1996 e il 2004
 - 2.4.2 I bandi del periodo 2005-2010
- 2.5 Riflessioni e suggerimenti

CAPITOLO 3 – La cooperazione regionale con i Paesi in via di sviluppo: analisi statistica di alcune dimensioni

- 3.1 Metodologia di analisi
- 3.2 Analisi della spesa
 - 3.2.1 Le risorse erogate con i bandi emanati fra il 1996 e il 2010

- 3.2.2 I soggetti beneficiari dei finanziamenti regionali
- 3.2.3 Le aree geografiche di intervento
- 3.3 Riflessioni e suggerimenti

CAPITOLO 4 – I progetti di cooperazione allo sviluppo finanziati nel periodo 2005-2010

- 4.1 Impostazione dell'analisi
- 4.2 Gli interventi finanziati nel periodo 2005-2010
 - 4.2.1 I settori di intervento
 - 4.2.2 La natura delle azioni finanziate
- 4.3 La costruzione delle proposte progettuali: approcci e modalità
- 4.4 I partenariati territoriali
 - 4.4.1 La composizione dei partenariati
 - 4.4.2 Il ruolo degli enti pubblici e delle imprese
- 4.5 Riflessioni e suggerimenti

INDICE DELLE TABELLE ALLEGATE

Tabella A:

- A1. Legge regionale n. 19/96 - Risorse finanziarie erogate annualmente per tipologia di soggetti beneficiari
- A2. Legge regionale n. 19/96 - Numero progetti finanziati annualmente per tipologia di soggetti beneficiari
- A3. Legge regionale n. 19/96 - Costo medio annuo dei progetti finanziati alle diverse tipologie di soggetti beneficiari

Tabella B: Legge regionale n. 19/96 - Elenco soggetti italiani beneficiari di contributi in qualità di capofila nel periodo 1996-2010

Tabella C: Legge regionale n. 19/96 - Elenco soggetti italiani beneficiari di contributi, in qualità di capofila o partner, nel periodo di programmazione 2005-2010

Tabella D: Legge regionale n. 19/96 - Elenco soggetti esteri coinvolti nei partenariati di progetto costituitisi nel periodo 2005-2010, distinti per tipologia e Paese di appartenenza

Tabella E:

- E1. Legge regionale n. 19/96 - Risorse finanziarie erogate annualmente in ciascuna macroarea

- E 2. Legge regionale n. 19/96 – Progetti finanziati annualmente in ciascuna macroarea

Tabella F: Progetti finanziati nel periodo 1996-2010 distinti per macroarea e Paese

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

PREMESSA

La Regione Sardegna promuove e finanzia attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, al fine di sostenere le iniziative avanzate dagli attori del proprio territorio e di rafforzare le relazioni partenariali con i Paesi di altre aree geografiche, in particolare dell'Area Mediterranea.

Il quadro di riferimento e principale strumento di incentivazione per l'aiuto regionale pubblico allo sviluppo è costituito dalla Legge regionale 11 aprile 1996, n. 19 recante "Norme in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e di collaborazione internazionale".

Grazie alla Legge regionale n. 19/96, attraverso una serie di bandi emanati annualmente, nell'arco temporale compreso fra il 1996 e il 2010 la Regione ha finanziato 673 progetti, attuati in 74 differenti Paesi da parte di università, istituti di ricerca, organizzazioni non governative, associazioni di volontariato, enti locali, imprese private.

Nel periodo considerato, è possibile riconoscere due distinte fasi, caratterizzate da impostazioni programmatiche differenti: il periodo 1996-2004, in cui l'Amministrazione regionale, attraverso il finanziamento di un gran numero di interventi, ha privilegiato il sostegno ai soggetti operanti sul territorio regionale nel campo della cooperazione allo sviluppo; il periodo 2005-2010, in cui la Regione, nel quadro di più ampie scelte strategiche relative alla propria azione internazionale, ha inteso concentrare il proprio sostegno su pochi, qualificati progetti e sulla costruzione di partenariati territoriali, sia a livello regionale che con omologhe istituzioni dei Paesi esteri.

Una terza fase, avviata di recente e tuttora in corso, vede la Sardegna impegnata nella realizzazione di un sistema regionale della cooperazione decentrata, basato sul dialogo con gli attori locali e sull'inquadramento dell'azione regionale rispetto alle altre iniziative di cooperazione attuate sul suo territorio, ai principi e ai criteri di efficacia dell'aiuto definiti in sede nazionale e internazionale.

Tale processo di revisione strategica e programmatica dell'assistenza regionale allo sviluppo è supportato da tre iniziative, portate avanti parallelamente dal Servizio Affari Internazionali della Presidenza della Giunta regionale¹:

- l'organizzazione di momenti di ascolto e confronto con i diversi soggetti territoriali impegnati attivamente in azioni di cooperazione, attraverso un ciclo di seminari condotti con la collaborazione del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)²;
- la costituzione di un Tavolo regionale della Cooperazione decentrata³, in cui elaborare una visione condivisa del sistema della cooperazione decentrata in Sardegna;

¹ Il Servizio Affari Internazionali della Presidenza della Regione Autonoma della Sardegna è la struttura responsabile dell'attuazione della Legge regionale 11 aprile 1996, n. 19.

² Fra il dicembre 2010 e il novembre 2011 sono stati svolti tre incontri seminariali i cui risultati sono contenuti nel Rapporto *Partecipare per cooperare tra territori nel mondo* a cura di Andrea Stocchiero, **disponibile su**

- l'affidamento al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Sardegna di una ricerca valutativa sull'azione regionale in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo dall'approvazione della Legge regionale n. 19/96.

L'avvio di percorsi di apprendimento e condivisione con i soggetti pubblici e privati operanti in tema di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e l'istituzionalizzazione di momenti di consultazione e coinvolgimento mirano a rafforzare i legami fra la Regione e il suo territorio e ad incoraggiare la partecipazione attiva nella definizione di principi, criteri e strumenti della cooperazione.

L'analisi valutativa affidata al Nucleo ha invece lo scopo di generare conoscenza sull'intervento regionale in materia di cooperazione allo sviluppo e di fornire ai decisori politici e dirigenti amministrativi elementi informativi e di giudizio utili alla riflessione strategica in atto e, in prospettiva, a migliorare la qualità e l'efficacia della programmazione.

Il presente Rapporto contiene i risultati della ricerca valutativa condotta dal Nucleo. Esso è strutturato in quattro Capitoli:

- il Capitolo 1 presenta il contesto generale in cui si inquadra la politica di cooperazione allo sviluppo attuata dalla Regione Sardegna ed esplicita il disegno della ricerca, gli interessi cognitivi e le scelte metodologiche adottate;
- il Capitolo 2 contiene un'analisi di implementazione della politica regionale di cooperazione allo sviluppo. In esso è ricostruito il disegno originario della policy, attraverso un'esegesi del testo della Legge regionale n. 19/96, e sono poi descritte le procedure amministrative adottate negli anni per attuarlo, al fine di confrontare i contenuti normativi con quanto è stato concretamente attuato, rilevare punti di debolezza nel disegno della politica e nella sua implementazione e individuare margini di miglioramento dell'intervento regionale;
- il Capitolo 3 presenta i dati sugli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati a seguito dei bandi emanati fra il 1996 e il 2010, ed alcune elaborazioni statistiche riferite alle risorse finanziarie impiegate, ai soggetti coinvolti e alle aree geografiche destinatarie degli interventi;
- il Capitolo 4 contiene un'analisi qualitativa dei progetti di cooperazione finanziati nella fase di programmazione 2005-2010, che mira a dare una risposta a tre domande valutative formulate di concerto con i responsabili della programmazione: 1) cosa è stato realmente finanziato sui bandi emanati dalla Regione fra il 2005 e il 2010? 2) quali approcci e modalità sono state seguite dagli attori nella costruzione dei progetti? 3) quali caratteristiche hanno i partenariati attivati?

Una scelta adottata nella stesura del Rapporto è stata quella di mantenere chiaramente separati nel testo gli elementi conoscitivi oggettivi – informazioni ed evidenze derivanti dall'analisi

³ Deliberazione della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna n. 27/1 del 1 giugno 2011, avente ad oggetto *Costituzione del Tavolo della Cooperazione decentrata della Regione Sardegna*.

documentale, dall'elaborazione di dati o da interviste a testimoni privilegiati – dalle conclusioni e giudizi svolti dal valutatore. A tal fine ciascun capitolo presenta un'introduzione, che chiarisce l'impostazione metodologica dell'analisi e le sue finalità, e una parte conclusiva, che contiene le riflessioni e i suggerimenti rivolti ai decisori.

Per un maggior approfondimento dell'informazione, il Rapporto presenta in allegato una serie di tabelle contenenti le più significative elaborazioni di dati. Inoltre, esso è corredato da un indice bibliografico di saggi e documenti metodologici in materia di valutazione e di atti normativi e di orientamento strategico in materia di cooperazione allo sviluppo consultati ai fini della ricerca.

CAPITOLO 1 – Introduzione alla valutazione

1.1 La politica di cooperazione allo sviluppo: evoluzione del contesto

Le politiche di cooperazione allo sviluppo hanno conosciuto una profonda evoluzione negli ultimi vent'anni. I mutamenti hanno interessato tanto i principi e gli obiettivi alla base delle attività di cooperazione, quanto gli attori coinvolti e le modalità di interazione e di intervento.

Con l'adozione della Dichiarazione del Millennio da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2000)⁴, la comunità internazionale si è data un quadro di valori, principi e obiettivi in tema di diritti umani e libertà fondamentali, eliminazione della povertà estrema nelle sue diverse dimensioni, sviluppo sostenibile. I cosiddetti MDG, Millennium Development Goals – obiettivi quantificati e scadenziati – ispirano oggi l'azione di cooperazione dei governi che, per far fronte alle nuove sfide e rispettare gli impegni assunti, hanno elaborato documenti strategici e piani d'azione sia a livello nazionale che sovranazionale.

Tale cambiamento di paradigma è andato di pari passo con una crescente diversità e pluralità dei soggetti coinvolti. Per effetto del diffondersi nella società civile di una cultura della cooperazione e di una maggiore volontà di impegno personale, ma anche per la consapevolezza, acquisita a diversi livelli istituzionali, della necessità di sostenere le politiche di aiuto facendo appello a tutte le risorse e capacità, attori non statali e autorità locali hanno acquisito un ruolo sempre più rilevante nell'azione internazionale di cooperazione allo sviluppo. Accanto alla cooperazione tradizionale condotta dai governi centrali, si è così sviluppata una nuova modalità di cooperazione allo sviluppo, focalizzata sugli attori del territorio: la “cooperazione decentrata”, definita dal Ministero degli Affari Esteri italiano (MAE)⁵ come «*l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali, singolarmente o in consorzio tra di loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con le omologhe istituzioni dei Paesi in via di sviluppo favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio*». Numerosi documenti, strategici e programmatici, emanati a livello nazionale, comunitario e internazionale, riconoscono il valore aggiunto delle autorità locali (Regioni, Province, Comuni) e delle organizzazioni della società civile (ONG, associazioni, università, fondazioni, imprese, ecc.) nel dare impulso ai processi di sviluppo e ne incoraggiano la capacità d'iniziativa e la partecipazione attiva nelle varie fasi del processo decisionale.

⁴ Nazioni Unite, Assemblea Generale (2000), *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite*, A/RES/55/2, <http://www.onuitalia.it/calendar/millenniumassembly/unmildec.html>.

⁵ Cfr.: Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (2000), *Linee di indirizzo e modalità di attuazione della collaborazione della DGCS con le Regioni e gli Enti locali*, documento approvato nel marzo 2000 dal Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

D'altra parte, l'accresciuta complessità indotta dal moltiplicarsi degli attori, delle iniziative e delle relazioni e l'importanza, ma anche la difficoltà, in un contesto globale caratterizzato da crisi economiche e finanziarie, di rispettare gli impegni assunti dalla comunità internazionale dei "donatori" ha fatto sorgere l'esigenza di definire nuove regole, di azione e interazione, finalizzate a massimizzare la qualità e l'efficacia degli aiuti. A livello internazionale, con la Dichiarazione di Parigi (2005) e il Programma d'azione di Accra (2008)⁶, paesi donatori e paesi destinatari hanno condiviso cinque fondamentali principi e relativi indicatori sull'efficacia dell'aiuto – titolarità, allineamento, armonizzazione, gestione per risultati, mutua responsabilità⁷ – e approvato un quadro di impegni per concretizzare obblighi e responsabilità. A livello comunitario, rafforzare l'efficacia degli aiuti è divenuto un obiettivo essenziale del programma di lavoro dell'Unione europea, che oltre ad istituire uno specifico strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo⁸, ha approvato diversi documenti di strategia volti a definire programmi coerenti e sinergici, a concentrare gli aiuti rispetto ad obiettivi prioritari e differenziati in funzione dei contesti e delle esigenze di sviluppo, a rafforzare il dialogo fra gli attori e la governance locale. A livello nazionale, il Ministero degli Affari Esteri italiano ha emanato linee guida e indirizzi di programmazione con la finalità di portare a sistema e massimizzare l'impatto delle iniziative condotte dalle Regioni e dagli Enti locali (REL), mentre nel mondo delle ONG è acceso il dibattito sulle forme, i principi e i criteri che devono ispirare la collaborazione fra attori per raggiungere i migliori risultati.

In questo scenario di nuove dinamiche istituzionali e operative, le Regioni si trovano a dover gestire una grande complessità legata alla propria azione di cooperazione internazionale: incoraggiare e sostenere i processi in atto sul proprio territorio; valorizzare le competenze e le iniziative dei diversi attori; rafforzare la capacità di dialogo e di lavoro comune; dare maggiore sistematicità e organicità agli interventi, in coerenza sia con altre politiche regionali, come la

⁶ *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et Programme d'action d'Accra*. http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_1,00.html. Il Programma d'azione approvato nell'ambito del terzo Forum di Alto Livello (High Level Forum - HLF) sull'efficacia dell'aiuto tenutosi ad Accra (Ghana) il 4 settembre 2008 aveva la finalità di accelerare e amplificare l'attuazione della Dichiarazione sull'efficacia dell'aiuto assunta nell'ambito del secondo HLF (Parigi, 2005). Per i più recenti sviluppi sul dibattito internazionale in tema di efficacia dell'aiuto allo sviluppo, vedi inoltre la dichiarazione assunta dai partecipanti al quarto HLF svoltosi dal 29 novembre al 1° dicembre 2011 a Busan (Corea del Sud). www.busanhlf4.org.

⁷ La Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto dà la seguente definizione di questi principi: 1. Appropriazione (ownership): i Paesi destinatari dell'aiuto esercitano un reale controllo sulle loro politiche e strategie di sviluppo e assicurano il coordinamento dell'azione di aiuto allo sviluppo; 2. Allineamento (alignment): i Paesi donatori allineano le loro politiche di sviluppo alle strategie, istituzioni e procedure dei Paesi destinatari dell'aiuto; 3. Armonizzazione (harmonization): le azioni dei Paesi donatori sono tra loro meglio armonizzate e più trasparenti, per conseguire nell'insieme una maggiore efficacia; 4. Gestione per risultati (managing for results): gestire le risorse e migliorare i processi decisionali per conseguire risultati; 5. Mutua responsabilità (mutual accountability): i donatori e i loro partner sono responsabili dei risultati ottenuti in termini di sviluppo.

⁸ Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che *istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo*. GUCE L 378 del 27 dicembre 2006.

cooperazione territoriale, le politiche per l'immigrazione e quelle per l'internazionalizzazione delle imprese, sia con altri programmi sostenuti a livello nazionale e comunitario, sia, ancora, con i piani e i programmi dei paesi riceventi.

Per la Sardegna, come per le altre Regioni, il percorso verso l'affermazione di una politica regionale dell'aiuto coerente, integrata ed efficace, fondata sulla partecipazione e il dialogo fra tutti i soggetti coinvolti è ancora, inevitabilmente, un percorso sperimentale, di apprendimento continuo e di ricerca di nuove metodologie di interazione e di intervento. Per sostenere tale percorso e i processi decisionali e gestionali che l'accompagnano, disporre di dati e valutazioni sulla cooperazione allo sviluppo risulta fondamentale, al pari del confronto e della messa in comune delle esperienze maturate dagli attori territoriali.

1.2 La valutazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo nella prassi internazionale

La valutazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo è una prassi affermata negli ultimi vent'anni, di pari passo con l'accresciuta consapevolezza della necessità di orientare l'intervento pubblico allo sviluppo verso la massima efficacia e razionalizzazione. Essa è oggi orientata da un quadro di principi, criteri metodologici e standard di qualità, inizialmente formulati nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e, in seguito, ripresi e sviluppati anche dalla Commissione europea⁹ e dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (DGCS MAE)¹⁰.

Il Development Assistance Committee dell'OCSE, nel documento *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance* definisce la valutazione come «*la formulazione di un giudizio, il più possibile sistematico e oggettivo, su un progetto, un programma o una politica, in fase di realizzazione o già completata, sul suo disegno, la sua attuazione e i suoi risultati. Una valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili e consentire l'integrazione delle lezioni apprese nei processi decisionali dei Paesi donatori e dei Paesi riceventi*». ¹¹

In risposta al suo mandato, che è quello di rafforzare in termini di efficacia e di efficienza le politiche di aiuto allo sviluppo, il DAC ha definito anche un insieme di principi guida afferenti diversi aspetti della programmazione e gestione dell'aiuto. Tra questi, quelli riferiti alla valutazione riguardano, in particolare, il principio dell'imparzialità e dell'indipendenza del processo valutativo dai processi di *policy making* e di gestione e attuazione dell'intervento pubblico, il principio secondo cui il processo di valutazione dovrebbe essere aperto quanto più

⁹ Communauté européenne (2006), *Méthodologie d'Évaluation de l'Aide Extérieure de la Commission Européenne*, Volumes 1: *Bases méthodologiques d'évaluation*; 2: *Guide d'évaluation géographique et thématique*; 3: *Guide d'évaluation de projet et programme*; 4: *Outils d'évaluation*. http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm.

¹⁰ Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (2002), *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo*, 2002.

¹¹ OECD, Development Assistance Committee (1991), *DAC Principles for Evaluation of Development assistance*, Paris, 1991.

possibile e i risultati ampiamente disponibili, e il principio dell'utilità e dell'utilizzo delle valutazioni, che implica la restituzione di feedback ai decisori politici e ai manager dei programmi.

Sempre nell'ambito del DAC, ad opera del Network on Development Evaluation¹² sono stati identificati, e in seguito rivisitati sulla base dell'esperienza di Paesi donatori e riceventi, alcuni requisiti chiave (Quality Standards)¹³ per migliorare la qualità del processo valutativo e dei suoi risultati. Alcuni di questi hanno rappresentato un quadro di riferimento per la presente valutazione e per questo ci appare utile richiamarli. Essi sono: a) la chiara spiegazione della *ratio*, dello scopo e dell'uso che si intende fare della valutazione; b) la definizione degli obiettivi cui essa è rivolta in termini di conoscenze da acquisire; c) la circoscrizione dell'ambito della valutazione, con riferimento al periodo temporale coperto, ai fondi spesi, alle aree geografiche, ai gruppi target, e altre dimensioni da considerare; d) la traduzione degli obiettivi della valutazione in domande specifiche e rilevanti; e) l'approccio e le metodologie più appropriate per la valutazione da intraprendere e, infine, f) alcune norme per redigere i Rapporti e per stabilire meccanismi di feedback nei confronti di tutte le parti coinvolte.

Quanto agli scopi della valutazione, il DAC ne indica principalmente due, che possono essere presenti in alternativa o contemporaneamente:

- migliorare la formulazione e l'attuazione di una politica, di un programma o di una procedura: in presenza di fondi scarsi rispetto ai bisogni, tutti i potenziali portatori di interesse (*stakeholder*¹⁴) devono essere messi in grado di trarre massimo profitto dall'esperienza per ottimizzare l'uso delle risorse. In questo caso, la valutazione fornisce evidenze, conclusioni e raccomandazioni su specifici aspetti dell'intervento, quali gli strumenti di attuazione, le modalità di gestione, ecc.
- rendere conto dell'utilizzo delle risorse impiegate e dei risultati, in un'ottica di trasparenza verso gli stakeholder del Paese donatore e dei Paesi riceventi. Il concetto di rendicontazione utilizzato nei "*DAC principles*" riguarda l'analisi degli effetti dell'assistenza allo sviluppo, ovvero realizzazioni, risultati e impatti, e la valutazione dell'intervento attuato secondo criteri di efficacia, efficienza, rilevanza e sostenibilità¹⁵.

¹² Il Network on Development Evaluation è un organismo di supporto al DAC, il cui mandato è quello di "*aumentare l'efficacia dei programmi internazionali di sviluppo attraverso il supporto a valutazioni robuste, informate e indipendenti*".

¹³ OECD, Development Assistance Committee (2010), *DAC Guidelines and Reference Series – Quality Standard for Development Evaluation*, www.oecd.org/dac/evaluationnetwork.

¹⁴ Il *Glossario dei principali termini utilizzati negli ambiti valutazione e gestione basata sui risultati*, versione italiana dell'omonimo documento OCSE/DAC (www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/documents), dà la seguente definizione di stakeholders: « *Enti, organizzazioni, gruppi o individui che hanno interesse diretto o indiretto in un intervento di sviluppo o nella sua valutazione*».

¹⁵ Cfr. definizioni in *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance* (1991), Cap. II "Purpose of evaluation"; e *DAC Guidelines and Reference Series – Quality Standard for Development Evaluation* (2010), Cap. 2.1 "Rationale and purpose of the evaluation". OECD, Development Assistance Committee.

1.3 Inquadramento della valutazione della cooperazione allo sviluppo in Sardegna

La ricerca valutativa condotta dal NVVIP sull'intervento regionale in materia di cooperazione allo sviluppo dal 1996 ad oggi assume a riferimento le metodologie e gli schemi valutativi suggeriti dalle manualistica citata, ma è, in tutti i sensi, una "valutazione su misura"¹⁶, costruita in funzione delle esigenze espresse dal committente, il Servizio Affari Internazionali della Presidenza della Regione Sardegna, della struttura dell'intervento regionale e delle risorse disponibili per la valutazione.

Come accennato in premessa, l'Amministrazione regionale ha manifestato nel corso del 2010 la volontà di ripensare strategicamente la propria azione in materia di aiuti allo sviluppo, per adeguarla e qualificarla rispetto ai molti cambiamenti intervenuti nel contesto nazionale e internazionale e sul proprio territorio. In quest'ottica, è apparsa evidente la necessità, in particolare, di arrivare all'elaborazione di un documento programmatico pluriennale in cui portare a sintesi priorità strategiche territoriali e tematiche, coerenza con i principi e i criteri sull'efficacia degli aiuti fissati a livello internazionale, coordinamento con altri interventi sostenuti a livello nazionale e comunitario, inquadramento delle azioni nell'ambito di piani e programmi dei paesi riceventi.

Proprio per supportare l'elaborazione del documento programmatico, è stato richiesto al NVVIP di valutare l'attività pregressa e di fornire suggerimenti e indicazioni utili a migliorare la futura programmazione. L'esigenza posta dall'Amministrazione è stata quindi fin dall'inizio un'esigenza di apprendimento: conoscere ciò che è stato fatto, disporre di analisi e giudizi sulle attività passate, trarre lezioni dall'esperienza per assumere in futuro scelte più informate e consapevoli.

Per definire in maniera specifica il mandato e organizzare un piano di lavoro, il NVVIP ha svolto due primi incontri con i funzionari responsabili della programmazione. Nel corso degli incontri, è stato possibile identificare tre principali questioni da porre al centro della valutazione:

1. le modalità attuative della politica, per individuare eventuali variazioni migliorative nell'elaborazione delle linee programmatiche e nelle procedure di erogazione dei finanziamenti;
2. gli interventi finanziati sulla legge attraverso i bandi pubblici annuali, per disporre di maggiori informazioni sui soggetti e i territori beneficiari e verificare la coerenza delle azioni ammesse a finanziamento rispetto alle priorità strategiche individuate nei bandi;
3. i processi attivati sul territorio dagli attori beneficiari dei finanziamenti nel periodo 2005-2010, in particolare i processi partenariali e le modalità di costruzione dei progetti dal punto di vista del coinvolgimento dei reali centri di competenza e di tutti gli *stakeholder*.

¹⁶ Rossi P.H., Freeman H, Lipsey M.W. "Costruire le valutazioni su misura", in *Classici della Valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli Editore, 2007.

La valutazione è stata affidata ad un componente del NVVIP, che avrebbe svolto l'incarico esclusivamente con risorse interne.

La messa a fuoco dei contenuti della ricerca valutativa è avvenuta gradualmente, a partire dalla ricognizione sistematica dei documenti ufficiali e non ufficiali relativi all'attività svolta dalla Regione in materia di cooperazione allo sviluppo e dalle informazioni acquisite direttamente tramite interviste rivolte a funzionari della Regione responsabili dell'attuazione della legge e al suo estensore, il Prof. Paolo Fois.

Lo studio del contesto ha consentito di valutare la valutabilità del primo ambito di interesse e di svolgere un'analisi di implementazione della politica regionale che ha coperto l'intero arco temporale di attuazione della Legge regionale n. 19/96, dalla sua approvazione fino al bando 2010, ultimo emanato all'atto di avvio della ricerca.

