

VALUTARE LE PERFORMANCE DEI PROGETTI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE
EUROPEA – IL METODO DI VALUTAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Rita Fioresi¹, Mario Cerè²

SOMMARIO

Durante la programmazione 2007-2013, la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) ha finanziato in Emilia-Romagna sviluppi progettuali per oltre 66 milioni di euro, sostenendo attività di vario genere basate su scambi di esperienze, sulla costruzione di metodi e piani di sviluppo congiunti e sull'avvio di azioni pilota, e coinvolgendo oltre 250 attori chiave a livello territoriale, in qualità di lead partner o partner dei 239 interventi progettuali finanziati.

Finalità del presente lavoro è illustrare l'esercizio di valutazione e la verifica del contributo dei progetti di CTE allo sviluppo del territorio regionale, avviato in Emilia-Romagna e frutto di una sperimentazione nell'ambito del Programma di cooperazione transnazionale MED. Lo sviluppo metodologico e l'analisi sono stati realizzati da ERVET (società *in house* della Regione Emilia-Romagna).

La valutazione condotta non solo permette di approfondire l'ambito della cooperazione come elemento d'attenzione della politica regionale di coesione (di cui la CTE è obiettivo specifico), fornendo elementi qualitativi alle riflessioni sui risultati, ma anche di evidenziare l'integrazione con il *mainstream*, i processi di capitalizzazione dei risultati e la valorizzazione delle vocazioni dei territori.

¹ ERVET, via Morgagni 6, 40123, Bologna, e-mail: rfioresi@ervet.it.

² Regione Emilia-Romagna, Viale Aldo Moro 30, 40127, Bologna, e-mail: mcere@regione.emilia-romagna.it (corresponding author).

1. Introduzione: le ragioni della valutazione della CTE

L'attenzione ai risultati posta dalla Commissione Europea nell'attuale programmazione ha confermato la stretta correlazione tra programmazione e valutazione, che deve essere in grado di evidenziare in corso d'opera qualità ed efficacia della risposta fornita dagli interventi ai bisogni che li hanno resi necessari.

La valutazione dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) è spesso considerata residuale rispetto a quella dei Programmi operativi FESR (Fondo Europeo Sviluppo Regionale) e FSE (Fondo Sociale Europeo) nazionali e regionali. La motivazione è da ricercare nella complessità degli interventi e/o nell'esiguità finanziaria, nonostante lo stanziamento di risorse FESR destinato ai Programmi di CTE ammonti nel periodo 2014-2020 a circa 8,9 miliardi di euro e l'Italia sia uno dei Paesi che più fruiscono delle opportunità da questi offerte.

Con questo contributo si vuole approfondire il modello di valutazione applicato ai progetti di CTE 2007-2013 finanziati in Emilia-Romagna e gli esiti della sperimentazione effettuata nell'ambito del Programma MED.

La metodologia è stata elaborata da ERVET - Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio per conto della Regione Emilia-Romagna a partire dal 2011.

Finalità della valutazione è la verifica del contributo dei progetti di CTE allo sviluppo del territorio regionale. La valutazione condotta non solo approfondisce l'ambito della cooperazione come elemento d'attenzione della politica regionale di coesione (oltre 66 milioni di euro finanziati dalla CTE a livello regionale), fornendo elementi qualitativi alle riflessioni sui risultati, ma permette anche di evidenziare l'integrazione con il *mainstream*, i processi di capitalizzazione dei risultati e la valorizzazione delle vocazioni dei territori.

Nello specifico, si è costruito un frame attraverso cui i risultati dei progetti di CTE possono essere misurati (quantitativamente e qualitativamente) e coniugati ai diversi ambiti di sviluppo regionale (letti alla luce degli obiettivi della programmazione unitaria), sia in termini di attinenza tematica che di costruzione dei processi.

Attraverso un'analisi empirica basata su interviste di profondità condotta su casi specifici, sono state identificate le principali dimensioni su cui i progetti tendenzialmente vanno a incidere. Tali dimensioni sono leggibili, da un punto di vista normativo, come i criteri sulla base dei quali valutare le ricadute dei progetti.

L'analisi effettuata ha portato a identificare, per ogni dimensione, dei risultati rilevanti a livello regionale e degli indicatori pertinenti e ha consentito di definire una matrice di correlazione criteri/risultati/indicatori applicabile ai progetti analizzati.

Il modello di valutazione è stato successivamente sperimentato nell'ambito del Programma MED dalle Regioni Lazio e Puglia, e, in seguito, Sardegna, Calabria, Marche, Umbria e Veneto e applicato ad un sottoinsieme di progetti conclusi (36 su 144 approvati dal Programma).

Nel corso dell'esposizione verranno illustrati alcuni risultati ottenuti dalle analisi condotte; inoltre, avendo l'approccio metodologico mostrato, nella sua applicazione da parte di più soggetti regionali, un elevato grado di replicabilità, obiettivo sarà anche quello di incentivare l'adozione di un punto di vista nazionale su questi temi.

Il confronto in questa sede sarà anche l'occasione per stimolare una maggiore attenzione su iniziative di questo tipo da parte delle istituzioni centrali, dal momento che l'analisi svolta ha fatto emergere con chiarezza che le istituzioni che redigono i Programmi dovrebbero avere interesse nell'apprendere da quello che succede realmente sul campo, nonché usare la valutazione ai fini dell'apprendimento organizzativo e per rendere disponibili i risultati al più ampio numero di beneficiari.

2. Il metodo di valutazione del contributo della Cooperazione Territoriale Europea alla programmazione regionale

2.1 La fase iniziale e il focus valutativo

Qual è il contributo dei progetti di Cooperazione Territoriale Europea allo sviluppo regionale/locale? Su quali piani i progetti di CTE sono in grado di incidere e contribuire agli scopi della politica regionale di coesione? In che modo i risultati dei progetti di CTE possono essere misurati (quantitativamente e qualitativamente) e confrontati con i target della programmazione?

Il percorso di valutazione sviluppato da ERVET ha cercato di fornire una risposta a queste domande, analizzando la rilevanza territoriale di un sottoinsieme di progetti di CTE 2007-2013 che hanno coinvolto l'Amministrazione regionale, Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati del territorio emiliano-romagnolo, sia in qualità di capofila che di partner.

I progetti indagati fanno riferimento ai Programmi che hanno interessato direttamente la Regione Emilia-Romagna e i suoi territori nel periodo di programmazione 2007-2013: i Programmi di cooperazione transnazionale Europa Centrale, Mediterraneo e Sud Est Europa, quelli di cooperazione interregionale INTERREG IVC e URBACT e i transfrontalieri IPA-Adriatico e Italia-Slovenia.

Sin dall'inizio della programmazione 2007-2013, ERVET ha avviato un monitoraggio in itinere dei progetti finanziati sui Programmi di CTE di riferimento per il territorio regionale, allo scopo di dare conto delle pratiche di cooperazione e dei risultati da esse sottese.

L'iter di valutazione, avviato nel corso della seconda metà del 2011, ha integrato il processo di monitoraggio, concentrandosi su un approccio di indagine di tipo qualitativo che privilegia non tanto la rappresentatività statistica quanto la esemplarità, la ricchezza e la varietà delle singole esperienze.

Partendo da un campione iniziale di progetti di CTE finanziati sul territorio emiliano-romagnolo nel periodo 2007-2013, l'analisi ha cercato di evidenziare progetto per progetto "ciò che funziona, per chi e perché", in relazione alle sue possibilità di integrazione e replicazione in contesti territoriali allargati, attraverso un'indagine basata su due livelli distinti, il primo di tipo conoscitivo, al fine di consentire di acquisire dati ed informazioni sui prodotti e i risultati degli interventi progettuali e il secondo finalizzato a fornire un sostegno alle decisioni, al fine di consegnare ai decisori elementi di orientamento delle scelte programmatiche/politiche.

La strutturazione del percorso di lavoro è stata realizzata attraverso il contributo di figure esperte di Cooperazione Territoriale e di Programmazione locale e Valutazione di ERVET e con la supervisione di uno Steering Group a cui ha preso parte, oltre a rappresentanti di ERVET e della Regione Emilia-Romagna, anche un membro dell'UVAL, Unità di Valutazione degli investimenti pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il percorso ha preso il via dall'analisi della rispondenza dei progetti finanziati nei diversi Programmi di CTE ai 10 obiettivi definiti dal Documento Unico di Programmazione (DUP) 2007-2013.

