



Collana
I Percorsi dello Sviluppo

curatori Franco Bosello e John Baptist Onama

17/2013



Collana

I Percorsi dello Sviluppo

Comitato scientifico

Balbo Marcello
Bosello Franco
Coppola Marialuisa
Faggi Pierpaolo
Ferro Angelo
Filesi Cesira
Mascia Marco
Meneguzzi Carla
Papisca Antonio
Szpyrkowicz Lidia
Vecchiato Diego
Zacchello Franco
Zanetto Gabriele
Zuppi G. Maria

Già pubblicati:

1. F. Bosello (a cura di), *Pari opportunità di genere, diritti dei bambini: quale cooperazione*
2. G. Braga (a cura di), *Diritto alla Salute e accesso ai servizi sanitari: quale cooperazione*
3. D. Pettenella, E. Pisani (a cura di), *La valutazione dei progetti nella Cooperazione allo Sviluppo*
4. G. Pedron (a cura di), *L'impresa per lo sviluppo sostenibile: quale cooperazione*
5. G. Franceschetti (a cura di), *Agricoltura e ruralità nei paesi ad economia povera*
6. P. De Stefani, M. Mascia (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata: contributi agli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio"*
7. C. Meneguzzi (a cura di), *Europa e Mediterraneo: le sfide della cooperazione*
8. C. Filesi (a cura di), *Europa ed Africa: politiche ed esperienze di cooperazione*
9. M. Balbo (a cura di), *La città nei PVS: sviluppo e inclusione sociale*
10. F. Bosello (a cura di), *Cooperazione Decentrata: dall'emergenza umanitaria allo sviluppo sostenibile*
11. A. Varsori (a cura di), *Dimensioni storiche della cooperazione internazionale*
12. A. Stocchiero (a cura di), *La Cooperazione Decentrata ad un bivio: da sostegno a progetti a promozione di programmi*
13. M. Lazzarini (a cura di), *La Cooperazione Decentrata con i Paesi dell'Asia ed Estremo Oriente*
14. D. Vecchiato (a cura di), *Cooperazione Decentrata, Diritti Umani, Processi di Democratizzazione*
15. F. Bosello (a cura di), *Nuove frontiere nella Cooperazione Internazionale*
16. M.E. Munari, P. Ricci, S. Maccarrone (a cura di), *Il Veneto di oggi per il mondo di domani. Report dei progetti 4ª edizione*

I Percorsi dello Sviluppo

Dal monitoraggio dei progetti a quello delle politiche

A cura di

Davide Pettenella, Elena Pisani

17/2013

cleup

I pareri espressi nell'ambito di questa pubblicazione implicano la responsabilità dei relativi autori e non esprimono necessariamente la posizione della Regione del Veneto e del Dipartimento Studi Internazionali - Università di Padova.

Prima edizione: ottobre 2013

ISBN 978 88 6787 135 3

© Copyright 2013 by CLEUP SC
'Coop. Libreria Editrice Università di Padova'
via G. Belzoni 118/3 – Padova (t. +39 049 8753496)
www.cleup.it - www.facebook.com/cleup

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

Indice

Prefazione

Curatore della collana. Università di Padova <i>Franco Bosello</i>	7
---	---

Introduzione

Innovare le tecniche di monitoraggio & valutazione per un migliore raccordo tra progetti e politiche	9
<i>Davide Pettenella, Elena Pisani</i>	

CONTRIBUTI DI RIFLESSIONE: ESPERIENZE DI M&V DI ORGANISMI INTERNAZIONALI

La valutazione nella cooperazione allo sviluppo: l'esperienza dell'OECD/DAC e dell'UNDP	19
<i>Giulia Reccardini</i>	
Le attività di monitoraggio e valutazione della Banca Mondiale	29
<i>Laura Secco</i>	
Evaluation of European Union's external assistance: methods, criteria and management procedures	45
<i>Elena Pisani</i>	
Il sistema di monitoraggio e valutazione della cooperazione allo sviluppo svedese	61
<i>Angela Bettiol</i>	

ESPERIENZE DI M&V DI REGIONI E PROVINCE

- Il monitoraggio e la valutazione dei progetti di cooperazione decentrata:
il caso della Regione Veneto 77
Elena Pisani
- La valutazione del programma FOSEL - formazione per lo sviluppo
economico locale in Argentina 93
Bernardo Notarangelo, Valeria Vitali
- La valutazione delle pratiche di cooperazione decentrata. L'esperienza
della Regione Autonoma della Sardegna 103
Concetta Amato, Marco Sechi
- L'esperienza dei processi di monitoraggio e valutazione dei progetti
di cooperazione internazionale della Provincia autonomia di Trento 119
Paola Delrio, Luciano Rocchetti

CASI DI STUDIO

- The monitoring of a Carbon emissions-compensation project 135
Alessia Portaccio
- Principali risultati della valutazione strategica del Programma
di sostegno alla Cooperazione Regionale nel Mediterraneo e nei Balcani 147
Marco Zupi
- Orticoltura idroponica per la sicurezza alimentare in alcuni distretti
della città di Teresina nello Stato del Piaui (Brasile) 175
Giorgio Franceschetti, Nicola Michelin, Lucrecia Pacheco Batista
- Role and structure of the M&E system at Solidarités International 183
Angela Bettiol
- Esperienze concrete di monitoraggio e valutazione di interventi
di cooperazione nel nord del Rwanda 199
Georgia Giacomelli

Prefazione

Franco Bosello

Curatore della collana. Università di Padova

L'ampliarsi e l'aggiornarsi del lessico rappresentano, spesso, un indizio significativo, una verifica efficace di come e quanto vengano modificandosi gli approcci analitici, così come le prassi operative. Per questo, peraltro, conta anche considerarne la lentezza o la rapidità. Un esempio evidente lo dà la cooperazione internazionale. In poco più di un decennio, le analisi, i rapporti, i criteri di giudizio che la concernono sono venuti rapidamente arricchendosi di un "blocco lessicale" ricco di nuovi termini ormai comunemente usati, cui tutti normalmente si richiamano, assumendoli come punti di riferimento fondamentali.

Transparency, ownership, partnership, stakeholders, empowerment, sono solo alcuni di questi che, quando si citano, consentono di esprimere con forza, sinteticità ed immediatezza concetti e contenuti decisamente complessi. È il caso, per esempio, dell'*empowerment* espressivo dell'impegno a promuovere, in ciascun soggetto e nei gruppi sociali, quella capacità di essere, fare e decidere che rappresenta il nucleo strategico di ogni processo di sviluppo. È pure il caso dell'*evaluation* che, nel quadro del *Project Cycle Management*, dà effettività al doversi operare non solo con razionalità, ad esempio secondo la logica "costi -benefici", ma anche con responsabilità, riconoscendo necessario il rendere conto puntualmente delle azioni attuative dell'impegno progettuale (*accountability*).

Relativamente di recente, ruolo ed importanza dell'*evaluation* e dell'*accountability* rilevano per un contesto ben più ampio di quello riconducibile al *Project Cycle Management*: nella misura in cui sono giunti a costituire parte integrante, al di là dei progetti, dell'elaborazione e dell'attuazione dei programmi e, con visione ancora più generale, delle politiche di cooperazione allo sviluppo. In effetti, non sono stati (e non sono) affatto rari i casi di mancata sintonia tra progetti, programmi e politiche di sviluppo così come tra progetti, programmi e politiche di cooperazione. Nella realtà, l'esperienza insegna come non si dia alcun percorso meccanico, necessitato, unidirezionale e positivo; così che ad interventi progettuali bene impostati ed attuati consegua un favorevole compimento dei programmi e quindi delle politiche. È il ben noto "Paradosso micro-macro", definente il successo dei singoli progetti contestuale al fallimento dei programmi e delle politiche.

La molteplicità delle variabili in gioco si arricchisce al punto da rendere complessa l'azione globale di cooperazione che, ancor più di un progetto, deve essere

8 | Prefazione

appropriatamente monitorata e valutata per garantirne, per quanto possibile, il buon esito finale. All'interno di questa prospettiva si inseriscono i contributi del volume, considerando aspetti di analisi metodologica e di esperienza operativa, di ONG, Paesi ed Organismi internazionali.

Introduzione

Innovare le tecniche di monitoraggio & valutazione per un migliore raccordo tra progetti e politiche

Davide Pettenella, Elena Pisani

*Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali
Università di Padova*

L'attività di monitoraggio e valutazione (M&V) appare, oramai, una prassi consolidata nella cooperazione decentrata italiana. La stessa ha diffuso tra i diversi attori una cultura della valutazione – precedentemente sconosciuta – non legata solo a una mera verifica delle attività realizzate, ma protesa verso l'analisi critica dell'azione proposta.

Il processo di miglioramento continuo insito nel sistema di M&V si confronta ora con le contingenti necessità di riqualificazione e contenimento della spesa pubblica e la richiesta di una maggiore *accountability* e trasparenza sulla *performance* delle iniziative e sulla conseguente diffusione delle informazioni (UNDP, 2013).

In questo rinnovato scenario il miglioramento dell'azione di cooperazione dovrebbe passare attraverso una maggiore attenzione verso la qualità nella progettazione (con particolare attenzione alla fase di costruzione dei processi e ai sistemi di *governance* che s'intendono implementare) e, ovviamente, una cauta e responsabile valutazione di quanto si può effettivamente realizzare con le limitate risorse disponibili (OECD/DAC, 2013 a).

A livello internazionale le maggiori agenzie di cooperazione, sia a livello multilaterale che bilaterale, propongono oramai da tempo un salto di qualità nei sistemi di M&V, in particolare sostenendo il passaggio dalla valutazione di progetto alla valutazione di programma, se non di politica. Questo processo è particolarmente importante poiché sottende un'analisi critica degli strumenti proposti in virtù della rigorosa valutazione degli impatti che gli stessi determinano nei diversi ambiti di applicazione (OECD/DAC, 2013 b). Cresce quindi l'enfasi sui risultati e sugli *outcome*, conseguentemente il M&V non guarda solo alla realizzazione delle attività, ma attentamente analizza i processi generali di cambiamento.

È comunque da rilevare che la "*international aid architecture*" basata sulla gestione per risultati (*Managing for Development Results* – MfDR) che promana dalla Dichiarazione di Parigi sulla *Aid Effectiveness* (2005), sostanzialmente guarda alla cooperazione governativa quale attore principale. Il ruolo della cooperazione decentrata appare invece fortemente sottodimensionato, nonostante l'importanza che gli attori dello sviluppo locale stanno assumendo dagli anni '90 ad oggi. La stes-

sa metodologia di valutazione (OECD/DAC, 1991 e 2011) necessita di un'adeguata revisione in relazione agli approcci e strumenti operativi che gli attori locali dovrebbero impiegare per la valutazione della loro azione (Mosangini, 2012). È comunque da evidenziare che la manualistica relativa alla valutazione della cooperazione decentrata è in continua evoluzione, presentando inoltre la potenzialità di recepire le più recenti innovazioni in modo più flessibile rispetto alla cooperazione bilaterale.

In un mondo più complesso, interconnesso, dinamico e spesso imprevedibile, l'adozione di approcci basati su singole metodologie (talvolta fin troppo semplificate) è sempre più criticabile; le tecniche di M&V si dovrebbero basare su approcci misti, multidisciplinari e sulla triangolazione (o analisi comparativa).

Parimenti è da rilevare che, ora più che mai, sono possibili dei significativi cambiamenti nelle tecniche di M&V, determinati dall'interazione di più fattori. Si possono impostare, ad esempio, per certe tipologie di progetti, attività basate su un'azione di monitoraggio in continuo¹. Ciò è reso possibile dai progressi dell'*Information and Communication Technology* (ICT), mediante informazioni raccolte *on line* e dai *social network*, dati rilevati in continuo da *remote sensing technologies* e da micro-sensori (come nel caso della misurazione di processi ambientali), uso dei *crowd-sourced data* (ovvero informazioni che sono attivamente prodotte e diffuse dai cittadini attraverso l'uso di cellulari, *smarthphone*, *tablet*, *hotspot*, ecc.).

La dinamica che caratterizza molti contesti comporta peraltro una revisione della tempistica del M&V. Gli approcci tradizionali nei quali il valutatore convalida minuziosamente la corretta implementazione di un progetto sulla base della conformità delle azioni progettuali a pre-definite *milestone* appare, molto spesso, insufficiente o insoddisfacente. Parimenti il sistema tradizionale di M&V con rapporti quadriennali o annuali, con revisioni di medio termine o con valutazioni finali è stato spesso criticato per la sua incapacità di influenzare “per tempo” il processo decisionale. In questo senso sistemi di monitoraggio in tempo reale faciliterebbero l'efficacia dell'azione.

La società civile è, inoltre, cresciuta nella propria capacità critica e comunicativa. Si va verso una maggiore responsabilizzazione dei beneficiari e degli altri *stakeholder* in una valutazione diretta, interna (non etero-diretta) degli interventi. Alla luce di questi cambiamenti le attività di M&V possono ridurre le “*cognitive bias*” legate alle tecniche tradizionali basate sui *focus group*, sulle interviste e sull'interpretazione soggettive da parte di esperti esterni dei risultati dei progetti (UNDP, 2013).

¹ È paradigmatica l'esperienza del monitoraggio seguito da centinaia di migliaia di persone del progetto di raddrizzamento della nave Concordia in diretta mondovisione, con constatazione immediata dei tempi, delle misure e delle risorse impiegate.

La tabella 1 individua undici tecniche innovative di M&V basate su queste linee di tendenza, molte delle quali consentono di effettuare un monitoraggio preciso dei progetti, mentre altre sono più funzionali ad una valutazione complessiva *ex post* degli stessi. In effetti l'applicazione di queste tecniche consente di meglio integrare monitoraggio e valutazione. La disponibilità di grandi quantità di dati e informazioni in fase di monitoraggio continuo degli investimenti potrebbe indurre a diradare il ricorso a momenti valutativi. Ci potrebbe essere addirittura il rischio di confondere i due processi di analisi che, invece, appare necessario mantenere ben definiti e separati concettualmente.

Tabella 1. Tecniche innovative di M&V (UNDP, 2013)

Innovazioni	Descrizione
1. Metodi di valutazione misti a molti livelli (<i>Multi-level Mixed Evaluation Method</i>)	Questo approccio include esplicitamente l'utilizzo intenso e creativo di metodi misti (quantitativi e qualitativi) a livelli territoriali diversi per effettuare valutazioni complesse, in particolare per progetti di offerta di servizi.
2. Statistiche partecipative	Un approccio dove la popolazione locale interessata dal progetto genera autonomamente le statistiche utili per l'azione di M&V; tali tecniche partecipative sono replicate con altre comunità locali al fine di ricavare dati statisticamente attendibili.
3. "Raccolta dei risultati" (<i>Outcome Harvesting</i>)	Un approccio valutativo che non è finalizzato a misurare i progressi in termini di attività effettuate, ma piuttosto cerca di dare evidenza all'analisi dei risultati e impatti evidenziando <i>ex post</i> se e come i cambiamenti sono riferibili alle attività del progetto.
4. <i>Crowdsourcing</i>	Un grande numero di persone predispone valutazioni del contesto, spesso utilizzando cellulari, <i>smartphone</i> e piattaforme web con <i>software open source</i> .
5. Micro-narrazione	La raccolta e aggregazione di un grande numero di piccole narrazioni predisposte da singoli; le narrazioni sono elaborate con speciali algoritmi per evidenziare tematiche, problematiche e cambiamenti emergenti.
6. Raccolta dati tramite cellulari	Tramite <i>tablet</i> , <i>smartphone</i> e <i>Personal Digital Assistant (PDA)</i> che utilizzano specifiche applicazioni vengono raccolti dati in forma strutturata e continua.
7. <i>Data Exhaust</i>	Raccolta passiva di grandi quantità di dati non strutturati su diversi tipi di relazioni tra persone che utilizzano servizi digitali quali cellulari, social network e altri servizi sul web.
8. Infrastrutture intelligenti	Sensori elettronici remoti di costo limitato, accessibili con collegamenti a distanza, vengono collocati su installazioni (strade, ponti, edifici, impianti di trattamento delle acque o dei rifiuti, cucine, zone di assaggio pedonale, ecc.) per il monitoraggio di particolari variabili.
9. <i>Remote Sensing</i>	Osservazione e analisi dei dati territoriali (cambiamento di forme d'uso del suolo, insediamenti, crescita di coltivazioni, stato di salute degli ecosistemi, ecc.) tramite immagini aeree, via satellite o da altri mezzi aerei.
10. <i>Reporting</i> elementari basati su dati in tempo reale	Ridurre al minimo i requisiti formali di <i>reporting</i> per l'azione di monitoraggio in modo tale da aumentare il tempo disponibile per i gestori del progetto per effettuare più frequenti brevi aggiornamenti associati alla raccolta e invio in tempo reale di dati, immagini, video, ecc. raccolti automaticamente tramite <i>computer</i> , sensori, <i>smartphone</i> .
11. Visualizzazione di dati (<i>Data visualization</i>)	Rappresentazione di dati in forma grafica e/o interattiva, spesso sotto forma di video, siti web interattivi, mappe, grafici, serie storiche, <i>dashboards</i> , ecc.

Innovare nelle tecniche di M&V non deve essere un obiettivo concluso in sé, per il gusto e la soddisfazione di cambiare (devono anzi essere ben tenuti presenti i costi, spesso sottovalutati, in risorse materiali e soprattutto umane del cambiamento). L'innovazione si giustifica alla luce di obiettivi di maggior indipendenza e im-

parzialità e quindi credibilità e, non da ultimo, di utilizzo dei risultati del M&V, e quindi degli impatti nel reindirizzo delle politiche.