L'esplorazione del primo ambito di interesse ha fatto emergere due aspetti problematici, che hanno condizionato l'approccio seguito nell'affrontare la seconda questione valutativa. La mancanza di dati omogenei e completi sui progetti finanziati e il carattere vago e impreciso degli obiettivi che hanno orientato la spendita delle risorse: come si vedrà in seguito, infatti, l'intervento regionale in materia di cooperazione allo sviluppo non è stato concepito fin dall'inizio come un programma organico di interventi indirizzati verso obiettivi chiari e misurabili. Il primo problema è stato superato mettendo mano ad un lungo lavoro di revisione, sistematizzazione ed integrazione dei dati, che ha portato alla creazione di un data base relativo ai 673 progetti finanziati con gli avvisi pubblici emanati fra il 1996 e il 2010 e consentito di svolgere una serie di elaborazioni statistiche su alcune significative dimensioni. Quanto al secondo problema, è stato chiaro fin dall'inizio che non avrebbe potuto essere svolta l'analisi di coerenza richiesta, utilizzando approcci metodologici tradizionali. Tuttavia, si è ritenuto opportuno studiare un approccio valutativo che fosse funzionale a far emergere evidenze, riflessioni e orientamenti utili al processo cognitivo intrapreso. E' stata così ricercata una chiave di lettura e di classificazione degli interventi che *a posteriori* riconducesse le azioni finanziate ad alcuni obiettivi di cooperazione non esplicitati dal management ma di fatto implicitamente assunti dagli attori del territorio beneficiari degli aiuti. Questo tipo di analisi è stata svolta con riferimento ai soli progetti ammessi a contributo nel periodo 2005-2010 per due ragioni: la prima è l'esistenza, in questa fase di programmazione a differenza della precedente, di linee guida che avrebbero dovuto orientare gli attori del territorio nella presentazione dei progetti; la seconda è la disponibilità di materiale documentario sulla natura degli stessi.

Per quanto riguarda la terza questione sollevata dal committente, infine, un limite metodologico importante con cui si è dovuto fare i conti è stato rappresentato dall'impossibilità, per ragioni di tempo e di risorse umane e finanziarie, di indagare la natura dei processi partenariali raccogliendo informazioni e opinioni direttamente dai soggetti coinvolti, in entrambi i Paesi partner. I risultati delle elaborazioni condotte sui progetti finanziati e le molte informazioni contenute nella modulistica compilata dai beneficiari, hanno tuttavia incoraggiato a ricercare, sistematizzare e restituire ai decisori alcune evidenze sulle caratteristiche e il comportamento degli attori. Alla base di questa scelta, la convinzione che, pur con i limiti qualitativi legati all'approccio utilizzato, l'informazione prodotta e le riflessioni scaturite possano comunque contribuire a migliorare il

processo attuativo della politica e la definizione delle procedure di selezione e valutazione delle proposte progettuali. Per svolgere questa parte della ricerca valutativa si è reso necessario lo studio di bibliografia tematica e degli atti adottati a livello nazionale, europeo e internazionale in materia di cooperazione allo sviluppo; ma è stato di stimolo al Nucleo anche il dibattito sui criteri di efficacia dell'aiuto portato avanti nell'ambito dei seminari organizzati dalla Presidenza in collaborazione con il CeSPI fra il 2010 e il 2011.

CAPITOLO 2 – L’azione di cooperazione allo sviluppo in Sardegna: basi normative e procedure di attuazione

2.1 Impostazione metodologica dell’analisi di implementazione della Legge regionale n. 19/96

Spesso accade che i decisori pubblici abbiano a disposizione poche informazioni utili per capire le modalità di attuazione delle politiche cui hanno dato impulso¹⁷.

I diversi elementi che entrano in gioco nel processo attuativo di una politica o di un programma – la disponibilità di risorse, gli interessi delle parti coinvolte, i cambiamenti organizzativi, le visioni e le interpretazioni dei soggetti che si avvicendano a livello istituzionale o amministrativo – possono determinare una distanza tra le finalità che hanno mosso un certo intervento pubblico e le attività realizzate. Altresì, un’evoluzione di scenario può richiedere di correggere o rivedere l’impostazione data ad una politica o ad un programma, al fine di adeguare gli obiettivi e gli strumenti attuativi ai nuovi bisogni e priorità.

In queste situazioni, disporre di dati e informazioni sulle modalità con cui un’idea di policy si è tradotta concretamente in attività e servizi – in sostanza come si è passati dalle intenzioni alle azioni – è invece di fondamentale importanza per ogni riflessione strategica volta a migliorare la qualità e l’efficacia di un programma o di una policy.

L’analisi svolta nel presente Capitolo risponde all’esigenza di ricostruire, innanzitutto, il contesto normativo e operativo in cui è nata e si è sviluppata la politica regionale di cooperazione allo sviluppo, per capire come è stato interpretato e attuato il mandato, rivelare le logiche di intervento, riflettere su eventuali punti di debolezza nel disegno originario o nella sua concreta traduzione in azioni.

2.2 Inquadramento normativo della politica regionale di cooperazione allo sviluppo

La cooperazione istituzionale allo sviluppo nasce in Sardegna con la Legge regionale 11 aprile 1996, n. 19 recante *Norme in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e di collaborazione internazionale*. La legge fu approvata a seguito della legge nazionale 49/87¹⁸, che per la prima volta riconosceva alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali un ruolo propositivo ed attuativo nell’azione governativa di cooperazione allo sviluppo.

Il Capo I della legge 19/96 – che verrà esaminato esaustivamente nei sottoparagrafi seguenti – contiene disposizioni sulla partecipazione della Regione alle attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e sostanzia l’idea di policy. Il Capo II inquadra invece la partecipazione regionale

¹⁷ Cfr. *Progetto Valutazione*, www.prova.org.

¹⁸ Legge 26 febbraio 1987, n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo* pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 1987, Supplemento ordinario n. 1.

ai progetti di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale (art. 15) e ai progetti di cooperazione con altre regioni ed enti locali europei e mediterranei (art. 16)¹⁹. Esso è stato inserito nella legge, come una sorta di appendice, per necessità contingenti, in particolare per dare un quadro normativo e copertura finanziaria agli impegni sottoscritti nell'ambito della Convenzione con il CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions)²⁰ e all'Accordo sulla Desertificazione, nonché agli impegni derivanti dalla partecipazione all'Accordo IMEDOC²¹.

L'esame del Capo I della Legge regionale n. 19/96 rappresenta il primo step dell'analisi di implementazione della politica regionale in materia di cooperazione allo sviluppo e ha lo scopo di chiarire e sistematizzare gli elementi salienti dell'impianto legislativo. Il criterio di lettura scelto per l'analisi normativa è la chiarezza e certezza²² delle disposizioni relative a:

- i principi, che ispirano la legge, le finalità che essa persegue e gli ambiti di intervento;
- i soggetti promotori e attuatori degli interventi e il ruolo ad essi attribuito;
- gli strumenti di attuazione;
- la struttura organizzativa deputata all'attuazione della legge.

Poiché la legge non è strutturata secondo categorie omogenee, l'individuazione degli elementi sopra elencati è stata effettuata attraverso un esercizio di scomposizione e razionalizzazione del dettato dei 14 articoli di cui si compone il Capo I, finalizzato ad una migliore comprensione delle singole disposizioni.

2.2.1 Principi, finalità e ambiti di intervento

La Legge 19/96 esplicita all'art. 1 i principi e le finalità che ispirano l'azione regionale di cooperazione allo sviluppo: «*La Regione, al fine di promuovere la cultura della pace e della solidarietà tra i popoli, specie nell'ambito della regione mediterranea, partecipa alle attività di cooperazione allo sviluppo ed ai progetti di collaborazione internazionale in conformità ai principi contenuti nella legislazione statale nonché negli atti internazionali e comunitari in*

¹⁹ Cfr. Art. 16, comma 1: «*Nel rispetto delle norme internazionali, comunitarie e statali in materia, la Regione partecipa, promuovendone altresì la realizzazione, ai progetti di cooperazione con altre regioni ed enti locali europei e mediterranei, con particolare riferimento ai progetti concordati nell'ambito dell'Associazione delle Regioni d'Europa, della Conferenza delle Regioni periferiche e marittime d'Europa, dell'accordo IMEDO del 9 maggio 1995 e della Carta del Bacino del Mediterraneo*».

²⁰ La Conferenza delle Regioni Marittime Periferiche riunisce 160 regioni appartenenti a 28 differenti Paesi. <http://www.crpm.org/fr/index.php>

²¹ L'Accordo IMEDOC (Isole del MEDiterraneo OCCidentale) è stato siglato il 9 maggio 1995 fra la Sardegna, la Corsica e le Isole Baleari.

²² Il termine "certezza" è qui utilizzato con riferimento al principio giuridico in base al quale una norma deve essere formulata in modo chiaro ed essere soggetta ad una interpretazione univoca.

materia». Si tratta di principi e finalità generici, che lasciano un ampio margine alla definizione, in sede programmatica, di obiettivi più specifici.

Molto circostanziata risulta, invece, l'individuazione degli ambiti di intervento e delle attività da porre in essere, anche se, come si evince dai ripetuti richiami inseriti nell'articolato, la sfera d'azione regionale è ritagliata in gran parte all'interno dell'attività di cooperazione definita a livello centrale e appare fortemente condizionata dalla necessità di garantire la conformità e il rispetto dei principi, della legislazione, degli indirizzi programmatici statali (articoli 2, 4, 5, 7, 8, 15, 16), nonché il raccordo amministrativo e informativo con la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (DGCS MAE), (articoli 3, 6). Cercando di sistematizzare i contenuti della legge, è possibile accorpate in sei categorie le attività di cooperazione e sviluppo attraverso cui la Regione esprime il suo impegno:

- a) le tipologie di attività elencate al comma 1 dell'art. 2²³, alcune delle quali normate in dettaglio nei successivi articoli 7 (attività di educazione allo sviluppo), 8 (attività di formazione) e 11 (sostegno alle attività delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato);
- b) gli interventi straordinari *destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni* (art. 1, comma 2);
- c) i progetti di intervento riguardanti settori di specifica competenza regionale (art. 4);
- d) le attività di informazione (art. 6);
- e) le iniziative per favorire la partecipazione delle imprese sarde ad attività di cooperazione e di collaborazione internazionale (art. 14);

²³ a) l'attuazione di iniziative, anche di carattere finanziario, atte a consentire il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1;

b) l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo;

c) la formazione professionale e la promozione sociale di cittadini dei Paesi in via di sviluppo "in loco", in altri Paesi in via di sviluppo e in Italia, anche ai fini della Legge 30 dicembre 1986, n. 943, e la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo;

d) il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee, anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei Paesi in via di sviluppo;

e) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, per assicurare un'effettiva tutela dei diritti umani nonché per promuovere lo sviluppo culturale e sociale della donna attraverso la sua diretta partecipazione ai processi decisionali e politici nei Paesi in via di sviluppo;

f) la promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani.

- f) l'istituzione di borse di studio²⁴ (art. 9) e l'impegno a promuovere, d'intesa con il MAE e le Università della Sardegna e per il tramite degli ERSU²⁵, la costituzione del Collegio Mediterraneo Universitario (art. 10).

La legge disciplina le modalità attuative di ogni tipologia di attività sotto il profilo dei rapporti con lo Stato. Riassumendo, è possibile ricondurre tali modalità a tre categorie.

Una prima modalità è rappresentata dalla partecipazione alle iniziative promosse dalla DGCS MAE in tutti gli ambiti di attività elencati al comma 1 dell'art. 1. Una seconda è l'intervento diretto, e autonomamente deciso, nel caso delle situazioni di particolare gravità configurate al comma 2 dell'art. 1 e per la realizzazione di progetti in settori di specifica competenza regionale (articoli 4 e 5). Una terza modalità prevede che l'intervento regionale sia attuato previo accordo o raccordo amministrativo e informativo con la DGCS MAE²⁶. Tale modalità è oggi superata in ragione della crescente autonomia rispetto al livello statale guadagnata dalle Regioni nelle attività di cooperazione decentrata. Pur tuttavia, un raccordo fra l'azione regionale e quella statale è stato mantenuto nell'ambito dell'Osservatorio Internazionale Cooperazione Sviluppo (OICS) in cui la Sardegna figura tra i soci fondatori e con cui è in atto attualmente una convenzione per la gestione dell'Accordo di Programma Quadro "Paesi del Mediterraneo"²⁷.

2.2.2 Soggetti promotori e attuatori degli interventi

I soggetti promotori di iniziative, individuabili dall'esame dell'articolato, sono gli enti locali e i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio regionale nelle attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ovvero:

- le organizzazioni non governative (ONG) operanti in Sardegna nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo che abbiano ottenuto il riconoscimento di idoneità di cui all'art. 28 della Legge 26 febbraio 1987, n. 49,

²⁴ L'istituzione di borse di studio è prevista dalla legge in favore di giovani residenti nell'Isola o figli di emigrati sardi all'estero o giovani provenienti dai Paesi in via di sviluppo.

²⁵ Acronimo per Enti Regionali per il Diritto allo Studio Universitario.

²⁶ Più specificatamente: a) nel caso di proposte di iniziativa avanzate dagli enti locali e da soggetti pubblici e privati operanti sul territorio regionale nelle attività di cooperazione allo sviluppo, assicurando nei rapporti con il MAE il necessario raccordo amministrativo e informativo (art. 3); b) nel caso di propri progetti di intervento, riguardanti settori di specifica competenza regionale (articoli 4 e 5), assicurando il rispetto degli indirizzi programmatici stabiliti dal CIPE e previa stipula di una Convenzione con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAE; c) nel caso di attività di informazione (art. 6), assicurando una costante canalizzazione delle informazioni raccolte nei confronti della DGCS del MAE; e infine d) nel caso di attività di educazione allo sviluppo (art.7) e di attività di formazione (art. 8), formulando proposte – per le attività di formazione con cadenza annuale – alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAE.

²⁷ Vedi, oltre, Paragrafo 1.3.

- le associazioni di volontariato riconosciute in base alla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39, aventi nel proprio statuto, tra le finalità, anche quella della cooperazione allo sviluppo,
- le università, gli enti e gli istituti di ricerca,
- le imprese aventi sede nella regione.

Soggetti attuatori delle iniziative ai sensi della legge, possono essere, oltre ai soggetti sopraelencati, anche gli enti strumentali della Regione.

La Legge regionale n. 19/96 riconosce a tutti i soggetti attivamente impegnati nella cooperazione allo sviluppo un diritto di iniziativa (art. 3) e di partecipazione, nelle forme stabilite, all'attuazione degli interventi nei settori di specifica competenza regionale (articoli 4 e 5) e alla realizzazione di iniziative di educazione allo sviluppo (art. 7); limita tuttavia ai soli enti locali la possibilità di concorrere alla formulazione di specifici programmi o corsi di formazione (art. 8), la cui realizzazione è affidata a reti di soggetti individuati in base a specifiche competenze.

Quanto al ruolo della Regione, essa:

- cura la promozione, l'armonizzazione ed il coordinamento, a livello regionale, delle proposte di iniziativa avanzate dagli enti locali e da soggetti pubblici e privati operanti sul territorio nelle attività di cooperazione (art. 3, comma 1);
- fornisce l'opportuna assistenza tecnica agli enti locali, alle ONG e alle associazioni di volontariato per la predisposizione dei progetti relativi agli interventi di cui all'art. 2 (art. 3, comma 2);
- assicura la più ampia valorizzazione e mobilitazione delle risorse umane e materiali presenti sul territorio regionale, attraverso un'azione di raccolta di informazioni concernenti le vocazioni, le potenzialità, le specializzazioni dei soggetti pubblici e privati operanti nell'ambito della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (art. 6, commi 1 e 2);
- sostiene le attività delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi annui, secondo modalità e termini da definirsi con un apposito regolamento di attuazione (art. 11);
- favorisce, attraverso iniziative di informazione e consulenza, la partecipazione delle imprese sarde ad attività di cooperazione e di collaborazione internazionale con la finalità di consentire il trasferimento di sistemi e tecnologie appropriate da esse realizzate (art. 14).

Come si evince dal dettato della legge, esplicite azioni di assistenza tecnica (art. 3), sostegno finanziario (art. 11) e supporto di carattere informativo e consulenziale (art. 14) sono previste dalla norma soltanto per gli enti locali, le organizzazioni e le imprese. Quanto alle università e agli istituti di ricerca, nello spirito del legislatore il sostegno regionale avrebbe dovuto essere inquadrato nell'ambito della convenzione triennale che regola i rapporti tra la Regione e le

Università della Sardegna, come prescritto nella Legge regionale 26/96²⁸, allora in discussione al Consiglio parallelamente alla Legge 19/96.

Il ruolo che la Legge 19/96 attribuisce alla Regione è, in sostanza, un ruolo molto articolato e complesso: un ruolo propulsivo, di governance, assistenza tecnica e sostegno nei confronti dei vari soggetti impegnati sul territorio in attività di cooperazione.

2.2.3 Strumenti di attuazione

La Legge regionale n. 19/96 non prevede l'adozione, con cadenza annuale o pluriennale, di un documento di indirizzo programmatico in cui ricomprendere e dettagliare priorità tematiche e geopolitiche, strategie, obiettivi e modalità di intervento. Articolo per articolo, la norma rimanda alla Regione, in via generale, o alla Giunta regionale, il compito di decidere, anche attraverso l'elaborazione di specifici programmi, come porre in essere le diverse tipologie di azione. Con l'unica eccezione delle attività di cooperazione promosse da organizzazioni non governative e da associazioni di volontariato – per le quali l'art. 11 prevede che sia un apposito regolamento di attuazione a definire modalità e termini di erogazione dei finanziamenti²⁹ – la legge non dà indirizzi nemmeno in merito ai criteri e alle modalità di identificazione e di finanziamento delle proposte di iniziativa avanzate da enti locali e soggetti pubblici e privati.

2.2.4 Organizzazione

La Legge regionale n. 19/96 non sempre individua il soggetto deputato ad assumere le decisioni e a porre in essere le necessarie procedure amministrative. Pur tuttavia, sono rinvenibili alcuni obblighi posti in capo ad organi istituzionali:

- la Giunta regionale, cui compete di fornire l'opportuna assistenza tecnica agli enti, alle ONG e alle associazioni di volontariato (art. 3); attuare progetti di intervento riguardanti settori di specifica competenza regionale (art. 4); predisporre le iniziative di educazione allo sviluppo (art. 7); assumere le spese per interventi straordinari a favore di popolazioni colpite da eventi calamitosi (art. 2);
- il Consiglio, che, ai sensi dell'art. 4 comma 2 della Legge 19/96 e dell'art. 11 della legge di programmazione (Legge regionale 33/75), impartisce indirizzi e direttive sui progetti di intervento riguardanti settori di specifica competenza regionale;
- il Presidente della Giunta, cui compete la stipula delle convenzioni relative all'attuazione degli interventi straordinari e l'assunzione del decreto di nomina del Comitato tecnico scientifico;

²⁸ Legge regionale 8 luglio 1996, n. 26 *Norme sui rapporti tra la Regione e le Università della Sardegna*.

²⁹ Decreto del Presidente della Giunta 16 ottobre 1997, n. 202 *Regolamento di esecuzione dell'art. 11 della legge regionale 11 aprile 1996*.

- la Commissione consiliare in materia di politiche comunitarie e cooperazione internazionale, che ai sensi dell'art. 16 deve essere sentita prima dell'approvazione dei progetti di cooperazione internazionale europea e mediterranea.

Altre strutture individuate dalla legge per la sua attuazione sono il Comitato tecnico scientifico, organo di nomina presidenziale con funzioni di consulenza, e l'Ufficio preposto ai rapporti comunitari e alla cooperazione internazionale, entrambi istituiti presso la Presidenza della Giunta (art. 13).

2.2.5 Previsioni finanziarie

Un ultimo tassello della legge su cui è opportuno soffermare l'attenzione è la norma finanziaria (art.17), che determina gli oneri regionali derivanti dall'applicazione della legge ripartendo gli stanziamenti su ben 11 diversi capitoli di bilancio:

- art. 2, comma 1 e art. 5 (attuazione degli interventi in materia di cooperazione allo sviluppo) – CAP. 01071;
- art. 11 (contributi alle ONG e associazioni di volontariato) – CAP. 01072;
- art. 10 (Collegio Mediterraneo Universitario) – CAP. 01073;
- art. 8 (corsi di specializzazione) – CAP. 01073/01;
- art. 16 (progetti di collaborazione internazionale e mediterranea) – CAP: 01073/02;
- art. 6 (Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo – OICS) – CAP. 01073/03;
- art. 2, comma 2 e 12 (interventi straordinari) CAP. 01074 e 01074/01;
- articoli 14 e 16 (partecipazione delle imprese sarde ad attività di cooperazione e collaborazione internazionale) – CAP. 01075;
- art. 15 (collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale) – CAP. 01076;
- medaglie fisse di presenza indennità di trasferta, rimborsi spese di viaggio ecc. – CAP. 02102.

Il frazionamento della spesa in capitoli di bilancio corrispondenti agli articoli di legge che disciplinano le diverse tipologie dell'intervento regionale, sembra confermare l'intenzione del legislatore di attuare la propria azione attraverso specifici programmi e con modalità distinte. In realtà, questa estrema frammentazione dei capitoli di bilancio, per il fatto di non seguire un criterio omogeneo (per esempio per tipologie di attività, categorie di soggetti, ecc.), ha lasciato spazio a diverse interpretazioni circa l'attuazione degli interventi e l'attribuzione delle risorse disponibili, in quanto, per esempio, le imprese sarde o le associazioni di volontariato avrebbero potuto indifferentemente essere finanziate, secondo la norma finanziaria, sia sui capitoli ad esse specificatamente dedicati (rispettivamente, cap. 01075 e cap. 01072) sia sul capitolo dedicato all'attuazione di interventi che questi stessi soggetti avrebbero potuto proporre (cap. 01071).

2.3 Le modalità attuative del Capo I della Legge regionale 19/96

L'analisi sull'implementazione della politica regionale di cooperazione allo sviluppo definita nel Capo I della Legge regionale n. 19/96 assume a riferimento il quadro normativo relativo ad attività, adempimenti e ruoli ricostruito nel paragrafo precedente del presente Rapporto. Le fonti informative cui si è attinto sono: a) atti amministrativi, quali deliberazioni della Giunta regionale, decreti e determinazioni dirigenziali; b) verbali del Comitato Tecnico Scientifico e delle Commissioni di valutazione che lo hanno rimpiazzato dal 2005 in poi e c) colloqui e interviste con testimoni qualificati del Servizio Affari Internazionali della Presidenza della Regione.

Dall'analisi svolta, la cooperazione regionale allo sviluppo risulta attuata principalmente attraverso due strumenti: l'adesione, nell'ambito della partecipazione regionale ad iniziative promosse dalla DGCS del MAE (art. 2, comma 1), al "Programma di sostegno alla cooperazione regionale"; e il finanziamento di proposte di iniziativa avanzate dagli enti locali e da soggetti pubblici e privati operanti sul territorio regionale nelle attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (art. 3, comma 1).

Il "Programma di sostegno alla cooperazione regionale" avviato dal MAE nel dicembre 2004, si pone come obiettivo generale il rafforzamento delle competenze e delle capacità di cooperazione interistituzionale del MAE e delle Regioni, nell'ambito dei processi di apertura internazionale dei territori verso i Balcani occidentali e la sponda sud del Mediterraneo. Il Programma, finanziato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), si è tradotto nella stipula, il 2 dicembre 2005, degli Accordi di Programma Quadro "APQ Paesi del Mediterraneo", che vede la Sardegna capofila, e "APQ Paesi dei Balcani", cui la Regione partecipa in qualità di partner.

Il finanziamento delle iniziative presentate da attori del territorio – oggetto di una più approfondita analisi nel Paragrafo seguente – è invece avvenuto attraverso l'emanazione, a partire dal 1996, di bandi pubblici approvati con deliberazione della Giunta regionale.

Altre disposizioni normative sono rimaste parzialmente o totalmente inattuatae.

Sporadici sono stati gli interventi straordinari (art. 1, comma 2) destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni, e i cosiddetti "interventi diretti" in settori di specifica competenza regionale, citati all'art. 4 della Legge 19/96. Tra i primi figurano alcuni interventi realizzati nei Balcani (Bosnia e Kosovo) e l'azione per il sostegno umanitario alla popolazione civile di Gaza, decisa nell'ambito delle attività programmate dal coordinamento interregionale e in partenariato con il MAE e le altre regioni italiane, dopo l'attacco militare israeliano del 2009³⁰. Fra gli "interventi diretti" rientra invece il sostegno finanziario alla realizzazione di progetti attuati,

³⁰ Gli interventi realizzati in Bosnia (1999) e Kosovo (2000) hanno riguardato la costruzione e la messa a regime di impianti di potabilizzazione volti a mitigare le carenze igienico sanitarie di quelle popolazioni. Per quanto riguarda l'azione per il sostegno umanitario alla popolazione civile di Gaza, nel 2009 la Regione ha emanato un bando attraverso cui è stato finanziato, per un importo di 100.000,00 euro, un intervento rivolto ad alleviare la situazione di grande sofferenza dei bambini palestinesi.

rispettivamente, nell'ambito della cooperazione fra la Sardegna e Cuba e fra la Sardegna e la Bielorussia³¹.

Alcuni interventi di educazione ai temi dello sviluppo, secondo l'art. 7 destinati ai vari gradi dell'istruzione scolastica e professionale, sono stati realizzati nell'ambito dei bandi emanati fra il 1996 e il 2003³², dopo di che non ne sono stati più programmati, né finanziati altri. In tema di formazione non sono stati predisposti programmi specifici, come invece previsto dall'art. 8, ma le attività sono state lasciate all'iniziativa degli attori del territorio e finanziate – dal 1996 al 1998 con uno stanziamento ad hoc – sui bandi emanati annualmente dalla Giunta regionale per iniziative di cooperazione allo sviluppo. Una sola borsa di studio (art. 9)³³ è stata assegnata sul bando 1996, mentre negli anni successivi la gestione di questa tipologia di intervento è passata all'Assessorato alla Pubblica Istruzione, cui è stata demandata la competenza a definire e sottoporre annualmente all'approvazione della Giunta il numero, l'ammontare e le modalità di erogazione delle borse.

Il Collegio Mediterraneo Universitario (art. 10) non è stato istituito, né è stato creato l'Archivio regionale di documentazione sulla cooperazione e educazione allo sviluppo che, nello spirito della legge (art. 6), avrebbe dovuto rappresentare una sorta di centro studi per la raccolta, la sistemazione, la diffusione di studi, ricerche, pubblicazioni e audiovisivi sui PVS, oltre che per il censimento delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato operanti sul territorio regionale.