Il campione d'indagine, che ha previsto di anno in anno successivi ampliamenti, è stato selezionato sulla base dei seguenti criteri:

- *localizzazione geografica del partner regionale*: al fine di rappresentare al meglio l'intero territorio regionale, sono stati selezionati progetti con partner dislocati sulla totalità dei territori provinciali.
- *appartenenza tematica del progetto*: i progetti selezionati nel campione sono rappresentativi dei 10 obiettivi previsti dal DUP regionale.
- *stato di avanzamento della programmazione dei diversi Programmi di CTE che coinvolgono la Regione Emilia-Romagna*³: i progetti selezionati hanno rispettato la distribuzione dei progetti finanziati nei singoli

³ Al 31/12/2015 sono 239 i progetti approvati in ambito di CTE con partner dell'Emilia-Romagna, così suddivisi: Transfrontaliero Italia/Slovenia 47, Transfrontaliero IPA Adriatico 40, Transnazionale Europa Centrale 36, Transnazionale Sud Est Europa 33, Transnazionale Mediterraneo 34, Interregionale IVC 39, URBACT 10.

Programmi di CTE (fa eccezione il Programma MED, oggetto di una sperimentazione del modello di valutazione).

- *approccio strumentale utilizzato*: sono stati selezionati sia progetti aventi ricadute “concrete” sia aventi valenza politica/programmatica e di *mainstreaming*.
- *stato di avanzamento dell’attuazione progettuale*: al fine di permettere all’analisi di rilevare i risultati effettivamente ottenuti dagli sviluppi progettuali, è stata data priorità ai progetti conclusi.
- *livello di cooperazione*: al fine di evidenziare la rappresentatività dei diversi livelli di interesse all’interno del progetto, è stata data priorità ai progetti con una significativa presenza di partner a livello regionale e a livello nazionale/interregionale.
- *intensità di cooperazione*: al fine di considerare possibili facilitazioni per il progetto nell’accesso a risorse e strumenti differenti, è stata tenuta in dovuta considerazione la presenza di partner istituzionali sul territorio regionale/nazionale.
- *solidità della cooperazione*: al fine di verificare l’effettiva integrazione dei progetti nelle politiche di sviluppo regionale e analizzare i percorsi di capitalizzazione, è stata data priorità ai progetti di seconda o terza edizione.

L’analisi, conclusa nel 2015, si è basata su un campione di 50 progetti, così distribuiti:

Tabella 1 – Distribuzione progetti valutati per Programmi di CTE

<i>Programmi</i>	<i>progetti</i>
Transfrontaliero IPA-Adriatico	8
Transfrontaliero Italia-Slovenia	7
Transnazionale Central Europe	7
Transnazionale South East Europe	7
Transnazionale MED	12
Interregionale IVC	7
Interregionale URBACT	2

Il focus valutativo non si è concentrato sugli effetti del progetto sul Programma, ma sugli effetti prodotti sul territorio, con l’obiettivo di ricercare sia l’integrazione degli interventi a livello territoriale, verificando le diverse capacità di acquisizione dei risultati dei progetti a livello locale, sia i processi e gli esiti della *governance* a cui l’amministrazione regionale attribuisce particolare importanza.

La logica applicata è quella della valutazione realistica in cui sono il contesto e i meccanismi ad esso sottesi ad essere prioritari rispetto ai Programmi (Pawson et Tilley, 1997).

2.2 Obiettivi e approccio metodologico

La scelta di privilegiare la dimensione territoriale ha svolto una funzione guida nell’ambito del processo di costruzione del percorso di valutazione, che si è posto l’obiettivo generale di catturare il contributo dei progetti di CTE alla programmazione regionale.

L’intero percorso si è basato su una logica di valutazione partecipata, in cui gli stessi beneficiari di progetto sono stati chiamati a verificare e condividere le decisioni assunte dal valutatore, ricercando e indagando non solo il coinvolgimento dei responsabili dell’attuazione dei progetti, ma anche dei loro destinatari e di ulteriori portatori d’interessi.

In sintesi, le novità dell’approccio metodologico sono: l’utilizzo di una valutazione “durante” la fase di programmazione (che segue quindi i progressi rispetto ai target), l’attenzione verso il territorio e l’approccio

alla valorizzazione dei risultati rilevanti per il suo sviluppo; la predisposizione di quadri comuni di indicatori; l'identificazione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi attori e il coinvolgimento degli stakeholder.

Gli obiettivi specifici del percorso di valutazione possono essere sintetizzati nei seguenti:

- analizzare il grado di efficacia degli esiti/effetti della CTE sul territorio regionale e contribuire a diffonderne la conoscenza;
- valutare il livello di integrazione della CTE nella programmazione regionale unitaria;
- stimolare il rafforzamento di percorsi e strumenti utili a migliorare l'integrazione e il coordinamento degli interventi (progettazione partecipata multifondo, definizione di accordi quadro per gli interventi su aree geografiche specifiche e, più in generale, rafforzamento dell'attività di *governance*).

Sulla base degli obiettivi indicati, le domande di valutazione hanno quindi cercato di indagare:

- cosa è cambiato con l'attuazione dei progetti finanziati dai diversi Programmi di CTE sul territorio regionale;
- qual è stato il contributo specifico apportato (quantitativamente e qualitativamente) dagli interventi di CTE alle diverse priorità della programmazione regionale;
- in che modo gli interventi finanziati hanno contribuito a raggiungere gli obiettivi preposti e cosa può essere migliorato sia in termini di coordinamento che di decisioni.

La logica di valutazione si è basata su analisi puntuali realizzate su casi specifici; al fine di dar vita al percorso d'indagine, sono state utilizzate fonti primarie raccolte mediante rilevazione diretta dei dati, per poter elaborare un'analisi dei risultati sufficientemente approfondita.

L'analisi dei casi si è fondata su un esame dettagliato dei documenti di progetto (Application Form, schede di valutazione, report sullo stato di avanzamento e finali, siti web di progetto, slides di presentazione, output documentali) e sulla realizzazione di interviste *face to face* semistruzzurate, rivolte ai referenti progettuali (tecnici e gestori) di tutti i partner regionali partecipanti, essendo multipla in taluni progetti la partecipazione di partner del territorio.

Lo scopo è stato quello di ricostruire il ciclo di progetto, avendo a riferimento il punto di vista e le aspettative di tutti i soggetti regionali partecipanti come partner e ponendo particolare attenzione ad assecondare l'auto-riflessione dell'intervistato, in modo tale da riuscire a catturare gli elementi di correlazione/integrazione rilevanti per lo sviluppo locale e di mettere in luce le risposte fornite alle esigenze dei principali destinatari degli interventi e le modalità di coinvolgimento adottate. Il processo partecipativo così avviato permette di massimizzarne l'utilità per tutti, non solo come strumento di *accountability*, ma anche di pianificazione e gestione, come un mezzo per l'*empowerment* dei partecipanti e come una guida per la corretta destinazione delle risorse (Connell et Kubisch, 1998).

A livello metodologico, la conduzione delle interviste è stata affidata alle stesse persone responsabili della valutazione, consentendo così al ricercatore di cogliere ed interpretare meglio le informazioni fornite e di raffinare le tecniche di rilevazione secondo le necessità della ricerca. Si è tentato di perseguire un atteggiamento di tipo pragmatico, "un modo di fare e di ragionare su quello che si sta sviluppando nella pratica in vista di un miglioramento della stessa attività pratica, che rimanda costantemente ad una pratica riflessiva...che ha bisogno di sapere cosa si fa, come si fa, che cos'è, che tipo di riferimenti ci sono" (Stame, 2008).

Questo approccio ha portato alla definizione delle domande di indagine che hanno riguardato elementi conoscitivi, a partire dalla ricostruzione degli elementi "anagrafici" del progetto, per arrivare a soffermarsi su quelli di contesto (socio-economico, politico, istituzionale), di processo, per spiegarne la nascita, e su quelli strutturali, inerenti obiettivi, attività e risultati, per specificare la genesi del cambiamento previsto (e apportato) dal progetto.

2.2.1 Le fasi di attività

Il percorso di approfondimento è strutturato in tre fasi distinte.

Figura 1 - Fasi dell'attività di valutazione



La prima fase di attività prevede l'analisi, attraverso l'esame dei documenti di progetto e l'intervista, del modo in cui si sono svolti i processi di costruzione e di attuazione/implementazione dei progetti. Il dialogo con gli interlocutori progettuali permette di cogliere gli aspetti motivazionali (cambiamento atteso), di verificare la situazione di partenza (*baseline*), di raccogliere elementi funzionali alla descrizione del progetto (attività, output) e alla verifica del cambiamento (risultati).

Il metodo di lavoro prevede successivamente l'analisi, caso per caso, delle informazioni raccolte durante le interviste dirette, focalizzando l'attenzione sui risultati considerati rilevanti per gli intervistati ai fini dello sviluppo locale e con l'obiettivo di evidenziare in maniera efficace le correlazioni con la programmazione regionale unitaria.

La scelta di verificare il contributo del progetto su scala regionale, conduce all'individuazione di risultati di rilievo a livello regionale, cioè i principali esiti ottenuti dal partner regionale dal suo coinvolgimento nel progetto.