Innovare peraltro non significa “voltar pagina” ovvero perdere la memoria di quanto realizzato, monitorato e valutato nel passato, impedendo un processo di revisione critica nel lungo periodo degli impatti dei progetti. Soprattutto in Italia, il “fare memoria” – che significa anche aprire gli archivi delle attività realizzate nel passato, dando trasparenza ai processi decisionali e ai risultati delle analisi – è una azione che meriterebbe ben altra attenzione da parte di tutti i soggetti, *in primis* quelli pubblici.

Queste riflessioni stanno alla base del presente numero della collana “I Percorsi dello Sviluppo” che intende proporre una riflessione sui temi del M&V con riferimento sia alla cooperazione multilaterale, che bilaterale e decentrata, evidenziando come le metodiche di valutazione siano applicate dalle diverse istituzioni e agenzie e quali siano gli indirizzi futuri.

In particolare nella prima parte si analizzano le “Esperienze di M&V promosse dagli organismi internazionali”. Di particolare rilievo è la metodologia proposta dall’OECD/DAC che è stata la pietra fondante del sistema di M&V della cooperazione allo sviluppo a livello internazionale. I “*DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*” hanno identificato, già dal 1991, i punti cardine attorno ai quali l’azione di valutazione si dovrebbe strutturare. Parimenti i “Principi e Obiettivi della Dichiarazione di Parigi sull’Efficienza dell’Aiuto” hanno fortemente contribuito a costruire il consenso della comunità internazionale attorno ai principi dell’*Aid Effectiveness*.² Tali aspetti sono ampiamente analizzati nel contributo di Giulia Reccardini (Università di Padova) ove la tematica è ulteriormente sviluppata in relazione all’applicazione dei principi DAC al sistema di valutazione dell’UNDP.

Una simile analisi è proposta nel contributo di Laura Secco (Dip. TESAF – Università di Padova) sul sistema di monitoraggio e valutazione adottato da Banca Mondiale. Le principali tipologie di valutazione proposte dell’*Independent Evaluation Group* (IED) riguardano o il *singolo progetto* (analizzato sulla base dei criteri di rilevanza, efficienza, efficacia a cui World Bank aggiunge l’analisi del rischio di fallimento dei risultati di sviluppo, e l’analisi della *performance* sia della Banca che del beneficiario) o il *singolo settore* (usualmente mediante la valutazione d’impatto). Il contributo si conclude con un’analisi critica in relazione alle valutazioni d’impatto sinora realizzate, offrendo interessanti spunti di riflessione.

Il contributo *Evaluation of European Union's External Assistance: methods, criteria and management procedures* (Elena Pisani del Dip. TESAF – Università di Padova)

² 2002: International Conference on Financing for Development (Monterrey); 2003: High-level Forum on Harmonisation (Rome); 2004: Roundtable on Managing for Development Results (Marrakech); 2005: High-level Forum on Aid Effectiveness (Paris); 2008: High-level Forum on Aid Effectiveness (Accra); 2011: High-level Forum on Aid Effectiveness (Busan).

evidenzia il percorso programmatico, metodologico e operativo posto in essere dall'agenzia europea per la cooperazione. Come ben noto l'Unione Europea è, al momento, il principale ente finanziatore d'iniziative di cooperazione allo sviluppo a livello internazionale, sostenendo programmi e progetti sia per aree tematiche che per aree geografiche. È opportuno segnalare che, in virtù della complessa e significativa attività realizzata, l'Unione Europea ha oramai definito un set d'indicatori (di input, attività, risultato, impatto) dettagliati per specifici settori d'intervento che facilitano notevolmente l'azione di valutazione, usualmente commissionata a valutatori esterni ed indipendenti.

Oltre alle istituzioni multilaterali è parimenti interessante osservare come l'azione di valutazione è attuata anche da agenzie governative. Il contributo di Angela Bettiol (*Solidarités Internationales*) presenta il caso della cooperazione allo sviluppo svedese che rappresenta un caso virtuoso in termini di risorse destinate all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), con il superamento del target dello 0.7% del PIL. Il sistema di valutazione svedese implementa i principi e le metodologie di valutazione definiti dall'OECD/DAC di cui è anche membro. Le valutazioni sono programmate con un piano pluriennale e annuale, di norma sono commissionate a valutatori esterni, e si prevede la possibilità di realizzare *Joint Evaluation* con altre agenzie internazionali. Dal 2006 il sistema di valutazione svedese inoltre prevede la costituzione di un'agenzia ad hoc per l'attività di valutazione (SADEV) indipendente dall'agenzia di cooperazione (SIDA) e che risponde al Ministero per gli Affari Esteri sull'efficacia ed efficienza dell'azione realizzata. Al di là delle difficoltà incontrate, il sistema di valutazione svedese si propone a livello internazionale come un importante esempio di cooperazione governativa. Lo stesso fonda la propria azione sulla *mutual accountability* tra i diversi attori coinvolti, sulla chiara ed efficace elaborazione del processo di *decision making* ma, soprattutto, la creazione e condivisione di un sapere generalizzato sulla valutazione che permette di elevare la performance dell'azione proposta.

Nella seconda parte del fascicolo il tema del monitoraggio e della valutazione è analizzato con riguardo alle esperienze di cooperazione attivate da alcune Regioni e Province italiane.

Il primo contributo di Elena Pisani (Dip. TESAF – Università di Padova) propone una sintesi dell'attività di monitoraggio e valutazione realizzata dalla Regione Veneto dal 2006 ad oggi. La Direzione Relazioni Internazionali della Regione Veneto ha riconosciuto l'importanza di proporre ai diversi attori dello sviluppo una metodologia di M&V che permetta di elevarne la performance e che migliori la più generale attività di progettazione. In questo senso al di là della verifica puntuale delle attività e dei risultati conseguiti, la Regione ha implicitamente promosso una cultura del monitoraggio e della valutazione precedentemente poco diffusa o conosciuta, sostenendo un processo continuo di miglioramento delle iniziative proposte dai diversi attori.

Il secondo contributo di Bernardo Notarangelo e Valeria Vitali (Regione Puglia) presenta un caso applicativo, il progetto FOSEL di formazione per lo sviluppo locale realizzato in Argentina, attivato dopo la grave crisi economica che ha colpito il paese sud-americano nel 2001. Il progetto è nato da un'iniziativa di otto regioni italiane (Puglia, Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) in partenariato con quattro province argentine (Buenos Aires, Cordoba, Mendoza, Santa Fé) ed è stato sostenuto finanziariamente dal Ministero degli Affari Esteri. L'iniziativa intendeva contribuire al miglioramento delle condizioni di vita dei settori più vulnerabili della popolazione parimenti si è inteso migliorare le condizioni di competitività dei settori più dinamici dell'economia delle province partner sostenendo delle piattaforme d'interscambio tra realtà locali (pubbliche e private) argentine e italiane. Il MAE ha realizzato l'attività di M&V mediante il finanziamento di uno specifico progetto in gestione diretta alla DGCS che ha successivamente predisposto il rapporto di valutazione, in collaborazione con la Regione Puglia.

Oltre ai contenuti tecnici che la valutazione necessariamente richiede, è anche importante osservare che le diverse regioni e province adottano prospettive ed approcci diversi in relazione al tema. Di particolare interesse a tale riguardo è il contributo di Concetta Amato e Marco Sechi (Regione Autonoma Sardegna) che propone la valutazione delle pratiche di cooperazione decentrata con riguardo alla specifica esperienza della Regione Autonoma Sardegna. Nella stessa Regione è stato proposto un processo di revisione strategica e programmatica dell'azione di cooperazione basato su: 1. momenti di ascolto e confronto con i diversi soggetti territoriali impegnati in azioni di cooperazione, 2. la costituzione di un tavolo regionale della cooperazione decentrata, 3. il rafforzamento dell'azione di monitoraggio e 4. l'analisi valutativa dell'azione regionale dal 1996 al 2010. Questo processo evidentemente è totalmente in linea con un approccio di valutazione partecipata, ma soprattutto delinea una chiara azione di collegamento tra quanto emerso in fase di valutazione e quanto si intende realizzare per il futuro periodo di programmazione.

Di particolare interesse è il contributo di Paola Delrio e Luciano Rocchetti (Provincia Autonoma di Trento) sull'esperienza dei processi di monitoraggio e valutazione dei progetti di cooperazione internazionale della Provincia Autonoma di Trento. Com'è noto la Provincia di Trento è l'ente locale italiano che investe maggiormente nell'ambito della solidarietà internazionale. Nel 2013 sono stati destinati 11,3 milioni di euro (pari allo 0,25% delle entrate provinciali), finanziando oltre 200 progetti di cooperazione allo sviluppo. Per fare un utile raffronto si segnala che la Regione Veneto nello stesso anno ha stanziato 930.000 euro come budget totale per attività di cooperazione allo sviluppo. Al di là dell'impegno finanziario è interessante rilevare l'approccio alla valutazione proposto, focalizzato sull'attento e costante coinvolgimento del partenariato (che si estende in tutte le fasi del ciclo del progetto), basato su valutazione partecipate, ma soprattutto fondato su un sano pragmatismo. Si rileva inoltre la necessità di adattare la metodologia internazionale

di valutazione alle specifiche peculiarità della cooperazione decentrata (inutile definire un complesso apparato di valutazione se le risorse destinate ai progetti sono limitate, e inutile effettuare il controllo amministrativo-contabile di tutti i progetti se, mediante un adeguato sistema di campionamento, si può realizzare un controllo approfondito di un numero definito di iniziative. Per i casi rimanenti è sufficiente ai fini amministrativi e di rendicontazione della spesa l'autocertificazione delle attività realizzate).

La terza parte del fascicolo propone infine dei casi di studio. Il contributo di Alessia Portaccio (Università di Padova) presenta il sistema di monitoraggio dei progetti REDD+ che sostengono i sistemi di compensazione per le emissioni di carbonio. Nello specifico si riporta il caso del progetto *"Towards a zero emissions Province"*. L'obiettivo dell'iniziativa consta nel compensare le emissioni di CO₂ (nel caso specifico quelle della Provincia Autonoma di Trento) mediante attività di conservazione della biodiversità e di gestione sostenibile delle risorse forestali nei Paesi in via di sviluppo, utilizzando come strumento operativo il mercato volontario dei crediti di carbonio. Evidentemente una simile iniziativa deve prevedere un adeguato sistema di monitoraggio in modo da rilevare i dati della situazione di partenza (o *baseline level*) al fine di verificare il criterio dell'addizionalità, ovvero che la riduzione delle emissioni debba essere chiaramente dovuta alle attività del progetto. L'esperienza palesa i nuovi ambiti tematici in cui le iniziative, anche di cooperazione decentrata, si stanno muovendo e che in virtù delle specifiche caratteristiche, anche di natura tecnica, richiedono uno sviluppo delle professionalità e della formazione anche (e non solo) nei Paesi di destinazione degli interventi.

Il secondo contributo di Marco Zupi (Centro Studi di Politica Internazionale – CeSPI) riporta il sistema di valutazione proposto per il "Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani" il cui obiettivo consta "nel rafforzare il sistema Italia con riferimento ai nuovi strumenti europei per la promozione delle cooperazione di prossimità e di preadesione". Le dimensioni che sono state oggetto di valutazione sono: la governance multilivello, il partenariato sul territorio, il networking internazionale, la sostenibilità del partenariato, l'innovazione, l'integrazione, la coerenza, il coordinamento e la complementarità, nonché la trasferibilità. Nel contributo si propone un'interessante matrice di valutazione con rappresentazioni grafiche che consentono una chiara percezione dell'apporto dato al progetto alla cooperazione di prossimità e di pre-adesione.

Il terzo caso proposto da Giorgio Franceschetti (Dip. TESAF – Università di Padova) Nicola Michelon e Lucrecia Pacheco Batista (Fondazione FUNACI) evidenzia l'esperienza di monitoraggio e valutazione in relazione al progetto "Orticoltura idroponica per la sicurezza alimentare in alcuni distretti della città di Teresina nello Stato del Piauí (Brasile)". L'iniziativa si basa su un partenariato composito (Regione Veneto, FAO Roma, FAO Brasile, Ministero degli Affari Esteri Italiano, Ministero dell'Agricoltura del Brasile, AES-CCC Padova, Fondazione FUNACI, Uni-

versità di Padova e Università Federale del Piauí) e intende contribuire al miglioramento della dieta alimentare delle fasce più marginali della popolazione nelle aree peri-urbane della città di Teresina sostenendo la produzione di ortaggi, precedentemente totalmente sconosciuti. Grazie all'attività di M&V si è evidenziato il raggiungimento degli obiettivi progettuali e l'apertura del partenariato ad altri attori (la Municipalità di Teresina e il Governo Statale del Piauí) che possono garantire la maggiore sostenibilità dell'iniziativa.

Gli ultimi due contributi di Angela Bettiol (*Solidarités International*) e di Georgia Giacomelli (*Jardin de los Niños onlus*) evidenziano due diverse esperienze sostenute da organizzazioni non governative nei settori delle risorse idriche e della sanità. Il primo contributo evidenzia il processo di continuo miglioramento che il sistema di M&V ha avviato all'interno dell'organizzazione *Solidarités International* elevando significativamente la capacità di misurare i risultati raggiunti, anche da parte degli operatori in loco, e conseguentemente correggendo quelli che potevano essere dei punti deboli nell'attività di progettazione. Nel contributo di Georgia Giacomelli sulle esperienze concrete di monitoraggio e valutazione d'interventi di cooperazione nel nord del Rwanda si evidenzia come il sistema di M&V sia stato totalmente recepito e attuato dagli operatori locali, sviluppando significativamente le loro conoscenze e capacità, preconditione per una totale *ownership* non solo dell'iniziativa progettuale, ma anche del processo di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- Monsangini (2012). Evaluation of Public Decentralised Cooperation Initiatives. URB-AL III Methodological Guides. Publisher: Diputació de Barcelona (URB-AL III Programme Coordination and Orientation Office). http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Evaluation_of_Public_Decentralised_Cooperation_DL.pdf
- OECD/DAC (1991). Principles for evaluation of development assistance. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45438179.pdf>
- OECD/DAC (2011). Evaluating Development Co-operation. Summary of key norms and standards. Second Edition. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf>
- OECD/DAC (2013 a). Accountability and democratic governance: Orientations and principles for development. DAC Network on Development Evaluation. OECD, Paris.
- OECD/DAC (2013 b). The DAC Network on Development Evaluation - 30 years of strengthening learning in development. DAC Network on Development Evaluation. OECD: Paris.
- UNDP (2013). Innovations in Monitoring & Evaluation. Discussion paper prepared for the 3rd International Conference on National Evaluation Capacities, 29.9 – 2.10.2013, Sao Paulo, Brazil. United Nation Development Programme, New York.

**CONTRIBUTI
DI RIFLESSIONE:
ESPERIENZE
DI M&V
DI ORGANISMI
INTERNAZIONALI**



La valutazione nella cooperazione allo sviluppo: l'esperienza dell'OECD/DAC e dell'UNDP

Giulia Reccardini

*Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione –
Università degli Studi di Padova*

INTRODUZIONE

La disamina delle politiche di cooperazione e degli orientamenti teorici che ne hanno rappresentato il fondamento legittimante permette di comprendere la complessità e le tendenze evolutive del fenomeno in questione. La stessa attività di valutazione ha subito importanti cambiamenti adeguandosi alle rivisitazioni degli obiettivi e delle strategie operative delle politiche di sviluppo. Il concetto di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) si è infatti notevolmente arricchito nella sua definizione fino a includere fattori sociali, ambientali ed etici, e ha condotto quindi alla diversificazione delle politiche d'aiuto e delle stesse modalità valutative.

Nel corso dei decenni il quadro complessivo della valutazione si è così aggiornato nei settori di indagine e nelle stesse metodologie operative, fino ad inglobare la verifica dell'impatto dell'APS su una dimensione più ampia e globale. Lo scenario della cooperazione internazionale per lo sviluppo è difatti piuttosto eterogeneo, caratterizzato da una molteplicità di effetti che si articolano in ambito economico-finanziario, sociale, politico ed ambientale.

È a partire dagli anni novanta che i paradigmi della cooperazione allo sviluppo conoscono una sostanziale evoluzione che si tradurrà poi anche in un ripensamento critico delle stesse modalità operative della valutazione. Lo sviluppo comincia a essere concepito includendo tutti i fattori significativi per il *well-being* dei soggetti, configurandosi così come sviluppo umano e sostenibile. All'approccio unidirezionale e assistenziale della cooperazione tradizionale, comincia a sostituirsi una nuova visione, tesa ad avviare processi partecipativi. Il coinvolgimento delle comunità locali nei PVS risulta essere fondamentale per garantire l'efficacia e la sostenibilità dei progetti implementati. La cosiddetta cooperazione decentrata nasce dunque dalla convinzione che si debba intervenire anche a livello locale per una migliore gestione amministrativa degli investimenti e delle risorse destinate allo sviluppo. Sul piano della distribuzione settoriale, si registra inoltre una diminuzione del finanziamento ad attività prettamente produttive a favore di un graduale aumento di aiuti diretti ai servizi sociali. Questo dato riflette la recente evoluzione delle politiche di coopera-

zione, che hanno evidenziato come un'efficace politica di sviluppo debba focalizzare il benessere delle persone, mirando così a un incremento della qualità della vita. In questo senso, il perseguimento dello sviluppo umano e sostenibile è possibile grazie ad alti livelli di investimenti sociali, in particolare nei settori dell'istruzione primaria e della sanità di base.¹

La nuova strategia di erogazione dell'APS si esplicita nell'adozione dei *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), documenti elaborati dai governi nazionali in cui si delineano gli obiettivi e le modalità da implementare nel contesto locale per combattere la povertà. Le strategie indicate nei PRSPs sono predisposte dagli stessi governi beneficiari in partenariato con la società civile e rappresentano dunque un'importante novità nell'ottica di un approccio *bottom-up* della progettazione per lo sviluppo.