La Regione non ha curato, se non informalmente, l'armonizzazione e il coordinamento delle proposte di iniziativa avanzate dagli enti locali e da soggetti pubblici e privati, né ha individuato forme strutturate di assistenza tecnica agli enti locali, alle ONG e alle associazioni di volontariato (art. 3) o attuato iniziative ad hoc di informazione e consulenza rivolte alle imprese sarde per favorire la loro partecipazione ad attività di cooperazione e di collaborazione internazionale (art.14).

Le ragioni di questa discrepanza fra il dettato del Capo I della Legge regionale n. 19/96 e la sua concreta attuazione possono essere rinvenute in tre fattori. Innanzitutto, il mancato sostegno politico dato alla legge da parte del Consiglio regionale, cui spettava ai sensi della norma un ruolo di impulso e di orientamento attraverso l'emanazione di indirizzi e direttive. Secondariamente, un

³¹ Nell'ambito della cooperazione fra la Regione Sardegna e Cuba, negli anni 1999 e 2000 sono stati erogati contributi per la realizzazione di due progetti dal titolo "PDHL – Programma para el Desarrollo Humano a nivel Local en Cuba" e "ISLAS GRANDES: incontro e cooperazione tra Cuba e Sardegna". Nell'ambito del rapporto di collaborazione fra la Sardegna e la Repubblica Belarus, la Regione ha invece finanziato la creazione e il sostegno del "Centro Italo-Bielorusso di Cooperazione e istruzione Sardegna", una società mista promossa dall'associazione sarda Cittadini del Mondo finalizzata all'offerta di moduli formativi e di riqualificazione professionale.

³² Otto corsi universitari multidisciplinari sono stati attuati dall'UNICEF, altri tre corsi sui temi inerenti la cooperazione allo sviluppo sono stati promossi dall'associazione sarda SUCANIA.

³³ Ai sensi dell'art. 9 le borse di studio avrebbero dovuto essere destinate a *«giovani residenti nell'Isola o figli di emigrati sardi all'estero ovvero giovani provenienti da Paesi in via di sviluppo, iscritti in Università aventi sede nella regione, che svolgano tesi di laurea finalizzate alla migliore conoscenza dei problemi della cooperazione allo sviluppo e della collaborazione internazionale o all'individuazione di possibili iniziative da attuarsi ai sensi della presente legge»*.

contesto organizzativo inadeguato, sotto il profilo delle risorse umane dedicate, rispetto alle ambiziose previsioni legislative: la gestione amministrativa è stata infatti affidata ad un unico funzionario fino al 1999, due dal 1999 al 2005; dal 2005 il Servizio Affari Comunitari e Internazionali della Presidenza è stato rafforzato, ma più in vista degli adempimenti conseguenti alla partecipazione della Regione al Programma comunitario ENPI, di cui la Sardegna è Autorità di Gestione, e agli Accordi di Programma Quadro “Mediterraneo” e “Balciani”, che per supportare l’implementazione della Legge regionale n. 19/96. Infine, e contestualmente, la graduale sottrazione di risorse finanziarie destinate alle iniziative di cooperazione allo sviluppo a favore di azioni di supporto e di assistenza tecnica al Programma ENPI e agli APQ.

2.4 Il finanziamento di progetti di cooperazione allo sviluppo

Il presente Paragrafo analizza la principale modalità di intervento adottata dalla Regione per dare attuazione alle disposizioni contenute nel Capo I della Legge regionale n. 19/96, ovvero il finanziamento di iniziative di cooperazione allo sviluppo presentate dagli attori del territorio. Al fine di ricostruire la logica dell’intervento regionale, l’analisi assume a riferimento tutti i bandi pubblici emanati con deliberazione della Giunta regionale per la selezione dei progetti. Il Consiglio regionale non ha infatti mai impartito indirizzi e direttive, né la Giunta regionale ha mai adottato documenti programmatici, quali programmi³⁴ o piani, annuali o pluriennali, finalizzati ad orientare, organizzare e gestire in maniera organica la propria azione di cooperazione allo sviluppo³⁵.

Il testo dei bandi è stato esaminato con riferimento ai principali elementi costitutivi: obiettivi e priorità, orientamenti metodologici, soggetti beneficiari, requisiti e criteri di selezione delle iniziative. Per ragioni di tempistica della ricerca valutativa, l’analisi copre soltanto i bandi emanati dall’approvazione della legge al 2010, escludendo quindi il bando 2011, destinato a finanziare interventi di cooperazione realizzati esclusivamente da enti locali. Inoltre, per tenere conto della soluzione di continuità programmatica prodottasi nel 2005, si è ritenuto opportuno svolgere l’analisi separatamente per i periodi 1996-2004 e 2005-2010.

³⁴ Vedi la definizione di programma adottata a livello europeo: «*An organized set of financial, organisational and human resources mobilised to achieve an objective or set of objectives in a given lapse of time. A programme is defined in terms of a schedule and a budget. Programme objectives are defined beforehand; an effort is then made systematically to strive for coherence among these objectives. The three main steps in the life-cycle of a programme are design, implementation and ex post evaluation. A programme is always under the responsibility of an authority or several authorities who share the decision-making*» European Commission (1999), *Evaluating socio-economic programmes – Glossary of 300 concepts and technical terms*, Means Collection, Volume 6, 1999.

³⁵ L’azione regionale in materia di cooperazione allo sviluppo non figura nemmeno integrata nei Programmi Regionali di Sviluppo (PRS) adottati in fase di avvio delle diverse legislature con la finalità di riunire in un’unica cornice strategica le politiche di sviluppo e i programmi da adottare.

2.4.1 I bandi emanati dal 1996 al 2004

Il periodo che va dal 1996 al 2004 è stato caratterizzato, soprattutto nei primi anni, da un'estrema semplificazione delle procedure di selezione degli interventi e dei contenuti dell'avviso.

Per i primi sei anni di applicazione della Legge regionale n. 19/96, dal 1996 al 2001, l'avviso ha assunto la forma di un semplice annuncio circa la possibilità di presentare a cofinanziamento progetti di cooperazione³⁶, da realizzarsi prioritariamente, come previsto dall'art. 1 della legge, nell'area Mediterranea. Dal 2002, l'avviso comincia a strutturarsi e a contenere indirizzi e criteri sempre più specifici, approvati con atto amministrativo. Il bando 2002 fornisce indicazioni dettagliate sull'articolazione e la tempistica dei progetti e sulle modalità di presentazione delle domande, in risposta all'esigenza di ricevere istanze complete sotto il profilo dei dati essenziali e formulate in maniera omogenea, per permettere istruttorie più veloci e coerenti. Gli inviti 2003³⁷ e 2004³⁸ sono per la prima volta accompagnati da Linee guida, finalizzate a *promuovere progetti quanto più rispondenti allo spirito della legge, più qualificati e con un'attenzione alle ricadute sulle realtà locali dei Paesi coinvolti*. Nelle annualità 2003 e 2004 vengono anche introdotti requisiti di ammissibilità generali di soggetti e progetti, e alcuni semplici elementi di valutazione dei progetti³⁹ con specificazione, per la prima volta, del range di punteggi da assegnarsi a ciascuno. Tra i principali requisiti di ammissibilità, è da rilevare l'esclusione – che verrà mantenuta da questo momento in poi – di studi teorici e di fattibilità non inquadrati in un progetto operativo, nonché quella di soggetti che non abbiano rendicontato o concluso progetti precedenti⁴⁰.

Nonostante il progressivo perfezionamento, i bandi di questo periodo non contengono una visione strategica dell'intervento regionale in favore dei PVS, né obiettivi specifici o criteri di selezione volti a sostenere particolari tipologie di attività o categorie di soggetti. Tutte le categorie di beneficiari cui la Legge regionale 19/96 riconosce il diritto di avanzare proposte di iniziativa sono ammesse a presentare progetti, per tutte le tipologie di intervento elencate all'art. 2, incluse, come detto, le attività di educazione allo sviluppo e di formazione. In questo periodo, un ruolo fondamentale è svolto dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS), istituito ai sensi dell'art. 13 della legge e composto da esperti designati dalle rappresentanze dei diversi attori territoriali, con il supporto dell'Ufficio competente per l'attuazione della legge. E' il CTS, che di volta in volta, in

³⁶ In alcuni casi, l'invito era accompagnato da una bozza di formulario per la compilazione delle domande, contenente però soltanto elementi essenziali quali dati anagrafici del soggetto proponente, nominativo del partner pubblico della regione o paese in cui si sarebbe realizzato il progetto, titolo, responsabile e dati finanziari del progetto.

³⁷ Deliberazione della Giunta Regionale n. 35/1 del 3 ottobre 2003 *Legge regionale 11 aprile 1996, n. 19 – Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e collaborazione internazionale. Approvazione linee guida 2003*.

³⁸ Deliberazione dalla Giunta Regionale n. 45/3 del 4 novembre 2004 *Legge regionale 11 aprile 1996, n. 19 – Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e collaborazione internazionale. Linee guida annualità 2004*.

³⁹ Nello specifico, costi contenuti, piano finanziario equilibrato, situazioni di emergenza sociale, sanitaria ed economica del Paese destinatario, sostenibilità e impatto sociale ed economico.

⁴⁰ Tale causa di inammissibilità verrà mantenuta negli inviti 2005 e 2006, non nel 2007, mentre per le annualità 2009 e 2010 l'esclusione riguarderà proposte solo di organismi capofila che al momento della presentazione della domanda siano titolari di progetti di cooperazione non conclusi.

sede di valutazione delle proposte pervenute, definisce priorità di selezione e criteri generali di ripartizione delle risorse finanziarie disponibili. Ed è lo stesso CTS a decidere, in una delle prime sedute, di «**estendere a tutti gli utenti i termini e le modalità del regolamento attuativo**» previsto all'art. 11 della legge soltanto per i contributi da erogare a ONG e associazioni di volontariato⁴¹. Tale decisione appare una forzatura rispetto al dettato della legge che, come argomentato nel Paragrafo 1.2, prevede che l'azione regionale di cooperazione allo sviluppo da attuarsi con il contributo dei diversi attori territoriali venga definita nell'ambito di specifici programmi.

2.4.2 I bandi emanati dal 2005 al 2010

Con il 2005 la politica regionale di cooperazione allo sviluppo entra in una nuova fase, segnata dalla volontà dell'Amministrazione regionale di «*ridefinire la strategia di programmazione e di realizzazione degli interventi, indicando forme e modalità in grado di influenzare, in modo ampio e incisivo, i processi di sviluppo dei Paesi a favore dei quali sono dirette le azioni*»⁴². L'intento dichiarato è quello di “superare i numerosi elementi di debolezza quali la polverizzazione degli interventi, la sovrapposizione e/o scarsa integrazione degli stessi, il debole coordinamento fra enti proponenti e la carenza di rapporti con organismi nazionali ed internazionali”⁴³.

La strategia enunciata nel bando 2005 è quella generica di iscrivere le attività di cooperazione internazionale promosse dalla Regione nel quadro, da un lato, della nuova Politica Europea di Vicinato (PEV)⁴⁴, finalizzata alla creazione di partenariati stabili e duraturi con i Paesi del bacino del Mediterraneo e dei Balcani occidentali, dall'altro, dell'iniziativa sul partenariato mediterraneo intrapresa dal MAE e dai Presidenti delle Regioni italiane. Gli inviti emanati nel 2006, 2007, 2009 e 2010 confermano il nuovo indirizzo di coordinare l'attività di cooperazione internazionale della Regione con le politiche nazionali⁴⁵ ed europee e, in più, forniscono orientamenti metodologici che incorporano alcuni principi di efficacia della cooperazione decentrata, sulla scia della Dichiarazione di Parigi e del Programma d'azione di Accra. In particolare:

- massima valorizzazione del ruolo di tutti i partner dei territori coinvolti e coinvolgimento attivo dei governi locali e, in particolare, degli attori chiave e della popolazione (*ownership democratica e multiattorialità*);

⁴¹ Vedi Verbale del Comitato Tecnico-Scientifico del 15 dicembre 1997.

⁴² Vedi Deliberazione della Giunta Regionale n. 63/16 del 28 dicembre 2005 avente ad oggetto *Legge regionale 11 aprile 1996, n. 19 – Norme in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e di collaborazione internazionale. Approvazione invito a presentare proposte per la selezione degli interventi – Anno 2005.*

⁴³ Idem come sopra.

⁴⁴ Cfr. : European Commission (2004), *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM 373 del 12 maggio 2004.

⁴⁵ Cfr.: Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2009-2011 – Linee guida e indirizzi di programmazione*, documento approvato con delibera del Comitato direzionale n. 262 del 9 dicembre 2008; *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2010-2012 – Linee guida e indirizzi di programmazione.*

- approccio territoriale, basato sulla conoscenza dei territori e delle loro problematiche e sulla valorizzazione delle vocazioni e competenze locali;
- costruzione di relazioni partenariali e sperimentazione di processi di rete per l'attuazione di progettualità in un'ottica di sistema regionale e territoriale;
- coordinamento e integrazione con altri programmi promossi da organismi internazionali, comunitari, nazionali e regionali;
- promozione di processi di auto sviluppo e rafforzamento della governance;
- promozione (a partire dall'invito 2007) di azioni connesse a cultura, tradizioni e professionalità tipicamente sarde in un'ottica di condivisione dei benefici, diretti e indiretti, delle azioni proposte (*reciprocità*);
- promozione (a partire dall'invito 2008) di azioni volte a favorire la valorizzazione degli immigrati attraverso il loro inserimento socio-economico nel territorio sardo ed il loro reinserimento nei Paesi di provenienza.

I bandi emanati fra il 2005 e il 2010 non individuano obiettivi specifici⁴⁶ ma solo ambiti ammissibili, tematici e geografici, con la finalità di «*creare un maggior impatto socio economico sui territori d'intervento*»⁴⁷. Nell'invito 2004, che ribadisce il valore trasversale della formazione e del trasferimento di tecnologia, vengono individuate come prioritarie l'area sanitaria, il rurale e la valorizzazione dei beni culturali e archeologici; nell'invito 2005 sono aggiunti due nuovi ambiti, l'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali e il welfare; a partire dall'invito 2006, l'ambito dello sviluppo economico, precedentemente limitato al settore rurale, si estende per ricomprendere l'agricoltura, la pesca, l'artigianato, il turismo e, dal 2009, anche il commercio equo e solidale. Quanto agli ambiti geografici di destinazione degli interventi, a partire dal bando 2005 viene limitata l'ammissibilità al Bacino del Mediterraneo, all'Africa sub sahariana e (per le sole annualità 2006 e 2007) all'Asia, mentre vengono escluse, rispetto alla fase precedente, l'America Latina e l'Europa orientale. Il peso finanziario è concentrato nel bando 2005 esclusivamente sul Bacino del Mediterraneo (70%) e sull'Africa (30%), mentre dal 2006 la ripartizione delle risorse fra le diverse aree geografiche cambia annualmente e significativamente⁴⁸.

L'annualità 2005, la prima per la quale vengono formulati orientamenti strategici, segna per certi versi uno spartiacque rispetto al periodo precedente anche per quanto riguarda i criteri di ammissibilità e di selezione, che diventano da questo momento in poi molto più specifici e in

⁴⁶ Nell'ambito della ricerca valutativa condotta dal Nucleo è stata individuata *a posteriori* una classificazione di tutti gli interventi finanziati sulla Legge regionale n. 19/96 nel periodo 2005-2010 con la finalità di far emergere alcuni obiettivi di cooperazione non esplicitati dal programmatore ma di fatto assunti dagli attori del territorio beneficiari degli aiuti. L'analisi svolta a tal fine e la classificazione cui si è pervenuti è riportata nel Capitolo 3.2.2 del presente Rapporto, cui si rinvia.

⁴⁷ Tale finalità è espressa negli stessi termini in tutti i bandi emanati fra il 2005 e il 2010.

⁴⁸ 2006: Area Mediterranea (30%), Africa (40%), Asia 30%); 2007: Area Mediterranea (70%), Africa (20%), Asia (10%); 2009: Area Mediterranea (40%), Africa (60%); 2010: nessuna differenziazione fra Area Mediterranea e Africa.

alcuni casi più rigidi. Tra i primi sono ricomprese le clausole di esclusione (domande pervenute oltre il termine di scadenza, incompletezza della documentazione richiesta, ecc.) e i requisiti di ammissibilità volti a verificare la sussistenza di un insieme di elementi oggettivi caratteristici della proposta (ammissibilità del soggetto proponente in base a norme legislative e/o regolamentari, modalità di presentazione della proposta, ecc.). Fra i secondi, sono compresi criteri di valutazione di merito e tecnico-economica delle proposte ritenute ammissibili a finanziamento. Innanzitutto, la forma associata diventa un requisito di ammissibilità delle singole proposte progettuali, nel senso che vengono esclusi progetti che non siano presentati da almeno tre partner diversi; partner che, dall'invito 2006, dovranno anche appartenere a tre differenti tipologie di soggetti fra le cinque ammissibili (Enti pubblici/Enti locali, Associazioni di volontariato e Organizzazioni non governative, Università, Istituti di ricerca, Imprese). In secondo luogo, con lo scopo di "assicurare una maggiore qualità e un maggior impatto dei progetti", l'Amministrazione sceglie di innalzare il costo minimo di ogni progetto e il contributo regionale massimo erogabile a 100.000,00 euro (tranne che per l'annualità 2010, in cui il costo minimo di ogni progetto scende a 80.000,00 euro insieme alla percentuale di contributo regionale massimo erogabile, il cui limite è stabilito entro il 60%). Una scelta drastica che viene a coincidere con una progressiva riduzione delle risorse finanziarie stanziata annualmente in bilancio per le attività di cooperazione, come si vedrà meglio nel Capitolo 2.

Quanto alla metodologia di valutazione delle proposte pervenute dai vari soggetti del territorio, a partire dal bando 2005 viene adottato un quadro di macro criteri e relativi pesi. Nello stesso tempo, per la presentazione delle proposte progettuali da parte degli attori territoriali viene introdotto lo strumento del Quadro Logico (QL) e un'articolata modulistica, mutuata pressoché integralmente dal modello europeo.

La Tabella 1 rappresenta il tentativo di offrire un quadro d'insieme dei macro criteri adottati nei bandi emanati dalla Regione fra il 2005 e il 2010. Tale ricostruzione è stata resa possibile dal fatto che l'impostazione metodologica sia rimasta fondamentale la stessa in tutto il periodo considerato. Le variazioni tra un'annualità e l'altra, legate a considerazioni svolte nelle fasi istruttorie, hanno infatti riguardato prevalentemente la declinazione del singolo criterio e il relativo peso percentuale. Peso, tra l'altro, non ulteriormente specificato nei singoli bandi, che non hanno definito indicatori significativi per la misurazione del criterio, ma hanno rinviato alla Commissione valutatrice il compito di predisporre una griglia di valutazione.

Tabella 1 - Criteri di selezione dei progetti ammissibili e relativi pesi

	2005	2006	2007	2009	2010
Qualità della proposta progettuale	60	60	40	50	40
Grado e qualità del partenariato locale e transnazionale	10	10	30	20	20
Chiarezza e fattibilità del programma di lavoro	10	5			
Integrazione e coerenza con le strategie e con altri progetti internazionali, nazionali e/o locali nell'ambito del territorio interessato	10	10	10	5	5
Approccio di genere	10	10	5	5	5
Coinvolgimento degli operatori e del personale del paese partner		5			
Affidabilità del soggetto capofila			15	20	25
Priorità territoriali				5	5

Fonte: NVVIP-RAS

Come si evince dallo schema di Tabella 1, la qualità della proposta progettuale, valutata nei bandi sulla base dei principi teorici di riferimento per una buona progettazione – pertinenza, efficacia, efficienza, sostenibilità ambientale economico-finanziaria e gestionale, fattibilità istituzionale e amministrativa⁴⁹ – rimane in tutto il periodo considerato il criterio di valutazione dominante. Ciò appare chiaro non solo dall'alto punteggio attribuito al macro criterio nelle diverse annualità, ma anche dall'inserimento del criterio della chiarezza e fattibilità del programma di lavoro (nelle annualità 2005 e 2006), e del criterio dell'affidabilità del soggetto capofila, introdotto a partire dall'annualità 2007 e pesato progressivamente sempre di più. Un peso meno significativo, e decrescente nelle ultime due annualità, è invece attribuito a due criteri legati a principi fondamentali della cooperazione decentrata, peraltro richiamati negli orientamenti strategici e negli indirizzi metodologici dei bandi: il criterio relativo al grado e qualità del partenariato locale e transnazionale e il criterio dell'integrazione e coerenza con le strategie e con altri progetti internazionali, nazionali e locali nell'ambito del territorio interessato.

⁴⁹ Secondo la definizione adottata a livello europeo: per "pertinenza" deve intendersi l'adeguatezza degli obiettivi di un intervento rispetto ai problemi che l'intervento stesso intende risolvere; per "efficacia" la misura in cui l'intervento ha ottenuto gli effetti attesi e raggiunto gli obiettivi prefissati; per efficienza, il fatto che gli effetti attesi siano stati ottenuti ad un costo ragionevole; per "sostenibilità", la capacità che gli effetti perdurino nel medio e lungo termine, oltre il periodo di durata del finanziamento concesso. Cfr: European Commission, *Evaluating socio-economic programmes – Glossary of 300 concepts and technical terms*, Means Collection, Volume 6, 1999.

2.5 Riflessioni e suggerimenti

La disamina del Capo I della Legge regionale n. 19/96 e delle modalità attuative poste in essere dall'Amministrazione nel periodo 1996-2010 fornisce una serie di elementi conoscitivi utili ad inquadrare l'azione regionale in materia di cooperazione allo sviluppo. Il presente Paragrafo cerca di sintetizzare gli aspetti di maggior rilievo emersi dall'analisi di implementazione, riflette su di essi con gli strumenti offerti dalla teoria valutativa e fornisce alcuni suggerimenti, con la finalità di orientare e meglio qualificare la programmazione futura

A proposito della Legge regionale n. 19/96

La Legge regionale n. 19/96, come altre leggi regionali in materia approvate negli anni '90, risente del particolare contesto di rapporti Stato-Regioni in cui essa ha preso forma. Un contesto caratterizzato ancora da un relativo centralismo nell'azione di cooperazione allo sviluppo, che ha reso necessario inserire nel testo continui richiami a forme di accordo e raccordo con il MAE e che giustifica in parte la generica finalità «*di promuovere la cultura della pace e la solidarietà tra i popoli*», posta alla base dell'azione regionale. Per questa ragione e per tenere conto di altri elementi di debolezza rappresentati nel Paragrafo 1.2, una revisione del testo normativo risulta opportuna.

La prima, appunto, è l'affermazione del ruolo autonomo della Regione in materia di cooperazione decentrata, in linea con l'evoluzione e le nuove dimensioni della cooperazione riconosciute a livello internazionale ed europeo⁵⁰. La seconda è il recepimento, nel testo di legge, dei principi ispiratori dell'azione di cooperazione allo sviluppo enunciati e formalmente adottati a livello internazionale per aumentare l'efficacia degli interventi dei Paesi donatori, e una migliore definizione degli obiettivi che la Regione intende perseguire con la politica di cooperazione allo sviluppo, nel quadro più ampio delle politiche regionali e di altre attività condotte a livello europeo e internazionale. Una revisione della Legge 19 dovrebbe portare anche a rileggere gli adempimenti posti in capo alla Regione, con la finalità di verificare il grado di attualità delle singole disposizioni, in particolare di quelle rimaste inattuato, e di dare più essenzialità al testo, con la previsione di un documento programmatico che, con cadenza periodica, definisca e aggiorni obiettivi, priorità e criteri guida dell'azione regionale. La revisione della Legge, infine, potrebbe essere l'occasione per integrare nel testo un'esplicita clausola valutativa, ovvero una disposizione normativa attraverso la quale si attribuisce ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge il mandato di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni specifiche e di elementi conoscitivi utili a valutarne gli esiti⁵¹.

⁵⁰ Cfr: Commissione delle Comunità europee, *Le autorità locali: attori di sviluppo*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2008) 626 definitivo dell'8 ottobre 2008.

⁵¹ Vedi, per un approfondimento, il Progetto "CAPIRE" promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome su: www.capire.org e il documento *Le clausole valutative*

La Legge regionale n. 19/96 mantiene tuttavia una grande attualità relativamente a due approcci, che a parere di chi scrive, dovrebbero guidare il nuovo impianto legislativo.

Il primo è la previsione di una gamma diversificata di strumenti attraverso cui dare attuazione alla politica regionale di cooperazione allo sviluppo: da un lato diverse tipologie di intervento, da realizzare nei Paesi destinatari, direttamente da parte della Regione o con il concorso degli attori territoriali (interventi di carattere umanitario, di emergenza e di solidarietà internazionale), dall'altro azioni orizzontali di sostegno, ovvero "azioni di sistema", anche di natura strutturale (azioni di educazione e sensibilizzazione, attività culturali, di ricerca e di formazione, opportunità di studio e di scambio per giovani, creazione di un archivio di documentazione, ecc.) finalizzate ad accrescere e diffondere la conoscenza dei problemi della cooperazione allo sviluppo, migliorare le competenze di residenti, cittadini dei PVS e immigrati, mobilitare, a sostegno dell'azione regionale, tutte le risorse umane e materiali presenti sul territorio. In sede di programmazione degli interventi, in base alle risorse finanziarie disponibili, l'Amministrazione sceglierà il mix di strumenti funzionale a conseguire in maniera efficace gli obiettivi assunti nel periodo di riferimento.

Il secondo aspetto è la previsione di dar vita a questi strumenti attraverso dei documenti programmatici. La Legge regionale n. 19/96 non contempla un unico documento programmatico attraverso cui indirizzare, organizzare e gestire la politica regionale di cooperazione allo sviluppo – disposizione che auspicabilmente dovrebbe figurare nel nuovo testo legislativo – pur tuttavia prevede che l'attuazione di ogni tipologia di intervento sia definita all'interno di specifici programmi, implicitamente riconoscendo la necessità di fondare l'azione regionale sull'individuazione di contestualizzati bisogni e/o opportunità, nonché di definire obiettivi specifici e di selezionare i soggetti più idonei a concorrere al loro raggiungimento.