La seconda fase di attività ha come obiettivo quello di ricercare, nell'analisi dei risultati di rilievo a livello regionale, idee precise su cosa significhi valutarne le ricadute, ovvero, indicare quali sono le variabili e gli indicatori di riferimento. Lo sforzo è quello di individuare risultati e indicatori per ciascun progetto, ricercandone la misurazione sul livello regionale/locale coinvolto ed esplorando così l'acquisizione di risultati contestualizzati ad un ambito più circoscritto di quello progettuale in senso ampio, ma più facilmente integrabile con la programmazione regionale.

Il metodo di lavoro prevede l'attribuzione delle variabili (risultati) e dei relativi indicatori specifici a criteri chiave, identificati durante la fase di costruzione del modello di valutazione e affinati durante l'attività di sperimentazione realizzata nell'ambito del Programma MED tra il 2012 e il 2014, assieme alle Regioni Lazio, Puglia, Marche, Umbria, Sardegna, Calabria e Veneto; la sperimentazione condotta ha testato le potenzialità di utilizzo e l'adattabilità del modello di valutazione a diversi contesti territoriali e ambiti di interlocuzione, confermando i criteri individuati come modalità espressive delle capacità dei progetti di influire sul contesto locale.

I criteri identificati, riferibili a ciascun contesto settoriale specifico, sono:

- **Know-how:** capacità del progetto di rafforzare competenze e conoscenze degli attori locali coinvolti
- **Innovazione:** capacità del progetto di apportare un contributo innovativo a processi, prodotti, servizi
- **Investimenti diretti o indotti:** capacità del progetto di stimolare e/o far confluire investimenti produttivi e/o strutturali

- **Capitalizzazione:** capacità del progetto di mettere a valore esperienze e relazioni sviluppate in progetti precedenti
- **Generatività:** capacità delle pratiche ottenute dall'implementazione del progetto di essere valorizzate, anche tramite processi di clusterizzazione
- **Networking:** capacità del progetto di avviare/rafforzare percorsi di rete
- **Integrazione/Mainstreaming:** capacità del progetto di influenzare/modificare il quadro programmatico regionale
- **Governance:** capacità del progetto di creare a livello territoriale forme stabili di coordinamento, coinvolgendo il maggior numero possibile di stakeholder
- **Sensibilizzazione:** capacità del progetto di modificare presso un vasto pubblico le modalità di percezione del problema preso in esame

L'attribuzione delle variabili identificate a criteri chiave permette di garantire la successiva comparabilità tra i progetti e di fornire elementi di omogeneità e distinzione.

Le riflessioni effettuate sulle matrici di correlazione criteri/risultati/indicatori hanno condotto alla individuazione di risultati e indicatori “prevalenti” e omogenei riferibili ai criteri prescelti e alla definizione di una matrice trasversale, che è stata assunta come meta-modello di riferimento per la valutazione (Tabella 2).

Allo scopo di affinare l'interpretazione dei criteri, durante l'attività di sperimentazione nel Programma MED, sono state attribuite a ciascun criterio delle declaratorie e dei livelli di intensità dei risultati ad essi correlati, al fine di individuarne dei livelli differenziati di conseguimento (Tabella 3).

La terza e ultima fase prevede la verifica e la misurazione degli indicatori individuati con gli stessi referenti progettuali intervistati inizialmente.

Vengono sviluppati approfondimenti, finalizzati alla validazione e misurazione degli indicatori individuati, per i quali sono indagati anche elementi qualitativi, con l'obiettivo di contribuire ad una migliore comprensione dell'apporto progettuale.

All'analisi di ciò che funziona, per chi e perché non si aggiunge una vera e propria analisi di valore (è buono quello che è successo?), se non quella derivante dal giudizio dato dai beneficiari, secondo la logica che il Programma è qualcosa che offre delle opportunità che possono o meno essere tradotte in azione dalla capacità del soggetto di fare scelte (Pawson et Tilley, 1997).

Durante questa fase, vengono inoltre individuate, analizzate e approfondite, grazie all'interlocuzione con i referenti progettuali, le correlazioni con gli strumenti di programmazione a livello regionale e locale.

Tabella 2 – Matrice sinottica criteri/risultati/indicatori

<i>Criteri</i>	<i>Principali risultati di rilievo regionale</i>	<i>Indicatori prevalenti</i>
Know-how	Acquisizione di conoscenze/competenze	linee di intervento, casi studio, modelli, piani approfonditi e/o buone prassi trasferite/adottate
		eventi di approfondimento, analisi, studi, focus group, study visit, workshop, percorsi formativi
		operatori/strutture coinvolte nelle attività di trasferimento/adozione e/o formative
	Acquisizione di informazioni	dati e informazioni rilevate, interviste effettuate
Innovazione	Sviluppo di metodi d'intervento	metodologie di lavoro congiunte definite
	Sviluppo di metodi di monitoraggio	nuovi indicatori identificati
	Sviluppo delle funzionalità	prodotti, processi, servizi creati o migliorati utenti serviti
Investimenti diretti o indotti	Valorizzazione, qualificazione e potenziamento dei contesti settoriali	azioni pilota (studi di fattibilità, piani di sviluppo, interventi realizzati, investimenti effettuati e finanziamenti indotti)
		bandi lanciati/iniziative finanziate
Capitalizzazione	Capitalizzazione di interventi e relazioni precedenti	esperienze, interventi, relazioni, progetti “messi a valore”
Generatività	Sviluppo di nuove progettualità	progetti integrati, progetti avviati e finanziamenti percepiti, proposte progettuali
		sinergie progetti/programmi (ottica multi-programma)
Networking	Consolidamento/sviluppo di reti/cluster	interventi/progetti sviluppati congiuntamente
		formalizzazione delle reti (reti stabili) e creazione di nuovi reti/cluster
		atti/protocolli formalmente adottati e soggetti aderenti a livello territoriale
Integrazione/ Mainstreaming	Definizione di un quadro di riferimento organico alle problematiche locali	dati e informazioni sistematizzate
	Sviluppo di politiche efficaci e di strategie innovative ad integrazione della programmazione locale	piani d'azione/raccomandazioni e loro adozione/applicazione sul contesto locale (anche in progress) interventi programmati piani di fattibilità e business plan nuovi regolamenti, leggi (e strumenti applicativi) sviluppati/adottati/migliorati nei processi pianificatori locali
Governance	Sviluppo di relazioni funzionali e di forme stabili di coordinamento	accordi/iniziative congiunte definite tra attori istituzionali (anche a livello interregionale) o in forma pubblico-privata strutture organizzative coinvolte (mobilitazione degli stakeholder a livello locale, anche tramite la creazione di nuove forme di coordinamento)
Sensibilizzazione	Coinvolgimento e sensibilizzazione della cittadinanza	eventi/azioni di sensibilizzazione realizzate (eventi, soggetti locali coinvolti, tema trattato)
		bandi lanciati, soggetti partecipanti
		nuove forme partecipative create, portatrici di nuove sensibilità sul tema trattato