LA VALUTAZIONE IN SEDE OECD/DAC

In questa nuova fase di ripensamento critico delle politiche cooperative si inserisce il Rapporto "*The DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*", predisposto dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE-OECD) e pubblicato nel 1991, che **definisce la valutazione come** "l'apprezzamento sistematico e oggettivo su formulazione, realizzazioni ed esiti di un progetto, programma o politica di sviluppo che si effettua in corso d'opera o dopo il completamento delle attività previste. Essa si propone di esprimere un giudizio sulla rilevanza e il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. Una valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili e consentire ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali".²

Nel Rapporto vengono enunciate le linee guida **per la valutazione dell'APS, ossia:**

1. L'esistenza di una chiara definizione di ruoli e responsabilità nell'ambito dell'ente preposto all'erogazione dell'APS

Le Agenzie di sviluppo devono dotarsi di una politica di valutazione con linee guida e metodologie chiare e delineate, definendo nel contempo ruoli e responsabilità e la loro collocazione nell'architettura istituzionale dell'APS.

2. L'imparzialità e l'indipendenza della valutazione rispetto ai processi di formulazione delle politiche di APS

L'imparzialità conferisce maggiore credibilità all'intero processo di valutazione e riduce sensibilmente potenziali conflitti di interesse che potrebbero emergere se i

¹ Sul punto: Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000.

² OECD/DAC, *Principles for Evaluation of Development Assistance*, DAC High Level Meeting, Paris, 1991.

decision maker fossero anche responsabili della valutazione delle loro stesse attività. Il requisito di imparzialità e indipendenza deve investire tutte le diverse fasi del processo di valutazione, dalla pianificazione del programma alla selezione del personale tecnico chiamato a svolgere le attività.

3. L'assoluta trasparenza del processo di valutazione e la più ampia diffusione dei risultati

La credibilità della valutazione dipende dalle competenze e dall'indipendenza dei valutatori, oltre che dal grado di trasparenza del processo stesso. I rapporti di valutazione devono inglobare sia le *best practice* che gli esempi fallimentari dell'APS ed essere ampiamente disponibili e rintracciabili.

4. La retroazione dei risultati ai responsabili della fase di pianificazione

I risultati della valutazione devono essere presentati in maniera concisa e chiara, riflettendo i diversi interessi e bisogni delle parti coinvolte. È di rilevante importanza che tali risultati siano accessibili e costituiscano la base operativa per ulteriori azioni di *follow-up*. I risultati della valutazione devono essere difatti intesi come un'attività di *feedback* sull'APS da utilizzare poi nelle successive fasi di programmazione indicativa. È necessario istituire validi meccanismi di retroazione quali Comitati di valutazione, seminari, workshops e adeguati sistemi di reportistica.

5. La partecipazione dei beneficiari

Sia i *donor* che i beneficiari dell'APS devono, quando possibile, essere coinvolti nel processo di valutazione. Gli stessi Termini di Riferimento (*Terms of Reference*) dovrebbero riguardare questioni di pertinenza di entrambe le parti. Tale principio si fonda sul presupposto che la partecipazione migliora la qualità stessa della valutazione, con significative implicazioni sul piano della sostenibilità di lungo termine, essendo i beneficiari i soli responsabili del progetto una volta conclusesi le attività dei *donor*.

6. Un solido partenariato tra *donor*

La collaborazione tra i diversi enti finanziatori è di cruciale importanza affinché si creino piattaforme comuni di valutazione. Si devono inoltre promuovere valutazioni congiunte dei *donor*, che porteranno a uno sgravio dell'onere amministrativo a carico dei beneficiari e ad un potenziamento dello scambio reciproco di informazioni circa i diversi approcci e le diverse metodologie operative della valutazione.

Oltre a tali principi fondanti, il Rapporto dell'OECD fornisce un quadro di riferimento circa le varie procedure da implementare nelle fasi di Programmazione e Implementazione della valutazione.

Programmazione della valutazione

L'Agenzia di valutazione competente deve elaborare un piano di programmazione all'interno del quale vengono scandite le attività da implementare, le priorità gestionali e finanziarie e la relativa tempistica da seguire. La valutazione deve riguardare i diversi livelli della progettazione per lo sviluppo, ossia politiche, pro-

grammi, progetti, settori, tematiche e le cosiddette questioni trasversali (*Cross-Cutting Issues*).

Disegno ed implementazione della valutazione

Ogni singola valutazione deve partire con l'individuazione di Termini di Riferimento che:

- ♦ definiscano l'obiettivo e lo scopo della valutazione;
- ♦ descrivano le metodologie da utilizzare in fase di valutazione;
- ♦ determinino le risorse e la tempistica necessarie per completare le attività di valutazione.

È di cruciale importanza definire le domande alle quali la valutazione deve poter dare una risposta, in termini di:

- ♦ **Razionalità:** Gli obiettivi sono rilevanti e realizzabili o bisognerebbe considerare obiettivi alternativi?
- ♦ **Raggiungimento degli Obiettivi:** Come sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati? Quali fattori ne hanno influenzato il raggiungimento o lo hanno impedito?
- ♦ **Impatto ed Effetti:** Qual è stato il risultato del progetto/programma in questione? Quali sono stati gli impatti sul piano economico, sociale e ambientale? Quali fattori esterni hanno condizionato (sia positivamente che negativamente) i risultati?

Il bisogno di fare riferimento a tali questioni inerenti al raggiungimento o meno degli obiettivi dell'APS permetterà ai valutatori di fornire risposte altrettanto chiare e circostanziate, con raccomandazioni circa:

- ♦ I risultati raggiunti a seguito delle attività di progetto;
- ♦ La sostenibilità nel lungo termine delle iniziative di sviluppo;
- ♦ Le alternative da considerare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi;
- ♦ Le lezioni apprese per la programmazione futura.

Al fine di rafforzare e aggiornare i principi DAC, si è proceduto nel 1998 ad una revisione del Documento, sottolineando tra l'altro la necessità di estendere la pratica della valutazione a tutti gli attori – governativi e non – della scena internazionale impegnati nella promozione di interventi di sviluppo.³

In termini di *best practice* rilevate, tale riesame ha evidenziato come la pratica della valutazione si sia diffusa anche tra i governi dei PVS e abbia gradualmente spostato il focus dell'attenzione dai singoli progetti all'esame tematico e settoriale di programmi e politiche di cooperazione.

³ OECD/DAC, *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, The Working Party on Aid Evaluation, Paris, 1998.

L'osservanza dei principi DAC da parte delle agenzie di cooperazione è invece ancora carente nell'applicazione dei criteri di indipendenza e credibilità, essendo state rilevate indebite intrusioni da parte della parte politica e gestionale dell'APS nei processi di valutazione. La revisione DAC si conclude con delle raccomandazioni sulla necessità di promuovere una cultura della valutazione anche nell'ambito degli aiuti umanitari, migliorare il sistema di diffusione e retroazione delle lezioni apprese e favorire la programmazione di valutazioni congiunte tra *donor*, al fine di ottimizzare l'utilizzo dell'APS.

OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO, OWNERSHIP E VALUTAZIONE

I Forum internazionali in materia di sviluppo, che a partire dagli anni Duemila riuniscono regolarmente la comunità internazionale, hanno testimoniato l'impegno ad incrementare l'esborso dell'APS e di migliorarne le modalità di erogazione. L'avvento del Millennio in particolare ha coinciso con la presa d'atto da parte dei *donor* di dover rilanciare il ruolo delle Nazioni Unite nell'ambito della promozione dello sviluppo umano e pianificare una nuova agenda per il finanziamento dei PVS. Nel settembre del 2000, 189 capi di Stato e di governo si sono impegnati a raggiungere – con l'approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio – otto obiettivi di sviluppo umano (i *Millennium Development Goals*-MDGs) entro il 2015.

Il perseguimento di tali obiettivi impegna solennemente i donatori a stanziare nuove risorse destinate allo sviluppo, riconsiderare criticamente le politiche cooperative sinora implementate e collaborare in maniera costruttiva per realizzare un'unità di propositi e coerenza negli interventi.

Questo nuovo paradigma della cooperazione internazionale rappresenta inoltre un ulteriore passo in avanti in sede di valutazione, in tal modo, si è infatti istituito un quadro di riferimento unitario teso ad orientare gli interventi dei donatori, monitorare gli avanzamenti dei PVS e mobilitare adeguate risorse finanziarie.

Ciononostante, un sostanziale insuccesso delle politiche cooperative degli ultimi decenni porterà alla convocazione a Parigi nel 2005 di un Forum di alto livello, che ha avuto il merito di aggregare il consenso della comunità internazionale intorno ai principi di *Aid Effectiveness*.

La portata innovativa della Dichiarazione di Parigi è rappresentata dal fatto che viene sancita una reale *partnership* tra soggetti donatori e beneficiari, presupponendo così l'attuazione di nuove modalità operative di erogazione degli aiuti che prevedano un approccio condiviso alle problematiche dello sviluppo. Il principio di *ownership* è considerato quindi di fondamentale importanza, visto che si sottolinea la piena titolarità dei PVS a controllare e condividere le strategie di sviluppo, evitando l'imposizione dall'esterno di politiche cooperative.

Tabella 1. Principi ed Obiettivi della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto, 2005

<i>Ownership</i>	OBIETTIVO PER IL 2010
I Pvs dispongono di strategie di sviluppo operative.	Il 75% dei Pvs dispone di strategie di sviluppo operative.
Allineamento	OBIETTIVI PER IL 2010
- Il sistema di gestione della finanza pubblica è affidabile, - i flussi di aiuto sono in linea con le priorità nazionali, - l'obiettivo di <i>capacity development</i> è rafforzato mediante un supporto coordinato, - sono utilizzati sistemi nazionali pubblici di gestione delle risorse finanziarie, - le capacità sono rafforzate evitando strutture parallele di implementazione, - l'aiuto è maggiormente prevedibile e quantificabile, - l'aiuto non è vincolato.	- Metà dei <i>partners</i> registrano un miglioramento sulla scala di performance della Cpia, - la proporzione dei flussi di aiuto a settori governativi non riportati nei budget sono dimezzati, - il 50% dei flussi per la cooperazione tecnica sono implementati tramite programmi coordinati, - tutti i donatori utilizzano i sistemi di gestione della finanza pubblica dei Pvs, - ridurre di 2/3 l'ammontare delle unità parallele per l'implementazione dei progetti, - ridurre la proporzione di aiuto non erogato all'interno dell'anno fiscale per il quale è stato imputato, - progressi continui nel tempo di aiuti slegati.
Armonizzazione	OBIETTIVI PER IL 2010
- Sono utilizzati strumenti e procedure comuni, - si promuovono analisi condivise e congiunte.	- Il 66% dei flussi di aiuto è erogato in un contesto di condivisione dei programmi, - il 40% delle missioni dei donatori sono congiunte ed il 66% del lavoro di analisi è congiunto.
Gestione per il risultato	OBIETTIVO PER IL 2010
- I contesti di implementazione dei programmi sono orientati al risultato.	- Ridurre di 1/3 la proporzione di paesi senza strutture di valutazione delle performances monitorabili.
Responsabilità reciproca	OBIETTIVO PER IL 2010
- Si intraprendono valutazioni reciproche dei progressi nell'implementazione degli impegni concordati.	- Tutti i Pvs hanno in atto revisioni delle reciproche valutazioni.

Il documento adottato a Parigi ha fissato cinquanta impegni concreti (suddivisi nelle aree tematiche di *ownership*, allineamento, armonizzazione, gestione orientata al risultato e responsabilità reciproca) ed una serie di relativi indicatori sulla cui base poter monitorare i risultati raggiunti entro il 2010 in termini di maggiore efficacia degli aiuti. Gli indicatori forniscono un parametro in rapporto al quale i *donor* – sia bilaterali che multilaterali – valutano e confrontano le rispettive *performance*.

Appare chiaro dunque che il raggiungimento di una *mutual accountability*, ossia di una responsabilità sull'utilizzo degli aiuti allo sviluppo equamente divisa tra Paesi donatori e riceventi, richieda ulteriori sforzi se si vuole davvero incrementare il grado di efficacia dell'APS.

L'evoluzione delineatasi nell'ambito della cooperazione ha così ulteriormente evidenziato la centralità della valutazione nel documentare e confermare l'effettiva validità delle strategie di intervento settoriali e tematiche, affinché esse siano conformi agli obiettivi di sviluppo globali e consolidino la mutua responsabilizzazione degli *stakeholder* coinvolti.

LA POLITICA DI VALUTAZIONE DELL'UNDP

È in questo contesto di riferimento che l'UNDP aggiorna le Linee Guida della valutazione riprendendo i principi già sviluppati in ambito OECD/DAC e integrandoli con le evidenze e le *best practice* emerse nel decennio precedente, sempre più affinate negli obiettivi e nelle metodologie.⁴ Il Documento approvato esordisce elencando i principi fondanti che debbono caratterizzare la valutazione della cooperazione allo sviluppo, ossia:

- **Sviluppo umano e diritti umani:** le politiche di sviluppo sono centrate sulla persona e sui suoi diritti umani, devono pertanto mirare all'innalzamento delle *chance* e della qualità della vita dei soggetti coinvolti;
- **Centralità del sistema ONU e rafforzamento della *partnership* globale:** il coordinamento dei *donor* nella programmazione delle politiche di sviluppo deve avvenire sotto l'egida dell'ONU, garante del progresso e dello sviluppo universale;
- **Rispetto della *ownership* nazionale:** i programmi di cooperazione e la loro valutazione devono rispettare gli interessi e le peculiarità dei PVS, assicurando così la giusta partecipazione di questi al processo di sviluppo innescatosi sul loro territorio;
- **Gestione per i risultati:** la giusta interpretazione dei risultati della valutazione permette di orientare i *decision-maker* verso un utilizzo più efficace dell'APS.

L'UNDP identifica inoltre – conformemente a quanto già individuato in sede OECD/DAC – le linee guida alle quali la valutazione deve attenersi:

♦ Indipendenza

La credibilità della valutazione si fonda su una netta suddivisione tra ruoli e responsabilità degli attori coinvolti, al fine di evitare potenziali conflitti di interesse. I *policy maker* coinvolti nella programmazione, nel finanziamento e nella realizzazione ultima degli interventi di cooperazione non devono essere anche i responsabili delle attività di valutazione degli stessi.

♦ Intenzionalità

La valutazione è finalizzata a stimare la validità degli interventi di cooperazione e deve quindi chiarire le sue ragioni d'essere e le metodologie operative utilizzate fin dalla sua pianificazione, al fine di assicurare risultati conformi agli obiettivi prestabiliti. I valutatori devono fornire quindi delle chiare risposte alle domande sorte in fase di pianificazione.

♦ Trasparenza

Le metodologie di valutazione devono essere condivise tra tutti gli *stakeholder* coinvolti nel processo e devono essere ampiamente diffuse, facilitandone l'accesso

⁴ United Nations – Executive Board of the United Nations Development Programme, *The evaluation policy of UNDP*, DP/2011/3, New York, 2011.

agli interessati e creando così un consenso diffuso circa la credibilità delle metodologie utilizzate e la rilevanza dei risultati raggiunti.

♦ **Etica**

La professionalità e l'integrità dei responsabili della valutazione è di centrale importanza, affinché venga garantito il rispetto delle specificità socio-culturali del contesto in cui tali professionisti sono chiamati ad operare.

♦ **Imparzialità**

La valutazione deve presentare un'obiettiva rappresentazione della realtà, rimanendo indipendente dal *management* e dal *policy making* delle iniziative di cooperazione, adottando una pianificazione delle metodologie che si basi su validi strumenti di analisi e attendendosi in modo rigoroso ai valori di riferimento precedentemente pattuiti con gli *stakeholder*.

♦ **Qualità**

La valutazione deve rispettare gli standard minimi di qualità, così come definiti dall'Ufficio valutazione. Le aree di investigazione devono essere chiare, coerenti e realistiche. La pianificazione delle attività deve rispondere a criteri di efficienza dei costi e dei benefici.

♦ **Tempistica**

Le attività di valutazione devono essere condotte attenendosi alla pianificazione temporale concordata in sede di discussione/pianificazione, per rispondere in modo efficiente alle esigenze che le hanno motivate e garantire una diffusione tempestiva dei risultati individuati.

♦ **Utilità**

La funzione della valutazione è di verificare in modo credibile e obiettivo l'impatto degli interventi di cooperazione, prestando sempre particolare attenzione alle peculiarità del contesto in cui vengono attuati e al programma di riferimento a cui essi appartengono. I risultati della valutazione devono quindi rispondere alle effettive esigenze della cooperazione allo sviluppo e rappresentare un punto di partenza per discutere su come migliorare l'utilizzo dell'APS.