Il terzo punto di forza della Legge regionale n. 19/96 è senz'altro il riconoscimento del ruolo svolto dagli enti locali e dai soggetti pubblici e privati operanti sul territorio regionale in attività di cooperazione con i PVS. Con largo anticipo rispetto al livello statale e comunitario⁵², la legge regionale sarda – unica in tal senso nel panorama delle leggi regionali emanate in quegli anni in materia – pone al centro della sua azione di cooperazione allo sviluppo gli attori della società civile organizzata, anticipando chiaramente quel concetto di cooperazione decentrata che si sarebbe affermato negli anni a venire. L'art. 6, che recita: «*La Regione, al fine di assicurare la più ampia valorizzazione e mobilitazione delle risorse umane e materiali presenti sul proprio territorio, nonché le necessarie funzioni di armonizzazione delle proposte provenienti dagli enti locali e dai diversi soggetti operanti nell'ambito della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, promuove una costante azione di informazione e consulenza sulle linee generali e sulle modalità concrete di attuazione dei programmi statali di cooperazione. A tale fine, provvede a svolgere*

approvate dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (aggiornamento luglio 2009) su http://www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/approfondimenti/allegati/clusole_valutative2009.pdf

⁵² Vedi, tra l'altro, Commissione delle Comunità europee (2006), *Il Programma tematico "Attori non statali e autorità locali dello sviluppo"*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM 19 definitivo del 25 gennaio 2006.

un'azione di raccolta di informazioni concernenti le vocazioni, le potenzialità, le specializzazioni dei suddetti soggetti pubblici e privati ...», appare oggi una norma di grande forza e attualità, laddove fa chiaramente riferimento alla necessità non solo di assicurare la mobilitazione di tutte le risorse umane e materiali presenti sul territorio regionale, ma anche di conoscere le vocazioni, le potenzialità e le specializzazioni dei diversi soggetti pubblici e privati, per tenere conto del rispettivo valore aggiunto in termini di capacità, esperienza, settori specifici di interesse.

A proposito dell'attuazione della Legge

L'implementazione del Capo I della Legge regionale n. 19/96, dedicato alla cooperazione con i PVS, merita alcune riflessioni relative sia alla rispondenza di ciò che è stato attuato dall'Amministrazione regionale rispetto al disegno originario, sia alla logica programmatica contenuta nei bandi emanati fra il 1996 e il 2010 per la selezione degli interventi da realizzare.

Guardando al processo attuativo nel suo insieme – la cui ricostruzione è stata svolta nei Paragrafi 2.3 e 2.4 del presente Rapporto – risulta immediatamente evidente che la Regione, lasciando cadere del tutto alcune previsioni di legge e attuandone altre in maniera parziale o molto semplificata, ha in gran parte disatteso l'ambizioso mandato originario. Scegliendo di agire sul piano del sostegno finanziario alle iniziative avanzate dai diversi attori territoriali, essa ha di fatto abdicato a quel ruolo articolato e complesso – un ruolo propulsivo, di governance e di assistenza tecnica nei confronti dei vari soggetti pubblici e privati impegnati sul territorio in attività di cooperazione allo sviluppo – che la Legge regionale n. 19/96 le aveva attribuito. Le ragioni di questa discrepanza fra le intenzioni del legislatore e le attività concretamente realizzate sono state argomentate nel Paragrafo 2.3. Qui vale la pena rammentare che la Regione ha avviato recentemente una revisione della propria azione di cooperazione allo sviluppo nella direzione della creazione di un “sistema sardo della cooperazione decentrata” i cui primi passi sono «*la costituzione di un Tavolo regionale della cooperazione decentrata che possa costituire un luogo di incontro, di aggregazione e di riflessione di tutti gli attori regionali*»⁵³ e la futura elaborazione di un documento programmatico pluriennale.

Guardando nello specifico ai bandi emanati fra il 1996 e il 2010, è invece necessario entrare un po' più approfonditamente nel merito delle modalità operative adottate dall'Amministrazione regionale per il finanziamento degli interventi, in quanto sono diversi gli aspetti su cui è opportuno svolgere delle riflessioni.

Non si ritiene utile in questa sede soffermarsi sul primo periodo di attuazione della legge (1996-2004), che l'Amministrazione ha comunque superato: per la Regione Sardegna, come per altre regioni, i primi anni di autonomia nel campo della cooperazione allo sviluppo sono stati anni sperimentali, caratterizzati dalla necessità di sondare il terreno, di conoscere le attività dei soggetti territoriali e di sostenere, ancorché genericamente, l'avvio e lo sviluppo di un gran numero di collaborazioni. Molto utile ci sembra invece ragionare sulla seconda fase programmatica (2005-

⁵³ Vedi: Deliberazione della Giunta regionale n. 27/1 dell'1 giugno 2011 avente ad oggetto *Costituzione del Tavolo della cooperazione decentrata della Regione Sardegna*.

2010), in cui la Regione Sardegna dichiara di avere una nuova strategia di programmazione e di realizzazione degli interventi, avendo a riferimento i criteri di analisi suggeriti dalla teoria per esprimere giudizi sulla validità e coerenza di un programma⁵⁴: la considerazione, a giustificazione dell'intervento, dei bisogni da soddisfare, problemi da risolvere o opportunità da cogliere; la rilevanza della strategia e la chiarezza e coerenza degli obiettivi da perseguire e degli effetti da ottenere per rispondere ai bisogni, problemi, opportunità rilevati; la coerenza delle scelte finanziarie e dei criteri di selezione dei progetti rispetto agli obiettivi programmatici.

Come già detto, i bandi non sono corredati da un programma, ma ciò che qui è più importante rilevare è che mancano di una serie di elementi in grado di dare un senso compiuto all'intervento regionale.

La Regione non definisce chiaramente il proprio campo d'azione: l'intervento regionale viene contestualizzato nell'ambito della politica europea e nazionale di integrazione dello spazio mediterraneo e della politica di cooperazione italiana allo sviluppo espressa nelle Linee guida emanate dal MAE⁵⁵, ma non vengono individuate priorità politiche rispetto alle diverse, e a volte difficilmente conciliabili, finalità che la cooperazione internazionale può perseguire: l'aiuto umanitario⁵⁶ e il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, in particolare la lotta alla povertà e il diritto alla salute, il co-sviluppo, la competitività territoriale. Non viene individuata nei bandi una gerarchia di obiettivi e priorità; l'unica scelta riguarda gli ambiti ammissibili a finanziamento che tuttavia non sono mirati rispetto alle priorità politiche di singoli Paesi o gruppi di Paesi: quelli tematici sono di fatto generici settori di intervento, pensati senza alcuna differenziazione basata sulla diversità dei contesti e delle esigenze di sviluppo⁵⁷; quelli geografici, sono macroaree geopolitiche, rispetto alle quali vengono fatte, nelle singole annualità, scelte diverse di inclusione o esclusione e di ripartizione percentuale degli stanziamenti, in assenza di criteri⁵⁸ o di esplicite

⁵⁴ Vedi a tale proposito: European Commission, *Evaluating socio-economic programmes – Evaluation design and management*, Means Collection, Volume 1, 1999.

⁵⁵ Vedi: Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *La cooperazione italiana allo sviluppo – Linee guida e indirizzi di programmazione. Triennio 2009-2011 e 2010-2012*.

⁵⁶ Vedi: Commission des Communauté européenne (2007), *Vers un consensus européen sur l'aide humanitaire*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM 317 final du 13 juin 2007.

⁵⁷ In ambito comunitario, il principio della differenziazione applicata ai programmi di cooperazione è individuato come uno dei principi chiave per l'elaborazione di programmi efficaci. Vedi, a tale proposito: Commissione delle Comunità europee (2006), *Rafforzare l'impatto europeo: un quadro comune per l'elaborazione dei documenti di strategia nazionale e la programmazione pluriennale comune*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM 88 definitivo del 2 marzo 2006; e inoltre: Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, GUCE L378 del 27 dicembre 2006.

⁵⁸ I Paesi ai quali viene attribuito un punteggio aggiuntivo sui bandi 2009 e 2010 coincidono solo in parte con i Paesi prioritari indicati nelle Linee guida per il triennio 2009-2011 e 2010-2012 del Ministero degli Affari Esteri.

motivazioni⁵⁹. Non sono nemmeno individuati, nei bandi, i risultati e gli impatti da raggiungere attraverso l'intervento regionale.

Sicuramente, come ribadito nei bandi, l'intento dell'Amministrazione è quello di creare un maggior impatto socio-economico sui territori d'intervento. Ma la strategia operativa che la Regione si dà per concretizzarlo, per certi versi appare inadeguata, per altri manca di coerenza. La scelta di concentrare le scarse risorse disponibili su pochi progetti di grande entità finanziaria e di puntare sull'alta qualità delle proposte, non appare sufficiente di per sé a garantire un maggior impatto dell'intervento regionale nei Paesi destinatari in assenza di obiettivi specifici e priorità. La volontà di superare alcune debolezze della programmazione precedente, in particolare la sovrapposizione e/o scarsa integrazione degli interventi, non è sostenuta coerentemente né da specifiche indicazioni programmatiche, né dai criteri di selezione definiti nei bandi, in quanto, come visto, il criterio dell'integrazione delle iniziative con le strategie e con altri progetti internazionali, nazionali e locali nell'ambito dello stesso territorio, è pesato in maniera poco significativa. Sembra mancare all'azione regionale, una teoria dell'intervento, una logica di programma in cui gli obiettivi generali e specifici sono chiaramente identificati, le azioni da perseguire sono legate da una relazione significativa con gli obiettivi e le finalità, i risultati da raggiungere sono misurabili attraverso alcuni indicatori chiave legati agli obiettivi e alle priorità.

Come mostrerà l'analisi dei progetti svolta nel Capitolo 3, è riconoscibile una logica dell'agire da parte degli attori territoriali in funzione dei legami e rapporti instaurati con i diversi Paesi, dei propri interessi e delle proprie specifiche conoscenze, competenze, vocazioni. Il punto è che la Regione, non esplicitando obiettivi suoi, non orienta l'azione degli attori verso il loro raggiungimento. Con il rischio concreto che alcuni progetti manchino di un'idea forza di sviluppo e contengano azioni deboli, sotto il profilo degli impatti, e dispersive.

La programmazione futura ha dunque ampi margini di miglioramento che di seguito si cerca di sintetizzare.

Primo. E' necessario che la Regione espliciti le motivazioni, la ragion d'essere del proprio intervento, perché sia chiaro il valore aggiunto che essa intende dare alla cooperazione decentrata rispetto alle politiche e ai programmi di sviluppo sovraordinati (nazionali, comunitari, internazionali) e ai processi di cooperazione in atto sul proprio territorio. Le finalità dell'intervento regionale in materia di cooperazione allo sviluppo dovrebbero anche essere inquadrare e coordinate rispetto alle specifiche finalità di altre politiche regionali, quali le politiche sociali e per l'immigrazione⁶⁰, l'internazionalizzazione delle imprese, la cooperazione territoriale interna ed esterna.

⁵⁹ Fa eccezione l'inclusione dell'Asia negli inviti 2006 e 2007, motivata con la volontà di promuovere relazioni culturali, istituzionali ed economiche con i Paesi emergenti di quel continente.

⁶⁰ Vedi, a tale proposito, gli obiettivi del *Piano annuale per l'immigrazione 2011* approvato con deliberazione della giunta regionale n. 31/9 del 20 luglio 2011.

Secondo. Per indirizzare la propria azione nel senso di una maggiore efficacia e razionalizzazione, la Regione deve darsi un quadro di obiettivi e di limitate e circoscritte priorità⁶¹ tematiche e geografiche, pensate in funzione dei diversi contesti ed esigenze di sviluppo. Le azioni da finanziare devono essere coerenti e mirate rispetto agli obiettivi e i risultati devono essere riconoscibili attraverso l'individuazione di pochi indicatori, significativi e misurabili, in coerenza con il principio della "gestione centrata sui risultati" affermato nella Dichiarazione di Parigi⁶². I criteri di selezione devono essere formulati in maniera che sia valutabile il contributo che il singolo progetto può portare al raggiungimento degli obiettivi identificati.

Terzo. Un quadro chiaro di obiettivi e priorità, sostenuto da criteri di selezione coerenti, rende sicuramente più agevole, in sede di istruttoria, la comparazione e la valutazione delle proposte progettuali. Per questo potrebbe essere ripensata la scelta relativa all'entità del contributo regionale erogabile, al fine di sostenere un maggior numero di iniziative efficienti, sotto il profilo dell'impiego delle risorse, ed efficaci, sia per quanto riguarda il loro contributo agli obiettivi del programma regionale di intervento, sia per quanto riguarda la loro capacità di creare dei cambiamenti e di incidere direttamente sulle condizioni di contesto, di vita e di lavoro dei gruppi beneficiari.

Quarto. La definizione di selezionate e limitate priorità, tematiche e geografiche, può avvenire attraverso un processo di condivisione con gli attori del territorio, in grado di garantire la trasparenza e il carattere partecipativo dell'azione regionale. Le priorità possono scaturire da strategie di cooperazione regionali, da rapporti con Paesi esteri consolidati da enti, istituzioni e altri attori territoriali in campo culturale, scientifico, economico, da legami privilegiati, vecchi e nuovi, creati da flussi di migranti, in entrata e in uscita, o ancora dall'emergere di altri fattori e interessi. La Regione potrebbe per esempio decidere di finanziare con importi significativi soltanto interventi straordinari o iniziative i cui obiettivi siano stati assunti dall'Amministrazione stessa, come nel caso del sostegno dato a Gaza e alla Bielorussia⁶³. E riservare un cofinanziamento di entità minore ai progetti presentati dagli attori del territorio, individuando per ciascuna macroarea geopolitica ammissibile alcuni obiettivi prioritari, in rapporto alle condizioni di contesto o alla tipologia di relazione (umanitaria, culturale, economica) che si intende privilegiare. L'importante è operare delle scelte, motivate e condivise, garantendo per quanto possibile continuità e coerenza.

⁶¹ Vedi, a tale proposito il "Principio guida 1: concentrare le proprie attività all'interno del Paese su settori focali", in Commissione delle Comunità europee (2007), *Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM 72 definitivo del 28 febbraio 2007.

⁶² Nella Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto si afferma che «*Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision*».

⁶³ Vedi Note n. 30 e 31

CAPITOLO 3 – La cooperazione regionale con i Paesi in via di sviluppo: analisi statistica di alcune dimensioni

3.1 Metodologia di analisi

In questo Capitolo saranno presentate e commentate una serie di informazioni riguardanti gli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati dalla Regione Sardegna nel periodo 1996-2010.

Raccontare attraverso i numeri cosa ne è stato delle risorse messe a disposizione per dare attuazione ad una legge, un programma o una politica permette di cogliere in maniera immediata il senso di un intervento. Nel caso specifico, disporre di dati sull'intervento regionale in materia di cooperazione allo sviluppo è un tassello di conoscenza fondamentale nella ricostruzione del processo attuativo della politica formulata con la Legge regionale n. 19/96. Inoltre, rendere visibile, rendicontare attraverso numeri l'azione di sostegno svolta dall'Amministrazione nei confronti del proprio territorio è un atto di trasparenza non solo verso i soggetti attivamente impegnati nel campo della cooperazione allo sviluppo, ma anche verso tutti i potenziali portatori di interesse. All'interno della ricerca valutativa, l'analisi statistica si prefigge tre obiettivi fondamentali:

- rilevare come sono state spese le risorse finanziarie: quali/ quanti soggetti e in che misura hanno ricevuto finanziamenti, quali aree e Paesi hanno beneficiato dell'aiuto regionale;
- analizzare l'andamento nel tempo delle dimensioni considerate (risorse, soggetti, aree), evidenziando tendenze e cambiamenti;
- ricercare e mettere in evidenza fatti, problematiche e connessioni fra i *trend* analizzati e le scelte strategiche e/o gestionali operate nel processo attuativo della legge.

I dati e le informazioni elaborati nell'analisi statistica sono contenuti in un data base creato *ad hoc* dal NVVIP sulla base di fonti informative primarie e secondarie. Le fonti informative primarie sono rappresentate da una serie di documenti inerenti i progetti finanziati, quali deliberazioni della Giunta regionale, decreti e determinazioni dirigenziali, modulistica delle proposte ammesse a contributo e relazioni tecniche presentate a conclusione dei progetti, nonché dai risultati degli incontri svolti con i funzionari del Servizio Affari Comunitari e Internazionali della Presidenza⁶⁴. Le fonti informative secondarie sono invece costituite dagli elenchi informatici dei progetti finanziati, messi a disposizione del Nucleo dal Servizio in questione. Gli elenchi informatici sono stati utilizzati unicamente per acquisire dati sui progetti finanziati nel periodo 1996-2004, per il quale non è stato possibile attingere alla documentazione originaria.

⁶⁴ Si ricorda qui che il Servizio Affari Comunitari e Internazionali della Presidenza è la struttura competente per l'attuazione della Legge regionale n. 19/96.

La prima fase di implementazione del sistema ha riguardato la costruzione di una matrice contenente l'anagrafica di tutti i progetti finanziati nel periodo 1996-2010 (annualità, numero di archivio, tipologia e denominazione del soggetto capofila, area geografica e Paese di realizzazione dell'intervento, ambito tematico) e il contributo erogato. Nella seconda fase, si è proceduto a omogeneizzare i dati, integrare le informazioni incomplete e correggere gli errori materiali e le anomalie presenti, in particolare:

- ovunque possibile, si è cercato di identificare inequivocabilmente il soggetto attuatore di ogni progetto, anche sotto il profilo della sua natura giuridica. Ciò è stato relativamente semplice per quanto riguarda le associazioni di volontariato e le organizzazioni non governative, gli enti pubblici, le imprese e gli istituti di ricerca. Più complessa è risultata invece – ma solo per il periodo 1996-2004, per il quale come detto non è stato possibile esaminare i documenti cartacei – l'esatta identificazione dei beneficiari per quanto riguarda le Università di Cagliari e Sassari, di cui si è ricercato il livello di dettaglio equivalente al Dipartimento o struttura interdipartimentale. La difficoltà in questo caso, e l'inevitabile margine di errore che ne può derivare, è dovuta al fatto che la denominazione dei beneficiari spesso è stata fornita o registrata in maniera incompleta e/o non uniforme e la complessa articolazione degli atenei ha reso non agevole risalire alla struttura di appartenenza;
- quanto alle aree geografiche di realizzazione degli interventi, l'omogeneizzazione dei dati si è resa necessaria in quanto le aggregazioni geografiche differiscono nei diversi inviti⁶⁵;
- infine, per quanto riguarda i settori di intervento, nel data base si è proceduto a rendere omogenee le denominazioni dei campi tematici cui ciascun progetto era stato ricondotto. Tuttavia, non disponendo della documentazione originaria relativa a tutti i progetti del periodo 1996-2004, e non potendo per questa ragione verificare l'appropriata attribuzione di ciascuno agli ambiti tematici⁶⁶, si è scelto di svolgere elaborazioni soltanto con riferimento ai progetti finanziati nella fase programmatica 2005-2010. I risultati di tali elaborazioni saranno trattati nel Capitolo 4, che contiene anche un'analisi qualitativa dei progetti finanziati in tale periodo.

Al fine di evitare interpretazioni equivocate dei dati viene data di seguito la specifica definizione dei termini e dei parametri considerati nell'analisi.

⁶⁵ A titolo di esempio, in alcune annualità i Balcani sono stati considerati un'area a sé, in altre sono stati inclusi nell'Area Mediterranea; nel 2010 i Paesi del Mediterraneo sono stati inclusi nell'area geografica Africa, ecc..

⁶⁶ Per esempio, prima che, a partire dal 2007, le attività di formazione professionale e tecnica fossero ammesse soltanto a complemento e accompagnamento ad altre attività di progetto, il sostegno all'istruzione e alla formazione del capitale umano era stato considerato un settore a sé stante, mentre in realtà le azioni di formazione sono la tipologia di intervento prevalente nella stragrande maggioranza dei progetti finanziati in tutto il periodo temporale considerato ai fini della presente ricerca. Inoltre, all'interno del settore "sostegno all'istruzione e alla formazione del capitale umano" sono stati ricompresi progetti di educazione e formazione specificatamente rivolta ai soggetti che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo che, più propriamente, tenendo anche conto della distinzione operata nel testo della Legge regionale n. 19/96, avrebbero dovuto essere classificati come interventi di "educazione allo sviluppo".

Interventi diretti: ai sensi della Legge regionale n. 19/96 rientrano in questa definizione gli interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni (art. 1, comma 2), e gli interventi riguardanti settori di specifica competenza regionale (art. 4), attuati su proposta della Giunta regionale senza procedure di evidenza pubblica. Trattandosi di interventi sporadici e di poco rilievo finanziario, gli interventi diretti saranno presi in esame soltanto per fornire un dato finanziario sintetico.

Iniziativa a contributo (interventi indiretti): rientrano in questa classificazione le iniziative avanzate dai soggetti indicati all'art. 3 della Legge 19/96, selezionate e finanziate a seguito di bando pubblico. I dati sui finanziamenti erogati per iniziative a contributo sono stati desunti dagli elenchi ufficiali dei progetti ammessi forniti dal Servizio affari comunitari ed internazionali della Presidenza della Regione. Per i progetti finanziati dal 1996 al 2004 si è fatto riferimento alla voce "contributo erogato"; per quelli finanziati dal 2005 al 2007, gli importi corrispondono al contributo regionale erogato, al netto di revoche e rimborsi, al 31 agosto 2011; infine, per i progetti finanziati a seguito dei bandi emanati nel 2009 e 2010, trattandosi per lo più di progetti in corso, l'importo considerato corrisponde al "contributo concesso".

Soggetti beneficiari: sono stati definiti soggetti beneficiari i soggetti capofila dei singoli progetti, beneficiari formali del contributo regionale. Ai fini dell'analisi statistica, i soggetti beneficiari sono stati suddivisi in cinque tipologie secondo la classificazione contenuta nei bandi⁶⁷. La Tabella 2, riporta la specificazione della natura giuridica dei soggetti ricompresi all'interno di ciascuna tipologia di attori.

Tabella 2 – Soggetti ammissibili a finanziamento ai sensi della Legge regionale n. 19/96

Tipologie di soggetti	Specificazione dei soggetti ricompresi in ciascuna tipologia
Associazioni di volontariato e Organizzazioni non governative (ONG)	Questa categoria include le associazioni di volontariato e le organizzazioni non governative specificate nel Decreto del Presidente della Giunta 16 ottobre 1997, n. 202 recante "Regolamento di esecuzione dell'art. 11 della legge 19/96" e definite, quanto a specifici requisiti di ammissibilità, negli inviti annuali a presentare proposte
Imprese	Tutte le imprese singole, associate o consorziate, aventi sede legale od operativa sul territorio regionale, ovvero, sede legale od operativa fuori dal territorio regionale, a condizione che il progetto da finanziare preveda il coinvolgimento di personale residente in Sardegna
Università	In questa categoria sono state ricomprese le Università regionali (Cagliari e Sassari), con la specificazione, nelle varie elaborazioni, delle facoltà, dipartimenti, centri studi, centri interdipartimentali, promotori delle proposte progettuali

⁶⁷ Fa eccezione l'invito 2010, che esclude le imprese dalle tipologie di soggetti che possono presentare proposte progettuali.

Istituti di ricerca	Gli istituti di ricerca pubblici non inquadrati all'interno di dipartimento o strutture universitarie
Enti locali ed Enti pubblici	Secondo le specificazioni inserite nei bandi a partire dal 2005, rientrano in questa categoria gli enti pubblici (tra cui Agenzie ed Enti strumentali della Regione, Aziende Sanitarie locali, scuole, ecc.) e gli Enti locali (Comuni, Province e loro Consorzi e Associazioni). Considerato però che precedentemente a quella data la tipologia del soggetto pubblico ammissibile non veniva specificata, sono rientrati in questa categoria anche tre organizzazioni delle Nazioni Unite (FAO, UNICEF e UNOPS).

Fonte: NVVIP-RAS

Aree geografiche: la classificazione dei progetti finanziati è stata svolta con riferimento alle sei aree geografiche individuate nei bandi come ammissibili: Africa, America Latina, Asia, Bacino del Mediterraneo, Balcani, Europa orientale. Un'altra area virtuale, genericamente definita "multizona", è stata aggiunta alla classificazione per ricomprendere i progetti che hanno interessato contemporaneamente più Paesi appartenenti ad aree geografiche differenti.

La Tabella 3 riporta l'elenco dei Paesi ammissibili a finanziamento per ciascuna area geografica ritenuta ammissibile dal 2005 in poi, in quanto solo a partire da quella annualità è stata inserita nei bandi la specificazione dei Paesi. I Paesi che hanno subito variazioni nelle diverse annualità (inclusi o esclusi) sono segnalati in Tabella con un asterisco.