Tabella 3 – Matrice sinottica criteri/risultati/indicatori

<i>Criteri</i>	<i>Gradazione dei risultati</i>	<i>Descrittori</i>
Know-how Attiene allo scambio, condivisione, produzione di conoscenza/competenze in riferimento ai partner e/o ai soggetti target di progetto; ha il suo punto più alto nella definizione di nuove soluzioni e metodologie	Scarsi o Molto scarsi	Generico trasferimento di informazioni sul problema, sulle modalità di intervento, sulle soluzioni possibili o praticate
	Deboli; Modesti	Partecipazione attiva a focus group, workshop e eventi formativi non strutturati; confronto, analisi e approfondimenti con apprendimento di nuove modalità di analisi e soluzione dei problemi; target coinvolto ridotto
	Rilevanti; Significativi	Costruzione di un corpus condiviso di conoscenze tra i partner in ordine al problema e alle possibili soluzioni; acquisizione di competenze attraverso la realizzazione di attività formative strutturate (corsi, ciclo di incontri/workshop); sviluppo di nuove metodologie e soluzioni originali; numero ampio di persone coinvolte/presenza di policy maker e stakeholder rilevanti nel target delle attività di formazione
Innovazione Attiene alla produzione di cambiamenti nel contesto sociale, organizzativo e produttivo cui appartengono gli attori (partner e soggetti target) di progetto	Scarsi o Molto scarsi	Assenza di cambiamenti rilevanti nelle pratiche e nei metodi di lavoro utilizzati
	Deboli; Modesti	Produzione di miglioramenti marginali in pratiche e metodologie di lavoro
	Rilevanti; Significativi	Sviluppo (quanto meno in via sperimentale) di pratiche innovative rispetto a quelle già utilizzate (innovative sotto il profilo dei contenuti delle soluzioni ovvero delle modalità attuative)
Investimenti diretti o indotti Attiene alla capacità del progetto di realizzare investimenti e attivare risorse aggiuntive, anche di piccola entità, come conseguenza delle realizzazioni del progetto	Scarsi o Molto scarsi	Assenza di investimenti degni di nota
	Deboli; Modesti	Realizzazione di investimenti che non hanno attivato risorse aggiuntive
	Rilevanti; Significativi	Realizzazione di investimenti che hanno attivato risorse aggiuntive e indotto nuove iniziative durevoli
Networking Attiene alla formazione di reti di relazioni consistenti, capaci di produrre altre esperienze di progettazione condivisa	Scarsi o Molto scarsi	Nessun effetto sulla rete di partner
	Deboli; Modesti	Consolidamento e/o ampliamento della rete partenariale o delle reti tematiche costituite dal progetto
	Rilevanti; Significativi	Creazione di nuove reti tematiche inizialmente non previste, a partire dallo sviluppo progettuale
Integrazione/ Mainstreaming Attiene alla capacità del progetto di influenzare, modificare il quadro programmatico regionale	Scarsi o Molto scarsi	Assenza di influenze degne di nota sugli atti programmatici
	Deboli; Modesti	Inclusione all'interno di atti programmatici di riferimenti a esiti salienti del progetto, in quanto meritevoli di attenzione, capaci di ispirare scelte e interventi
	Rilevanti; Significativi	Esplicita assunzione e uso da parte di atti programmatici di dati/metodologie e/o approcci e/o soluzioni e prassi messi a punto dal progetto
Governance Attiene alla capacità del progetto di sviluppare/promuovere sul territorio forme stabili di coordinamento,	Scarsi o Molto scarsi	Assenza di ricadute degne di nota sulle relazioni, istituzionali e non, tra gli attori del territorio
	Deboli; Modesti	Costruzione di modalità di confronto e coordinamento tra istituzioni ed attori territoriali per la attuazione del progetto e la sua eventuale riprogrammazione
	Rilevanti; Significativi	Produzione di stabili forme di coordinamento,

eventualmente formalizzate in accordi		eventualmente articolate in accordi formalizzati, tra partner del territorio, per sviluppare nuove progettualità, interventi o altre forme di associazione
<i>Criteri</i>	<i>Gradazione dei risultati</i>	<i>Descrittori</i>
Sensibilizzazione Attiene alla capacità del progetto di modificare presso un vasto pubblico, le modalità di percezione del problema su cui interviene il progetto	Scarsi o Molto scarsi	Assenza di azioni degne di nota per favorire una ricaduta del progetto in termini di costruzione di diverse sensibilità sul problema nella popolazione o presso gli stakeholder del territorio
	Deboli; Modesti	Presenza di interventi volti a favorire la costruzione di diverse sensibilità sul problema nella popolazione o presso gli stakeholder del territorio
	Rilevanti; Significativi	Costituzione di nuove forme di coinvolgimento, associative e di partecipazione, con ampliamento della platea di soggetti che si fanno portatori di nuove sensibilità sul tema e parte attiva per la costruzione delle policy
Capitalizzazione Attiene all'uso, nell'ambito del progetto in esame, di conoscenze e relazioni sviluppate con progetti precedenti, con efficace rilancio di tali componenti	Scarsi o Molto scarsi	Assenza di connessioni degne di nota con interventi precedentemente realizzati, né in termini di soluzioni adottabili, né in termini di modalità attuative o di coinvolgimento di attori già impegnati in precedenti esperienze sul tema
	Deboli; Modesti	Utilizzo di alcuni dispositivi, reti di relazioni, soluzioni tecniche già sperimentate
	Rilevanti; Significativi	Rilancio in chiave innovativa di dispositivi organizzativi, soluzioni tecniche, reti di relazioni – istituzionalizzate o meno – create in precedenti esperienze progettuali,
Generatività Attiene alla capacità del progetto di generare, a valle, altri progetti che usano conoscenze e relazioni che esso ha sviluppato	Scarsi o Molto scarsi	Nessun riferimento ad interventi sviluppati/realizzati a partire dal progetto
	Deboli; Modesti	Esistenza di progetti successivi che usano alcune componenti del progetto in esame, dando loro sviluppo
	Rilevanti; Significativi	In forte continuità con il progetto in esame, sviluppo di nuovi interventi e/o progetti a partire dalle soluzioni tecniche proposte dal progetto stesso, anche sulla base di approcci di programmazione integrata

3. L'analisi qualitativa

3.1 L'applicazione del modello di valutazione

L'applicazione del modello di valutazione al campione d'indagine ha permesso di cogliere la corrispondenza dei risultati ai criteri individuati. L'analisi delle matrici di correlazione criteri/risultati/indicatori relative ai 50 progetti valutati, ha permesso di classificare i risultati in riferimento ai tre livelli di gradazione previsti dal modello (1. scarsi o molto scarsi; 2. deboli/modesti; 3. rilevanti/significativi).

Nel tentativo di sottolineare le risposte più efficaci fornite dai progetti di CTE in Emilia-Romagna e di mettere in risalto la massima utilità fornita dagli esiti ottenuti al cambiamento del sistema regionale, è stata attribuita maggiore considerazione ai risultati di massima rilevanza (livello 3).

La classificazione ottenuta, schematizzata nel Grafico 1, evidenzia che l'accrescimento del Know-how, presenta, sulla base dei tre livelli previsti dal modello, connessioni con i risultati di tutti i progetti del campione. Anche i risultati di massima rilevanza riferiti a questo criterio risultano quelli più significativi, a conferma di una delle caratteristiche prevalenti dei progetti di CTE, che prevedono la condivisione di conoscenze come punto di partenza per lo sviluppo delle successive fasi di attività.

Altro criterio di rilievo appare quello della Capitalizzazione, che pone in risalto la propensione degli attori locali di mettere a valore quanto appreso tramite precedenti esperienze progettuali (siano esse state sviluppate in ambito di CTE o nell'ambito di altri Programmi europei, nazionali o regionali) e di rilanciare in

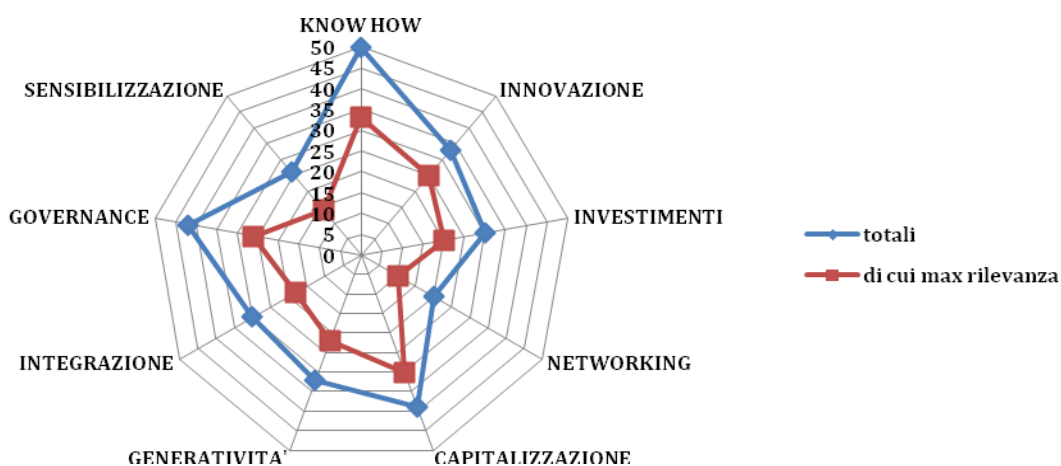
chiave innovativa reti di relazioni a livello transnazionale. Queste ultime assumono in questo contesto una duplice valenza: da un lato risultano essere propedeutiche ai processi di fattibilità dei progetti di capitalizzazione, che appaiono spesso come espressione di un consolidato ed efficace legame tra i partner, dall'altro rappresentano funzioni di snodo verso relazioni più ampie e di connessione del sistema locale con altri contesti di rilievo internazionale.

Significativa risulta anche la frequenza delle connessioni con il criterio relativo alla Governance, a dimostrazione dell'ottima capacità degli attori regionali di utilizzare le modalità operative della CTE per rafforzare le relazioni funzionali e i sistemi di *governance* a livello locale, promuovendo l'istituzione di tavoli, di reti di partecipazione ed in generale di modalità più o meno formalizzate di coinvolgimento di stakeholder nei processi decisionali e di programmazione, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità e il pieno utilizzo di quanto realizzato tramite il progetto anche in contesti allargati.

L'apporto innovativo (Innovazione) dei progetti esaminati si esplica prioritariamente, da un lato nello sviluppo di nuove metodologie o strumenti di intervento congiunti, dall'altra nella creazione di nuovi strumenti e/o servizi utili allo sviluppo del settore di riferimento.