Gli indicatori della valutazione, così come enunciati dal Rapporto, sono:

- **gli output**, che sono i beni e i servizi direttamente attribuibili all'intervento in questione,
- **gli outcome**, definiti come cambiamenti avvenuti nelle condizioni di sviluppo (materiali e non) a seguito dell'intervento,
- **l'impatto**, ossia il contributo dell'intervento allo sviluppo umano, misurabile in termini di benessere delle popolazioni coinvolte,
- **l'attribuzione**, che è il nesso causale tra l'intervento e i risultati ottenuti in termini di sviluppo,
- **il contributo**, ossia il cambiamento che ha avuto luogo *in loco* e attraverso il quale è possibile ricondurre il risultato ottenuto allo specifico intervento di cooperazione,

- **l'efficacia organizzativa**, che si riferisce alle *performance* direttamente attribuibili all'intervento di cooperazione e riconducibili al tipo di *management* dell'intervento stesso,
- **l'efficacia dello sviluppo**, ossia la misura in cui gli obiettivi di sviluppo del Paese sono stati raggiunti attraverso l'azione congiunta della società civile, dei *donor* e del Governo locale.

IL FUTURO DELLA VALUTAZIONE

La politica in materia di valutazione dell'UNDP delinea così una metodologia operativa volta a incrementare la trasparenza, la coerenza e l'efficienza dell'APS. L'obiettivo principale è quello di promuovere l'evoluzione della cooperazione internazionale mettendo a disposizione il *know how* generatosi in ambito valutativo in termini di *best practice*. La verifica di merito riferita al perseguimento degli obiettivi, all'efficacia e alla sostenibilità progettuale, tramite una tempestiva e accessibile diffusione dei risultati, deve permettere di rendere conto circa l'utilizzo e la validità dell'allocazione dei fondi stanziati per lo sviluppo. La valutazione deve indirizzare inoltre i *policy maker* verso un utilizzo più ragionato ed efficace dell'APS, permettendo loro di comprendere il successo o meno dell'intervento, evidenziando eventuali difficoltà operative e suggerendo raccomandazioni e azioni di retroazione da intraprendere. Tale concezione della valutazione svolge poi un ruolo di rilevante importanza nell'effettiva realizzazione del principio di *mutual accountability*, dove *donor* e PVS sono ugualmente e reciprocamente responsabili per l'utilizzo dell'APS e per l'impatto che esso produce, in un'ottica di effettivo dialogo e partecipazione.

Come si è visto, l'utilizzo di indicatori di efficacia e sostenibilità largamente condivisi dalla comunità internazionale dei *donor* ha permesso di creare un *consensus* circa l'importanza di disporre di un unico quadro di riferimento per esaminare a livello qualitativo e quantitativo le *performance* adottate in ambito cooperativo, distinguendo così in modo univoco tra politiche efficaci ed efficienti ed interventi improduttivi e deleteri. Tali indicatori, sempre più numerosi e specifici, rispondono al bisogno di fornire risposte chiare e circostanziate sugli obiettivi che l'APS si prefigge di raggiungere, contribuendo così a diffondere una cultura della responsabilità che abbraccia l'intero *iter* cooperativo, dalle promesse di sviluppo effettuate in sede di pianificazione fino alla loro effettiva attuazione e potenziale sostenibilità/trasferibilità futura.

Riferimenti bibliografici

- Chenery H., *Foreign Aid*, in J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman (a cura di), *The new Palgrave: A new Dictionary of Economics*, Macmillan, 1987
- Dollar D., Devin P., *The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002*, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2004
- European Commission, *Aid Delivery Methods*, Vol. 1 Project Cycle Management Guidelines, March 2004.
- Lahiri S., Raimondos Moller P., *Special Interest Politics and Aid Fungibility*, CEPR Discussion Paper, n. 2482, 2000
- OECD/DAC, *Principles for Evaluation of Development Assistance*, DAC High Level Meeting, Paris, 1991
- OECD/DAC, *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, DAC Working Party on Aid Evaluation, Paris, 1998
- Raimondi A. e Antonelli G., *Manuale di Cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*. SEI. Torino, 2001
- Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000
- Toye J., *Dilemmas of Development*, Oxford, England: Basil Blackwell, 1987
- United Nations – Executive Board of the United Nations Development Programme, *The evaluation policy of UNDP*, DP/2011/3, New York, 2011

Le attività di monitoraggio e valutazione della Banca Mondiale

Laura Secco

Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali - Università degli Studi di Padova

INTRODUZIONE

La Banca Mondiale (BM), istituita nel 1945 con lo scopo principale di sostenere la ricostruzione dei Paesi usciti devastati dalla seconda Guerra Mondiale, ha in seguito orientato la sua attenzione verso i Paesi in via di sviluppo (PVS). Ad oggi, conta 187 Paesi membri. Nella sua veste di Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, è oggi considerata da molti la principale organizzazione internazionale per il sostegno allo sviluppo e la riduzione della povertà (MAE 2013).¹

In questo contributo, dopo una sintetica presentazione della struttura organizzativa e campi di attività della BM, l'attenzione è posta sul sistema di monitoraggio e valutazione (M&V), analizzando le valutazioni effettuate a livello di progetti, le valutazioni di impatto a livello di settore e, infine, le valutazioni interne complessive della *performance* delle attività finanziate dalla BM.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA E CAMPI DI ATTIVITÀ DELLA BANCA MONDIALE

Com'è logico, nel corso dei decenni, la BM ha modificato le proprie strategie e priorità d'intervento: se negli anni '80 essa promuoveva soprattutto vasti programmi di finanziamento del bilancio pubblico dei PVS¹ e delle economie emergenti, negli anni '90 ha più esplicitamente indicato la riduzione della povertà come sua missione principale, assieme alla lotta alla corruzione e al consolidamento delle capacità dei vari Paesi di attuare una buona *governance*. A partire dal 2000, la sua priorità d'azione è volta al raggiungimento dei cosiddetti "Obiettivi di Sviluppo del Millennio" (*Millennium Development Goals* – MDGs), così come enunciati dalla

¹ Spesso con tali piani la BM richiedeva agli stessi Paesi – come contropartita del prestito concesso – di "adottare riforme strutturali e politiche di liberalizzazione commerciale e finanziaria, privatizzazione e deregolamentazione" (MAE, 2013).

Conferenza del Millennio delle Nazioni Unite. Le tematiche di cui si occupa attualmente la BM sono, quindi, varie e diversificate: dallo sviluppo del capitale sociale ed umano, incluse le politiche di sostegno ai giovani, alle questioni di genere, alla crescita del settore privato e dell'economia (a livello macro, e non solo), al miglioramento della capacità di azione dei Governi attraverso il rafforzamento delle amministrazioni pubbliche e della *governance* complessiva (inclusa la lotta alla corruzione), alla riduzione del debito estero. Oltre a queste tematiche trasversali, gli ambiti d'intervento riguardano moltissimi settori: le risorse idriche, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, l'ambiente e cambiamenti climatici, lo sviluppo urbano, l'energia e la produzione di materie prime, le infrastrutture (distribuzione energia, trasporti e telecomunicazioni), il commercio, l'educazione e l'istruzione, la salute e l'alimentazione, il settore finanziario ed altri ancora (Grun, 2006). Nonostante l'ampia gamma di settori e tematiche, i finanziamenti della BM sono, come si vedrà a breve, di fatto per la maggior parte destinati a progetti di rafforzamento delle amministrazioni pubbliche e a interventi nel settore sociale e infrastrutturale.

Oltre all'erogazione di crediti a sostegno di programmi e progetti di sviluppo, la BM fornisce servizi di assistenza e monitoraggio che aiutano i beneficiari del prestito a meglio utilizzare i fondi erogati nella predisposizione ed attuazione del/i progetto/i. A differenza di altre organizzazioni internazionali, la BM concede infatti solo in minima parte assistenza allo sviluppo e alla cooperazione sotto forma di donazioni di fondi. La maggior parte dei suoi interventi viene realizzata attraverso la concessione di crediti ai Governi dei Paesi membri, o a favore di progetti di sviluppo sui quali vi sia una garanzia da parte del Governo del Paese membro interessato.

Per l'erogazione dei crediti, all'interno della BM vi sono due istituzioni base, tra loro collegate: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (*International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD) e l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (*International Development Association* – IDA). Va tuttavia segnalato che altre tre agenzie fanno parte del Gruppo (vedi Quadro 1). La prima istituzione (IBRD) concede crediti a breve-medio termine, a tassi di interesse e condizioni simili a quelli di mercato, caratterizzati da un periodo di "grazia" di 5 anni ed un periodo di rimborso di 15-20 anni, soprattutto per sostenere interventi di sviluppo in Paesi a reddito medio. Tali crediti sono finanziati principalmente attraverso l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali, e solo in minima parte (circa 5%) derivano dal capitale di cui dispone l'IBRD grazie alle quote sottoscritte dai Paesi ricchi al momento dell'adesione. I principali settori d'intervento in questo caso sono il miglioramento della capacità di gestione delle amministrazioni pubbliche, i trasporti, la salute e gli altri servizi sociali di base.

Quadro 1 – Le agenzie e gli enti del Gruppo Banca Mondiale. Per Banca Mondiale si intendono normalmente due istituzioni, tra loro collegate: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (*International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD), fondata nel 1945 e ad oggi con 187 Paesi membri, e l'Associazione internazionale per lo sviluppo (*International Development Association* – IDA), fondata invece nel 1960 e con 171 Paesi membri. Quest'ultima è stata istituita con lo scopo di concedere prestiti a quei Paesi che non sono in grado di accedervi alle condizioni richieste dall'IBRD. Va segnalato che il Gruppo Banca Mondiale include altri tre enti: l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti (*Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA), la Società Finanziaria Internazionale (*International Financial Corporation* – IFC) ed il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in materia di Investimenti (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – ICSID). I primi due (IFC e MIGA), fondati rispettivamente nel 1956 e nel 1988, hanno come obiettivo principale lo sviluppo del settore privato nei PVS. L'IFC agisce come una vera e propria istituzione finanziaria privata, investendo in progetti che possano avere un margine di profitto ed erogando servizi a pagamento; i suoi principali ambiti d'azione sono l'assistenza alle piccole e medie imprese, la privatizzazione e ristrutturazione delle imprese statali, il sostegno agli investimenti privati nelle infrastrutture (soprattutto telecomunicazioni ed energia) e sviluppo dei mercati nazionali nel capitale (soprattutto in Europa centrale e orientale e nell'Africa sub-sahariana). La MIGA ha invece come obiettivo principale quello di creare opportunità di sviluppo del settore privato attivando nel Paese interessato le condizioni per attrarre e facilitare gli investimenti privati esteri. A questo scopo, da un lato fornisce agli investitori servizi di assicurazione sugli investimenti e servizi di assistenza legale, e dall'altro supporta i Governi nel mettere a punto politiche e programmi che possano creare condizioni favorevoli agli investimenti stessi.

Fonte: ns elaborazione da MAE, 2013 http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/BancaMondiale.htm

La seconda istituzione (IDA) assiste invece quei Paesi che non sono in grado di accedere al credito concesso alle condizioni ordinarie stabilite dalla prima (IBRD). In questo caso, vengono concessi finanziamenti a tasso d'interesse agevolato (al momento fissato pari a zero) a lungo termine (con periodo di "grazia" di 10 anni e periodo di rimborso di 25-40 anni) a Paesi a basso reddito pro-capite (inferiore cioè a 1.175 US\$ per l'anno fiscale 2012). I crediti erogati dall'IDA sono finanziati attraverso un fondo rotativo, di solito reintegrato su base triennale, che per circa il 50% viene alimentato direttamente dai Paesi membri più ricchi e per la restante parte dai rimborsi dei prestiti concessi e da trasferimenti netti provenienti dall'IBRD. Per poter accedere al credito IDA, i Paesi devono dimostrare di seguire politiche

idonee a promuovere la crescita dell'economia, la riduzione della povertà ed il miglioramento della *governance* complessiva.

A luglio 2013, risultano 81 i Paesi che posseggono i requisiti richiesti per l'accesso a questi finanziamenti (di cui 39 africani). I principali Paesi beneficiari sono: Bangladesh, India, Pakistan, Vietnam, Etiopia, Ghana, Nigeria, Kenya, Tanzania e Mozambico. Circa il 42% delle risorse disponibili è destinato al settore delle infrastrutture, il 23% agli interventi di miglioramento e consolidamento delle strutture amministrative pubbliche ed il 20% al settore sociale; il restante 15% è destinato ad agricoltura, industria e finanza (MAE, 2013).

Nel selezionare i progetti da finanziare, la BM applica due criteri-chiave: (a) la condizionalità e (b) il partenariato. In base al primo, gli aiuti allo sviluppo vanno orientati verso quei Paesi che si impegnino in solide politiche macroeconomiche e che dimostrino una buona capacità istituzionale. Il criterio di condizionalità viene applicato anche a livello di settore e di progetto. Il criterio del partenariato prevede invece il coinvolgimento diretto nel progetto e la collaborazione con altre istituzioni finanziarie internazionali e altri donatori, il settore privato e la società civile. Quest'ultima è spesso rappresentata da Organizzazioni Non Governative (ONG), che infatti partecipano all'attuazione di circa la metà dei progetti finanziati dalla BM. L'intento è quello di favorire la partecipazione delle popolazioni locali, valorizzando così il capitale umano e sociale presente nell'area dove vengono realizzati i progetti sostenuti dai prestiti. Le altre istituzioni finanziarie internazionali sono chiamate ad un'azione complementare nel formulare ed attuare le strategie di intervento nei singoli Paesi, seguendo i principi del *Comprehensive Development Framework* (CDF) ed i contenuti dei documenti strategici nazionali per la riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSPs). Questi ultimi sono predisposti direttamente dai Governi dei paesi beneficiari dei prestiti e riportano le linee politiche da attuare per perseguire appunto l'obiettivo della riduzione della povertà e stimolare la crescita economica. Si tratta di documenti strategici particolarmente importanti, non solo perché sono necessari ai paesi a basso reddito per ottenere l'assistenza agevolata della BM (tramite l'IDA) e del Fondo Monetario Internazionale (IFM), ma anche perché rappresentano lo strumento chiave utilizzato dalla BM nell'orientare l'allocazione delle proprie risorse finanziarie e pianificare i programmi di assistenza definiti nelle *Country Assistance Strategies* (CAS) e perché consentono al paese di partecipare all'iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) di cancellazione del debito². In linea teorica, i PRSPs vengono messi a punto tramite un ampio processo di coinvolgimento attivo della popolazione locale. Tuttavia, secondo alcu-

² Per maggiori informazioni sull'iniziativa internazionale istituzionale per la cancellazione del debito dei Paesi poveri si veda: http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Economia/Cooperaz_Econom/Debito_Estero/IniziativaHIPC/ oppure http://europa.eu/legislation_summaries/development/least_developed_countries/r12402_it.htm

ni, ciò non avviene sempre nella pratica, e – più in generale – non mancano le critiche all’approccio (tipicamente *top-down*), ai meccanismi di *governance* interna ed esterna della BM, ed ai progetti stessi (Weaver, 2008). Tanto che già da alcuni anni si è sviluppato un movimento globale che denuncia, tra l’altro, gli impatti ambientali e sociali negativi di molti progetti sostenuti dalla BM e che chiede una sua completa riorganizzazione³.

In Italia, a Roma, è attivo dal 2001 un ufficio della BM che svolge compiti di rappresentanza e favorisce la collaborazione tra la Banca e le istituzioni italiane attive nell’ambito della cooperazione internazionale, con particolare riguardo alle possibilità che possono manifestarsi nei Paesi dell’area mediterranea e dei Balcani per la conservazione del patrimonio culturale e lo sviluppo del settore privato (e particolare attenzione alle piccole e medie imprese).

L'ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La BM si è dotata di un proprio “Gruppo di Valutazione Indipendente” (*Independent Evaluation Group* – IEG nell’acronimo inglese) che esamina programmi, attività e progetti finanziati dall’Organizzazione internazionale stessa con un duplice scopo: innanzi tutto, attraverso una sorta di auto-valutazione, verificare e dimostrare che le proprie politiche, progetti e attività stiano producendo i risultati attesi e buone *performance*; in secondo luogo, contribuire a meglio orientare le politiche e le procedure da applicare nella cooperazione allo sviluppo attraverso la disseminazione di lezioni apprese dall’esperienza ed un generale processo di apprendimento. Le due parole chiave usate dalla stessa BM per descrivere le finalità dell’IEG e del suo approccio alla valutazione sono *accountability* e *learning*.

Con vari adattamenti, dato che i campi d’intervento della BM ed il portfolio dei suoi servizi si è nel tempo notevolmente ampliato, l’IEG ha affinato i propri metodi per valutare l’efficacia degli interventi di sviluppo. Tali metodi includono la valutazione dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi dichiarati (soglie minime definite, standard) ed attesi, oppure la valutazione di cosa sarebbe accaduto in assenza del progetto, programma o politica (analisi controfattuale). Per esempio, i progetti nel settore degli investimenti privati sono valutati prevalentemente rispetto a criteri assoluti di *performance* economica e finanziaria, nonché al contributo che hanno apportato allo sviluppo del settore privato nel Paese interessato; i progetti nel settore pubblico sono valutati in relazione alla loro rilevanza rispetto agli obiettivi di sviluppo che il Paese stesso si è posto e alle strategie della stessa BM, nonché all’efficacia ed efficienza nel raggiungimento di tali obiettivi.