Tabella 3 - Elenco Paesi ammissibili a finanziamento distinti per macroarea

Macroarea	Paesi
AFRICA	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Ceuta e Melilla*, Ciad, Costa d'Avorio, Eritrea, Etiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Gibuti, Guinea, Guinea Equatoriale, Guinea Bissau, Isole Comore, Kenya, Lesotho, Libera, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia Niger, Nigeria*, Repubblica Centrafricana*, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Sahara Occidentale, Sao Tomé e Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Sud Africa, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe
ASIA	Afganistan, Armenia, Azerbaijan, Bangladesh, Bhutan, Cambogia, Cina, Corea del Nord, Corea del Sud, Filippine, Georgia, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kazakistan, Kirghistan, Laos, Maldive, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Tagikistan, Thailandia, Timor Est, Turkmenistan Uzbekistan, Vietnam, Yemen
AREA MEDITERRANEA	Algeria, Egitto, Giordania, Israele*, Libano, Libia, Marocco, Siria, Territori Autonomi Palestinesi, Tunisia, Turchia*

BALCANI Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria*, Croazia*, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia

Fonte: NVVIP-RAS

3.2 Analisi della spesa

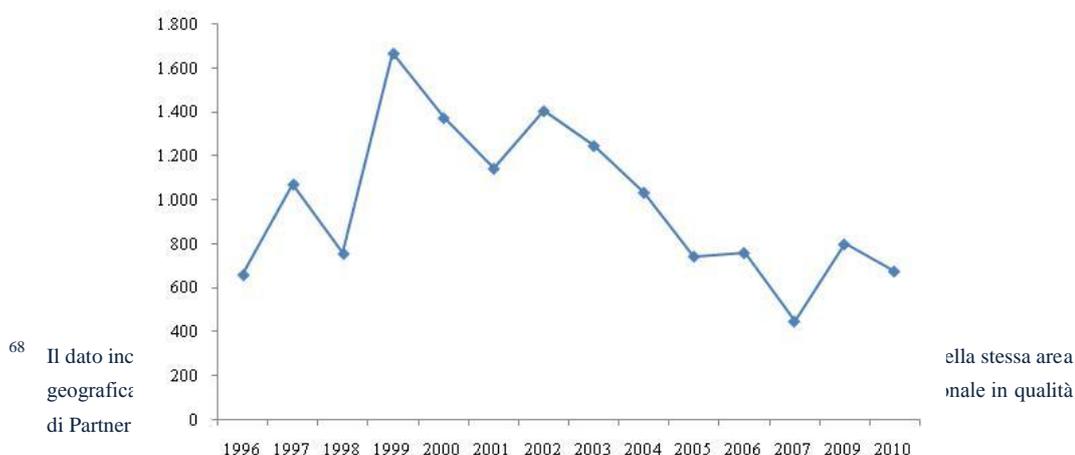
Nel periodo 1996-2010, la Legge regionale n. 19/96 ha finanziato complessivamente 685 interventi di cooperazione allo sviluppo, realizzati in 74 Paesi⁶⁸ appartenenti a sei distinte aree geografiche. Di questi, 12 sono *interventi diretti*, secondo la definizione data nel Paragrafo precedente; gli altri 673 sono stati realizzati attraverso l'erogazione di contributi a soggetti del territorio (*interventi indiretti*). L'analisi statistica che segue ha per oggetto le sole iniziative a contributo e si concentra, attraverso una serie di *focus*, su: a) le risorse complessivamente erogate nell'intero periodo di programmazione; b) i soggetti proponenti, beneficiari formali dei contributi concessi; c) le aree geopolitiche (o geografiche) di destinazione degli interventi.

Per non appesantire il documento, si è scelto di rendere disponibili in allegato le elaborazioni più significative e di riportare nel testo soltanto dati di sintesi, rappresentandoli sotto forma di tabelle e di grafici. Inoltre, al fine di tenere conto delle diverse modalità attuative adottate dall'Amministrazione regionale per la selezione delle iniziative (vedi Capitolo 2), molte elaborazioni sono state svolte in maniera tale da rendere comparabili le due fasi programmatiche 1999-2004 e 2005-2010.

3.2.1 Le risorse erogate con i bandi emanati fra il 1996 e il 2010

Il Grafico 1 mostra l'andamento delle risorse finanziarie erogate dalla Regione Sardegna sulla Legge regionale n. 19/96 per interventi indiretti attuati nel periodo di attuazione 1996-2010 (per il dettaglio degli importi erogati annualmente, vedi Tabella A in ALLEGATO).

Grafico 1 – Andamento delle risorse finanziarie erogate (in migliaia di euro)



Fonte: NVVIP-RAS

I dati evidenziano, a partire dall'annualità 2003, una progressiva diminuzione dei finanziamenti erogati, con un picco minimo nel 2007, anno in cui, a seguito di revoche, è stato erogato solo il 70% delle risorse stanziati nel bando. Il picco massimo, al contrario, lo si rileva nel 1999⁶⁹.

Esaminando i dati di Tabella 4, che distingue le risorse finanziarie erogate nelle due fasi attuative considerate (1996-2004 e 2005-2010), risulta che nel periodo 2005-2010 la media annua dei finanziamenti si è quasi dimezzata rispetto alla fase precedente⁷⁰.

Tabella 4 - Risorse erogate per iniziative a contributo nel periodo 1996-2010 (in euro)

	1996-2004	2005-2010	1996-2010
A. Risorse erogate per iniziative a contributo	10.366.721	3.432.004	13.798.725
A1. Importo medio annuo dei finanziamenti erogati	1.151.858	686.401	919.915
A2. Numero progetti finanziati	627	46	673
A3. Numero medio progetti anno	70	7,7	44,87
A4. Importo medio dei finanziamenti per progetto	16.534	74.609	20.503
B. Stanziamento per progetti a contributo	nr	3.950.000	

Fonte: NVVIP-RAS

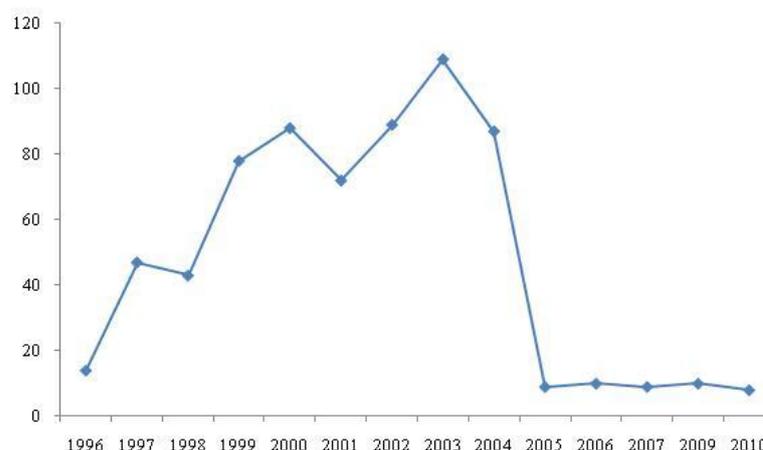
La drastica diminuzione a partire dal 2005 dei finanziamenti erogati dalla Regione per progetti di cooperazione decentrata selezionati tramite bando è da attribuirsi, come già argomentato nel Paragrafo 2.3, non tanto a una diminuzione dei fondi stanziati in bilancio sulla Legge regionale n. 19/96, quanto alla necessità di allocare risorse per gli adempimenti derivanti dalla partecipazione della Sardegna al Programma comunitario ENPI e agli APQ "Mediterraneo" e "Balciani".

Alla diminuzione delle risorse erogate non corrisponde specularmente una diminuzione del numero dei progetti finanziati, che, come mostra il Grafico sottostante, si mantiene molto elevato dal 1999 al 2004 (87 progetti in media l'anno), per poi crollare drasticamente nel 2005, quando l'Amministrazione sceglie di finanziare solo interventi di grande entità, portando sia il costo minimo di ciascun progetto sia il contributo massimo erogabile a 100.000,00 euro.

⁶⁹ Sui bandi 1996, 1997 e 1999 sono state finanziate anche quattro iniziative di natura promozionale realizzate nel quadro dell'Accordo IMEDOC (vedi nota n. 20).

⁷⁰ Relativamente al periodo 2005-2010, il dato medio è stato calcolato considerando unicamente gli anni in cui sono stati emanati i bandi. Serve tuttavia rammentare che nel 2008 non ne è stato emanato nessuno.

Grafico 2 – Andamento del numero di progetti finanziati



Fonte: NVVIP-RAS

Con una media di 7-8 progetti l'anno, nella nuova fase di programmazione 2005-2010 sale anche, fino a ultra quadruplicare, l'importo medio erogato per singolo progetto.

3.2.2 I soggetti beneficiari dei finanziamenti regionali

L'analisi sui soggetti beneficiari è stata svolta considerando le cinque classi precedentemente specificate: associazioni di volontariato e organizzazioni non governative, enti locali ed enti pubblici, imprese, istituti di ricerca e università. La Tabella A in ALLEGATO, cui si rinvia per i dati di dettaglio, riporta l'ammontare annuo dei contributi erogati a ciascuna delle cinque tipologie di soggetti beneficiari, con un'ulteriore distinzione fra le Università di Cagliari e Sassari, e le relative percentuali. La Tabella 5, invece, sintetizza tali dati consentendo una comparazione fra le due fasi di programmazione. Come si può osservare esaminando le due Tabelle:

- la percentuale del contributo annuo complessivamente ricevuto dalle due Università regionali, quella di Cagliari e quella di Sassari, supera il 50% dei finanziamenti complessivamente erogati in ciascuna delle annualità comprese fra il 1997 e il 2002, per cominciare a diminuire nel 2003 in concomitanza con l'adozione delle prime Linee guida contenenti requisiti e priorità tematiche e geografiche;
- presi insieme, le università e gli istituti di ricerca, enti pubblici con vocazione alla ricerca scientifica, hanno attirato una percentuale di risorse superiore a quella di ciascuna delle altre tre categorie di beneficiari, sia complessivamente che in ciascun periodo, pur con una leggera flessione nella seconda fase (- 7,8%);

- le associazioni di volontariato e le organizzazioni non governative, per le quali il Regolamento di attuazione della Legge regionale n. 19/96⁷¹ stabilisce, come requisito di ammissibilità, di avere espressamente previsto nel proprio statuto la possibilità di svolgere attività in campo di cooperazione internazionale, sono la seconda categoria di soggetti maggiormente beneficiari dei contributi regionali. Il trend dei finanziamenti erogati a questa categoria è però inverso rispetto a quello della precedente (università e istituti di ricerca), in quanto le erogazioni ad associazioni e ONG conoscono nel secondo periodo un incremento del 4,5%;
- altrettanto positivo è l'andamento delle erogazioni verso gli enti locali e gli enti pubblici, che registra nella seconda fase la maggior crescita, pari al 6,8%;
- la categoria imprese segna invece una flessione del 3,6% nel periodo 2005-2010, ma rimane nell'intero periodo di riferimento la terza categoria maggiormente beneficiaria.

Tabella 5 - Risorse erogate per iniziative a contributo (in euro) alle diverse categorie di soggetti

	1996-2004	%	2005-2010	%	1996-2010	%
Associazioni/ONG	2.766.388	26,7%	1.070.038	31,2%	3.836.426	27,8%
Enti locali ed Enti pubblici	866.569	8,4%	521.833	15,2%	1.388.402	10,1%
Imprese	1.481.363	14,3%	366.315	10,7%	1.847.678	13,4%
Istituti di ricerca	142.242	1,4%	288.651	8,4%	430.893	3,1%
Università di Cagliari	2.921.470	28,2%	603.034	17,6%	3.524.504	25,5%
Università di Sassari	2.188.689	21,1%	582.132	17,0%	2.770.821	20,1%
TOTALE	10.366.721		3.432.003		13.798.725	

Fonte: NVVIP-RAS

Le quote percentuali di finanziamenti erogati alle diverse categorie di soggetti nel primo periodo di programmazione trova una sua giustificazione nelle modalità di selezione adottate dal CTS, il quale, anche per compensare il venir meno di altre opportunità di finanziamento destinate alle attività scientifiche degli atenei sardi⁷², ha sempre ricercato un equilibrio nel sostegno finanziario concesso a ciascuna delle due università regionali (Cagliari e Sassari) e al mondo delle

⁷¹ Decreto del Presidente della Giunta 16 ottobre 1997, n. 202 *Regolamento di esecuzione dell'art. 11 della legge regionale 11 aprile 1996.*

⁷² In particolare, il non rifinanziamento dei programmi di ricerca e di formazione realizzati dalle Università della Sardegna in favore dei paesi in via di sviluppo, previsto dall'art. 14 della Legge regionale 28 settembre 1990, n. 43 *Finanziamenti in favore dei settori della sanità, dei trasporti e di altre attività, nonché disposizioni integrative alla Legge regionale 22 gennaio 1990, n. 1.*

associazioni. Questa logica di ripartizione delle risorse fra soggetti, a prescindere dai progetti, permane anche nella seconda fase di programmazione, con la differenza che mentre nella fase 1996-2004 il peso di ciascuna università regionale è più o meno equivalente a quello delle associazioni/ONG, nella seconda fase le risorse erogate si ripartiscono più o meno equamente fra le due categorie di soggetti (università e associazioni/ONG).

Il numero di progetti finanziati annualmente alle diverse tipologie di beneficiari sono riportati nella Tabella A in ALLEGATO. La Tabella 6 sottostante presenta invece il numero di progetti finanziati alle diverse tipologie di beneficiari nelle due distinte fasi di programmazione 1996-2004 e 2005-2010. Esaminandola, si può rilevare che:

- la forbice fra gli enti con vocazione alla ricerca scientifica (università e istituti di ricerca) e le associazioni/ONG, molto ampia nella fase 1996-2004 (il rapporto è esattamente di 3 a 1), si riduce ma rimane comunque, anche nella seconda fase, a vantaggio della categoria università/istituti di ricerca;
- nella seconda fase, gli enti locali/enti pubblici presentano in qualità di capofila una percentuale di progetti quattro volte superiore rispetto al periodo precedente, a fronte di un ammontare di contributi ricevuti che semplicemente raddoppia.

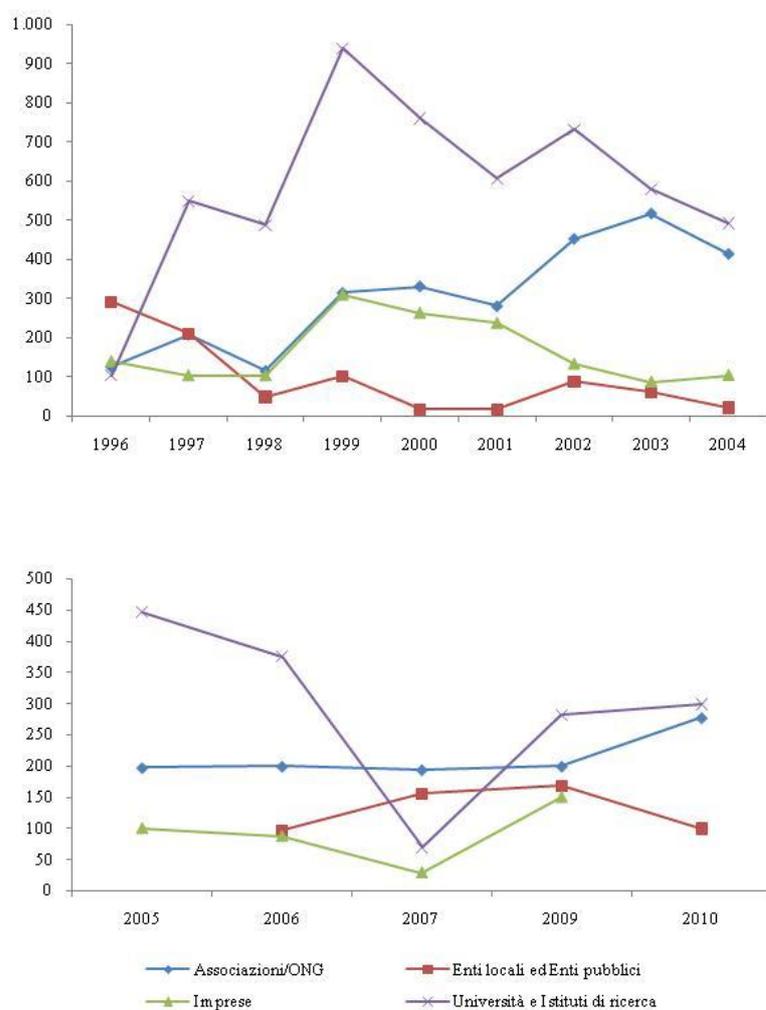
Tabella 6 - Progetti finanziati per tipologia di soggetti beneficiari

	1996-2004	%	2005-2010	%	1996-2010	%
Associazioni/ONG	139	22,2%	14	30,4%	153	22,8%
Enti locali ed Enti pubblici	26	4,1%	9	19,6%	35	5,2%
Imprese	52	8,3%	5	10,9%	57	8,5%
Università e Istituti di ricerca	410	65,4%	18	39,1%	428	63,6%
TOTALE	627		46		673	

Fonte: NVVIP-RAS

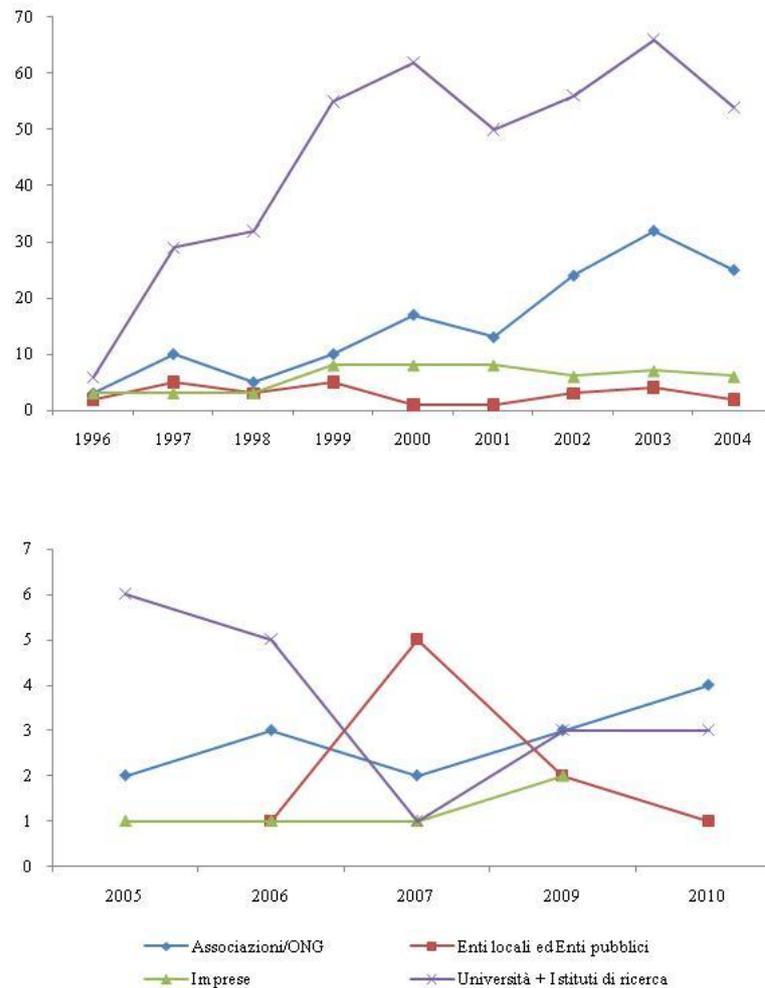
Altri elementi di interesse possono essere colti guardando l'andamento negli anni delle risorse finanziarie erogate (Grafici 3 e 4) e del numero di progetti ammessi a finanziamento (Grafici 5 e 6) in ciascuna delle due fasi di programmazione.

Grafico 3 e 4 – Trend delle erogazioni annue alle diverse tipologie di soggetti beneficiari (in meuro)



Fonte: NVVIP-RAS

Grafici 5 e 6 – Trend dei progetti finanziati alle diverse tipologie di soggetti



Fonte: NVVIP-RAS

Come si può notare a parte il picco del 1999, legato al massimo ammontare delle risorse annue erogate dall'Amministrazione sulla Legge 19 per iniziative a contributo, e il picco minimo del 2007, anno in cui è stato erogato solo il 52% delle risorse messe a bando, esiste una scarsa variabilità fra le due principali categorie di soggetti beneficiari, in quanto entrambe, pur rispondendo ciascuna ad una propria logica interna, presentano trend più o meno simili in linea con l'andamento generale delle risorse disponibili. E' importante tuttavia rilevare come:

- il trend delle università/istituti di ricerca segue esattamente/specularmente le oscillazioni delle risorse finanziarie erogate (Grafico 1), a riprova della massima reattività di questa categoria di soggetti alla disponibilità di risorse finanziarie;

- nella fase 1996-2004 lo scarto fra associazioni/ONG e università/istituti di ricerca, è maggiore in termini di progetti di quanto non lo sia lo scarto rilevabile in termini di risorse finanziarie, in quanto il costo medio dei progetti della categoria università/istituti di ricerca si mantiene per tutto il periodo sensibilmente inferiore (mediamente di circa il 60%) rispetto al costo medio dei progetti delle associazioni/ONG, e in genere delle altre categorie di beneficiari (per il dettaglio del costo medio annuo dei progetti finanziati alle diverse categorie di progetti vedi ancora la Tabella A in ALLEGATO). La notevole differenza nei costi medi, legata alla natura delle proposte avanzate dalle due categorie di soggetti – come si vedrà meglio nel Capitolo 4 – rende conto anche del fatto che, mentre a partire dal 2003, con l'introduzione dei primi criteri di selezione, i trend finanziari di associazioni/ONG e università/istituti tendono a convergere, segno come visto di un relativo riequilibrio nell'assegnazione delle risorse assegnate a queste due categorie di soggetti, l'andamento del numero di progetti realizzati continua a segnare una marcata differenza.

Fra le evidenze che l'analisi statistica restituisce, particolarmente interessanti risultano i dati relativi alla distribuzione dei progetti finanziati sia all'interno delle diverse categorie di soggetti capofila, sia con riferimento ai due periodi di programmazione considerati.

Attraverso tutti i bandi emanati fra il 1996 e il 2010, la Legge regionale n. 19/96 ha erogato contributi a 196 soggetti, che sono stati i capofila delle 673 proposte complessivamente presentate: 627 a titolo individuale (1996-2004), 46 in forma associata (2005-2010). Nell'intero periodo considerato (1996-2010), 27 soggetti, equivalenti al 13,8% di tutti i soggetti beneficiari di erogazioni sulla Legge regionale n. 19/96 in qualità di capofila, hanno realizzato 338 progetti, pari al 50,2% di tutti i progetti cofinanziati. La Tabella B in ALLEGATO riporta l'elenco di tutti i soggetti italiani beneficiari di contributi in qualità di capofila nel periodo di programmazione 1996-2010. Di questi 27 soggetti, i 2/3 sono strutture o dipartimenti universitari (11 dell'Università di Cagliari, 7 dell'Università di Sassari), 8 sono associazioni/ONG, 1 solo è un ente pubblico (UNICEF). Fra le diverse tipologie di soggetti la concentrazione maggiore si osserva all'interno dei due atenei regionali. Per quanto riguarda l'Università di Cagliari, il 12% dei soggetti presenta il 49,2% dei progetti; per quanto riguarda Sassari, il 17% è capofila del 50%. Una situazione più equilibrata si riscontra invece fra le altre tipologie di soggetti. Ad esempio, il 40% degli istituti di ricerca presenta il 54% dei progetti.

Distinguendo e comparando i dati di concentrazione nei due periodi di programmazione, emergono forti differenze. Nel periodo 1996-2004, 35 soggetti, equivalenti al 20% di tutti i soggetti beneficiari di finanziamenti in qualità di capofila nello stesso periodo, presentano 374 progetti, pari al 60% di tutti i progetti finanziati. Nel periodo 2005-2010 – periodo in cui la forma associata diventa un requisito di ammissibilità per la presentazione delle proposte – i dati di concentrazione sono invece ancora più forti: a fronte di un notevole numero di soggetti (italiani) che entra nei partenariati una sola volta, ci sono pochissimi soggetti (italiani) che partecipano a più progetti: 141 soggetti, equivalenti all'81% di tutti i soggetti italiani coinvolti nei partenariati, partecipa una sola volta, mentre 9 soggetti, che rappresentano il 5% di tutti i soggetti beneficiari di finanziamenti in qualità di capofila o partner in tale periodo, sono presenti complessivamente in 31 progetti, ovvero

nel 67,4% di tutti i progetti finanziati nel periodo 2005-2010. In ALLEGATO, la Tabella C riporta l'elenco di tutti i soggetti italiani beneficiari di contributi, in qualità di capofila o partner, nel periodo di programmazione 2005-2010; la Tabella D l'elenco di tutti i soggetti esteri coinvolti nei partenariati di progetto costituitisi nel periodo 2005-2010, distinti per tipologia e Paese di appartenenza.

3.2.3 Le aree geopolitiche

L'analisi della distribuzione geografica dei contributi erogati e dei progetti cofinanziati dalla Regione Sardegna a seguito degli inviti emanati dal 1996 al 2010 è stata effettuata considerando sei macroaree più un'area definita "multizona", secondo la classificazione data a pag. 40. In ALLEGATO, la Tabella E riporta in dettaglio gli importi erogati e il numero di progetti finanziati annualmente in ciascuna delle macroaree; la Tabella F, il numero di progetti finanziati nel periodo 1996-2010 distinti per Paese. La Tabella 7 sottostante sintetizza invece le erogazioni alle diverse macroaree nelle due distinte fasi di programmazione.

Tabella 7 - Risorse erogate per macroarea nel periodo 1996-2010 (in meuro)

	1996-2004	%	2005-2010	%	1996-2010	%
Bacino del Mediterraneo	5.031.712,9	48,5%	1.349.075,6	39,3%	6.380.788,5	46,2%
Africa	2.385.077,5	23,0%	1.562.892,6	45,5%	3.947.970,0	28,6%
America Latina	1.615.169,4	15,6%			1.615.169,4	11,7%
Balcani	424.904,1	4,1%	322.008,6	9,4%	746.912,7	5,4%
Asia	408.203,0	3,9%	103.027,0	3,0%	511.230,0	3,7%
Europa orientale	53.471,0	0,5%			53.471,0	0,4%
Multizona	448.182,9	4,3%	95.000,0	2,8%	543.182,9	3,9%
TOTALE	10.366.720,8		3.432.003,8		13.798.724,6	

Fonte: NVVIP- RAS

Come si può osservare, nell'intero periodo di programmazione, l'area Mediterranea assorbe la maggior quota dei finanziamenti erogati, che è pari al 46,2%, se si considerano unicamente i Paesi delle sponda sud ed est (Maghreb e Mashrek)⁷³ del Bacino del Mediterraneo, mentre sale al 51,6% se si includono nella macroarea anche i Balcani.