Meno rilevante il criterio relativo alla Generatività che in ogni caso rappresenta la buona propensione da parte degli attori locali di dare continuità a quanto intrapreso, attraverso lo sviluppo di nuovi interventi a partire da soluzioni tecniche proposte dal progetto originario, anche sulla base di approcci di programmazione integrata.

Grafico 1 – Connessione dei risultati dei progetti con i criteri del modello (in rosso i risultati con livello massimo di gradazione)



Fonte: nostre elaborazioni su dati relativi alle interviste e alle analisi svolte

Un discorso a parte meritano i risultati classificati sotto la voce Investimenti, in particolare laddove abbiano ottenuto un riconoscimento tramite il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle rese disponibili dal Programma. Nonostante infatti sia da sottolineare che la logica e le risorse finanziarie della CTE non sono generalmente indirizzate a sostenere veri e propri investimenti, lo sviluppo di azioni

pilota e, in alcuni casi, il riscontro ottenuto dalla *policy* locale/regionale tendono a dare sostenibilità (anche finanziaria) al processo di cambiamento attivato con il progetto.

Di minore rilievo appare la rilevanza del criterio di Integrazione, inteso come esplicita assunzione e uso da parte dei policy maker attraverso atti programmatici di metodologie e/o soluzioni messi a punto dal progetto. La scarsa rilevanza del criterio di Integrazione/Mainstreaming dimostra come spesso i risultati dei progetti rimangano confinati nello spazio del progetto e/o non riescano a trovare l'opportuna attenzione nell'ambito delle pratiche di programmazione e della *policy* di riferimento.

Secondari, in riferimento al campione d'indagine, appaiono invece i risultati che hanno come obiettivo:

- la costituzione di nuove forme di coinvolgimento della cittadinanza, attraverso l'ampliamento della platea di soggetti in grado di farsi portatori di nuove sensibilità sul tema e parte attiva per la costruzione delle *policy* di riferimento (Sensibilizzazione);
- la creazione di nuove reti transnazionali per elevare il livello di confronto e definire soluzioni comuni (Networking).

Da sottolineare come i criteri relativi al Networking e alla Sensibilizzazione, al di là di casi esemplari, appaiano quelli con il minor numero di connessioni con i risultati, sia in termini assoluti sia in riferimento alla massima gradazione; questo elemento lascia intuire la possibilità di intervenire su queste leve per favorire un miglior radicamento delle pratiche di cooperazione nei contesti locali e transnazionali.

Dall'analisi delle matrici criteri/risultati/indicatori risulta inoltre evidente come vi siano progetti che ottengono risultati rilevanti in riferimento a tutti (o quasi tutti) i criteri sottesi, massimizzando l'utilizzo delle risorse rese disponibili su diversi aspetti dello sviluppo. Quest'ottimo livello di "*mix-and-match*" favorisce, grazie agli effetti attesi dei meccanismi di integrazione e *governance*, una buona prospettiva in termini di sostenibilità dei risultati ottenuti.

Da sottolineare inoltre che il radicamento dei risultati a livello territoriale appare più evidente nei progetti in cui il soggetto regionale ha svolto il ruolo di capofila, a dimostrazione dell'importanza dell'apporto motivazionale e del *commitment* del partner nella massimizzazione delle ricadute dei risultati a livello locale.

Dall'analisi è anche possibile cogliere alcuni interessanti spunti di riflessione, nonché l'interazione che viene a prodursi tra i diversi criteri:

- la rilevanza del criterio relativo alla Governance dimostra la propensione dei beneficiari dei progetti di CTE (ma anche delle strutture preposte al coordinamento dell'utilizzo di questi fondi) di mettere a valore i risultati derivati dai progetti per renderli fruibili in contesti programmatici diversi e/o allargati, anche allo scopo di garantire la loro sostenibilità politica e finanziaria;
- i criteri di Capitalizzazione e Generatività appaiono strettamente correlati al criterio della Governance e la loro incidenza deriva sicuramente dagli effetti benefici delle azioni di sistema svolte a livello locale, in grado di favorire processi di fertilizzazione incrociata e di progettazione integrata;
- i criteri di Governance e Integrazione, risultano in connessione in particolare nei progetti con partner istituzionali, anche se spesso il rafforzamento del dialogo con gli attori a livello locale non si riflette immediatamente in una operazione di integrazione e viceversa, scontando, come è stato più volte riscontrato durante il processo di valutazione, i limiti temporali imposti dal progetto;
- il coefficiente di efficienza degli Investimenti indotti (finanziamenti aggiuntivi/finanziamenti resi disponibili dal progetto per azioni pilota) dimostra, nel complesso, la buona capacità dei progetti di CTE di supportare, anche in termini finanziari, l'attivazione di nuove iniziative durevoli e di garantirne la sostenibilità nel tempo, soprattutto laddove il progetto riesca ad ottenere un riconoscimento dalla *policy* (Governance);
- il Networking, sebbene appaia in un contesto di cooperazione una dimensione importante, non sempre viene posto al centro delle attività dei progetti presi a campione, favorendo tuttavia, laddove ciò avvenga, significative ricadute anche a livello locale e rafforzando, in ambiti specifici, la *policy* locale e regionale, anche attraverso azioni diffuse di sensibilizzazione;

- il criterio di Know-how funge da effetto volano per l'attivazione di altri criteri, ponendo le basi per sviluppi innovativi (Innovazione), per l'attivazione di nuovi approcci strategici (Integrazione) e/o di linee di intervento specifiche (Generatività).

Tuttavia, se da un lato il Know-how risulta essere fondamentale per favorire ulteriori sviluppi, dall'altro i risultati ad esso connessi non sempre vengono adeguatamente presi in carico come elementi utili per innovare le politiche pubbliche, soprattutto nel caso di risultati che si collocano in una gradazione medio-bassa di rilevanza.

3.2 La correlazione con la programmazione regionale

Al fine di rilevare la correlazione con la programmazione regionale è stata indagata prioritariamente la coerenza con il DUP (Documento Unico di Programmazione) 2007-2013.

Il DUP Emilia-Romagna 2007-2013 si è sviluppato su 10 obiettivi:

1. Rafforzare l'orientamento e l'impegno del sistema regionale verso la ricerca e l'innovazione
2. Potenziare l'investimento sul capitale umano attraverso l'innalzamento delle competenze
3. Promuovere la competitività del sistema delle filiere e dei cluster produttivi
4. Promuovere una maggiore sostenibilità energetica ed ambientale del sistema produttivo
5. Rafforzare le infrastrutture per assicurare la migliore accessibilità al territorio regionale
6. Innovare e qualificare il welfare per migliorare la qualità della vita delle persone
7. Valorizzare l'ambiente naturale, ottimizzare la gestione delle risorse idriche e della costa
8. Valorizzare e promuovere il patrimonio ambientale e culturale
9. Valorizzare i potenziali territoriali e consolidare le aree ex Obiettivo 2
10. Promuovere la competitività, la qualità e l'attrattività delle città.

La coerenza/compatibilità dei progetti con il DUP regionale è stata riscontrata principalmente con gli interventi previsti dagli obiettivi 5, 7 e 8 che hanno rappresentato le istanze di ben 24 dei 50 progetti presi a campione.

L'utilizzo del DUP come ambito programmatico di riferimento principale per la verifica della coerenza/compatibilità dei progetti di CTE con la programmazione regionale non ha escluso l'accertamento della pertinenza dei progetti con altri strumenti di programmazione a livello regionale e locale e anzi ha reso, di fatto, evidente la possibilità di estendere l'utilizzo del modello di valutazione anche nell'ambito di altri fondi.

L'analisi svolta⁴ sottolinea che è prevalentemente con lo sviluppo di azioni pilota e di interventi sperimentali che vengono a crearsi nessi significativi con gli strumenti di programmazione locale e in particolare con le Intese per l'integrazione delle politiche territoriali (Intese), frutto di un processo di programmazione negoziata tra la Regione Emilia-Romagna e i principali attori istituzionali dei territori provinciali.

In riferimento alle Intese, specularmente a quanto accade relativamente allo strumento unitario di programmazione regionale, numerose compatibilità vengono riscontrate principalmente in riferimento agli obiettivi 5, 7 e in particolar modo 8, a dimostrazione della tendenza dei partner regionali di utilizzare le risorse della CTE come complemento allo sviluppo dell'economia del turismo e della cultura locale.

Significative anche le declinazioni rilevate a livello territoriale in relazione all'obiettivo 10, che aggiungono alle correlazioni con il DUP l'intento da parte delle Amministrazioni e degli attori locali di

⁴ Per maggiori approfondimenti sui progetti e sulle valutazioni condotte si vedano i Rapporti di valutazione del contributo della Cooperazione Territoriale alla programmazione regionale in Emilia-Romagna (2012-2014-2015) e "La valutazione del contributo dei progetti MED alla programmazione regionale in Italia: i risultati finali della sperimentazione" - giugno 2014.

interpretare in ambito di cooperazione anche elementi di sviluppo urbano, in grado di cogliere e sviluppare le specificità territoriali.