³ Per maggiori informazioni si veda la “Campagna per la Riforma della Banca Mondiale”: <http://www.crbm.org/>

Per esprimere un giudizio sulle *performance* della BM ed identificare le lezioni più utili a migliorarne gli interventi e le strategie, l'IEG conduce diversi tipi di indagini. Innanzi tutto, vere e proprie **valutazioni di progetti**, basate sulla revisione interna di rapporti di auto-valutazione preparati da membri dello staff della BM e completati da valutazioni indipendenti; in secondo luogo, anche **valutazioni di impatto** degli interventi realizzati a livello globale su specifici settori (quali ad esempio quello agricolo – vedi Quadro di approfondimento 2), analisi documentali e revisioni della letteratura, casi-studio a livello Paese o per tematiche⁴ ed altro ancora. L'approccio alla valutazione adottato dall'IEG è in linea con principi e norme di valutazione accettate a livello internazionale, tra cui in particolare quelle definite dal *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OECD (1998), dall'*Evaluation Cooperation Group* (ECG) dell'European Investment Bank (2012) e dall'*United Nation Evaluation Group* (UNEG). Per ognuna delle diverse tipologie e ambiti di valutazione sono stati definiti appositi metodi e criteri di valutazione. Per le valutazioni a livello di progetto, sono state definite ad esempio sia linee guida per valutare gli interventi d'investimento IFC nel settore privato⁵ che quelle per valutare le *performance* dei progetti realizzati nel settore pubblico⁶; inoltre, sono state definite le modalità con cui effettuare la valutazione dei programmi a livello globale⁷, a livello Paese⁸ e a livello di area tematica⁹.

Nel seguito vengono descritte in dettaglio le metodologie ed i criteri adottati dalla BM per le valutazioni effettuate a livello di progetti e per le valutazioni di impatto a livello di settore. Va infine segnalato che la BM realizza e pubblica ogni anno un rapporto di auto-valutazione complessivo delle proprie *performance* rispetto agli obiettivi generali di crescita economica e sviluppo sociale che si pone.

Valutazioni degli interventi della Banca Mondiale a livello di progetto

Per quanto riguarda le valutazioni a livello di progetto, ogni anno l'IEG valuta sul campo il 20-25% dei progetti sostenuti dai prestiti erogati dalla BM. I progetti da includere nel campionamento, ovvero da sottoporre a valutazione, vengono selezionati sulla base di vari criteri. In particolare, viene data la preferenza agli interventi più innovativi, a quelli di maggior entità o complessità, a quelli che sono particolarmente rilevanti per studi e valutazioni a livello Paese d'interesse per la BM stessa, a quelli per cui sono state chieste apposite valutazioni da parte dei Direttori Esecu-

⁴ Rientra in questa tipologia per l'esempio la valutazione effettuata sugli effetti delle riforme anti-corruzione realizzati nel settore pubblico con il sostegno della BM (Fjeldstad e Isaksen, 2008).

⁵ Project-level Reviews - private sector: Guidelines for assessing IFC's Investment Operations.

⁶ Project-level Reviews - public sector: Harmonized Project Performance Evaluation Criteria.

⁷ Global Programs: Global and Regional Partnership Programs (GRPP) Evaluation Sourcebook.

⁸ Country Evaluation Approach: Afghanistan Country Program Evaluation.

⁹ Corporate Evaluation Approach: Governance and Anticorruption Evaluation Study.

tivi o di altri *top manager* della BM, a quelli infine dai quali si ritiene possano venire importanti lezioni/insegnamenti. A luglio 2013, nel sito dell'IEG della BM erano disponibili circa 300 rapporti di valutazione delle *performance* a livello di progetto¹⁰, di cui 93 riferiti a progetti in Africa, 77 nel Sud-Est Asiatico e nell'area del Pacifico, 58 in Europa e Asia centrale, 52 in America Latina e Caraibi, 22 in Medio Oriente e Nord Africa¹¹. Per quanto riguarda la suddivisione dei progetti valutati per campo d'intervento, la maggior parte riguarda il settore agricolo e agro-alimentare (100); altri settori rilevanti sono quello dell'educazione (sul quale sono stati predisposti 53 rapporti) e dell'energia (40 rapporti)¹².

Lo *staff* dell'IEG predispone un rapporto di valutazione della *performance* del progetto (*Project Performance Assessment Report - PPAR*), esaminando i documenti di progetto ed altra documentazione, visitando il paese interessato dall'intervento per discutere le attività svolte assieme a rappresentanti del governo ed altri *stakeholder* nazionali, intervistando lo *staff* della stessa BM nonché altre agenzie/donatori coinvolte sia presso le strutture centrali (uffici nazionali) che quelle periferiche (uffici locali). Ogni PPAR è sottoposto ad un processo di revisione e approvazione interno all'IEG, con una revisione effettuata dai colleghi dei valutatori (*peer review*) ed una valutazione del rapporto effettuata da un apposito Comitato prima dell'approvazione finale interna. Il PPAR viene poi commentato dal Dipartimento competente della BM ed inviato anche al beneficiario del prestito per un'ulteriore revisione. L'IEG integra nel rapporto finale sia i commenti della BM che quelli del beneficiario; questi ultimi vengono anche allegati nella versione integrale al rapporto finale di valutazione che viene inviato al *Board of Executive Directors* della BM. A questo punto il rapporto di valutazione viene reso pubblico.

Come menzionato, i valutatori della BM seguono un metodo e dei criteri di valutazione comuni ed uniformi per esprimere un giudizio sul progetto a seconda dell'ambito – pubblico o privato – in cui è lo stesso è operativo. Nel caso di interventi che riguardano la sfera pubblica, gli elementi analizzati nella valutazione sono essenzialmente quattro (si veda la Tabella 1 per maggiori dettagli):

¹⁰ I primi PPAR risalgono al 1975, ma la stragrande maggioranza è stata predisposta negli ultimi 10-11 anni, a partire dal 2002.

¹¹ L'India è il Paese con il maggior numero di progetti valutati (17), seguito da Brasile (15), Romania (11), Cina e Indonesia (10), Colombia e Uganda (9), Bangladesh, Ghana e Malawi (8), Nigeria, Messico e Federazione Russa (7), Albania, Egitto, Mali, Vietnam e Yemen (6), Argentina, Azerbaigian, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Ecuador, Kenya, Marocco, Niger, Sri Lanka, Tanzania e Zambia (5), ecc. Per altri dati di dettaglio Paese per Paese si veda <http://ieg.worldbankgroup.org>.

¹² A seguire, vi sono 29 rapporti relativi al settore Salute, nutrizione e popolazione; 18 relativi alla Finanza; 15 alla *Governance* e allo sviluppo del Settore Pubblico; 15 ai Trasporti; 10 alle Risorse idriche; 5 all'Ambiente; 4 alle Tecnologie per le comunicazioni; 2 nei settori Industria e commercio e Sviluppo urbano ed 1 relativi ai temi Risposta alla crisi, Politiche e legislazione, Sviluppo del settore privato, Lavoro e protezione sociale.

- 1) il **risultato**, con cui si valuta fino a che punto i principali obiettivi del progetto siano stati efficacemente raggiunti (o ci si aspetta che vengano raggiunti). A questo scopo viene assegnato un punteggio a tre diverse dimensioni: rilevanza, efficacia ed efficienza. La rilevanza viene a sua volta analizzata secondo due sub-componenti: la coerenza degli obiettivi rispetto al contesto Paese e alle strategie della BM¹³ e la coerenza del disegno progettuale complessivo. Il giudizio finale sui risultati ottenuti dal progetto è di tipo qualitativo, e viene espresso in una scala di sei diversi gradi di soddisfazione – di cui tre positivi (“molto soddisfacente”, “soddisfacente”, “abbastanza soddisfacente”) e tre negativi (del tutto analoghi, fino al giudizio estremo di “molto insoddisfacente”);
- 2) il **rischio**, con cui si valuta l’eventualità che i risultati in termini di sviluppo non vengano mantenuti nel tempo (o non vengano realizzati, nel caso si analizzino i risultati attesi). Anche in questo caso il livello di rischio di fallimento viene espresso attraverso un giudizio qualitativo (da “elevato” a “significativo”, ecc. fino a “basso” e “non valutabile”);
- 3) la **performance della BM**, con cui si valuta fino a che punto i servizi forniti dalla Banca abbiano assicurato due elementi essenziali alla riuscita del progetto: la qualità dell’assistenza data all’avvio del progetto e la qualità dell’assistenza fornita invece durante l’attuazione (e fino al completamento) del progetto. In questo secondo caso, viene valutato se la BM ha di fatto supportato in maniera efficace l’implementazione del progetto attraverso una valida attività di assistenza e supervisione (anche nelle fasi conclusive, garantendo ad esempio che siano definiti idonei accordi di transizione per svolgere in maniera regolare le operazioni finanziate anche dopo che i crediti/prestiti siano stati chiusi). Anche in questo caso il giudizio di valutazione finale è di tipo qualitativo, da “molto soddisfacente” a “molto insoddisfacente”;
- 4) la **performance del beneficiario del prestito**, con cui si valuta fino a che punto il beneficiario (incluso il governo e l’ente o enti attuatore/i) abbia assicurato una buona preparazione e attuazione del progetto e rispettato gli accordi, i contratti e le convenzioni definite per lo sviluppo. Anche in questo caso vengono analizzate due dimensioni: le *performance* del governo e le *performance* del/degli ente/i attuatore/i. I possibili giudizi di valutazione sono del tutto analoghi a quelli che possono essere formulati in merito ai risultati del progetto e alle *performance* della BM (punti 1 e 3).

¹³ In particolare viene analizzata la coerenza degli obiettivi del progetto rispetto alle strategie e agli scopi formulati in una serie di documenti quali i *Poverty Reduction Strategy Papers*, le *Country Assistance Strategies*, i *Sector Strategy Papers* e le *Operational Policies*.

Tabella 1. Criteri di valutazione della BM per progetti nel settore pubblico

Elemento valutato	Dimensione/criterio	Sub-dimensione	Cosa viene valutato	Possibili giudizi di valutazione finali
1) Risultati del progetto	Rilevanza	Rilevanza degli obiettivi	Fino a che punto gli obiettivi del progetto sono coerenti con le attuali priorità di sviluppo del Paese, con le strategie di intervento della Banca a livello di Paese e di settore e con gli scopi dell'organizzazione interessata.	• Molto soddisfacente • Soddisfacente • Abbastanza soddisfacente • Abbastanza insoddisfacente • Insoddisfacente • Molto insoddisfacente
Rilevanza del disegno progettuale complessivo	Fino a che punto il disegno progettuale complessivo è coerente con gli obiettivi dichiarati.			
Efficacia		Fino a che punto gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti (o ci si aspetta che vengano raggiunti), tenendo in considerazione la loro importanza relativa.		
Efficienza		Fino a che punto il progetto raggiunge (o ci si aspetta che raggiunga) un rendimento più alto del costo opportunità del capitale e almeno un'equivalenza costi-benefici rispetto alle possibili alternative		
2) Rischio	Rischio di fallimento dei risultati di sviluppo		Il rischio – analizzato nel momento stesso della valutazione - che i risultati di sviluppo derivanti dal progetto, reali o attesi, non vengano mantenuti o realizzati.	• Elevato • Significativo • Moderato • Trascurabile • Basso • Non valutabile
3) Performance della BM	Qualità dell'intervento/servizi forniti dalla BM	Qualità dell'assistenza iniziale	Fino a che punto i servizi forniti dalla BM abbiano assicurato la qualità al momento di accesso al prestito e avvio delle operazioni.	• Molto soddisfacente • Soddisfacente • Abbastanza soddisfacente • Abbastanza insoddisfacente • Insoddisfacente • Molto insoddisfacente
Qualità della supervisione	Fino a che punto i servizi forniti dalla BM abbiano supportato in modo efficace l'attuazione del progetto attraverso un idoneo controllo e monitoraggio delle operazioni.			
4) Performance del beneficiario	Qualità dell'azione del beneficiario del prestito	Del governo e dell'ente attuatore	Fino a che punto il beneficiario del prestito ha garantito una idonea implementazione del progetto stesso e ha rispettato le condizioni prefissate.	Idem come sopra

Valutazioni degli impatti degli interventi in specifici settori

Oltre a quelli relativi a singoli progetti, l'IEG predispone poi altre tipologie di rapporti di valutazione. Di particolare interesse sono i rapporti di sintesi sulle valutazioni di impatto in alcuni specifici settori d'intervento della BM (*Impacts Evaluations*). Nell'ambito delle 46 valutazioni d'impatto predisposte e pubblicate online a Luglio 2013, ben 16 riguardano il settore agricoltura e agri-business¹⁴. A titolo esemplificativo si riportano le caratteristiche ed i contenuti di uno dei rapporti di sintesi più recenti realizzati dalla BM proprio nel campo degli interventi in agricoltura (Quadro 2).

Quadro 2 – Gli impatti dei progetti di sviluppo in agricoltura. I progetti nel settore agricolo, promossi dalla BM e non solo, sono spesso orientati a migliorare la produttività delle coltivazioni e ad aumentare il reddito degli agricoltori, con lo scopo ultimo di ridurre la povertà e la fame (spesso cercando nel contempo di promuovere la sostenibilità ambientale delle pratiche agricole). Nell'ultimo decennio, la crescente attenzione rivolta alla necessità di dimostrare l'efficacia degli aiuti ha contribuito ad enfatizzare anche la necessità di identificare degli impatti misurabili dei progetti sia sulla popolazione che sull'ambiente. Tuttavia sono poche le valutazioni di interventi nel settore agricolo che abbiano utilizzato un approccio cosiddetto "contro-fattuale" per misurare i cambiamenti determinati dagli interventi stessi. La maggioranza si basa piuttosto su metodi *experimental* o *quasi-experimental*. Inoltre, va ricordato che l'eterogeneità degli interventi progettati, delle modalità di attuazione e degli indicatori di risultato rendono spesso difficile l'aggregazione dei dati e la formulazione di considerazioni conclusive generali in merito ad esempio a quali siano gli interventi che funzionano meglio ed in quali circostanze. Invece, la comprensione di come le valutazioni di impatto possano aiutare a migliorare la *performance* degli interventi e disseminare ulteriormente le lezioni apprese dall'esperienza è proprio il fine dichiarato di una serie di analisi effettuate dalla BM. Nel 2011, in particolare, l'*Independent Evaluation Group* (IEG) della BM ha predisposto e pubblicato una meta-analisi relativa al settore agricolo, esaminando i risultati di una notevole quantità di valutazioni di impatto relative a progetti agricoli effettuate nel mondo nel periodo 2000-2009 non solo da parte della stessa BM ma anche da vari altri soggetti. Nell'insieme, circa un quarto dei progetti di cui si sono analizzate gli impatti erano stati finanziati dalla BM; per 2/3 di questi sono stati riscontrati impatti com-

¹⁴ A seguire, vi sono 4 valutazioni d'impatto rispettivamente nei settori dell'Educazione e delle Risorse idriche, 3 in ognuno dei settori Finanza, *Governance* e sviluppo settore pubblico, Salute, nutrizione e popolazione e Sviluppo Urbano, 2 nei settori Industria e commercio e Trasporti ed 1 rapporti sulle tematiche di genere.

pletivamente positivi, tenendo conto di vari indicatori (tra cui indicatori relativi alla resa dei raccolti, al reddito degli agricoltori o all'impiego di input nei processi produttivi). I progetti orientati a migliorare questi indicatori tramite interventi volti a eliminare problemi legati alla commercializzazione dei prodotti, a facilitare l'accesso alle innovazioni tecnologiche come input produttivi e a migliorare le conoscenze e le competenze degli agricoltori attraverso servizi di assistenza tecnica e consulenza sono risultati quelli con i maggiori impatti positivi sul settore. Nella meta-analisi sono state incluse solo quelle valutazioni che rispettassero determinati standard minimi in termini di rigore e correttezza dell'approccio valutativo. Di 271 valutazioni relative a progetti d'intervento in agricoltura identificate in letteratura, solo 86 sono state ritenute idonee ad essere incluse nell'analisi, sia in termini di metodologie di valutazione applicate che di *performance* analizzate (focalizzandosi su quelle i cui dati potevano poi essere analizzati in maniera aggregata, in riferimento alla produttività, alla produzione ed al livello di reddito). Per valutare gli interventi nel settore agricolo solo raramente (nel 6% dei casi tra gli 86 progetti inclusi nell'indagine) sono stati impiegati campionamenti statistici; questo anche perché non tutti i progetti sono valutabili con tali metodi. In circa il 44% delle valutazioni d'impatto studiate sono stati utilizzati *quasi-experimental designs* per costruire gruppi di variabili su cui condurre un'analisi contro-fattuale plausibile. Com'è logico aspettarsi, dato che si basano sugli impatti, la maggior parte delle valutazioni sono state effettuate *ex post*. Il 39% delle valutazioni incluse nello studio riguardavano progetti realizzati in Africa, il 22% ed il 20% rispettivamente nel Sud-Est asiatico ed il 17% in America Latina e Caraibi. Non sono state incluse valutazioni effettuate per progetti in Medio Oriente e Africa del Nord, e solo pochissime in Europa dell'Est e Asia Centrale. La stragrande maggioranza degli studi d'impatto riguardano interventi relativi alla terra o all'educazione/formazione avanzata; altri si occupano dell'organizzazione del mercato, d'irrigazione, di gestione delle risorse naturali, di innovazioni tecnologiche e di microfinanza. La maggior parte delle valutazioni censite in letteratura sono state eliminate dalla meta-analisi per mancanza di una valida metodologia contro-fattuale, di una definizione abbastanza chiara e completa del tipo di intervento realizzato o di chiari indicatori per la produttività agricola. Nonostante l'analisi sia risultata per forza di cose piuttosto limitata, il rapporto richiama l'attenzione sul fatto che il numero di valutazioni di impatto è cresciuto nel tempo, passando dalle 7 effettuate nel 2002 alle 23 realizzate nel 2008. Ciò sembrerebbe indicare una sempre maggior consapevolezza dell'utilità di questo tipo di strumenti d'analisi.