⁷³ I Paesi appartenenti al MAGHREB sono l'Algeria, la Libia, il Marocco e la Tunisia; quelli del MASHREK sono invece l'Egitto, la Giordania, Israele, il Libano, la Siria e i Territori Autonomi Palestinesi.

L'Africa sub sahariana è la seconda macroarea di destinazione degli interventi, la terza è l'America Latina che tuttavia viene abbandonata nella seconda fase di programmazione. L'Asia incide minimamente, di un 3,7%, nonostante la scelta dell'Amministrazione di destinare a questa macroarea, nei bandi 2006 e 2007, rispettivamente, il 30% e il 10% dello stanziamento complessivo. Anche la presenza dell'Europa orientale è minima, ed è legata al sostegno dato ad un'unica associazione presente in Moldavia e Bielorussia.

Nella seconda fase, però, in controtendenza rispetto alla scelta strategica affermata nei bandi di sostenere le politiche europee di buon vicinato (PEV), le risorse finanziarie destinate al Mediterraneo diminuiscono di una quota pari al 9% se si prendono a riferimento i soli Paesi delle sponde sud ed est, e del 5% se si include nel Mediterraneo anche l'area Balcanica, che da sola cresce più del doppio (dal 4,3 al 10,9%). In compenso, l'Africa sub sahariana conosce nella stessa fase un incremento di risorse pari al 97%, una quota che più o meno corrisponde alle risorse perse dal Mediterraneo e dall'America Latina.

La gerarchia delle aree non cambia, nella seconda fase, se al posto delle risorse ricevute si considera il numero di progetti cofinanziati (Tabella 8), ma mentre l'incremento dell'Africa in termini di progetti è più o meno lo stesso (91%), l'area Mediterranea complessivamente presa (quindi inclusi i Balcani) si mantiene più o meno stabile, mentre il decremento dei progetti realizzati nel Maghreb e Mashrek è del 13%.

Tabella 8 - Progetti finanziati per macroarea nel periodo 1996-2010 (numero)

	1996-2004	%	2005-2010	%	1996-2010	%
Bacino del Mediterraneo	285	45,5%	18	39,1%	303	45,0%
Africa	143	22,8%	20	43,5%	163	24,2%
America Latina	120	19,1%		0,0%	120	17,8%
Balcani	27	4,3%	5	10,9%	32	4,8%
Asia	22	3,5%	2	4,3%	24	3,6%
Europa orientale	3	0,5%		0,0%	3	0,4%
Multizona	27	4,3%	1	2,2%	28	4,2%
TOTALE	627		46		673	

Fonte: NVVIP-RAS

Osservando i trend delle erogazioni annue alle diverse macroaree nel solo primo periodo di programmazione (Grafico 7), in quanto l'analisi grafica relativa al secondo non è statisticamente significativa per il ridotto numero di progetti finanziati, si può notare come la variabilità delle risorse erogate al Mediterraneo sia molto più alta di quella relativa all'Africa e all'America Latina, che mantengono per le forze in gioco un trend relativamente costante e tendenzialmente in crescita. Tale variabilità può essere messa in relazione con:

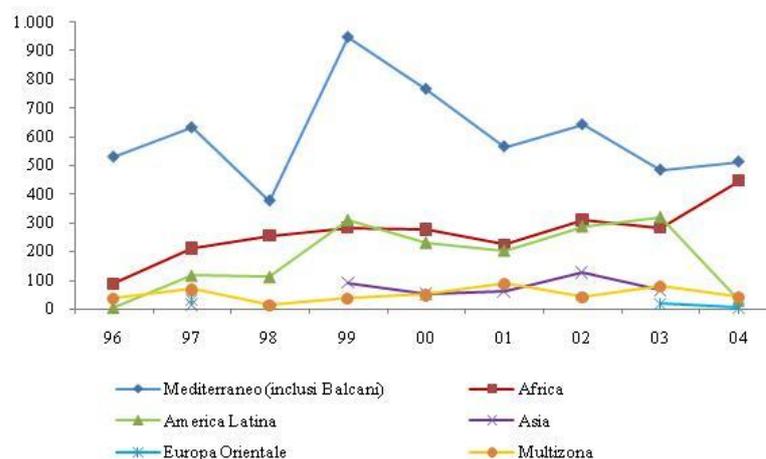
- l'incremento delle risorse complessivamente messe a bando nelle singole annualità, come si può vedere mettendo a confronto il Grafico relativo all'andamento delle risorse

finanziarie erogate (Grafico 1) e quello delle erogazioni alle diverse macroaree (Grafici 7 e 8);

- l'assenza o la discontinuità nel peso attribuito all'area Mediterranea in termini di riserva di risorse nei bandi: infatti, essa è massima nel periodo 1996-2002, in cui i bandi attribuiscono al Mediterraneo una priorità generica senza riserva di risorse, mentre si riduce nel 2003 e 2004, anni in cui viene attribuita al Mediterraneo una riserva sullo stanziamento totale previsto, rispettivamente, del 55 e del 60%;
- l'estrema variabilità della presenza nell'area Mediterranea delle principali categorie di attori, università e associazioni/ONG, che non si riscontra per esempio né in Africa né in America Latina.

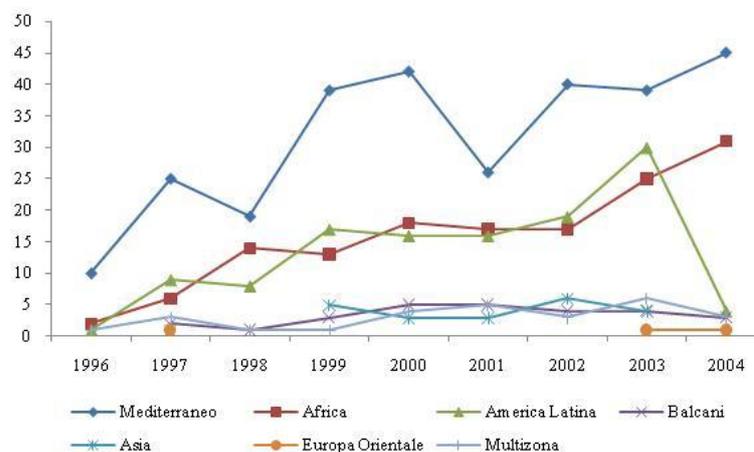
Sembrirebbe cioè che l'azione degli attori territoriali nel Mediterraneo sia più influenzabile dalle scelte dell'Amministrazione di quanto accada per gli interventi in Africa o in America Latina.

Grafico 7 – Trend delle erogazioni annue alle diverse macroaree nel periodo 1996-2004 (in meuro)



Fonte: NVVIP-RAS

Grafico 8 – Trend dei progetti cofinanziati nelle diverse macroaree



Fonte: NVVIP-RAS

Passando ad esaminare nello specifico i Paesi destinatari dell'intervento regionale, le principali evidenze statistiche relative alla distribuzione geografica dei progetti finanziati sono le seguenti:

- dei 673 progetti complessivamente finanziati nel periodo 1996-2010, 585, pari all'87%, hanno cointeressato un unico Paese; 28 progetti sono stati indirizzati a più Paesi appartenenti a differenti macroaree; 40 a più Paesi della stessa area geografica; i restanti 20 progetti, che hanno riguardato prevalentemente attività di formazione e corsi di educazione allo sviluppo, hanno avuto come destinazione la Sardegna. La Tabella D in ALLEGATO riporta l'elenco di tutti i Paesi destinatari di aiuti nel periodo 1996-2010 ;
- in tutto, i Paesi destinatari dei 585 interventi "mono Paese" finanziati nel periodo 1996-2010, sono stati 65, a fronte dei 129 Paesi potenzialmente ammissibili, appartenenti alle diverse aree. La massima copertura è rilevabile nell'area Mediterranea (100% dei Paesi ammissibili); la minima nell'Africa sub sahariana e in Asia (rispettivamente il 38 e il 28% dei Paesi ammissibili);
- il 50% di tutti i progetti "mono Paese" (290 progetti), si è concentrato in soli 7 Paesi, equivalenti al 10,8 % di tutti i Paesi interessati a titolo esclusivo. Di questi, 2 appartengono al Maghreb (Marocco e Tunisia), 2 al Mashrek (Egitto e Palestina), 2 all'America Latina (Argentina e Brasile), 1 all'Africa sub sahariana (Etiopia);
- volendo distinguere le due fasi di programmazione: nella prima fase (1996-2004) i Paesi in cui si è concentrato il 51% dei 544 progetti "mono Paese" sono gli stessi 7 che hanno maggiormente beneficiato di tutti i progetti realizzati nell'intero periodo di programmazione. Nella seconda fase, invece, i Paesi in cui si è concentrato il 51% degli interventi finanziati sono quattro: Marocco, Palestina (Area Mediterranea), Benin e Senegal (Africa sub sahariana). La Tabella F in ALLEGATO riporta in dettaglio il numero di progetti finanziati in ciascuna delle due fasi di programmazione, distinti per macroarea e Paese.

3.3 Riflessioni e suggerimenti

L'analisi statistica riguardante gli interventi di cooperazione allo sviluppo finanziati dalla Regione Sardegna attraverso i bandi emanati nel periodo 1996-2010 ha fatto emergere alcune interessanti evidenze su cui appare opportuno riflettere in vista della programmazione di attività future. Tali evidenze riguardano le tre dimensioni considerate nell'analisi: le risorse finanziarie erogate, i soggetti che ne hanno beneficiato in qualità di capofila dei progetti ammessi a contributo e i Paesi in cui sono stati realizzati gli interventi.

A proposito della spesa

I dati mostrano chiaramente un trend decrescente delle risorse erogate dalla Regione Sardegna per il cofinanziamento di progetti ammessi a contributo sulla Legge regionale n. 19/96, a seguito dell'emanazione di bandi pubblici annuali. La costante diminuzione, a partire dall'annualità 2003, dei fondi destinati a sostenere le iniziative di cooperazione decentrata avanzate dai diversi attori del territorio è da attribuirsi, come già argomentato nel Paragrafo 2.3, alla necessità di destinare parte delle risorse allocate in bilancio agli adempimenti derivanti dalla partecipazione della Sardegna al Programma comunitario ENPI e agli APQ "Mediterraneo" e "Balcani". Questo fattore rappresenta tuttavia un punto di debolezza della policy, che dovrebbe indurre i decisori politici e i responsabili dell'attuazione della legge a focalizzare maggiormente gli obiettivi e le priorità su cui concentrare le scarse risorse disponibili.

Per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, valgono le considerazioni svolte a conclusione del Cap. 2 in merito, in particolare, alla necessità di ricercare uno stretto raccordo e forme di sinergia fra l'azione di cooperazione allo sviluppo attuata con la Legge regionale n. 19/96 e altre politiche settoriali o programmi di cooperazione territoriale, interna ed esterna, gestiti a livello regionale. Quanto alle priorità, alcune di esse potrebbero essere individuate anche sulla base degli elementi informativi che l'analisi statistica ha fatto emergere. Si è visto, per esempio, che all'interno del considerevole numero di Paesi resi ammissibili a finanziamento nelle diverse annualità di bandi sussiste un numero più ristretto di Paesi con cui gli attori sardi hanno collaborato e consolidato rapporti. L'Amministrazione potrebbe dunque optare per rafforzare questi legami, espressione di interessi di varia natura e di relazioni create a livello istituzionale, scientifico, economico e culturale. La stessa finalità di valorizzare rapporti preesistenti fra la Sardegna e Paesi appartenenti ad altre aree geografiche, potrebbe guidare la scelta delle priorità tematiche, che potrebbero allora essere definite sulla base della conoscenza di specifici contesti e bisogni e di interessi condivisi fra i Paesi cooperanti.

A proposito dei soggetti beneficiari di contributi

L'analisi statistica ha mostrato l'evidenza di una forte concentrazione delle risorse finanziarie erogate con i bandi su pochissimi soggetti, appartenenti a differenti tipologie. Questo elemento caratterizza sia la prima fase programmatica (1996-2004), sia, e ancor di più, la fase di programmazione 2005-2010. I dati, cioè, fanno emergere la presenza di un nucleo di soggetti in grado di attirare una quota importante delle risorse messe a disposizione degli attori del territorio per progetti di loro iniziativa: tra l'altro, quattro dei nove soggetti maggiormente beneficiari di finanziamenti nel periodo 2005-2010⁷⁴ sono anche i maggiori beneficiari di finanziamenti nel periodo precedente.

Sulla base dell'analisi documentale e delle informazioni acquisite attraverso le interviste rivolte ai funzionari responsabili dell'attuazione della Legge regionale n. 19/96, le ragioni di questo esito

⁷⁴ Si tratta della ONG OSVIC, dell'Associazione GNO'NU, dell'Ente delle Risorse Idriche della Sardegna (ERIS) e del Dipartimento di Ingegneria dell'Università di Cagliari.

sono diverse per le due fasi programmatiche. Nel periodo 1996-2004, l'alta concentrazione delle risorse erogate soprattutto ai due atenei regionali è riconducibile ad una certa discrezionalità nella valutazione delle proposte da parte del Comitato Tecnico Scientifico, in cui la rappresentanza universitaria risultava prevalente rispetto alle altre componenti. Nella fase programmatica 2005-2010, invece, la concentrazione dei finanziamenti su pochi soggetti è da attribuirsi verosimilmente ad alcuni criteri e requisiti di ammissibilità inseriti nei bandi – in particolare il preponderante peso dato alla qualità progettuale e all'affidabilità del soggetto capofila, l'ammontare dei progetti finanziabili e l'obbligo della forma associata – che hanno indirettamente privilegiato i soggetti più forti, rafforzandoli ulteriormente.

La futura programmazione dovrà farsi carico di evitare il rafforzamento di alcuni soggetti a scapito della partecipazione di altri, affrontando il problema di come far crescere in competenza e progettualità anche i soggetti meno strutturati e con minore esperienza. A questo scopo, appare opportuna una riflessione sulla necessità di affiancare agli interventi indiretti⁷⁵ anche azioni di sistema, in grado di indurre un effetto moltiplicatore in termini di conoscenze e competenze professionali, di relazioni e di reti che possono crearsi fra attori regionali e fra questi e gli attori di altri Paesi. Azioni di tal genere, peraltro già previste dal legislatore ma non attuate, potrebbero essere realizzate nel campo della formazione, sia di base che mirata rispetto a specifiche esigenze e figure professionali, e dell'assistenza tecnica, nonché dell'informazione e della comunicazione.

Un'opportunità per divulgare e valorizzare informazioni: la banca dati costruita per la valutazione

Come enunciato nell'art. 6 della Legge regionale n. 19/96, il legislatore aveva ben chiara l'importanza strategica che l'informazione e la comunicazione avrebbero dovuto avere nell'attuazione della politica regionale di cooperazione allo sviluppo *«al fine di assicurare la più ampia valorizzazione e mobilitazione delle risorse umane e materiali presenti sul territorio, nonché le necessarie funzioni di armonizzazione delle proposte provenienti dagli enti locali e dai diversi soggetti operanti nell'ambito della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo»*. Era ben presente cioè al legislatore la necessità che la Regione, quale ente di governo del territorio, creasse innanzitutto le condizioni per far crescere gli attori della cooperazione e per dare maggiore efficacia alla loro azione.

Dall'emanazione del primo bando pubblico, come ha mostrato l'analisi svolta nel presente Capitolo, la Regione ha cofinanziato centinaia di soggetti che hanno realizzato centinaia di progetti in decine di Paesi appartenenti all'area Mediterranea, all'Africa, all'America Latina e all'Asia. La qualità progettuale, pur con i margini di miglioramento che saranno discussi nel successivo Capitolo 4, è cresciuta, come è cresciuta la capacità degli attori del territorio di costruire relazioni e partenariati fra di loro e con diversi soggetti, pubblici e privati, dei Paesi con cui si è cooperato. Grazie anche alla Legge regionale n. 19/96, la Sardegna dispone oggi di una ricchezza di esperienze, conoscenze e relazioni che può essere valorizzata dall'intervento regionale, attraverso

⁷⁵ Vedi definizione data nel Capitolo 2.1.

in particolare la facilitazione del dialogo e dello scambio di conoscenze fra gli attori, il supporto alla crescita delle competenze, la condivisione di obiettivi e risultati.

La ricerca valutativa contenuta nel presente Rapporto ha implicato la raccolta, sistematizzazione ed elaborazione di una grande quantità di dati e informazioni relative a soggetti, progetti, Paesi e, per il periodo 2005-2010, partenariati. Tutti questi dati e informazioni sono confluiti in una banca dati e potrebbero essere immediatamente valorizzati ai fini della costruzione di un sistema informativo regionale sulla cooperazione allo sviluppo. Un sistema consultabile e alimentabile da parte di tutti gli *stakeholder*, che permetta di: a) identificare e rendere visibili i soggetti del territorio attivamente impegnati nel campo della cooperazione allo sviluppo, le loro vocazioni, specializzazioni, potenzialità; b) censire i progetti realizzati e in atto nel campo della cooperazione allo sviluppo da parte di questi attori, per ricercare forme di coordinamento e integrazione sia con i progetti che la Regione intenderà sostenere finanziariamente in futuro, sia con i programmi e i progetti di cooperazione rispetto ai quali essa svolge un ruolo di gestione (ENPI, APQ, ecc.); c) supportare il dialogo, lo scambio di esperienze e conoscenze fra gli attori della cooperazione; d) agevolare la costruzione di partenariati territoriali funzionali ai progetti da realizzare, basati sulla valorizzazione e sulla complementarietà delle rispettive competenze.

Nel momento in cui viene redatto questo Rapporto, si ha notizia che l'Amministrazione regionale ha appena finanziato un progetto di Sistema Informativo sulla Cooperazione Territoriale Europea (Progetto Aristotele). Ai programmatori la valutazione dell'opportunità di far confluire in un sistema informativo unico anche la banca dati sui progetti di cooperazione allo sviluppo finanziati sulla Legge regionale n. 19/96.

CAPITOLO 4 – ANALISI QUALITATIVA

4.1 Impostazione dell'analisi

L'analisi svolta nel presente Capitolo ha la finalità di far emergere e sistematizzare gli aspetti che caratterizzano e qualificano i progetti e i processi attivati dagli attori del territorio, per creare maggiore consapevolezza sugli esiti delle scelte programmatiche adottate dall'Amministrazione (vedi Capitolo 2) e approfondire la conoscenza del comportamento e delle dinamiche degli attori.

Gli interventi analizzati sono quelli finanziati dalla Regione Sardegna attraverso i bandi pubblici emanati in attuazione della Legge regionale n. 19/96 fra il 2005 e il 2010. Il periodo considerato nell'analisi è limitato alla seconda fase di programmazione sia perché soltanto dal 2005 in poi si dispone di progetti strutturati secondo un format predefinito, sia perché è a partire da quell'annualità che la Regione ha ridefinito la propria strategia d'azione dandosi alcuni obiettivi.

Tutte le informazioni elaborate ai fini dell'analisi sono state desunte dai documenti di progetto: la modulistica per la presentazione delle proposte e, relativamente ai progetti già conclusi, finanziati sulle annualità 2005, 2006 e 2007, dalle relazioni tecniche finali⁷⁶. Non è infatti stato possibile, per scarsità di tempo e di ridotte risorse umane e finanziarie, utilizzare per la ricerca tecniche di indagine come l'intervista o il questionario agli attori beneficiari del contributo regionale e ai soggetti esteri coinvolti nei partenariati. Ciò rappresenta un limite dell'analisi valutativa di cui siamo consapevoli, limite corretto solo parzialmente dal rigore con cui è stato condotto l'esame dei documenti progettuali. Siamo convinti tuttavia che, pur con i limiti qualitativi legati all'approccio utilizzato, l'informazione prodotta possa comunque contribuire a far luce su alcune dinamiche e a migliorare il processo decisionale.

All'atto in cui il Rapporto di ricerca viene chiuso (febbraio 2012) si ha notizia della revoca dei finanziamenti erogati per due progetti finanziati nel 2007. L'analisi che segue riguarda pertanto 44 dei 46 progetti inizialmente finanziati sui bandi 2005-2010.

L'analisi dei 44 progetti è stata orientata da tre domande valutative di carattere generale, formulate di concerto con i responsabili della programmazione:

1. cosa è stato realmente finanziato sui bandi emanati dalla Regione fra il 2005 e il 2010?
2. quali approcci e modalità sono state seguite dagli attori nella costruzione dei progetti?
3. quali caratteristiche hanno i partenariati attivati?

L'approccio seguito per rispondere a queste tre domande è stato quello di individuare per ciascuna una base analitica, avendo a riferimento da un lato gli orientamenti contenuti nei bandi esaminati

⁷⁶ Rispetto alla disomogeneità di lettura dovuta alla non disponibilità delle relazioni tecniche conclusive per i progetti finanziati sui bandi 2009 e 2010, preme rilevare di non avere constatato differenze significative ai fini dell'analisi fra le informazioni rese nei progetti presentati e quelle contenute nelle relazioni finali.

nel Capitolo 2, dall'altro concetti e principi della cooperazione decentrata ormai consolidatisi nella teoria e nella prassi internazionale. I tre paragrafi che seguono trattano ciascuno una domanda, chiarendo il quadro di riferimento e le modalità dell'analisi.

4.2 Gli interventi finanziati nel periodo 2005-2010

Come esposto nel Capitolo 2, i bandi emanati dalla Regione fra il 2005 e il 2010 non sono corredati da un quadro programmatico definito. Nonostante l'intento di indirizzare gli interventi in maniera più mirata rispetto alla fase 1996-2004, gli orientamenti forniti dall'Amministrazione per la presentazione delle iniziative sono generici e lasciano molto spazio alle vocazioni, interessi e specializzazioni degli attori territoriali. In tal senso appare utile analizzare cosa realmente è stato finanziato, rispetto alle generiche tipologie di azione indicate nei bandi come ammissibili.

Per rispondere alla prima domanda: "cosa è stato realmente finanziato sui bandi emanati dalla Regione nel periodo 2005-2010", si è scelto di analizzare ognuna delle 44 proposte progettuali a due livelli: a) il settore o i settori interessati dall'intervento, e b) la natura delle azioni realizzate. Il primo criterio permette una comparazione con i settori di intervento previsti nei Piani di sviluppo regionali, generali o settoriali; il secondo criterio permette di cogliere le finalità e le diverse forme di cooperazione instaurate dagli attori territoriali con omologhi dei Paesi esteri.

4.2.1 I settori di intervento

Il primo livello di analisi distingue i progetti finanziati in funzione dell'ambito tematico o settore di intervento interessato. Per questo tipo di analisi, si è preso a riferimento gli ambiti tematici definiti prioritari o ammissibili negli inviti e si è poi proceduto ad una loro parziale ridefinizione, e alla conseguente riclassificazione di tutti i progetti, per tre ragioni: la non omogeneità dei temi dovuta al fatto che l'elenco e la denominazione degli ambiti tematici ammissibili ha subito modificazioni nelle diverse annualità; la talvolta generica, talvolta incongrua classificazione operata dal soggetto proponente, che nella compilazione della modulistica allegata ai bandi doveva indicare la tematica progettuale in cui il suo progetto si inseriva; l'opportunità di ridefinire gli ambiti anche a partire dai contenuti delle proposte progettuali esaminate.

La classificazione adottata individua cinque ambiti di intervento, più un ambito plurisettoriale. L'elenco dei temi è presentato di seguito, tra parentesi è indicato il numero dei progetti attribuiti a ciascun ambito:

- sviluppo socio economico (17)
- sanità e servizi socio sanitari (10)
- ambiente e gestione delle risorse naturali (8)
- dialogo interculturale (2) e beni culturali (3)
- plurisettoriale (4).

Come si vede, lo sviluppo socio economico, che nella quasi totalità dei casi è sviluppo di comunità rurali, è il tema prevalente; seguono il settore sanitario, che si è deciso di accorpate con quello dei servizi socio sanitari in quanto spesso, all'intervento diretto agli operatori e al personale sanitario, si accompagnano anche azioni di supporto ai servizi socio sanitari e di informazione e sensibilizzazione delle popolazioni; l'ambiente, che si sviluppa prevalentemente intorno al tema dell'accesso e dell'ottimizzazione delle risorse idriche, incluso l'utilizzo delle acque reflue, ma che include anche un progetto sulla valutazione del rischio climatico e uno sulla gestione delle aree protette; il dialogo interculturale, così come inteso nella terminologia adottata dal Consiglio d'Europa e da altri organismi internazionali⁷⁷, e i beni culturali, in cui ricadono tre progetti continuativi di attività realizzate sulla programmazione precedente (1996-2004): due progetti sul patrimonio archeologico di antiche città nordafricane, più un progetto di valorizzazione del patrimonio abitativo costruito in terra cruda; infine, l'ambito plurisettoriale che raggruppa sia progetti sufficientemente integrati, che per esempio affrontano in maniera globale problemi elementari di una comunità o di un villaggio, sia progetti estremamente frammentati in cui si stenta a riconoscere una coerente idea di sviluppo.

4.2.2 La natura delle azioni finanziate

Il secondo livello di analisi dei progetti finanziati nel periodo 2005-2010 indaga la natura degli interventi sia dal punto di vista della tipologia delle azioni programmate, sia dal punto di vista dei bisogni o, più in generale, delle problematiche su cui il progetto vuole incidere. Questo livello di analisi supera le categorie dettate dalla modulistica per la presentazione delle domande, per tenere conto esclusivamente dei contenuti progettuali, desunti dalla modulistica presentata nella domanda a contributo e, per i progetti finanziati sui bandi emanati fra il 2005 e il 2010 e già conclusi, dalle relazioni tecniche finali.

La classificazione operata a posteriori individua cinque ambiti di intervento, che rispecchiano, in qualche modo, dimensioni o obiettivi diversi della cooperazione. Ogni ambito è definito sia dall'oggetto, o finalità dell'attività di cooperazione, sia da alcuni obiettivi specifici in cui l'attività stessa si declina. Tutti gli interventi sono stati ricondotti, secondo un criterio di prevalenza, ad uno degli ambiti individuati, tranne due, risultati non inquadrabili in un'unica categoria.