Diverse le correlazioni individuate anche con i Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE e con il Programma di Sviluppo Rurale (PSR).

Da sottolineare anche l'evidente consapevolezza da parte degli attori locali del territorio regionale delle opportunità offerte dai processi di progettazione integrata; in particolare si evidenziano le performance delle Amministrazioni provinciali di Ferrara e Ravenna che integrano differenti progetti valutati con altri finanziati nell'ambito di diversi Programmi di CTE sul tema del turismo e della mobilità ciclabile (e delle vie d'acqua) e dell'Amministrazione regionale sul tema della Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC).

A titolo esemplificativo, sono riportati alcuni dei progetti più rimarchevoli (tra parentesi il partner regionale partecipante) che dimostrano di aver fornito un chiaro supporto agli strumenti di programmazione a livello regionale/locale, contribuendo alla definizione di atti programmatici:

- **ADC** (Regione Emilia Romagna - RER) ha contribuito alla definizione della **Strategia regionale di Marketing Territoriale**
- **ALTERENERGY** (RER) ha fornito supporto alla definizione dei PAES (**Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile**) dell'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese (Castrocaro) e dell'Unione dei Comuni della Romagna Faentina (Brisighella)
- **ATRIUM** (Comune di Forlì e Provincia di Forlì-Cesena) ha trovato riferimento nelle **Linee Programmatiche** dell'Amministrazione Comunale di Forlì (2014/19) e nella Delibera 36/2014 "**La Romagna Forlivese e ATRIUM**" dell'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese
- **BICY** (Province di Ferrara e Ravenna) ha contribuito alla definizione del **Master Plan sulle piste ciclabili di Ferrara** e dei **Piani di mobilità dei Comuni di Cervia e di Ravenna**
- **COASTANCE, MAREMED e SHAPE** (RER) hanno contribuito alla definizione del **Piano regionale di difesa della costa**
- **MAREMED e SHAPE** (RER) hanno fornito indicazioni sulle modalità di applicazione del **Protocollo GIZC** sul litoraneo costiero regionale
- **COASTANCE** (RER) ha fornito un contributo alla definizione del **Regolamento regionale per l'autorizzazione alla movimentazione dei sedimenti costieri**
- **CREATIVE GROWTH** (ASTER) ha fornito supporto alla definizione delle **Smart specialization strategies** regionali
- **FREIGHT4ALL** (RER) ha supportato la costruzione della politica regionale di **City Logistic**, sulla base degli accordi firmati dalla Regione Emilia-Romagna e dal Ministero dell'Ambiente
- **GRCOPQ-SEWAM** (Comune di Forlì) ha accompagnato la presentazione di **un progetto di legge regionale per le cooperative sociali**
- **INTERMODAL** (RER), sulla base dei risultati emersi dal progetto, ha permesso all'Amministrazione regionale di integrare la **DGR del 2013 sull'affidamento dei servizi ferroviari di competenza regionale**, ponendo anche l'accento sul miglioramento dell'accessibilità dell'area geografica romagnola, lungo la costa da Ravenna a Cattolica, e valorizzando in particolare i servizi offerti al turismo.
- **LOCARE** (RER) ha contribuito alla definizione del **Piano energetico regionale**, del **Piano regionale di gestione dei rifiuti 2014-2020** e del **Piano Clima della Provincia di Bologna**
- **MMWD** (RER) ha reso disponibili i dati raccolti per la costruzione del **Documento Strategico Regionale 2014-2020**, come base per la programmazione del welfare regionale nel settennato di riferimento, e come informazioni di riferimento per la stesura di documenti di programmazione della D.G. sanità e politiche sociali
- **MONITOR II** (Università di Modena e Reggio), attraverso una collaborazione con i Servizi Tecnici di Bacino e la Protezione civile, ha fornito indicazioni per la definizione del **Piano regionale di gestione del rischio di alluvioni**
- **MOTOR** (Province di Ferrara e Ravenna) ha fornito supporto alla definizione del **PSR**, tramite la raccolta di informazioni aggiornate sulla situazione socio-economica del Parco del Delta del Po

- **PAYS.MED.URBAN (RER)** ha supportato la creazione dell'**Osservatorio del Paesaggio**, in attuazione della legge regionale 23 del 2009

Viene sottolineato come siano soprattutto i progetti che prevedono la partecipazione dell'Amministrazione regionale e/o di enti collegati quelli che maggiormente contribuiscono alla definizione di piani strategici e/o alla definizione di Programmi/politiche o Regolamenti regionali.

3.2.1 Alcune annotazioni di approfondimento tematico

Gli approfondimenti tematici effettuati in riferimento ai 10 Obiettivi del DUP regionale e ai risultati di rilievo a livello regionale con gradazione massima (rilevanti/significativi) mettono in luce interessanti considerazioni.

In particolare, relativamente agli Obiettivi Innovazione e Ricerca e Sviluppo Imprenditoriale risultano significativi l'accrescimento del Know-how e dell'Innovazione anche attraverso la creazione di reti di ricerca e di imprese e lo scambio di esperienze nei settori d'eccellenza (agroalimentare in prevalenza) e emergenti (creatività) per l'economia regionale.

Anche il settore dell'Energia è connotato da risultati prevalentemente riferibili ai criteri del Know-how e dell'Innovazione, ai quali si aggiunge anche quello degli Investimenti, sostenuti a favore del rilancio energetico dei Comuni del territorio.

Per quanto concerne il potenziamento del Capitale Umano e il Welfare rilevanti appaiono i processi di Integrazione dei risultati e di rafforzamento della Governance a livello territoriale, mentre relativamente all'Obiettivo Trasporti e Mobilità particolare rilevanza assumono i criteri relativi a Investimenti e Capitalizzazione, a dimostrazione della buona capacità degli stakeholder coinvolti nelle attività progettuali di rendere sostenibile quanto sviluppato. Vi sono iniziative che si pongono a supporto dell'efficienza dei sistemi di collegamento (tra la stazione ferroviaria dell'alta velocità a Reggio-Emilia e il centro città, tra la costa romagnola e l'aeroporto di Bologna) e altre che sperimentano soluzioni di trasporto sostenibile abbattendo costi e risparmiando energia.

In riferimento all'Ambiente e alla Valorizzazione ambientale/culturale risulta evidente come siano i meccanismi di capitalizzazione ad essere prevalenti, a significare la propensione dei partner regionali di mettere a valore le esperienze sviluppate con particolare attenzione alle aree protette e di pregio culturale e all'ambito costiero. Si sottolineano, a tale proposito, le ottime performance ottenute dall'Emilia-Romagna a livello europeo in ambito di Gestione Integrata delle Zone Costiere.

Nel caso dei progetti collegati all'Obiettivo Valorizzazione ambientale/culturale rilevante appare anche il criterio di Sensibilizzazione, in riferimento al quale si collocano risultati che intendono rilanciare l'operazione di valorizzazione in chiave turistica/economica e puntare quindi al rafforzamento dell'attrattività dei territori, siano essi città d'arte o aree di interesse naturalistico.

Per quanto riguarda gli obiettivi relativi alle Aree Marginali e alle Città è da sottolineare come le pratiche di cooperazione diano di questi obiettivi una interpretazione "localizzata" più che spiccatamente tematica, convogliando l'attenzione dei progetti ad essi collegati, prioritariamente sull'acquisizione di conoscenze per favorire l'*empowerment* dei soggetti coinvolti nel recupero di aree industriali dismesse e nella pianificazione urbana.

In piena coerenza con le vocazioni dei territori, è da evidenziare infine la prevalenza delle performance emiliane sui temi della ricerca e sviluppo e della crescita imprenditoriale e romagnole sulle tematiche energetiche e sulla cultura e il turismo.

4. Considerazioni conclusive

4.1 I principali elementi di novità apportati dalla valutazione condotta

In generale, il percorso d'analisi ha dimostrato quale sia il valore aggiunto della dimensione transnazionale dei progetti in termini di crescita delle competenze e del capitale sociale delle strutture coinvolte, di arricchimento delle conoscenze sulle tematiche prioritarie fissate dai Programmi, di relazioni che nascono e reti che si strutturano fra attori e territori, di innovazione che si crea sotto varie forme materiali e immateriali. L'indagine valutativa ha dimostrato anche la spontanea coerenza fra i temi e le attività dei progetti analizzati e gli obiettivi assunti all'interno di documenti programmatici e di pianificazione regionale, che si esplicita, in termini concreti e nella maggior parte dei casi, attraverso l'implementazione di metodi e strumenti congiunti e la definizione di piani d'intervento a livello locale.