Fonte: ns elaborazione da WB (2011a).

Valutazione complessiva delle performance della Banca Mondiale

La BM elabora annualmente una serie di indicatori, sulla base di dati e informazioni raccolte a livello di progetto e di organizzazione, per monitorare e misurare sia risultati quantitativi che qualitativi degli aiuti forniti tramite l'IDA e l'IBRD. A questo scopo, dal 2009, la BM ha rafforzato la sua attività di controllo interno utilizzando un set di indicatori standardizzati relativi ad aspetti-chiave in 26 diversi settori e tematiche. Tali indicatori riguardano: l'educazione; la salute; le infrastrutture stradali; le micro, piccole e medie imprese; l'accesso ai servizi urbani; le tecnologie informatiche e le telecomunicazioni; la biodiversità; la prevenzione dei conflitti e la ricostruzione post-conflitto; l'inclusione sociale; la partecipazione ed il coinvolgimento della società civile; la protezione sociale; l'irrigazione ed il drenaggio; la ricerca e la formazione avanzata in agricoltura; la generazione di energia termale; l'energia idroelettrica; altre fonti di energie rinnovabili; la trasmissione e distribuzione dell'elettricità; i servizi sanitari; la raccolta, il trasporto e lo smaltimento delle acque reflue; il settore forestale; la gestione ed amministrazione delle terre; la gestione dell'inquinamento e la protezione della salute ambientale; l'efficienza energetica dei sistemi di riscaldamento e degli impianti elettrici; il petrolio ed il gas. Altri indicatori, relativi ad altri settori ed altre aree tematiche, sono in corso di elaborazione. Si tratta naturalmente di indicatori aggregati, che forniscono dati e informazioni sulle *performance* ottenute dalla BM a livello globale attraverso le sue politiche e gli interventi da essa finanziati. Tali informazioni, pur interessanti, sono meno utili dal punto di vista operativo di quelle disponibili a livello di progetto, Paese o settore per comprendere l'efficacia degli aiuti alla cooperazione forniti dalla BM. A questo set di indicatori-chiave che forniscono dati quantitativi si affiancano una serie di rapporti di natura qualitativa che forniscono una visione d'insieme a livello di Paese, di settore, di area tematica e di progetto su come l'IDA e l'IBRD supportano i programmi governativi per lo sviluppo e su quali risultati stanno ottenendo¹⁵. Un'ulteriore valutazione riguarda l'IDA stessa, che tiene sotto controllo i propri risultati attraverso un sistema di monitoraggio denominato Sistema di Misurazione dei Risultati (*Results Measurement System - RMS*), che è stato messo a punto appositamente per focalizzare le attività dell'agenzia sui risultati dello sviluppo socio-economico da essa sostenuto e per mantenere informati i donatori sull'efficacia del proprio intervento. Tramite l'RMS vengono misurati quattro aspetti specifici dell'operato dell'IDA: i progressi ottenuti dai Paesi ammissibili agli aiuti IDA, i risultati degli interventi di sviluppo da essa supportati, la sua efficacia operativa ed

¹⁵ In tali rapporti viene ad esempio descritto se e come l'intervento dell'IDA sta rafforzando la *governance* interna per ridurre la povertà in Bangladesh; sta promuovendo la competitività del settore agricolo in Burkina Faso; sta preparando il sistema giudiziario a promuovere la giustizia in Etiopia o sta portando acqua pulita alle comunità rurali del Ruanda, ecc.

infine quella organizzativa. Infine, vale la pena segnalare la periodica valutazione (esterna anche se non del tutto indipendente) basata su 5 principi definiti nel secondo forum globale sull'efficacia degli aiuti internazionali allo sviluppo (*High Level Forum on Aid Effectiveness*) svoltosi a Parigi nel 2005¹⁶.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

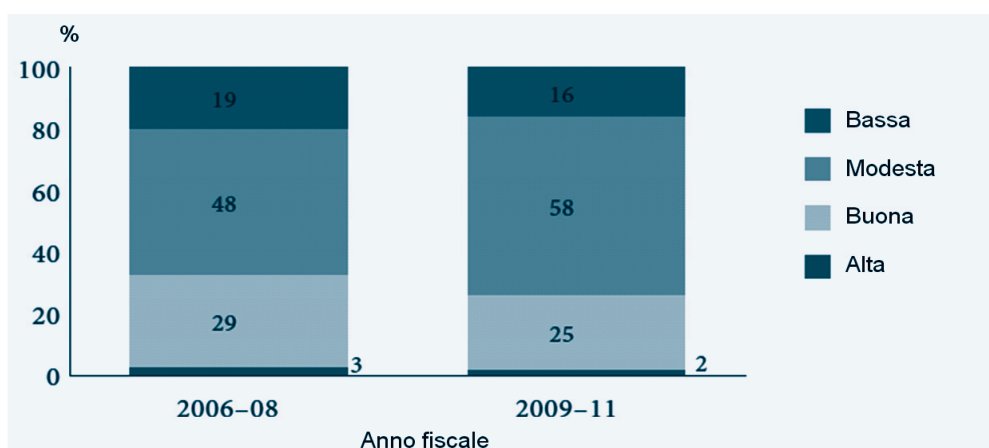
È evidente che la BM ha sviluppato, soprattutto negli ultimi anni, ed applica ora con regolarità, un sistema complesso, dinamico e molto strutturato di monitoraggio e valutazione per cercare di misurare i risultati del proprio intervento di aiuto allo sviluppo. Ormai, ad esempio, tutte le *Country Assistance Strategies* includono alcune valutazioni chiave, ritenute utili a governi, donatori e a tutte le parti interessate per meglio definire e realizzare obiettivi di sviluppo condivisi. Tutte le *Bank Sector Strategies* includono indicatori misurabili di risultato. Tutti i progetti sostenuti dalla Banca si basano su un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati per orientare ed eventualmente modificare in itinere la fase attuativa, per misurare gli impatti e per accumulare esperienza (*lessons learned*). Infine, l'IDA, l'agenzia della BM che gestisce i prestiti verso i paesi poveri utilizza il suo Sistema di Misurazione dei Risultati (*Results Measurement System*) per identificare e tenere traccia dei risultati ottenuti nello sviluppo socio-economico nei Paesi che hanno ottenuto i suoi finanziamenti e per valutare le proprie *performance* nel fornire e gestire tali aiuti. È presumibile che questa crescente attenzione al monitoraggio ed alla valutazione sia anche una conseguenza dell'iniziativa sopra menzionata, il forum globale sull'efficacia degli aiuti internazionali allo sviluppo. Per farsi un'idea della complessità delle valutazioni che il Gruppo di Valutazione Indipendente (IEG) della BM effettua periodicamente ai vari livelli (di paese, di settore, di programma, di progetto, di *performance* generali) basta leggere il relativo rapporto annuale, completo di allegati (IEG, 2013a, 2013b e 2013c).

Tale sistema appare talmente complesso da sembrare poco efficace nella pratica, dato che non è chiaro come i moltissimi dati ed indicatori misurati in forme più o meno aggregate si integrino l'uno con l'altro e soprattutto fino a che punto essi vengano impiegati per modificare le politiche e le azioni dell'istituzione finanziaria. È interessante notare, ad esempio, come non vi sia corrispondenza tra entità della distribuzione delle risorse finanziarie in termini di crediti erogati ai vari settori d'intervento da parte della BM e numero di valutazioni di impatto complessivo realizzate dall'IEG a livello dei settori stessi. Secondo quanto riportato nei paragrafi pre-

¹⁶ I successivi forum si sono svolti ad Accra, in Ghana (2008) e a Busan, in Corea (2011). I principi definiti nella Dichiarazione di Parigi del 2005 sono: *ownership*, coerenza (*alignment*), armonizzazione, gestione dei risultati e mutua corresponsabilità.

cedenti, si può facilmente osservare come – a fronte di un 15% circa dei crediti complessivi erogati dall’IDA nei Paesi a basso reddito *pro-capite* destinati complessivamente ai settori dell’agricoltura, dell’industria e della finanza – ben il 67% delle valutazioni d’impatto predisposte e pubblicate online dall’IEG a luglio 2013 riguardino invece proprio questi tre settori “marginali” (16 rapporti di valutazione per il settore agricoltura e agri-business, 3 per il settore Finanza, 2 per il settore Industria su 46 rapporti disponibili). Per il settore infrastrutture, che secondo i dati MAE (2013) assorbe oltre il 40% dei crediti concessi dall’IDA, non compare nessun rapporto di valutazione d’impatto; per il settore pubblico (miglioramento della *governance* e delle capacità amministrative), cui è destinato circa il 23% dei crediti erogati dall’IDA, sono disponibili solo 3 rapporti di valutazione d’impatto ed infine per il settore sociale (20% del credito), sono disponibili 7 rapporti (di cui 4 sull’Educazione e 3 su Salute, nutrizione e popolazione). Tra le possibili motivazioni della diversa attenzione rivolta alla valutazione d’impatto nei diversi settori vi è senz’altro anche la difficoltà di identificare idonei indicatori per certi settori (si pensi ad esempio al sociale). L’impressione complessiva è che lo sforzo profuso dalla BM per raccogliere, elaborare, pubblicare ed utilizzare un enorme quantità di dati sia comunque poco efficiente, producendo una sovrabbondanza di informazioni e dati che solo in parte influiscono sugli orientamenti strategici e sulle procedure di questa istituzione (Figura 1). Ne dà peraltro piena conferma l’ultimo rapporto predisposto dall’IEG (2013a), dove si afferma che la qualità del monitoraggio e della valutazione da parte della BM è spesso assai limitata (si riconosce ad esempio la mancanza di soglie base di riferimento per gli indicatori di performance), è peggiorata in alcuni specifici settori (trasporti e ambiente) negli ultimi anni ed in generale dovrebbe venire molto migliorata.

Figura 1. Qualità di M&V della Banca Mondiale secondo il rapporto annuale 2012 (fonte: IEG, 2013a)



Queste considerazioni richiamano peraltro le critiche che da anni vengono sollevate da un ampio movimento internazionale sull'operato della Banca Mondiale, tacciata di ipocrisia (a questo proposito, si veda ad esempio Weaver, 2008) e di scarsa efficacia negli aiuti. Questo nonostante nell'ultima valutazione disponibile (WB, 2011b) effettuata sulla base dei Principi di Parigi dell'*High Level Forum on Aid Effectiveness* la BM dimostrasse livelli di *performance* superiori alla media generale delle agenzie internazionali in quasi tutti gli indicatori e per la maggior parte di essi facesse registrare dei miglioramenti rispetto alle rilevazioni precedenti. Il movimento chiede da tempo una riforma di questa istituzione finanziaria internazionale, che certo gestisce rilevanti risorse finanziarie come aiuti allo sviluppo e che però non sempre sembra saper realizzare ed utilizzare in modo appropriato gli strumenti di analisi e comunicazione per meglio orientare il proprio intervento, controllare le proprie *performance* e soprattutto aumentare la propria credibilità ed il consenso anche presso l'opinione pubblica internazionale.

Riferimenti bibliografici

- Evaluation Cooperation Group (2012). Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. ECG, Luxembourg.
- Fjeldstad, O.H., J. Isaksen (2008). Anti-corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Washington DC: Independent Evaluation Group (IEG), World Bank, IEG Working Paper no. 7, 78 p.
- Grun, E.R. (2006). Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation. Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper. World Bank's Human Development Network.
- Independent Evaluation Group (2013a). Results and Performance of the World Bank Group 2012. Volume I: Main Report. Á:IEG, The World Bank Group, Washington, DC.
- Independent Evaluation Group (2013b). Results and Performance of the World Bank Group 2012. Volume II: Appendixes. IEG, The World Bank Group, Washington, DC.
- Independent Evaluation Group (2013c). Results and Performance of the World Bank Group 2012. Volume III: Management Action Record. IEG, The World Bank Group, Washington, DC.
- Ministero degli Affari Esteri (2013). Banca Mondiale, Organizzazioni Internazionali, Politica Estera. Sito MAE "Farnesina - nel mondo per l'Italia". www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/BancaMondiale.htm
- Organization for Economic Cooperation and Development (1998). Principles for Evaluation of Development Assistance. OECD Development Assistance Committee (DAC), Paris.
- Weaver, C. (2008). Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform. Princeton University Press, UK, USA.
- World Bank (2011a). Impact Evaluations in Agriculture: An Assessment of the Evidence. The World Bank, Washington DC.
- World Bank (2011b). The World Bank and Aid Effectiveness. Performance to date and agenda head. The World Bank, Washington DC.



Evaluation of European Union's external assistance: methods, criteria and management procedures

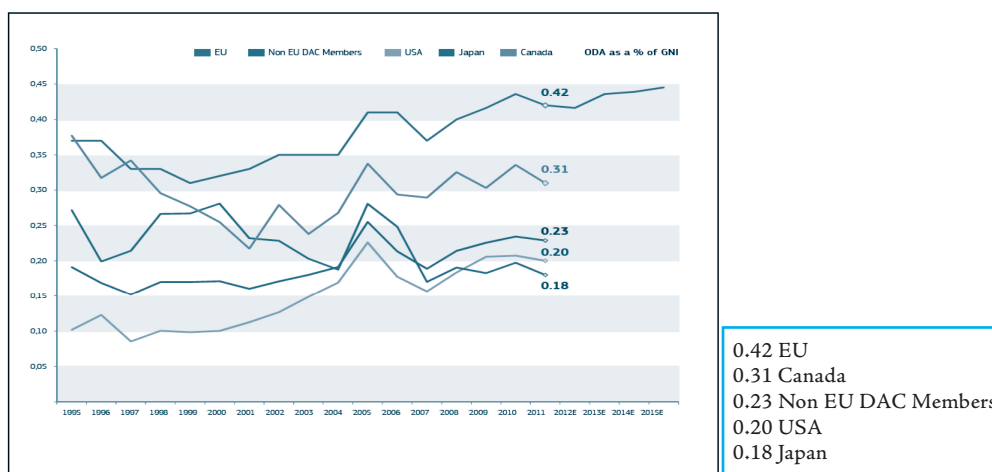
Elena Pisani

Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali - Università degli Studi di Padova

THE EU: THE BIGGEST AID DONOR

The European Union as a whole (Members States plus Commission) is the biggest aid donor at world level, delivering more than 50% of the world's Official Development Assistance (ODA)¹ in 2011 (figure 1).

Figure 1. ODA as a % GNI of EU27 compared to non EU DAC Donors



Source: <http://development.donoratlas.eu>
Accountability. Financing for Development

¹ Official development assistance is defined as those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients (available at www.oecd.org/dac/stats/daclist) and to multilateral development institutions which are: i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and ii. each transaction of which: a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 %). www.oecd.org/dac/stats

In 2011 the world total amount of ODA amounted to €130,6 billions. With reference to this sum, the EU effort accounted for € 53.1 billions, while that of “Non EU DAC Members” stood at € 44.0 billions. The United States followed in the third position, with € 22.1 billions.

In the Multi-annual Financial Framework proposal (MFF- 2014-2020) the EU plans to increase its role in the international donor community passing from the actual € 56.8 billions (2012) of ODA to the foreseen € 70 billions and promoting, at the same time, innovative financial instruments intended to attract private capital investments in third countries as well as helping them to strengthen their institutions, as foreseen by the “Agenda for Change” with specific reference to the governance issue.

In this way, the EU continues its commitment towards the achievement of the Millennium Development Goals (MDG) and for the attainment of the target of 0.7% of the Gross National Income devoted to ODA by 2015.

Of the total budget managed by the Commission in 2011, the percentage of external aid is equal to 9% (12 329 M €).² Of this amount, the budget managed by EuropeAid corresponds to 8 371 M € (5 092 M€ from the European Budget and 3 270 M € for the European Development Fund in relation to Africa, Caribbean and Pacific countries – the so called ACP).

The Commission and, specifically, EuropeAid cooperation office implement their activities using different instruments which fall under two main categories: geographic instruments and thematic instruments. Table 1 (below) provides the details of the subdivision of the financial resources for the different instruments and the specific programmes, with reference to the period 2007-2013 and 2014-2020.

Figure 2 presents the sector breakdown of the ODA (2003-2011) and its regional subdivision in relation to the year 2011.

In all the years analysed, the amount of financial resources dedicated to “Social Infrastructure” (such as education, health, water, government and civil society) represents the main budget line managed by EuropeAid.