Il primo ambito "sicurezza alimentare, lotta alla povertà, problemi socio sanitari gravi" attiene ad una forma di aiuto indirizzata verso situazioni di grave deficit, dove i bisogni da "aggregare" sono di natura elementare. Le aree cui si rivolge questa forma di cooperazione sono aree caratterizzate da un'estrema povertà dovuta a condizioni di contesto critiche per lo sviluppo, di natura contingente e/o strutturale: scarsità o inaccessibilità di risorse primarie (terra, acqua, cibo),

⁷⁷ Sul tema vedi: Consiglio d'Europa (2008), *Libro bianco sul dialogo interculturale. Vivere insieme in pari dignità*. Lanciato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d'Europa nel corso della loro 118a sessione ministeriale, Strasburgo, 7 maggio 2008.

condizioni climatiche sfavorevoli, degrado sociale, debolezza istituzionale, mancanza di quadri, tecnici e imprenditori⁷⁸. Le finalità delle azioni ricadenti in tale ambito sono essenzialmente:

- permettere il libero accesso alle risorse primarie (per esempio, attraverso la realizzazione di pozzi e di piccoli impianti per la produzione di energia, il recupero e la messa a coltura di terre);
- sostenere l'economia di gruppi familiari e comunità locali o villaggi, grazie a piccoli progetti agricoli, allevamenti di bassa corte, pastorizia;
- migliorare le condizioni igienico sanitarie delle popolazioni, in particolare di bambini, donne, emarginati attraverso azioni di prevenzione e cura di endemie/patologie diffuse, creazione di centri di primo soccorso, di accoglienza e di assistenza.

Il secondo ambito "sviluppo endogeno" inquadra interventi finalizzati allo sviluppo dei territori, attraverso la messa in valore delle risorse naturali e culturali locali e la promozione del capitale umano. In questo secondo ambito rientrano sia interventi di carattere materiale, strutturali e/o infrastrutturali volti a creare attività generatrici di reddito e occupazione e/o a migliorare le condizioni socio-sanitarie delle popolazioni (recupero strutturale di villaggi, creazione di laboratori, allestimento di piccoli ambulatori/centri di primo intervento sanitario), sia azioni di carattere immateriale, specificatamente mirate a creare le premesse e/o ad accompagnare le azioni di sviluppo pianificate nel progetto (attività di formazione scientifica, professionale e/o tecnica; corsi di specializzazione, trasferimento di *know how* e/o di tecnologie avanzate; consulenza e assistenza tecnica; azioni di informazione, sensibilizzazione e di educazione allo sviluppo). Le finalità degli interventi che ricadono in questo secondo ambito sono le seguenti:

a) azioni di carattere materiale, strutturale e/o infrastrutturale

- miglioramento di servizi essenziali, quali reti idriche per uso domestico, produttivo e sanitario e impianti per la produzione di energia;
- sostegno all'economia rurale tradizionale attraverso l'avvio di attività in proprio e di piccole imprese, a conduzione familiare o cooperativa, agricole o artigianali; la strutturazione di filiere alimentari in ambito rurale; la creazione di reti di commercializzazione, di trasformazione e di distribuzione di risorse locali; il microcredito; l'apertura di canali di commercio equosolidale;
- creazione di opportunità di lavoro, inserimento in circuiti lavorativi di giovani e disoccupati, attivazione di centri di coordinamento per intercettare domanda e offerta di lavoro;
- accesso all'educazione di base;

⁷⁸ Nel 1971 l'ONU ha coniato il termine "Paesi meno avanzati" (LCD – Least Developed Countries) per indicare, tra i Paesi in via di sviluppo, quelli più poveri e strutturalmente più deboli.

- azioni di contrasto al disagio giovanile, integrazione/inclusione sociale delle fasce più deboli;
- supporto all'organizzazione e al miglioramento dell'efficienza di presidi e servizi sanitari attraverso azioni di prevenzione e trattamento di patologie diffuse, creazione di laboratori, pianificazione di monitoraggi e indagini, standardizzazione e integrazione di protocolli diagnostici;

b) azioni immateriali finalizzate alla promozione del capitale umano

- creazione di figure tecniche e professionali in maniera mirata rispetto alle opportunità di lavoro offerte dall'area di interesse (collegamento fra domanda e offerta formativa);
- recupero di arti, mestieri e tecniche della tradizione;
- miglioramento delle conoscenze e competenze in materia di gestione del territorio, delle risorse naturali e del patrimonio di beni architettonici e culturali;
- miglioramento delle conoscenze e competenze in campo sanitario;
- educazione allo sviluppo;
- contributo al rafforzamento di organizzazioni, associazioni di produttori e di mestieri.

Il terzo ambito individuato è stato denominato “scambi scientifici e culturali” per classificare interventi la cui finalità è lo scambio fra territori, non legato però ad un concreto progetto di sviluppo. Le tipologie di azione prevalentemente realizzate dagli attori del territorio nel quadro dei progetti del terzo ambito sono:

- organizzazione di eventi e manifestazioni artistiche e sportive finalizzate all'incontro fra popoli, nel caso specifico di giovani artisti e atleti;
- attività di studio e di ricerca, scientifica e applicata, condotte nel quadro della cooperazione interuniversitaria;
- scambi di dati, di conoscenze scientifiche, tecniche e tecnologiche, di esperienze e buone prassi in materia di sanità, ambiente, beni culturali;
- attività di formazione, di assistenza tecnica, di informazione e sensibilizzazione rivolte sia a istituzioni pubbliche sia a soggetti della società civile.

A questi tre ambiti si è reso necessario aggiungerne un quarto, non presente fra i temi ammissibili, definito “promozione degli scambi commerciali”, per meglio caratterizzare progetti con una forte valenza commerciale. Le tipologie di azione ricadenti nel quarto ambito sono:

- scambi di conoscenze e competenze finalizzati al consolidamento di rapporti commerciali e alla promozione di prodotti/comparti produttivi di eccellenza (bottarga, ceramica);
- stipula di accordi e protocolli per la commercializzazione;
- redazione di disciplinari di produzione e creazione di marchi di prodotto;
- azioni di marketing, progettazione di siti web per la commercializzazione *on line*;

- organizzazione e/o partecipazione a eventi fieristici.

La classificazione dei 44 progetti 2005-2010 operata secondo questa *ratio* mostra le seguenti evidenze.

Sei progetti, tutti indirizzati a Paesi dell’Africa sub sahariana, rientrano nel primo ambito “sicurezza alimentare, lotta alla povertà, problemi socio sanitari gravi”. Di questi, tre sono stati realizzati nel dipartimento di Bongor, in Chad, dove da anni è attivamente impegnata una rete di attori sardi; due in Kenya, ad opera dell’OSVIC, organizzazione non governativa sarda, che grazie alla Legge regionale n. 19/96 ha potuto dare continuità ad un progetto di sostegno ad un centro di accoglienza per orfani HIV positivi; e infine uno in Etiopia, dove il Dipartimento di Ingegneria del Territorio dell’Università di Sassari ha condotto diversi progetti di studio e ottimizzazione delle risorse idriche.

Ventiquattro progetti, pari al 52% di tutti i progetti finanziati nel periodo 2005-2010, ricadono all’interno del secondo ambito “sviluppo endogeno”. Di questi, undici hanno avuto per destinatari Paesi dell’Africa sub sahariana: Benin (5), Tanzania (3), Senegal (2) e Kenya (1); nove il Bacino del Mediterraneo: Libano (1) Marocco (5), Palestina (3); due i Balcani (Kosovo) e due l’Asia (Sri Lanka). Guardando alla composizione dei partenariati, le associazioni di volontariato e le ONG sono i principali promotori di questa classe di progetti, costruiti per rispondere a problemi e bisogni specifici di aree analizzate sempre a livello di distretto, comune o villaggio.

Quasi un quarto dei progetti rientra nel terzo ambito “scambi culturali e scientifici”. Di questi, due progetti sono finalizzati a rafforzare i rapporti fra comunità giovanili, attraverso la realizzazione di eventi sportivi e l’organizzazione di incontri fra artisti. Altri nove, sono progetti di formazione, diretta e a distanza, di ricerca scientifica e di trasferimento di know how con un certo grado di autoreferenzialità, poiché non sono legati ad un concreto progetto di sviluppo, né sono inquadrati in piani o programmi a livello locale, né sono stati elaborati di comune accordo con istituzioni pubbliche o altri attori chiave dei territori beneficiari. E’ importante precisare che tutti e nove questi progetti sono stati finanziati sui bandi 2005 e 2006, quando ancora era possibile presentare progetti finalizzati esclusivamente al sostegno all’istruzione e alla formazione del capitale umano, mentre nei bandi successivi le attività di formazione professionale e tecnica sarebbero state ammissibili solo se complementari e di accompagnamento ad altre attività di progetto. Una peculiarità di questo raggruppamento di progetti è quella di avere avuto come soggetti promotori, in qualità di capofila, prevalentemente università e istituti di ricerca (8 progetti su 11). Una seconda peculiarità è quella di essere concentrati nell’Area Mediterranea: 8 progetti su 11 hanno infatti come partner Paesi del Maghreb, del Medio oriente e dei Balcani occidentali. Una terza caratteristica di questa classe di progetti è infine quella di avere la più alta concentrazione di progetti multizona, cioè progetti non mirati rispetto ad uno specifico contesto, ma riferiti a problematiche comuni a diverse aree geografiche.

All’ultimo ambito “promozione di rapporti commerciali” sono riconducibili due progetti, entrambi promossi da imprese sarde, uno in Senegal, l’altro in Turchia.

Un progetto, infine, non è risultato inquadrabile esclusivamente in una categoria per il fatto di perseguire contemporaneamente obiettivi differenziati di sviluppo, di scambio e di promozione

commerciale. Si tratta del progetto realizzato in Palestina dalla VIS – Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, mirato a sostenere e potenziare, anche attraverso attività di ricerca, la produzione artigianale e vitivinicola della Cantina salesiana Cremisan.

4.3 La costruzione delle proposte progettuali: approcci e modalità

L'evoluzione degli scenari di cooperazione allo sviluppo prodottasi negli ultimi vent'anni è stata accompagnata da un intenso dibattito e dalla formalizzazione di impegni relativi agli obiettivi e alle modalità di intervento. La riforma delle politiche di aiuto allo sviluppo (APS), culminata nell'adozione dell'Agenda per il Millennio, nella Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo e nel Programma d'azione di Accra, ha posto al centro della strategia di cooperazione una serie di principi e criteri finalizzati a migliorare significativamente l'efficacia dell'aiuto, in vista del raggiungimento degli Obiettivi del Millennio: l'appropriazione e l'allineamento, l'armonizzazione, la gestione per risultati, la mutua responsabilità⁷⁹. Contestualmente, l'emergere nel mondo della cooperazione di una grande molteplicità di attori, istituzionali e non, dotati di autonomia decisionale ed operativa, ha accresciuto la consapevolezza della necessità di trovare nuove regole per razionalizzare e qualificare le attività dei diversi attori. Sul piano programmatico, tutto ciò ha portato alla elaborazione di quadri comuni di intervento, in cui mettere a fuoco obiettivi e priorità, geografiche e tematiche, per ridurre la frammentazione e creare complementarità fra gli interventi⁸⁰. Sul piano operativo, si assiste alla teorizzazione e alla sperimentazione di nuove modalità di cooperare – in sfere d'azione che vanno anche oltre l'ambito degli aiuti allo sviluppo – centrate sulla qualità dei processi, sulla partecipazione, mobilitazione e sinergia fra gli attori.

Il dibattito sui principi e gli approcci che qualificano le attività di cooperazione allo sviluppo è sostenuto da numerosi atti e documenti, anche di indirizzo politico e strategico, adottati ai più alti livelli istituzionali (OCSE, CE, MAE), ed è alimentato da processi di apprendimento generati dal confronto fra attori, in sedi istituzionali, forum, osservatori regionali e nazionali, reti tematiche, nonché dalla diffusione e valutazione delle esperienze, tra le quali appare significativa quella condotta da nove ONG italiane nell'ambito del Progetto Nord-Sud⁸¹.

La volontà di analizzare la qualità delle iniziative finanziate con la Legge regionale n. 19/96 alla luce dei principi di riferimento, di conoscere meglio gli attori territoriali che hanno potuto beneficiare del sostegno regionale e di rendere esplicite alcune loro dinamiche motiva la seconda domanda di valutazione: “quali approcci e modalità sono state seguite dagli attori nella definizione dei progetti?”.

⁷⁹ Vedi nota n. 7.

⁸⁰ Vanno in tal senso, per esempio, i numerosi documenti di strategia e i piani d'azione elaborati in seno alla Commissione europea e le Linee guida del MAE, ma anche gli sforzi da parte delle autonomie locali, in particolare delle Regioni, di coordinare le proprie attività in modo più strutturato.

⁸¹ Cfr.: *Progetto Nord-Sud. Costruire insieme è possibile*, su www.focsiv.it

Metodologicamente, l'analisi è stata condotta attraverso un processo euristico che ha implicato diversi passaggi. Innanzitutto, si è cercato di individuare le variabili qualitative da indagare (criteri) avendo a riferimento da un lato principi e criteri di efficacia della cooperazione allo sviluppo, dall'altro le informazioni deducibili dai documenti di progetto; in secondo luogo, si è proceduto a definire, per ogni variabile, alcuni elementi o dimensioni in grado di connotarla (declinazione dei criteri); quindi, sono state estratte da ciascun progetto tutte le informazioni utili a cogliere la rispondenza dei processi attivati nella costruzione dei progetti alle dimensioni selezionate. Infine, sulla base delle informazioni rilevate è stata costruita una matrice di sintesi (progetti/criteri) per raggruppare i 44 progetti in classi omogenee.

Le variabili individuate per la classificazione dei progetti sono tre: l'approccio processuale, la multiattorialità e l'approccio territoriale. Tre principi che qualificano sia la relazione partenariale fra gli attori dei territori cooperanti, sia l'approccio seguito per la rilevazione dei bisogni e la formulazione di risposte, e che costituiscono capisaldi della *governance* locale democratica, un approccio elaborato in sede UE inizialmente per le politiche di sviluppo, il cui rafforzamento è considerato un fattore determinante per conseguire significativi progressi anche nell'ambito delle politiche di aiuto e di cooperazione⁸². Questi tre principi erano presenti negli orientamenti metodologici forniti nei bandi e, nell'intenzione del programmatore regionale, avrebbero dovuto improntare fortemente l'azione degli attori regionali.

Rinviano all'ampia bibliografia per ogni approfondimento, di seguito viene data una specificazione del tema che sottende ciascun criterio e ne viene esplicitata l'articolazione costruita ai fini della classificazione dei progetti.

APPROCCIO PROCESSUALE. Nel linguaggio della cooperazione, adottare un "approccio per processi" significa passare da una logica di progetto ad una logica di programma: da progetti guidati dall'offerta, portati da esperti, a breve termine a programmi e strategie guidati dalla domanda e di medio lungo termine, che si evolvono per piccoli passi di apprendimento e costruzione di fiducia tra i partner⁸³. La cooperazione decentrata promuove la creazione di relazioni stabili e durature fra gli attori con la finalità di rafforzare o creare nelle istituzioni, ai diversi livelli, e nella società civile la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini nel rispetto dell'interesse generale. La relazione è quindi al centro dei processi, il progetto è uno strumento per crearla e consolidarla.

La posizione di ciascuno dei 44 progetti esaminati rispetto al criterio "approccio processuale" è stata valutata sulla base della sussistenza di tre condizioni alternative, che esprimono in maniera decrescente l'aderenza di ciascun progetto al criterio stesso:

⁸² Cfr.: European Commission, Directorate-General Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States (2008), *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*", Issued Paper.

⁸³ Vedi ancora: *Progetto Nord-Sud. Costruire insieme è possibile*, su www.focsiv.it

- a) il soggetto capofila e/o almeno uno dei partner italiani è presente nell'area da molto tempo, ne conosce in maniera specifica i problemi, ha rapporti di lunga durata con le istituzioni locali e/o con soggetti pubblici e privati a loro volta molto radicati;
- b) il soggetto capofila e/o almeno uno dei partner di progetto ha una relazione recente o occasionale con il Paese estero generata da uno o più progetti, sullo stesso tema o altri temi, finanziati sulla Legge regionale n. 19/96 e/o su altri programmi di ricerca, di cooperazione, ecc.
- c) nessun partner italiano ha pregresse relazioni con il Paese beneficiario; sussistono solo relazioni fra partner del Paese donatore sviluppate grazie alla partecipazione a progetti condotti su scala regionale, nazionale o internazionale.

MULTIATTORIALITA'. Il concetto di multiattorialità definisce sia la molteplicità che la diversità degli attori dello sviluppo che interagiscono su più scale e a più livelli secondo logiche di complementarietà e coordinamento rispetto a finalità condivise. La cooperazione decentrata sostiene processi decisionali inclusivi⁸⁴, fondati sul coinvolgimento attivo e sulla partecipazione alle scelte di gestione degli affari pubblici di tutte le parti interessate allo sviluppo dei territori cooperanti, e in particolare di attori chiave, cioè soggetti realmente interessati a partecipare, con poteri, capacità e competenze rilevanti per contribuire ai cambiamenti. Tra gli attori chiave, le autorità locali sono considerate pedine fondamentali nei processi di sviluppo per la loro vicinanza ai cittadini e la loro capacità di mobilitare altri attori e divenire motori del cambiamento. Ma ciascun attore, in rapporto al campo di applicazione del programma, può portare un valore aggiunto all'interno dei processi decisionali in base alle proprie conoscenze, capacità e interessi.

Poiché i bandi prevedevano già come requisito obbligatorio per la presentazione delle domande di contributo il partenariato fra diverse tipologie di attori regionali, la rispondenza di ciascun progetto al criterio della multiattorialità è stata valutata con riferimento al grado di coinvolgimento di attori del Paese ricevente, secondo la seguente articolazione:

- a) il progetto prevede la partecipazione di diverse tipologie di attori chiave, tra cui anche autorità di governo a livello nazionale e/o subnazionale⁸⁵, che si impegnano a sostenere il progetto vuoi materialmente, attraverso la partecipazione finanziaria alla sua realizzazione, vuoi formalmente, attraverso la stipula di accordi e/o intese;
- b) il progetto prevede la partecipazione di un'autorità di governo di livello nazionale e/o subnazionale ma non di altre categorie di soggetti;

⁸⁴ A tale proposito, vedi la definizione di "scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini" data in Bobbio, L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004

⁸⁵ Le Autorità di governo subnazionali presenti nei partenariati creati grazie alla Legge regionale n. 19/96 nel periodo 2005-2010 includono amministrazioni regionali e, per quanto riguarda il livello locale, province, distretti, municipalità e villaggi.

- c) il progetto non vede la partecipazione di un'autorità di governo e nemmeno una rappresentanza significativa di portatori di interesse: è presente solo una categoria di soggetti ovvero prevale una forma di cooperazione orizzontale, in cui vengono coinvolti soggetti appartenenti alla categoria del soggetto capofila o promotore: solo ONG, solo università, ecc..

APPROCCIO TERRITORIALE. Il terzo criterio, "approccio territoriale", intende cogliere la capacità dei partenariati di promuovere azioni che rispondano alle specificità dei territori, in termini di bisogni e atout, e che si inseriscano in un quadro di sistema, in strategie Paese e/o in piani e programmi elaborati a livello locale. Adottare un approccio territoriale implica conoscere e confrontarsi con piani e programmi di enti sovra ordinati e individuare soluzioni integrate con le politiche settoriali. Il criterio approccio territoriale è stato articolato nel modo seguente:

- a) il progetto si inserisce in piani o programmi di sviluppo del Paese beneficiario o in piani/programmi/strategie riferite al Paese beneficiario inserite in documenti programmatici di più vasta portata elaborati a livello internazionale (UE, FAO, MAE);
- b) il progetto si inserisce solo in programmi/Paese del soggetto donatore;
- c) nel progetto non c'è alcun riferimento a piani o programmi del Paese beneficiario e/o le problematiche affrontate sono generali e comuni a più paesi (come per esempio nel caso di progetti pluripaese).

La matrice riportata in Tabella 9 sintetizza le risultanze della valutazione.

Tabella 9: Matrice di classificazione dei 44 progetti finanziati fra il 2005 e il 2010

CRITERI	SOTTOCRITERI	Numero progetti	%
APPROCCIO PROCESSUALE	<i>a) Radicamento</i>	27	61%
	<i>favorito dalla L.r. 19/96</i>	15	
	<i>b) Relazione</i>	9	20%
	<i>favorito dalla L.r. 19/96</i>	5	
	<i>favorito da altri programmi</i>	7	
	<i>c) Nessuna relazione</i>	8	18%
MULTIATTORIALITA'	<i>a) Ampia partecipazione</i>	12	27%
	<i>b) Solo soggetti istituzionali</i>	4	9%
	<i>c) Solo omologhi</i>	28	64%
APPROCCIO TERRITORIALE	<i>a) Inquadramento</i>	17	39%
	<i>b) Solo programmi del soggetto</i>	10	23%
	<i>c) Nessun programma</i>	17	39%

Fonte: NVVIP-RAS

APPROCCIO PROCESSUALE. Come mostra la Tabella, nel 61% dei progetti è documentata una storia relazionale importante fra uno o più attori, capofila e/o partner, del Paese donatore e attori del Paese ricevente. I soggetti che risultano più radicati sono le ONG e le associazioni di volontariato: sia grandi ONG, strutturate su base nazionale e internazionale, a volte con una sede operativa nel Paese estero, sia ONG e associazioni di volontariato regionali che hanno saputo creare nel tempo dei partenariati stabili, sostenuti da programmi e progetti di sviluppo sempre più mirati e da accordi formali siglati con autorità di governo nazionali e/o subnazionali o università dei Paesi del Sud. Tra queste, figurano vere e proprie reti formali e informali, espressione laicale di istituzioni religiose. Rapporti di collaborazione consolidati sono espressi anche da alcuni dipartimenti dei due atenei regionali, che rappresentano eccellenze nel panorama regionale e che da anni costituiscono punti di riferimento anche a livello internazionale: tra questi, in campo ambientale, il Nucleo di Ricerca sulla Desertificazione (NRD), un Centro Interdipartimentale dell'Università di Sassari che promuove ricerca e studi multidisciplinari sulla desertificazione e il degrado ambientale nella Regione Mediterranea; in ambito sanitario, il Dipartimento di Scienze Biomediche e Biotecnologiche dell'Università di Cagliari, punto di riferimento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per il trattamento delle sindromi talassemiche. Rispetto a questo raggruppamento di progetti è importante rilevare che più della metà delle partnership vedono il coinvolgimento di almeno un soggetto regionale beneficiario di contributi sulla Legge regionale n. 19/96 nel periodo 1996-2004, prova questa del supporto dato dalla legge all'avvio e/o al consolidamento di rapporti fra la Sardegna e partner esteri.

Nel 20% dei casi, il rapporto degli attori italiani con il Paese estero, ha un carattere recente oppure occasionale ed è stato generato dalla partecipazione ad uno o più progetti comuni. Il contributo dato dalla Legge regionale n. 19/96 a questa categoria di partenariati è di poco inferiore al contributo dato da altri programmi finanziati con fondi nazionali, europei e internazionali.

Nel 18% dei casi, infine, il progetto non nasce da una pregressa relazione fra i due Paesi cooperanti, ma è promosso da partner italiani che hanno già collaborato alla realizzazione di progetti a livello regionale, nazionale, internazionale. In questi casi, prevale un approccio per progetti: i partner si muovono sulla scena internazionale guidati dalle loro specializzazioni e interessi, secondo logiche strumentali rispetto al programma in cui si inquadra l'iniziativa da portare avanti.

MULTIATTORIALITA'. L'analisi dei documenti di progetto evidenzia una bassa aderenza al criterio della multiattorialità. Nel 64% dei casi, infatti, i partenariati non hanno coinvolto autorità locali del Paese estero, né tipologie di soggetti diverse da quelle di appartenenza dei partner italiani promotori del progetto. In questi partenariati prevale la relazione fra omologhi, soprattutto fra ONG/associazioni di volontariato e fra università/istituti di ricerca. Nella stragrande maggioranza dei casi, i partner sono legati da una pluriennale esperienza di relazione, o da rapporti privilegiati, come nel caso di ONG con sedi operative all'estero e di associazioni di volontariato legate a istituzioni religiose, diocesi e missioni.

In circa un quarto dei progetti, il partenariato prevede invece la partecipazione di diverse tipologie di soggetti del Paese partner, tra cui autorità di governo, centrali e locali, ed espressioni organizzate della società civile. L'effettivo coinvolgimento di attori chiave, con un ruolo funzionale rispetto al campo di applicazione del progetto, è comprovato dalla partecipazione finanziaria al progetto e/o dall'assunzione fra i partner di impegni di carattere formale: intese, accordi di cooperazione istituzionale, accordi di cooperazione interuniversitaria.

In quattro progetti (9%), infine, il partenariato estero è composto soltanto da uno o, in un unico caso, più soggetti istituzionali. In tutti e quattro i casi si tratta di progetti di natura tecnica, che riguardano problematiche legate alla gestione dei suoli e delle risorse idriche.

APPROCCIO TERRITORIALE. L'analisi dei documenti di progetto evidenzia una bassa rispondenza dei progetti al criterio dell'approccio territoriale. Solo diciassette dei 44 progetti considerati sono infatti inseriti all'interno di piani o programmi settoriali o di sviluppo locale del Paese beneficiario, o in pianificazioni strategiche e programmi, di durata pluriennale, definiti a livello istituzionale nel quadro di collaborazioni internazionali: per esempio, nell'ambito di programmi dell'Unione europea, di missioni delle Nazioni Unite, di programmi FAO o di programmi del MAE.

La stessa percentuale quantifica il numero di progetti in cui non c'è alcun riferimento all'armonizzazione e alla complementarietà delle azioni da finanziare rispetto a programmi o progetti attivi nel territorio del Paese partner. Una caratteristica di questo gruppo di progetti, i cui soggetti promotori sono università/istituti di ricerca (9 progetti), enti pubblici (4 progetti) e imprese (4 progetti) è quella di avere un profilo basso anche rispetto agli altri due criteri di valutazione, l'approccio processuale e la multiattorialità.