L'esperienza fatta evidenzia altresì alcuni aspetti innovativi importanti sia dal punto di vista della filiera istituzionale di responsabilità che di metodo.

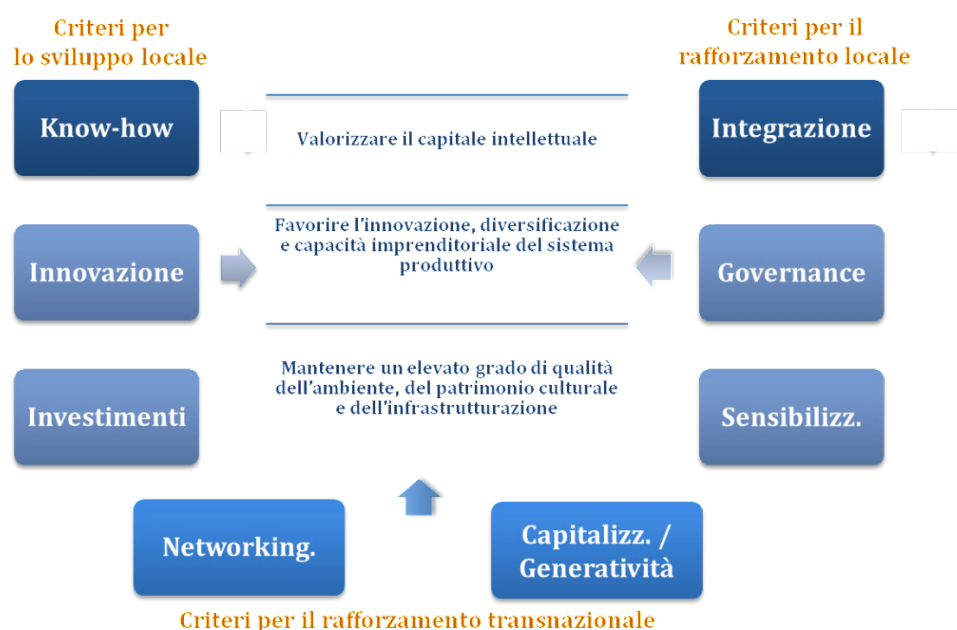
Dal punto di vista metodologico, il modello in sé rappresenta di fatto un'innovazione, fornendo un valido strumento che ha dimostrato di essere adattabile ad altri contesti territoriali e integrabile con i processi di valutazione previsti dai Programmi di CTE (si vedano gli esiti della sperimentazione in ambito MED).

Nonostante il focus del processo proposto sia prevalentemente di livello locale, esso mette in evidenza anche quali sono i risultati transnazionali e/o strategici di progetto a cui il partner ha preso parte (dandone, laddove si sia verificato, una declinazione sul livello locale).

La declinazione di confini alle dimensioni individuate e alle relative modalità di quantificazione dei risultati ottenuti pone fra l'altro in evidenza la limitatezza di un utilizzo di indicatori esclusivamente quantitativi nel cogliere dinamiche che fanno riferimento ad approcci comportamentali e di strumentario estremamente variabili e l'assoluta necessità di un utilizzo in ambito di CTE anche di indicatori di tipo qualitativo, in grado di cogliere effettivamente ciò che viene realizzato al livello locale.

La pertinenza delle dimensioni individuate dal modello di valutazione appare evidente anche dal confronto con gli obiettivi della politica regionale di coesione per il periodo 2014-2020, evidenziando una correlazione diretta criteri - obiettivi del Documento Strategico Regionale (DSR) sulla base di tre assi prioritari: sviluppo locale, rafforzamento locale e transnazionale.

Figura 2 – Correlazione criteri di valutazione e obiettivi DSR



Mentre i criteri di Know-how, Innovazione e Investimenti fungono da facilitatori ai processi di crescita, quelli di Integrazione, Governance e Sensibilizzazione permettono di radicare i processi attraverso meccanismi di adozione (di prassi, piani e relazioni) e il Networking e la Capitalizzazione/Generatività favoriscono il persistere delle condizioni di scambio e confronto in grado di rilanciare i processi.

Nonostante questa correlazione intrinseca renda esplicita la funzionalità dei meccanismi di integrazione dei risultati dei progetti di CTE a livello territoriale, l'analisi svolta ha evidenziato come i processi di mainstreaming non sono, nella maggior parte dei casi, processi di breve periodo, mettendo in luce la reale difficoltà degli interventi progettuali di integrarsi in maniera sistematica con la programmazione regionale durante l'arco di vita del progetto: sia perché alcuni risultati rimangono confinati nei tempi e nello spazio del progetto, sia perché non sempre i progetti pongono in essere processi capaci di garantire una reale risonanza territoriale delle azioni avviate.

L'analisi dimostra inoltre che i risultati dei progetti sono più facilmente integrabili quando i legami con uno o più strumenti di programmazione sono già chiaramente previsti in sede progettuale, rendendo possibili i processi di fertilizzazione auspicati.

In generale, ciò che emerge chiaramente dall'analisi svolta e che funge da spunto per utili considerazioni è che la corretta ed efficace trasposizione dei risultati dei progetti negli strumenti di programmazione necessita, nella maggior parte dei casi, di tempistiche che vanno oltre la conclusione degli interventi progettuali e, laddove ciò avvenga nel corso della durata delle iniziative, andrebbero previste azioni di monitoraggio per verificare la trasposizione concreta di quanto adottato negli atti programmatici (la reale attuazione dei documenti di programmazione realizzati nel corso del progetto - piani d'azione ad esempio – e i suoi effetti sullo sviluppo locale). La persistenza e le ricadute nel tempo di alcuni effetti prodotti (non solo in termini di Integrazione, ma anche di Networking e di Governance) costituiscono una componente essenziale della rilevanza e andrebbero pertanto verificate e confermate successivamente.

Da tenere anche in considerazione alcune variabili di contesto. Volgendo lo sguardo al livello locale, il riassetto istituzionale in fase di definizione a livello nazionale rende dubbia la sostenibilità dei progetti, che trovano un orizzonte di incertezza nello scenario futuro e quindi pochi cardini su cui consolidare lo sviluppo.

4.2 Indicazioni e orientamenti

In riferimento alla filiera progettuale, le raccomandazioni che si desumono dall'analisi e che intendono migliorare il disegno di azioni future riguardano i seguenti aspetti:

- i processi di *mainstreaming* andrebbero previsti e analizzati a monte del progetto, attraverso un rafforzamento del dialogo e del confronto tra i soggetti coinvolti in qualità di partner nell'elaborazione dei progetti di CTE e i soggetti istituzionali aventi titolo e competenze nella definizione e implementazione di strategie settoriali;
- la sostenibilità degli investimenti realizzati tramite azioni pilota andrebbe valutata a priori, in modo tale da ricercare per tempo la compartecipazione di soggetti pubblici e privati nell'investimento e facilitarne la durabilità politica e finanziaria;
- l'utilità dei risultati ottenuti andrebbe rafforzata migliorando già in fase di sviluppo progettuale il *targeting* degli interventi e la ricerca di consenso politico;
- in fase di progettazione dovrebbe essere sempre tenuto in considerazione che il potenziale di fruizione dei risultati è direttamente correlato all'ampiezza del target di riferimento, che deve essere raggiunto per poter beneficiare appieno di quanto realizzato (potenziamento dei criteri relativi al Networking e alla Sensibilizzazione).

Sebbene l'integrazione risulti un compito difficile, queste operazioni potrebbero fungere da volano per migliorarne la fattibilità e per accrescere l'interesse politico nella CTE.

Oltre all'individuazione di elementi di orientamento alla progettazione, le indicazioni emerse dall'analisi condotta stimolano, a livello di programmazione, l'intensificazione dei processi partecipativi (*place based*

approach) e l'assunzione di un ruolo di corresponsabilità dei diversi attori istituzionali in azioni a valenza strategica.

In sintesi, le sollecitazioni rivolte al sistema di *governance* regionale della CTE, puntano a migliorare:

- i processi di programmazione partecipata (soprattutto in riferimento ai settori chiave per lo sviluppo - *driving forces*), a rafforzamento del sistema di *empowerment* degli attori locali e del *mainstreaming*;
- i percorsi di programmazione multiprogramma e multifondo, per ottimizzare l'uso delle risorse a sostegno di processi strategici di sviluppo;
- il coordinamento tra i diversi settori coinvolti nella programmazione, per rispondere a situazioni di frammentazione delle competenze;

e quindi a ricercare:

- un approccio di programmazione basato sulle evidenze fornite dalle valutazioni condotte (*evidence based approach*), anche attraverso l'intensificazione dei confronti sugli esiti ottenuti e la sistematizzazione dei dati e delle informazioni raccolte, in modo tale da promuovere una modalità più sofisticata e realista di pianificazione strategica, generata a partire da una *baseline* chiara e definita, e fondata sul presupposto che un approccio di lungo periodo assicuri la resilienza;
- un uso delle risorse della CTE come risorse "aggiuntive" e non "sostitutive" e quindi un focus specifico sulle variabili determinanti per la sostenibilità dei risultati (ad esempio, la dimensione finanziaria reale per lo sviluppo degli investimenti) e sulle effettive possibilità di integrazione degli investimenti pubblici con investimenti dal settore privato;
- coerenza e sinergie con gli interventi attuati nel complesso dei fondi strutturali e delle politiche ordinarie in generale, anche in un'ottica di economie di scala, partendo dal presupposto che la polverizzazione degli interventi non può favorire lo sviluppo, ma anzi contribuisce a sovraccaricare le strutture amministrative dei soggetti coinvolti, disperdendo risorse e frammentandone la visione.