With specific reference to 2011 the second theme by importance is the “Multi-sector/Cross-cutting issues”, followed by “Humanitarian Aid” and the “Productive sector” (agriculture, forestry and fishing, industry, mining and construction and trade

² This amount refers to the European Budget plus the European Development Fund. This last is a separated budget created in 1957 by the Treaty of Rome and launched, for the first time, in 1959. The EDF offers financial assistance to countries in Africa, Caribbean and Pacific (ACP) and in Overseas Countries and Territories (OCTs): the 10th EDF has a total budget of 22 682 M; the European Member States financially contribute to the EDF budget that is managed by a specific committee. The Commission, in different years, asked to include the EDF in the European Budget in order to increase the public control on the funds and the transparency in the resources uses.
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm

Table 1. Geographic and Thematic Instruments used by EuropeAid

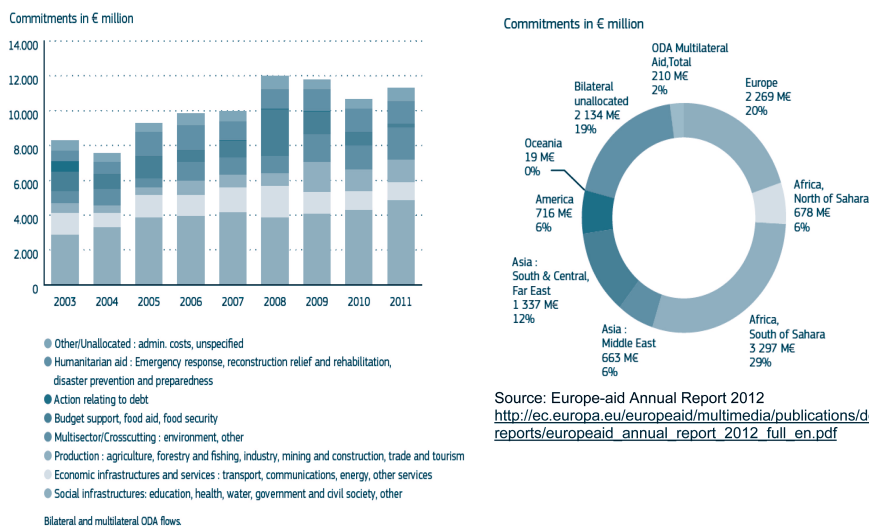
Type of Instrument	Name	Aim	2007-2013 billion €	2014-2020 billion €
Geographic	Development Cooperation Instrument (DCI)	It replaces a wide range of geographic and thematic instruments of the previous period (2000-2006). It supports cooperation with 47 developing countries in Latin America, Asia and Central Asia, in the Gulf Region and in South Africa. These geographical priorities matches with specific topics such as: poverty eradication and the achievement of the Millennium Development Goals, essential needs, social cohesion and employment, governance, democracy and human rights, trade and regional integration, sustainable development, developing infrastructure and increased use of information and communication technologies, rural development and assistance to post-crisis situation in fragile States.	10.1	€23.3
	European Neighbourhood and Partnership Instruments (ENPI)	It is the continuity of the previous programs TACIS and MEDA which objectives was related to the enlargement. It establishes the cross-border co-operation, the governance facility sustaining the essential reforms to improve the good governance, the twinning instrument in order to bring together the public expertise of European and beneficiary countries and the TAIEX instrument (Technical Assistance and Information Exchange).	11.2	(ENI):18.2 (PI):1.1
	European Development Fund (EDF)	It supports the cooperation with ACP and OCTs countries in areas of cooperation: (i) economic development, (ii) social and human development, (iii) regional cooperation and integration. It consists of grants of loans to private sector (managed by the European Investment Bank) and the FLEX mechanism, aiming to manage the adverse effects of instability in export earnings.	22.7	34.3
Thematic	European Instrument for Democracy and Human Rights	It supports the promotion of democracy and enhances the respect of human rights in non-EU countries. It strengthens the role of civil society in promoting democratic reforms and peaceful conciliation of group of interests. The instrument can be used also in those countries where the development cooperation doesn't exist, so without the formal agreement of governments.	1.1	1.6
	Development Cooperation Instrument (DCI)	Environmental and sustainable management of natural resources	0.5*	23.3
		Non State actors and local authorities in development	1.6	
		Food security	0.9*	
		Migration and asylum	0.4	
		Investing in people	1	
	Instrument for Stability	Restructuring of sugar production	n.a.	2.8
		It replaces a numbers of instruments designed to address the global security and development issues (in relation to drugs, mines, uprooted people, crises management, rehabilitation and reconstruction).	2.1	
	EU food facility	In order to offer a rapid answer to the rapid increase of food prices in developing countries, the European Parliament and the Council adopted a Regulation in 2008 establishing a Food facility of 1 billion of euro to be spent in three years (2008-2010).	1*	

Source: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm

* The budget refers to the period 2008-2010

and tourism). In 2008 and 2009 the total commitments increased significantly compared to both the previous and the successive years. This was due to the “Food Facility” theme – introduced by a Regulation of European Parliament and the Council in 2008 – established in order to offer a timely answer to the rapid increase of food prices in developing countries. The amount dedicated to the “Food Facility” was equal to + 1 billion to be spent in three years (2008-2010).

Figure 2. Evolution of the sector breakdown of ODA (2003-11) and Regional breakdown of ODA in 2011



Source: Europe-AID Annual Report 2012

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2012_full_en.pdf

Considering the geographical breakdown, the continent receiving the biggest financial aid is Africa (North of Africa 6% and South of the Sahara 29%), followed by Europe (20%) and Asia (South, Central and Far East 12% and Middle East 6%). America receives 6% of the total budget.

The actors that can receive funding from EuropeAid can be subdivided in two broad categories depending on whether they can apply for a *Call for proposals* (i.e. an action proposed by a potential beneficiary, intended to achieve and EU-policy objective or to sustain the functioning of a body) or for a *Call for tenders* (i.e. the purchase of services, supplies and works). In the first case the actors pertain to the institutional and non-profit sectors, whereas in the second one the actors can also include enterprises, considering that profit is allowed. In relation to each specific call, the guidelines for the applicants clearly specify the nature of the actors, the minimum and maximum amount of the action, the co-financing rate (in case of calls for proposals) and the eligible costs.

The actions promoted by these different actors are subject to evaluation. In the following paragraph the main definition and scope for evaluation are presented.

EU EVALUATION: DEFINITION AND SCOPE

EU evaluation substantially follows the definition proposed by the OECD/DAC and used by the international donor community.³ Accordingly, the budget rules of the Directorate General (DG) specifies the concept in the following terms: *“Judgement of interventions according to their results, impacts and needs they aim to satisfy. The main purposes are as follows: to contribute to the design of interventions, including providing input for setting political priorities; to assist in an efficient allocation of resources; to improve the quality of the intervention; to report on the achievements of the intervention (i.e. accountability)”*.⁴

Considering the above-illustrated definition, it is clear that the evaluation process within EuropeAid is based on a formalized methodology focusing, in recent years, on results and impacts as suggested by international benchmarks. In the past such methodology proposed a distinction between evaluation of projects (simple intervention⁵) and programmes (complex intervention⁶), but now attention has shifted towards the evaluation of programmes, strategies and policies.

An additional distinction is found between evaluation of sectors and the so-called “cross-cutting issues”. Sector evaluation is realized according to the nature of the activities and outputs produced (agricultural sector, educational sector, etc.), while for “cross-cutting (horizontal) issues” evaluation is defined in relation to impact and not results (i.e. a sector evaluation on education can be linked to a “cross-cutting issues” evaluation in relation to gender, when the impact of educational activities are analysed in relation to the gender issue).

In order to circumscribe the central scope of evaluation, Table 2 presents the different dimensions that are proposed by EuropeAid.

In relation to a single project cycle and a simple intervention, it is possible to propose the classical subdivision of *ex ante* evaluation (before adopting or implementing the development initiative), *in itinere*/mid-term or final (respectively during and at the end of the implementation period) and *ex post*/impact evaluation

³ The systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7097>

⁴ The Communication on Evaluation: SEC (2000) 1051.

⁵ A project is an indivisible operation, delimited in terms of time schedule and budget, and usually placed under the responsibility of a single operator.

⁶ A programme is a set of simple, homogeneous interventions clustered in order to achieve global objectives. It is delimited in terms of time schedule and budget and usually placed under the responsibility of a monitoring committee. A homogeneous programme is made up of parallel and similar projects. The evaluation of a homogeneous programme can consist in a synthesis of project evaluations or an extrapolation from a sample of projects.

Table 2. Scope of evaluation and dimensions

Scope of evaluation	Dimensions
Territorial perimeter	• a global evaluation (world) • a region • a country • one or more areas within a country
Period under consideration	• the entire period during which the evaluated intervention was implemented (ex post evaluation) • only that which was implemented during defined years in order to observe real effects in the field
Regulatory framework	• a project • a support programme to sector policy • a country strategy • a regional co-operation agreement • an instrument
Sector	• an entire sector or field of intervention (education, agriculture, etc.) • a sub-sector • a set of sectors

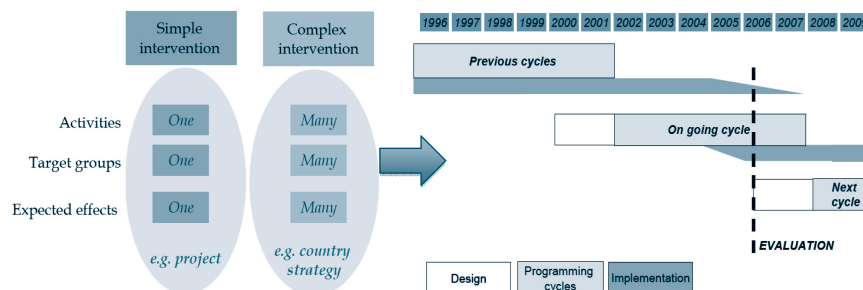
Source: EuropeAid (2006) Evaluation methods for the European Union's External Assistance. Methodological bases for Evaluation. Volume 1.

(after a long time following the completion of the development initiative). But in the case of a series of initiatives (e.g. in complex interventions or during the implementation of a multi-annual "rolling plan") there could be successive evaluation cycle as represented in the right-hand side of Figure 3.

In the latter case evaluation is more complicated even because a new cycle starts when the final effects of the previous cycle are not yet complete. Therefore in such cases evaluation can present the long-term effects the concluded cycle has on the first results of the on-going cycle. All these results can provide useful information for the successive cycle.

The evaluation results are expected to be used by policy-makers and designers in order to reform and re-adapt the existing interventions, to support their choices in the strategic orientations that will follow, and in the allocation of budgetary resources. These last elements highlight the importance of the evaluation process, that is – in other words – an information process based on key questions to be answered in a clear, concise and reliable way and that require to be obtained in time.

Figure 3. Simple and complex interventions and evaluation concerning successive cycles



Source: EuropeAid (2006) Evaluation methods for the European Union's External Assistance. Methodological bases for Evaluation. Volume 1

The structuring of the evaluation framework is the natural consequence of the previous discussion. In this regard the Evaluation Guides published in 2006 by the Directorate General for External Relations, the Directorate General for Development, the EuropeAid Co-operation Office and the Joint Evaluation Unit offer useful indications and practical suggestions on EuropeAid evaluation. These guidelines provide a clear understanding of the methodological bases (vol. 1), geographic and thematic evaluations (vol. 2), project and programme evaluation (vol. 3) and evaluation tools (vol. 4).

Other useful information can be directly downloaded on the EuropeAid website, in the part entitled, "How we evaluate", and which is structured under the following headings:

- ♦ "Work programme" presenting, from 2005 onward, the annual evaluation programme approved by the Commissioner for External Relations in agreement with the Commissioner for Development and Humanitarian Aid;
- ♦ "Evaluation methods" presenting the evaluation guides, the methodological bases, the tools and the impact diagrams-indicators;
- ♦ "Evaluation Reports", from 2000 onwards and classified by year, by country/region, by theme/sector and by instrument/channel;
- ♦ "European Inventory", which is a complete database of the evaluation reports made available by the OECD/DAC Evaluation Resource Centre.

Evaluation criteria, questions and indicators

In its evaluation framework EuropeAid uses the classical evaluation criteria proposed by the international donor community. These can be briefly summarized in the following terms:

- ♦ **Relevance:** the extent to which the objectives of the development intervention are consistent with beneficiary requirements, country needs, global priorities and partner and EC's policies;
- ♦ **Effectiveness:** the extent to which the development intervention objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance;
- ♦ **Efficiency:** the extent to which outputs and/or desired effects are achieved with the lowest possible use of resources/inputs (funds, expertise, time, administrative costs, etc.);
- ♦ **Sustainability:** the contribution of benefits from a development intervention after major development assistance has been completed. The resilience to risk of the net benefit flows over time;
- ♦ **Impact:** positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended (EC 2006: 50).

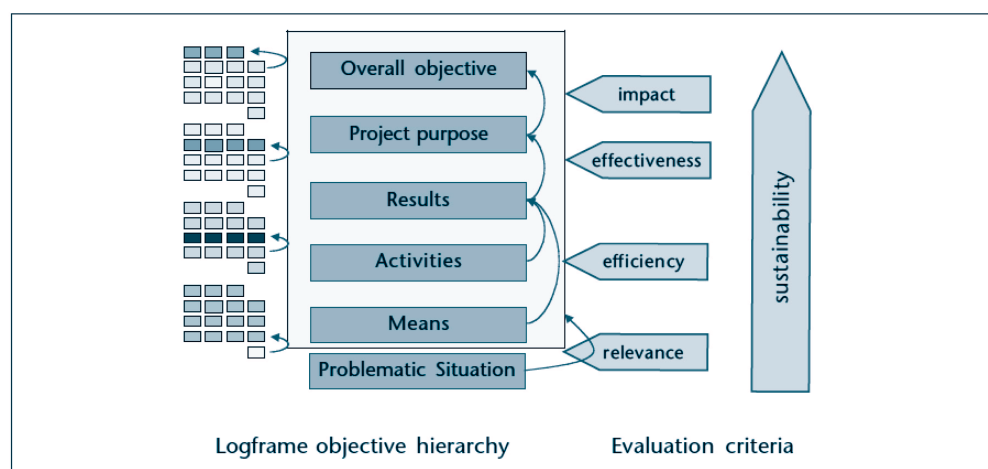
To these classical criteria, EuropeAid adds two others:

- **Coherence and complementarity:** this criterion may have several dimensions. Coherence-complementarity within the Commission's development programme, with the partner country's policies and with other donors' interventions, with the other Community policies;
- **Community value added:** the extent to which the development intervention adds benefits to what would have resulted only from Member States' interventions in the given partner country.

The assessment by way of different criteria is operationalized by means of evaluation questions. The evaluation manager considers different elements in the selection of the questions, such as the analysis of the intervention logic and its rationale, the specific issues that justify the decision to launch the evaluation and the other issues emerging from the *ex ante* evaluation that need further clarification.

In the designing of a question the evaluation manager has to firstly control that the question doesn't pertain to the monitoring or audit family and, consequently, the evaluation manager has to focus on the specific scope of the question and to strictly link it to the evaluation criteria (as shown in figure 4).

Figure 4. Logical framework hierarchy of objectives and the related evaluation criteria



Source: PCM 2004

In order to answer a specific evaluation question some key elements have to be considered. The judgement criterion specifies an aspect of the merits or success of the evaluated intervention and it is used to answer an evaluation question positively or negatively. The target levels are needed in order to formulate an explicit judgement based on a performance standard, a success threshold, a benchmark or a good practice

(considered as a comparison) and, finally, the indicators that specify which data are required to be collected (EC 2006 a: 52).⁷

The final step is to link the question to one or more indicators as presented in a specific case (Table 3) with reference to the effectiveness criterion.

Table 3. From question to indicator

<i>Question</i>	To what extent has the EC support improved the capacity of the education system to enrol pupils from disadvantaged groups without discrimination?
<i>Judgement criterion</i>	Capacity of the primary education system to enrol pupils from ethnic minority X with satisfactory quality.
<i>Indicators</i>	Numbers of qualified and experienced teachers per 1000 children of primary-school age in areas where ethnic minority X are concentrated.

Source: EC 2006 a: 61

Indicators are a central part of the evaluation process, and their accurate definition and precise measurement help in the evaluation of the intervention logic (at the different project, program and policy levels) and its ability to reach the desired betterment in the quality of life. Table 4 presents a possible chain of expected effects measured by outcome, specific impact and intermediate impact indicators with reference to education, health, transport, water and the agricultural sectors. These are key sectors of intervention in EuropeAid development strategy and the said indicators help to establish the so-called “black box” considering outputs and global impacts with reference to the defined sectors.

Once data has been collected, analysis performed and evaluation results described, the final evaluation report is thus produced. In this regard it is important to present all the management procedures established by the Evaluation Unit of EuropeAid in order to achieve this final target.

THE MANAGEMENT OF THE EVALUATION

The evaluation life cycle is divided into the following steps:

- i. Preparatory phase
- ii. Desk phase

⁷ Indicators represent a useful instrument in order to measure the attainment of certain targets by the intervention logic. In relation to the logframe the indicators are classified in different categories: “The input indicators are financial, human, material, organisational or regulatory resources mobilised during the implementation of the intervention. The activity indicators assess the implementation and management processes. The output indicators represent goods and services that are delivered under the responsibility of the managers of the intervention. The result indicators measure the immediate effects of the intervention for its direct addressees. Because they are easily acknowledged by the operators, results indicators can be monitored systematically. The impact indicators measure far reaching and indirect consequences of the intervention” (EC 2006 a: 60).

- iii. Field phase
- iv. Synthesis phase
- v. Dissemination and follow-up phase

Preparatory phase

The life cycle of the evaluation starts with the publication of the “Evaluation Work Programme” specifying the different types of evaluation that are foreseen for a given period. This document – jointly approved by the Commissioner for External Relations and the Commissioner for Development and Humanitarian Aid – defines the specific instrument to be evaluated (geographic or thematic programs), presenting also a synthesis of the evaluations that have already been realized, the evaluations that are underway and the evaluations that have been planned and, consequently, are to be launched.⁸

Following this publication, the evaluation process begins with the definition of the evaluation mandate. Once the specific intervention is defined and, consequently, the geographical area and the sector or theme to be evaluated has been specified, the evaluation manager is appointed. The manager reads all the basic documents of the intervention, identifies the global objectives to be addressed, specifies the key informants within the Commission Services and defines the scope of the evaluations. Consequently he identifies the reference group of the evaluation process. This last aspect constitutes the intermediate structure between the evaluation manager and the external evaluation team. Its functions are to discuss the terms of reference prepared by the manager, to ensure that the evaluation team has access to all the required information and documentation, to validate the evaluation questions, to discuss the report produced and to assist in the feed-back phase in relation to the results and findings of the evaluation. The manager launches the procedures for the engagement of the external evaluation team, and consequently receives the technical and financial proposal that has to include the following elements:

- discussion of the terms of reference and specification of the critical elements to be addressed,
- composition of the evaluation team (members’ names and CVs),
- detailed plan of the evaluation activities and justifications for any differences compared to the ones proposed in the ToR,
- budget proposed.