Nel 23% dei progetti, infine, si fa riferimento soltanto a programmi del soggetto italiano proponente. E' interessante notare che i soggetti promotori dei progetti compresi in questo raggruppamento sono prevalentemente le grandi ONG con una presenza fisica nel Paese estero e alcuni soggetti, tra cui associazioni di volontariato e imprese che supportano istituzioni religiose.

Applicando dei coefficienti di correlazione, si scopre una stretta relazione fra l'aderenza al primo criterio, l'approccio processuale, e l'aderenza al terzo, l'approccio territoriale: dove c'è stabilità di partner c'è anche in gran parte dei casi l'inquadramento dei progetti all'interno di piani e programmi; mentre l'assenza di riferimenti a piani e programmi si riscontra facilmente in progetti in cui la relazione partenariale è occasionale oppure molto recente. D'altro canto, non sembra esserci alcuna correlazione positiva fra il primo e il secondo criterio, quello della multiattorialità, anzi nel 65% dei casi in cui c'è stabilità fra i partner si riscontra una partecipazione fra omologhi.

4.4 I partenariati territoriali

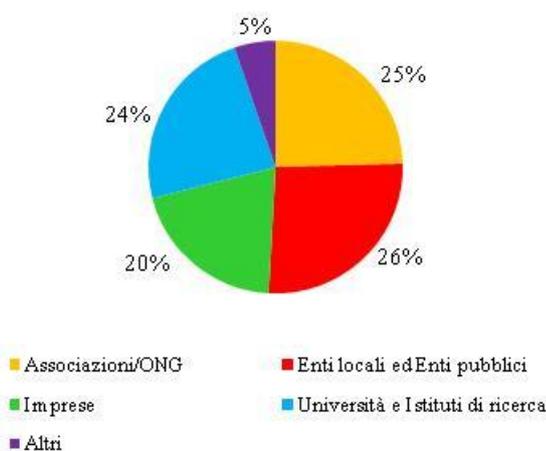
Per completare il quadro dei processi attivati grazie ai progetti finanziati sulla Legge regionale n. 19/96 nel periodo 2005-2010, e rispondere alla terza domanda di valutazione: "quali caratteristiche hanno i partenariati territoriali?", ci è parso utile da un lato elaborare una mappatura di tutti gli

attori coinvolti nei partenariati, dall'altro indagare il ruolo svolto nei processi da due categorie di soggetti entrati nei partenariati con una presenza importante: gli enti pubblici e le imprese.

4.4.1 La composizione dei partenariati

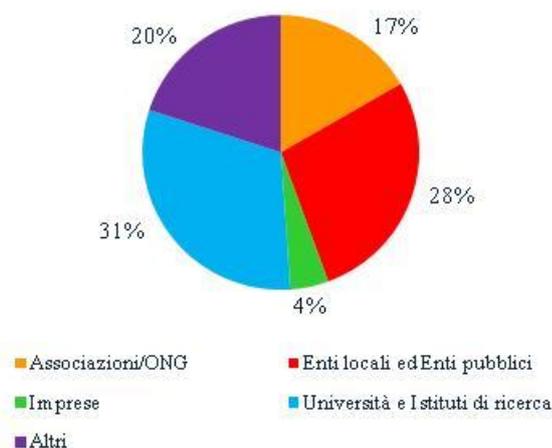
Per la mappatura degli attori sono state considerate due dimensioni: la tipologia e l'appartenenza territoriale. Per la prima dimensione, alla classificazione adottata nel Paragrafo 3.1 del presente Rapporto – comprendente associazioni di volontariato e ONG, imprese, università, istituti di ricerca, enti locali ed enti pubblici – è stata aggiunta una sesta tipologia di attori, denominata "altro", in cui sono confluiti una varietà di soggetti non presenti nella fase programmatica 1996-2004: istituzioni religiose, associazioni e federazioni di categoria e sportive, scuole, fondazioni. Per quanto riguarda la geografia degli attori, tutti i soggetti entrati nei partenariati di progetto sono stati ripartiti in regionali (soggetti con sede legale e operativa in Sardegna), semiregionali (soggetti con una sede operativa in Sardegna, ma sede legale fuori dal territorio regionale), nazionali (soggetti con sedi operative e sede legale fuori dal territorio regionale) ed esteri (soggetti con esclusiva nazionalità estera). Le risultanze delle elaborazioni svolte sulla tipologia degli attori sono rappresentate sinteticamente nelle due Figure sottostanti:

Figura 1: Partner italiani coinvolti per tipologia di attori



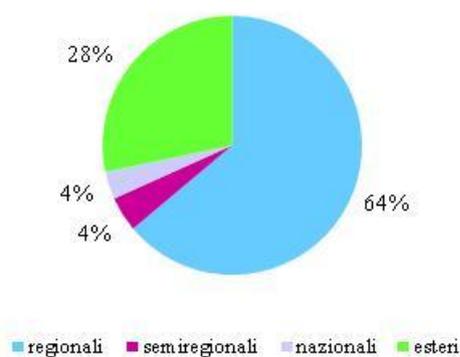
Fonte: NVVIP-RAS

Figura 2: Partner esteri coinvolti per tipologia di attori



Fonte: NVVIP RAS

Figura 3: Composizione Partenariati per appartenenza territoriale dei soggetti coinvolti



Fonte: NVVIP-RAS

Come si può osservare comparando le Figure 1 e 2, fra le diverse tipologie di partner italiani esiste un certo equilibrio, legato verosimilmente al requisito della forma associata che, nei bandi del periodo 2005-2010, ha condizionato l'ammissibilità dei progetti alla presenza nei partenariati di almeno tre diverse categorie di attori. Fra i partner esteri è invece prevalente la categoria di università ed istituti di ricerca, subito seguita da quella delle autorità di governo, a livello nazionale, regionale, provinciale, di distretto, municipalità e villaggio. E' interessante notare, nei partenariati esteri, come sia percentualmente significativa la presenza di altri soggetti, tra loro molto diversificati, espressione di forme associative, tra cui collettivi, organizzazioni di settore e di abitanti, diocesi e istituzioni ecclesiastiche.

Quanto all'appartenenza territoriale dei partner, rappresentata nella Figura 3, l'analisi rileva un notevole sbilanciamento fra il numero dei partner italiani e quello dei partner esteri presenti in ciascun progetto. Il rapporto è in media di tre componenti italiani per ogni componente estero, ma nel 30% dei partenariati il rapporto è di gran lunga superiore: si va da un rapporto di quattro a uno ad un rapporto di 8 a 1. La presenza di un alto numero di partner italiani può essere anch'essa una risposta a due criteri, rispettivamente di ammissibilità e di selezione, inseriti nei bandi del periodo 2005-2010 (vedi Paragrafo 1.4.2): l'obbligo della forma associata e la scelta di valutare i partenariati sia qualitativamente che quantitativamente. Il dato sulla partecipazione minoritaria di soggetti esteri va invece letto alla luce della valutazione della rispondenza dei partenariati al criterio della "multiattorialità" (vedi Paragrafo 3.3), che mostra una scarsa attitudine dei partner italiani al coinvolgimento di un'ampia rappresentanza di soggetti e di interessi del Paese partner.

Nella composizione territoriale dei partner è da rilevare anche una discreta presenza di partner semiregionali e nazionali. Il trend di questa presenza risulta in costante crescita nel periodo 2005-2010, in particolare per le ONG che, nell'ultima annualità di bandi considerata, quella dell'anno 2010, risultano in un rapporto di uno ad uno rispetto alle ONG/Associazioni di volontariato regionali e extraregionali.

4.4.2 Il ruolo degli enti pubblici e delle imprese

Il ruolo che attori non statali e autorità locali possono svolgere nell'ambito dei processi partecipativi che caratterizzano gli interventi di cooperazione decentrata è uno degli aspetti della riflessione in atto sui fattori in grado di massimizzare l'efficacia delle politiche di sviluppo e di qualificarle. Già nel 1996 la Legge regionale n. 19/96 attribuiva alla Regione il compito di *"svolgere un'azione di raccolta di informazioni concernenti le vocazioni, le potenzialità, le specializzazioni dei soggetti pubblici e privati operanti nell'ambito della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo"* (vedi Paragrafo 2.2.2). Più recentemente, la Commissione europea, in due comunicazioni rispettivamente del 2006 e del 2008, evidenziava contributi specifici dei diversi tipi di organizzazioni – ONG, associazioni di categoria, università, fondazioni – argomentando in particolare sull'importanza delle autorità locali come catalizzatori del cambiamento. Secondo la Commissione, le autorità locali (intese nell'accezione più ampia per includere i diversi livelli subnazionali e di governo: comuni, comunità, province, regioni, ecc.) dovrebbero apportare un particolare valore aggiunto ai processi di sviluppo, non solo in termini di fornitura di servizi o di attuazione di azioni concrete, ma anche attraverso la mobilitazione delle diverse parti interessate, secondo principi di buon governo e di democratizzazione. L'importanza del ruolo svolto nei partenariati territoriali dalle autorità locali e il rapporto fra queste e altre tipologie di attori nel realizzare azioni di cooperazione è al centro del dibattito anche nel mondo delle ONG, come parte della più ampia questione della governance del partenariato, in particolare per quanto riguarda la

necessità di contemperare l'approccio funzionalista⁸⁶ – per cui il ruolo di ogni attore viene definito in base alle sue funzioni e competenze – con i principi della partecipazione e della responsabilità.

Alla luce di tutto ciò, è apparso utile soffermare l'analisi sul contributo dato dagli enti pubblici regionali ai progetti finanziati sulla Legge regionale 19/96 fra il 2005 e il 2010. Inoltre, è apparso interessante far emergere tipologia e vocazione delle imprese sarde coinvolte e/o capofila dei partenariati di progetto, anche in considerazione del fatto che l'art. 24 della Legge 19 ne prevedeva la partecipazione con la finalità di “consentire il trasferimento di sistemi e tecnologie appropriate”.

La Figura 4 mostra in percentuale le diverse tipologie di enti pubblici entrati nei partenariati di progetto finanziati sui bandi emanati fra il 2005 e il 2010.

Figura 4: Tipologie di enti pubblici presenti nei partenariati di progetto (2005-2010)



Fonte: NVVIP-RAS

L'analisi dei partenariati mostra che, fra tutti gli enti pubblici regionali coinvolti, il peso maggiore in termini di partecipazione è quello degli enti locali: province, comuni e loro associazioni sono infatti presenti in trentuno dei quarantasei progetti esaminati. Una discreta presenza è anche quella degli enti strumentali della Regione, che entrano in otto progetti, e delle Autorità Sanitarie Locali, coinvolte in quattro progetti.

Nella stragrande maggioranza dei progetti, equivalente all'87% dei progetti esaminati, gli enti locali non guidano il partenariato, ma lo sostengono, in alcuni casi contestualmente in altri alternativamente, o attraverso una partecipazione finanziaria o dando supporto logistico e/o assumendosi l'organizzazione di attività, incontri ed eventi di informazione, sensibilizzazione e disseminazione dei risultati del progetto. In tutti i casi in cui l'ente locale sostiene dall'esterno il

⁸⁶ Vedi per il concetto: *Progetto Nord-Sud. Costruire insieme è possibile*, su www.focsiv.it

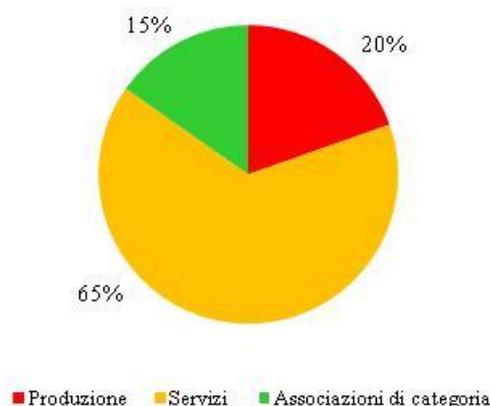
partenariato, esso è sempre coinvolto da ONG/associazioni di volontariato o istituzioni scientifiche con sede nel suo territorio.

L'ente locale guida il partenariato in un ristretto numero di progetti. In tre di questi, che vedono la partecipazione anche di due associazioni di immigrati e un laboratorio interculturale per l'integrazione, il coinvolgimento dell'ente è espressione del suo impegno in politiche attinenti al progetto, come l'intercultura, l'integrazione sociale e l'immigrazione. In un progetto, il coinvolgimento dell'ente è determinato dal rapporto che lo lega a soggetti del proprio territorio attivamente impegnati nel campo della cooperazione. In altri due progetti, in cui l'ente locale mobilita un gran numero di soggetti, la sua partecipazione ha la finalità di promuovere il proprio territorio attraverso attività di scambio: in questi due casi tuttavia l'ente locale, per le difficoltà incontrate nella gestione del partenariato, ha dovuto rinunciare al contributo finanziario ricevuto.

Sarebbe utile e interessante approfondire, attraverso tecniche di indagine appropriate, le reali motivazioni alla base della partecipazione degli enti locali ai bandi regionali. L'esame delle motivazioni addotte dagli enti a giustificazione della loro partecipazione e il ruolo debole che, dall'esame documentale, sembra siano chiamati a svolgere nella maggior parte dei progetti lascia infatti un margine di dubbio sulla possibilità che alcuni requisiti e criteri inseriti nei bandi – ancora una volta, l'obbligo della forma associata di diverse categorie di soggetti e la valutazione quantitativa oltretutto qualitativa dei partenariati – abbiano determinato una partecipazione strumentale di molti enti.

Per quanto riguarda le quarantasei imprese coinvolte nei partenariati di progetto costituiti nella fase 2005-2010, la vocazione di ciascuna è stata rilevata e classificata attraverso l'analisi della tipologia e del contributo dato al progetto. Secondo la classificazione adottata ai fini dell'analisi, le categorie di imprese che intervengono nei partenariati di progetto sono tre. La Figura 5 mostra in percentuale il relativo peso.

Figura 5: Tipologie di imprese presenti nei partenariati di progetto (2005-2010)



Fonte: NVVIP-RAS

La tipologia di imprese più significativa in termini di presenze comprende imprese di servizi il cui ruolo all'interno dei partenariati segue la rispettiva specializzazione: produzione multimediale, imprese informatiche, centri e società di formazione e di ricerca scientifica, tipografie, società che operano nel campo della comunicazione e dell'organizzazione di eventi, società di consulenza/progettazione sui temi dello sviluppo locale. E' interessante rilevare come il 37% di tutte le imprese di servizi presenti nei partenariati in qualità di capofila e/o partner siano società di consulenza e progettazione che intervengono a monte o a valle del progetto, contribuendo alla sua ideazione e/o alla sua divulgazione. Una seconda tipologia, comprendente nove imprese, è quella delle imprese di produzione che all'interno del progetto hanno fornito beni o competenze/*know how* sui beni prodotti: tra queste, alcune imprese agricole o agro zootecniche, un'impresa edile, un'impresa produttrice di un presidio medico chirurgico. Una terza e ultima categoria di imprese, infine, è rappresentata dalle associazioni di categoria che si fanno mediatori nel trasferimento di conoscenze e di *know how* in settori quali l'agro zootecnia e la pesca, l'artigianato e l'industria.

4.5 Riflessioni e suggerimenti

L'analisi presentata in questo Capitolo è stata svolta con l'intento di acquisire elementi di conoscenza sui progetti e i processi attivati dagli attori del territorio grazie ai finanziamenti ricevuti sulla Legge regionale n. 19/96 nella fase di programmazione 2005-2010. In ragione delle risorse umane e temporali disponibili per la valutazione, l'analisi è stata di tipo documentale, e questo ne segna un limite di cui siamo consapevoli. Si ritiene tuttavia di poter trarre dai molti dati ed informazioni elaborate alcune riflessioni utili ad orientare la programmazione futura e, in particolare, la formulazione di nuovi bandi pubblici.

A proposito delle azioni finanziate

La prima riflessione riguarda la natura delle azioni finanziate, che l'analisi ha fatto emergere attraverso la classificazione, operata *ex post*, degli ambiti di intervento. Come visto, i progetti finanziati sono molto diversificati fra di loro: essi rispondono a dimensioni o obiettivi diversi di cooperazione, dettati dalle motivazioni che di volta in volta muovono gli attori territoriali: la solidarietà, lo sviluppo dei territori, la conoscenza e cooperazione scientifica, gli scambi culturali e commerciali. La geografia dei progetti mostra anche una relazione significativa fra alcune tipologie di intervento e le rispettive macroaree di destinazione: si è visto, per esempio, che tutti gli interventi ricompresi nell'ambito "sicurezza alimentare, lotta alla povertà, problemi socio economici gravi" sono stati realizzati nell'Africa sub sahariana, mentre quelli aventi una prevalente finalità di scambio scientifico, culturale e commerciale sono indirizzati soprattutto a Paesi dell'Area mediterranea.

Queste informazioni possono contribuire a creare maggiore consapevolezza sugli effetti delle scelte programmatiche e ad aiutare i decisori nell'identificare in maniera più mirata gli obiettivi del proprio intervento in rapporto agli interessi da supportare, ai bisogni cui si vuole rispondere, alle potenzialità che si vuole cogliere. Di fronte all'ampiezza e intersettorialità dei possibili temi della cooperazione, ci sono più ragioni per sostenere la definizione di obiettivi specifici.

Innanzitutto, la necessità di poter valutare i risultati e gli impatti complessivi degli interventi finanziati, per accertarne l'efficacia e rendere conto agli *stakeholder* delle risorse spese. Poi, la possibilità di orientare l'azione di tutti i soggetti attivamente impegnati nel campo della cooperazione allo sviluppo, fornendo certezza e coerenza nelle scelte programmatiche, e dando continuità di medio lungo periodo alle azioni più strategiche. Infine, l'opportunità di concentrare le scarse e decrescenti risorse finanziarie disponibili sulla Legge regionale n. 19/96 su iniziative di cooperazione che non trovano copertura su altre leggi e linee di bilancio regionali.

A proposito dei partenariati di progetto

Una seconda riflessione è indotta dalle evidenze emerse dall'analisi dei processi partenariati attivati per la presentazione dei progetti.

La prima evidenza riguarda la grande molteplicità di soggetti, istituzionali e non, che hanno saputo creare nel tempo reti e relazioni stabili con partner di altri Paesi e aree geografiche. Molti di questi rapporti sono stati avviati e/o consolidati grazie ai finanziamenti erogati sulla Legge regionale n. 19/96; ma sempre più frequentemente, essi nascono o vengono alimentati dalle reti di conoscenze e dai canali di comunicazione creatisi grazie anche alla partecipazione degli attori regionali a programmi e progetti aventi altra finalità e natura: programmi di cooperazione implicanti forme di governance democratica su scala regionale, come il programma LEADER, i Patti territoriali, la Progettazione integrata; programmi europei di cooperazione territoriale interna ed esterna, come INTERREG IIIA, MED e, da ultimo, ENPI, di cui la Sardegna è Autorità di Gestione; progetti e programmi destinati alla ricerca scientifica e alla cooperazione interuniversitaria, finanziati dal MIUR e dalla Comunità europea. Questo capitale di risorse umane, di esperienze e di relazioni costituisce una grande potenzialità del territorio che può essere valorizzata e patrimonializzata anche a vantaggio di altre politiche regionali, come per esempio l'internazionalizzazione delle imprese.

La seconda evidenza riguarda la qualità dei partenariati di progetto, rispetto al criterio della multiattorialità, esaminato nell'analisi. Per quanto riguarda i partenariati strutturatisi sul territorio regionale, il requisito della forma associata inserito nei bandi ha sicuramente indotto gli attori del territorio ad aprirsi al confronto con soggetti di differenti tipologie e a ricercare sinergie e compensazioni funzionali ai progetti da realizzare. Ma in non pochi casi sussistono aggregazioni strumentali, caratterizzate dal proliferare di un gran numero di partner regionali con un ruolo debole o del tutto marginale. Per quanto riguarda i rapporti con i partner esteri, l'analisi mostra che è ancora molto basso il coinvolgimento di attori chiave, soprattutto di istituzioni e autorità di governo nazionali o subnazionali, e che lo schema di relazione prevalente è quello fra omologhi, in particolare fra ONG/associazioni di volontariato e fra università/istituti di ricerca. Per incoraggiare processi partenariati più inclusivi l'Amministrazione regionale potrà agire in futuro su due leve. Innanzitutto, una migliore definizione dei criteri di selezione dei progetti, che potranno essere anche più flessibili sul requisito della forma associata, ma dovranno comunque essere orientati a premiare i partenariati migliori, indipendentemente dal numero di soggetti coinvolti, sotto il profilo della qualità della relazione, della complementarità di competenze e conoscenze e della effettiva partecipazione degli attori chiave di entrambi i Paesi cooperanti alle scelte di definizione

e gestione degli interventi. La seconda leva che l'Amministrazione può attivare per qualificare sempre più le relazioni partenariali e sostenere gli attori più deboli e meno strutturati è quella, cui già si è fatto riferimento, della capitalizzazione delle conoscenze ed esperienze maturate sul territorio.

Un ultimo aspetto emerso dall'esame dei progetti è la scarsa capacità dei partenariati di promuovere iniziative inserite in un quadro di sistema, in strategie Paese e/o in piani e programmi elaborati a livello locale. Come è noto, invece, la necessità di sostenere programmi di intervento formulati in accordo con i Paesi partner o comunque coerenti con le strategie di sviluppo di entrambi i Paesi cooperanti è uno dei principali canoni operativi che la comunità internazionale si è data per elevare la qualità della propria azione nel campo della cooperazione allo sviluppo. Il rafforzamento dei sistemi paese, i cosiddetti "country systems", è un obiettivo considerato «centrale nello sforzo di costruire istituzioni efficaci»⁸⁷ e lo stesso MAE, ai fini di una maggiore efficacia degli aiuti, in particolare di quelli rivolti ai Paesi meno sviluppati, ne prevede un utilizzo sempre più esteso, affermando nelle Linee guida 2009-2011, che «per la loro organicità e più sicura coerenza con le strategie di lotta alla povertà dei paesi partner» i sistemi locali «saranno preferiti rispetto all'approccio per progetti, che presenta rischi di frammentazione e dispersione, oltre che di minor allineamento con le priorità dei Paesi beneficiari». Il modello STREAM⁸⁸ è la risposta del MAE allo sforzo di dare un'impostazione strategica alle proprie attività di cooperazione allo sviluppo: esso prevede la definizione di sintetici "Quadri-Paese" e una relativa standardizzazione delle programmazioni triennali per i Paesi riceventi, che include l'individuazione di obiettivi specifici e di risultati attesi.

Per quanto possibile, anche la Regione dovrebbe individuare strumenti per promuovere azioni che rispondano sempre di più alle specificità dei territori, in termini di bisogni e opportunità, e che siano contemplate nell'ambito di strategie nazionali o locali di sviluppo. Due leve, in particolare possono servire allo scopo. La prima è quella dei criteri di selezione delle iniziative proposte dagli attori del territorio: la Regione potrebbe, per esempio, prevedere che l'integrazione con gli obiettivi programmatici generali e/o settoriali del Paese destinatario degli aiuti divenga un requisito di ammissibilità al cofinanziamento anziché rimanere semplicemente un criterio di selezione delle iniziative. La seconda leva è quella di rendere disponibili maggiori conoscenze sui problemi, le priorità e il contesto culturale, socio economico e politico istituzionale dei Paesi verso

⁸⁷ Cfr.: la Dichiarazione resa dai Paesi partner al "Quarto Forum di Alto Livello" tenutosi a Busan, nella Corea del Nord, nel dicembre 2011 su www.busanhl4.org.

⁸⁸ L'acronimo STREAM (Sintetica, Trasparente, Realistica, Esaustiva, Armonizzata e Misurabile) indica le caratteristiche di un esercizio di programmazione-paese triennale che il Ministero degli Affari Esteri Italiano ha avviato a seguito dell'approvazione del "Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti". Il modello si compone di tre sezioni: la prima descrive la strategia, gli obiettivi e i risultati attesi, la seconda presenta un quadro sintetico delle iniziative in corso e di quelle previste per il triennio di riferimento, la terza contiene una *check list* in nove punti con le risposte alle indicazioni date per una programmazione efficace. Ad oggi, i quadri STREAM ultimi riguardano il Mozambico, il Senegal e il Vietnam. Sul punto, confronta: www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/quadro.paese.stream.html.

cui si vorrà indirizzare gli aiuti. Si tratta anche in questo caso di lavorare sull'informazione facendola circolare, sia quella relativa ai "Quadri-Paese" definiti dalle istituzioni che ai diversi livelli operano nel campo degli aiuti (FAO, CE, MAE), sia quella posseduta da tutti quegli attori regionali che si sono radicati e hanno maturato grande esperienza nei Paesi del Sud. Il Tavolo regionale della Cooperazione decentrata⁸⁹ potrebbe opportunamente diventare la sede elettiva in cui mettere a fuoco, a livello di area geografica o di Paese, le principali tematiche o problematiche su cui concentrare l'azione regionale di cooperazione, massimizzando la capacità degli attori territoriali di promuovere una crescente affermazione della *ownership* democratica⁹⁰ dei processi di sviluppo. Altre occasioni potrebbero essere rappresentate dall'organizzazione periodica di eventi simili al Seminario internazionale svoltosi a Pula nel 2002 per individuare le principali tematiche socio sanitarie nei PVS⁹¹.

⁸⁹ Vedi Nota n. 3

⁹⁰ Vedi Nota n. 7.

⁹¹ Nell'ottobre 2002, in occasione del *II Seminario internazionale sulla collaborazione tra la Sardegna e le Università dei Paesi in Via di Sviluppo*, tenutosi a S. Margherita di Pula (CA), si sono costituiti dei gruppi di lavoro interuniversitari allo scopo di individuare, con i rappresentanti dei paesi partner partecipanti, le principali tematiche socio-sanitarie per i PVS. Dal Seminario sono scaturite relazioni e collaborazioni in materia di prevenzione di patologie con alti tassi locali di mortalità, come l'infezione da papilloma virus umano (HPV).