Questi comportamenti, come emerso dalla sperimentazione effettuata in ambito MED, potrebbero facilitare il rafforzamento dei processi di progettazione secondo una logica di sistema, mirando a conoscere (e indirizzare) gli obiettivi dei progetti e gli effetti attesi a livello regionale, assicurarne la sostenibilità finanziaria eventualmente necessaria, promuovere l'utilizzo/valorizzazione dei risultati all'interno della programmazione ordinaria e dare continuità alle esperienze di successo pregresse, garantendo la più ampia ricaduta dei risultati.

Una logica di *empowerment* di committenti e stakeholder, di decisori e attuatori, da intendersi come effettivo apprendimento di ciò che aumenta la capacità di padroneggiare il cambiamento (Stame, 2016). Seguendo questa concezione, la valutazione assumerebbe a tutti gli effetti la caratteristica di *developmental* (secondo Patton) e promuoverebbe lo sviluppo.

Al fine di cogliere il reale contributo dei progetti CTE alla programmazione regionale, in termini di persistenza del progetto nel lungo periodo, interessante appare inoltre l'opportunità di avviare un processo di monitoraggio sull'integrazione delle raccomandazioni scaturite dai progetti (laddove presenti) nei documenti di pianificazione strategica (logica top-down) e sull'effettiva attuazione dei documenti di programmazione realizzati nel corso del progetto (piani d'azione ad esempio) sul livello locale (logica bottom up). Nella maggior parte dei casi l'intervento progettuale si esaurisce infatti con l'integrazione delle pratiche di pianificazione sviluppate nell'ambito dell'intervento nei documenti di programmazione (sia a livello locale, regionale, e, talvolta, nazionale), senza offrire la possibilità di "tracciare" anche la loro effettiva attuazione.

Così facendo si riuscirebbe a significare gli outcome previsti (o risultati di lungo periodo), rendendo maggiormente evidente l'impatto della CTE sullo sviluppo locale e quindi la loro coerenza/compatibilità nei processi di definizione della programmazione.

In sintesi, ciò che deve essere indagato non è come il Programma ha introdotto il risultato atteso, ma ciò che è stato ottenuto – che fosse o meno atteso – dalla combinazione tra meccanismo innescato dal Programma e contesto (sulla base della configurazione CMO: contesto + meccanismo = outcome) (Stame N., 2016). Il cambiamento non è quindi ascrivibile solamente al Programma e agli input, quindi a variabili

esterne, ma è intrinseco al contesto e agli attori chiave che sono in grado di renderlo possibile. Volendo fare degli approfondimenti per cogliere appieno il modo in cui l'intervento ha determinato il cambiamento, interessante sarebbe porre l'attenzione anche alle diverse modalità con cui gli stakeholder interpretano il contesto e le opportunità offerte dal Programma, fattori che, fra l'altro, sono emersi come significativi nonché differenziati durante le interviste (soprattutto in riferimento alle diverse modalità organizzative poste in essere per raggiungere gli obiettivi di progetto).

L'approccio utilizzato potrà essere ulteriormente sviluppato ed è per ora semplicemente da intendersi come un nuovo modo sperimentale di pensare e organizzare un'analisi di profondità. Tuttavia si può senz'altro affermare che la scelta di andare a vedere cosa succede concretamente sul campo permette di esercitare uno sguardo di attenzione e riconoscimento verso il territorio e di cogliere la connessa capacità locale di proporre le proprie esperienze come elementi significativi dei processi di *mainstreaming*.

Sono pertanto il coordinamento e le attività di sensibilizzazione e *governance* tra tutti i soggetti responsabili della programmazione e gestione dei fondi strutturali ad apparire come elemento cardine su cui indirizzare l'attenzione, al fine di accelerare e facilitare i processi di integrazione e migliorare l'utilizzo e l'impatto dei fondi comunitari, permettendo alla Cooperazione Territoriale e a ciò che viene prodotto nel suo contesto di andare oltre l'esiguità dei fondi disponibili e della sua debolezza strutturale e di trovare idonea collocazione nell'ambito della politica di coesione, di cui la CTE è obiettivo prioritario.

La Regione Emilia-Romagna si è già posta in questa direzione, avendo integrato nel periodo di programmazione 2014-2020 la valutazione del contributo della CTE al raggiungimento delle priorità strategiche regionali nelle attività del Piano Regionale Unitario delle Valutazioni, con l'obiettivo di mettere a fuoco la capacità dei territori di ricercare l'integrazione dei fondi e la massimizzazione dell'utilità dei progetti allo sviluppo locale.

5. ABSTRACT

Within the European Territorial Cooperation (ETC), the evaluation process is usually carried out at the programme's level - and not on projects - by using quantitative indicators.

During the 2007-2013 programming period, ETC in Emilia-Romagna financed projects amounting over 66 Million Euros, and supported various activities based on: exchange of experiences, building common methods, joint development plans and pilot actions. More than 250 local key actors were involved as leader or partner in the 239 funded projects.

The purpose of this paper is to present the evaluation process, intended as the assessment of the contribution of ETC to regional development, started in Emilia-Romagna and successively tested within the MED transnational cooperation Programme. In this context, ERVET, Emilia-Romagna Region in-house company, developed the method and the analysis.

The evaluation allows not only to deepen the scope of cooperation as a key element of the regional cohesion policy (of which CTE is one of the objectives), by providing qualitative elements, but it also highlights the integration with the mainstream, the capitalization of results and territorial vocations. Specifically, ERVET set up a frame through which the results of CTE projects can be measured both quantitatively and qualitatively, and conjugated to the sectors of regional development in correlation with the unified planning objectives, in terms of thematic relevance and process construction.

Through an empirical analysis based on interviews on case studies, the main dimensions of project influence were identified. These dimensions can be read as the key criteria on which to evaluate projects' effects. For each dimension, relevant results at regional level and related indicators were identified: a criteria/results/indicators correlation matrix applicable to the projects was created. This evaluation Model was tested in the MED Programme, first by the Regions of Lazio and Apulia then by Sardinia, Calabria, Marche, Umbria and Veneto. In total, ERVET model was applied in 36 completed projects out of 144 approved in the MED Programme.

During the presentation, the main results obtained from testing will be illustrated. Moreover, since the methodological approach has shown a high degree of repeatability in its application by multiple regional actors, the objective will be as well to promote a national perspective on these themes.

The seminar will therefore be an occasion to stimulate greater attention to such initiatives from central institutions. The analysis has in fact clearly demonstrated that: the institutions in charge of programmes ought to have a high interest in learning on the field, they should use the evaluation for organizational learning and to retrieve results for beneficiaries.

6. Riconoscimenti

Si ringraziano i funzionari e i dirigenti della Regione Emilia-Romagna e delle Amministrazioni provinciali e comunali coinvolte e tutti i rappresentanti delle altre Istituzioni, Agenzie e Società che hanno partecipato alle interviste.

Un ringraziamento particolare va alle Regioni Calabria, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria e Veneto e anche a tutto lo staff del National Contact Point del Programma MED 2007-2013 (Regione Toscana), al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico, in qualità di capo delegazione della rappresentanza italiana al Programma MED, per i preziosi contributi offerti allo sviluppo del metodo di lavoro e al rafforzamento dell'approccio di valutazione.

7. Riferimenti bibliografici

- Capogna S., (2008), Intervista a Nicoletta Stame sui classici della valutazione, *Formazione e Cambiamento –Webmagazine sulla formazione Anno VIII*, 50
- Connell J.P., Kubisch A.C. (1998), *L'approccio della teoria del cambiamento applicato alla valutazione delle iniziative integrate di comunità: stato dell'arte, prospettive e problemi*, tradotto in N. Stame (a cura di) (2007), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 386-416.
- Pawson R., Tilley N. (1997), *Un'introduzione alla valutazione scientifica realistica*, in N. Stame (a cura di) (2007), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 371-385.
- Pawson R., Tilley N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London
- Stame N., (2016), *Valutazione pluralista*, Franco Angeli, Milano