Once the manager has discussed the different proposals within the reference group, and all the possible questions in relation to human and financial resources,

⁸ The Evaluation work programme for 2012-2014 in relation to “Agenda for Change theme” specifies that the evaluations already realised in relation to the topic “sustainable agriculture and energy” are the ones related to the energy sector. During the work programme 2012-2014 EuropeAid will launch the evaluations in relation to food security, environment, nuclear safety and agriculture.

Table 4. Indicators for key EC intervention

Sector	Outcome indicators	Specific Impact Indicators	Intermediate Impact indicators
Education	Transparent decision making Cost for Household Absenteeism and drop out Teacher ratios/rates Qualification of teachers Teaching material ratios Transition and repetition Equitable educational participation Enrolment rate Completion rate Distance to school/university School and university places Optimal Employment Result (Outcome) Indicators Employment: school/university construction and maintenance Employment: teachers and government workers	Literacy and numeracy rates Examination results Social views	Employability
Health	Household expenditure (out-of-pocket) Qualification of health care workers Well equipped health facilities Access to health facilities Hospital beds Availability to health care workers Availability of drugs Awareness of infant and maternal care Awareness of HIV/AIDS Awareness of water borne diseases Employment in health sector	Antenatal care coverage Births attended by skilled personal Child immunisation Family planning Malaria treatment TB detection and treatment Antiretroviral therapy coverage Diarrhoea treatment Child vitamin supplementation Contraceptive use Malaria prevention Hand washing Road safety Safe drinking water and basic sanitation Food safety Air pollution	Life expectancy Maternal mortality Child mortality Adult mortality Spread of HIV/AIDS Spread of malaria Spread of TB Disability levels
Transport	Travel times Transportation costs Implementation and enforcement of laws related to roads Employment resulting from road construction and maintenance	Access to roads Use of public transportation Business productivity Access to social services Environmental effects of road system Road deaths and injuries Disease transmissions influenced by improved mobility	Employment Trade School attendance Health attendance
Water	Availability of water Preservation of water Water leakages Recycling water		Sustainable extraction of water
	Irrigation requirements Employment resulting from water and sanitation construction and maintenance Equity in allocation of water between sectors Cost of water for business	Business access to water Access to basic sanitation Business productivity	Business productivity
	Pollution of water and soil Treatment of waste water Equity in domestic water and sanitation allocation Household expenditure on water and sanitation	Water and sanitation hygiene awareness Domestic access to safe water (inc. time savings)	Rate of water borne diseases
Agriculture	Consumer vulnerability to short-term price changes Farmer vulnerability to short-term price changes Access to road transportation Access to land Access to water Access to seeds and fertilisers Access to improved breeds of animals/fish Access to extension services Access to information on markets Availability of credit Investment in rural areas Establishing a rural business Preservation of natural resources Sustainable management practices Environmental services Non farm employment Agricultural labour Land productivity Labour productivity Capital productivity Production Type of production/diversification International marketing standards	Agricultural prices Growth in agricultural businesses Growth in rural non-farm businesses Affordability of food Subsistence in food Agricultural trade Rural non-farm trade	Rural income Food Security Environmental sustainability

Source: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/methodology/impact_indicators_en.htm
A specific definition of each indicator is presented in the different documents uploaded in this link.

including the possible risk of conflicts of interest, have been verified and addressed the external evaluation team is appointed.

Desk phase

The desk phase is organized in order to produce two documents: the inception and the desk reports. In the first report the external evaluation team and the reference team specify and clarify the scope of the evaluation, the regulatory framework, the questions that are likely to be addressed and their relation to the specific judgement criteria. These elements, once validated, are part of the report, that also details the following elements:

- ♦ the indicators in relation to each specific criterion,
- ♦ the method to be used and the work plan,
- ♦ the strategy for the collection of additional data and the analysis stage.

Once the inception report is officially accepted, the desk phase will continue with the desk report. The said report further details the information collected in the inception report and also presents a first analysis of the data in relation to the evaluation questions as well as identifying possible preliminary answers to the questions and assumptions that will have to be verified in the field phase. Once the desk report is accepted by the manager and the reference group the field phase can start.

Field phase

As soon as the detailed agenda for the field phase is defined, the external evaluation team can start the data collection on the field. During the field phase, the evaluation manager interacts with the evaluation team in order to solve all the problems that cannot be addressed by the Delegation. At the end of the field work, a debriefing meeting is organized by the manager, with the evaluation team and the reference team. During this meeting the steps of the field phase are summarized, the problems encountered and the solutions proposed are presented, the reliability of the data collected are evaluated, and their possible explanatory capacity assessed. The main findings of the field phase are presented and then the consequent elaboration and data analysis are discussed.

Synthesis phase

During the final phase, the evaluation team presents the final report to the manager in its first draft. After the assessment of the quality of the draft report by the manager (based on a quality grid), the document circulates within the reference group. The following step is the discussion meeting with the evaluation team. When

all the parts of the final report are discussed are approved, the evaluation team sends the final report. This final document is once again checked for its quality by the manager and sent to the reference group.

Dissemination and follow-up phase

The final report is summarized by the manager in few pages and sent to the Commission Services, after their approval the document is published on the official web site. The successive step is constituted by the dissemination phase, in which the manager organizes a number of presentations of the final report. A year after the conclusion of the dissemination phase, the manager contacts the concerned services in order to check how the evaluation findings and the related recommendations have been used. This then allows for the finalization of the evaluation process.

CONCLUDING REMARKS

Evaluation is an ordinary process within the project cycle of the European Union. Important financial resources are dedicated to the issue, a planning activity is realized within multi-annual and annual programmes, a specific methodology is proposed and implemented by the evaluators, and the evaluation reports are published in the EuropeAid web site, assuring the transparency of the process and the necessary feed-back to the different stakeholders. In this way, the EuropeAid co-operation office applies all the principles for the evaluation of development assistance elaborated by the OECD⁹ in 1991 and revised in 2011.¹⁰

With respect to this it is interesting to note the following new issues that are emerging in the evaluation community, and specifically within the OECD-DAC Network on Development Evaluation, counting on the experiences of the last 30 years (OECD 2013 a b).

1. *Basing development policy decisions on evidence.* Evaluations clarify which initiatives have been effective in achieving their goals in the different contexts. Therefore all the decisions of aid agencies (designing programs, defining aid amounts, determining strategic orientations) should be based on past evaluations. This could help aid managers to defend their activities from sceptical opinions against aid assistance.
2. *Making learning part of the culture of development co-operation.* The institutions that promote critical thinking inside their organizations, and sustain their staff

⁹ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45438179.pdf>

¹⁰ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf>

in analysing and investigating the success and failure stories related to their activities, tend to have a greater impact.

3. *Defining a clear role for evaluation.* A clear understanding on how the results of the evaluation will be used reduces the risks of viewing evaluation in a negative way and enhances the possibility that evaluation results are used to support decision making processes.
4. *Matching ambitions with adequate resources.* The aid agencies that really want to invest in serious evaluations, require adequate human and financial resources and need good evaluation capacities and competences.
5. *Strengthening programme design and management systems.* In order to evaluate projects or programmes in an effective way, aid managers need to demonstrate in a measurable way the results they intend to achieve.
6. *Asking the right questions and being realistic about expected results.* The evaluation questions must be selected on the basis of the specific needs of the aid agency. Certain questions could be unrealistic in relation, for example, to a short time frame or because the resources set aside for evaluation purposes are insufficient to answer specific questions.
7. *Choosing the right evaluation tools.* The use of the appropriate statistical methods is required in order to answer evaluation questions in an appropriate way. These methods should be clearly described in an evaluation guide proposed by the aid agency.
8. *Working together.* The Paris Declaration on Aid Effectiveness, the Accra Agenda for Action and the Busan Partnership state the necessity and obligation of fostering a close coordination with partner countries in order to make evaluation more effective (e.g. through joint evaluations).
9. *Helping to strengthen partner country capacities and effectively using them.* Donors should help partner countries in order to strengthen their capacity to manage for results and to promote evaluation activities.
10. *Acting on evaluation findings.* The insertion of the evaluation findings inside the programming phase requires an appropriate management and coordination of actions among evaluation and programme managers.
11. *Communicating evaluation results effectively.* An effective communication requires that the evaluation results are presented in a clear and easy-to-reach way.
12. *Evaluating the evaluators.* Checking the quality of individual evaluation reports and to periodically reviewing the evaluation function are more and more required in order to make development co-operation more effective.

All these lessons present very useful indications towards improving the quality of the evaluations but, more importantly, they promote a culture of evaluation that should be applied not only by aid agencies, and EuropeAid is an outstanding example, but also by all the actors involved in development co-operation.

References

- European Communities (2006 a) "Evaluation Methods for European Union's External Assistance. Methodological Bases for Evaluation", Volume 1, Directorate General External Relations, Directorate General Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1_en.pdf
- European Communities (2006 b) "Evaluation Methods for European Union's External Assistance. Guidelines for Geographic and Thematic Evaluations", Volume 2, Directorate General External Relations, Directorate General Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide2_en.pdf
- European Communities (2006 c) "Evaluation Methods for European Union's External Assistance. Guidelines for project and programme evaluation", Volume 3, Directorate General External Relations, Directorate General Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide3_en.pdf
- European Communities (2006 d) "Evaluation Methods for European Union's External Assistance. Evaluation Tools", Volume 4, Directorate General External Relations, Directorate General Development, EuropeAid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide4_en.pdf
- European Commission (2012) "Annual Report 2012 on the European Union's Development and external policies and their implementation in 2011" Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid. Luxembourg: Publications Office of the European Union. http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm
- OECD DAC NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION (2011) "Evaluating Development Co-operation. Summary of key norms and standards. Second Edition. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf>
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (1991) "Principles for evaluation of development assistance" Paris. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45438179.pdf>
- OECD (2013a) "Evaluating Development Activities. 12 Lessons from the OECD DAC". <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Less%20eval%20web%20pdf.pdf>
- OECD (2013b) "The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development 1983-2013". <http://www.oecd.org/dac/evaluation/Eval%20history%20booklet%20web.pdf>



Il sistema di monitoraggio e valutazione della cooperazione allo sviluppo svedese

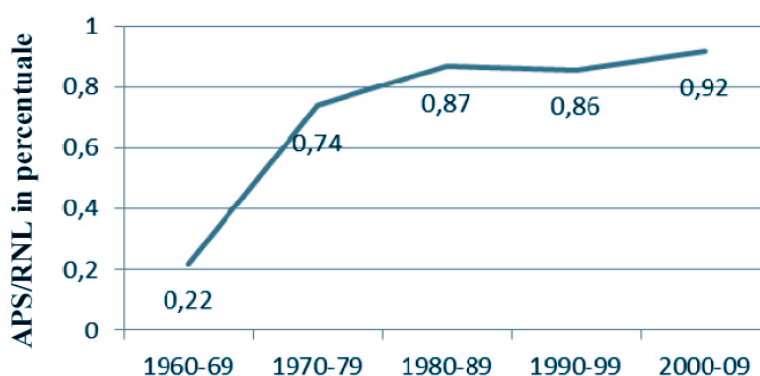
Angela Bettiol

Solidarités International - Clichy La Garenne

INTRODUZIONE

La Svezia è uno dei *leader* internazionali nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo. Dal 1975 ad oggi l'ammontare dei finanziamenti per lo sviluppo del Paese scandinavo hanno sempre superato il target delle Nazioni Unite dello 0,7% del Reddito Nazionale Lordo (RNL), arrivando a raggiungere nell'ultimo decennio un rapporto di 0,92% tra Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e RNL. L'ultima cifra è indice del fatto che, nonostante la pesante recessione che ha colpito la maggior parte dei Paesi membri del Development Assistance Committee (DAC), quello svedese è stato uno dei pochi governi – assieme a Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi e Norvegia – a rispettare gli impegni prefissati, continuando a superare il target dello 0,7% di APS/RNL.

Figura 1. L'andamento dell'APS svedese dagli anni '60 ad oggi



Fonte: nostra elaborazione su dati OCSE (2011)¹

¹ OECD (2011), *Development Cooperation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, OECD, Paris.

Infatti, come è possibile osservare dalla figura 1, la percentuale di aiuti allo sviluppo allocati dalla Svezia in proporzione al proprio RNL è costantemente aumentata: 0,22% nel periodo 1960-69; 0,74% fra il 1970-79; 0,87% fra il 1980-89; 0,86% fra il 1990-99; 0,92% negli anni compresi fra il 2000 e il 2009, data dell'ultima DAC *peer review*. Le recenti statistiche dell'OCSE riguardanti l'andamento per il 2012 testimoniano che lo scorso anno la Svezia ha dedicato lo 0,99% del proprio RNL al settore della Cooperazione allo Sviluppo, ritrovandosi seconda subito dopo il Lussemburgo su scala mondiale.

Secondo i dati pubblicati da Sida (Swedish International Development Agency), l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo della Svezia per il 2011 corrispondeva a 35,2 miliardi di corone, pari a più di 4 miliardi di euro. Un leggero rialzo è riscontrabile in relazione al *budget* per il 2012, che ammonta a circa 35,8 miliardi di corone. Di questi, circa 17,2 miliardi di corone (2 miliardi di euro) sono amministrati da Sida.

Sida è l'agenzia governativa per la Cooperazione allo Sviluppo che gestisce più dell'80% dell'aiuto bilaterale svedese. Essa opera conformemente alle politiche elaborate dal parlamento e dal governo svedesi, il cui principale obiettivo consiste nel combattere la povertà e contribuire a rendere possibile il miglioramento delle condizioni di vita delle persone povere. Per quanto riguarda l'aiuto multilaterale, gli enti che ricevono i finanziamenti più cospicui dell'APS svedese sono le Nazioni Unite (40% dell'APS multilaterale, 12% di quello totale), la Banca Mondiale e le altre banche regionali per lo sviluppo (rispettivamente, 23% e 10% dell'APS multilaterale) e, infine, il *Nordic Development Fund*. Come testimoniano le cifre, la Svezia tende quindi a preferire l'assistenza bilaterale dal momento che, da un lato, risulta più facile controllarne e influenzarne l'efficienza, e dall'altro essa si presta maggiormente ad essere indirizzata verso specifici obiettivi di sviluppo stabiliti a livello nazionale e che non devono essere necessariamente condivisi con gli altri Paesi.

Dal 2005 ad oggi, l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo svedese è stato prioritariamente destinato ai seguenti Paesi: Afghanistan, Bosnia e Herzegovina, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Kenya, Mozambico, Nicaragua, Palestina, Russia, Serbia e Montenegro, Somalia, Sudan, Tanzania e Uganda. Guardando alla ripartizione su scala continentale, la maggior parte dell'APS svedese è allocato ai Paesi dell'Africa subsahariana (più del 25%), seguiti dall'Asia meridionale e Centrale (5% circa).

I principali ambiti d'intervento della Cooperazione allo Sviluppo svedese sono, in ordine decrescente in relazione ai finanziamenti ricevuti nel 2012²: aiuto umanitario (687 milioni di USD); settore sanitario (431 milioni di USD); democrazia, diritti umani e equità di genere (364 milioni di USD); infrastrutture e servizi sostenibili (244 milioni di USD). Ai settori sopracitati seguono: sviluppo del mercato; ambiente; ricerca; agricoltura; educazione.

² Fonte: www.openaid.se

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO SVEDESE

Il mandato dell'UTV di Sida

Le valutazioni di Sida possono essere commissionate da diversi enti operanti nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo, quali i dipartimenti tematici e regionali, le ambasciate svedesi localizzate nei Paesi *partner* e l'UTV, ovvero l'Unità di Monitoraggio e di Valutazione di Sida.

I dipartimenti e le ambasciate realizzano le valutazioni nella propria area di competenza: essi sono quindi responsabili della qualità degli *assessment* relativi ai loro propri progetti e programmi.

L'Unità di Monitoraggio e di Valutazione, che risponde direttamente al Direttore Generale di Sida, riveste invece molteplici ruoli. Essa, infatti, non solo commissiona le valutazioni, ma fornisce ugualmente consulenza ai sopraccitati dipartimenti al fine di garantire la qualità delle loro valutazioni e della loro programmazione. In particolare, l'UTV effettua delle valutazioni tematiche e strategiche allo scopo di determinare la qualità della Cooperazione allo Sviluppo finanziata da Sida, con speciale riguardo alle politiche degli aiuti e ai programmi di ampia portata dell'agenzia. Queste valutazioni, che sono spesso condotte in collaborazione con altre organizzazioni internazionali di monitoraggio e valutazione, vengono utilizzate da Sida quale strumento di *decision making* e di *learning*. Esse sono spesso più dettagliate o metodologicamente difficili da porre in essere rispetto ad altre valutazioni condotte a livelli inferiori all'interno dell'organizzazione e sono per la maggior parte finanziate dai fondi attribuiti all'agenzia dal governo. Tali valutazioni, pubblicamente accessibili online, contribuiscono a mantenere informati i cittadini e i partner sulla situazione della Cooperazione allo Sviluppo svedese nonché a rendere Sida maggiormente responsabile dei risultati del suo operato.

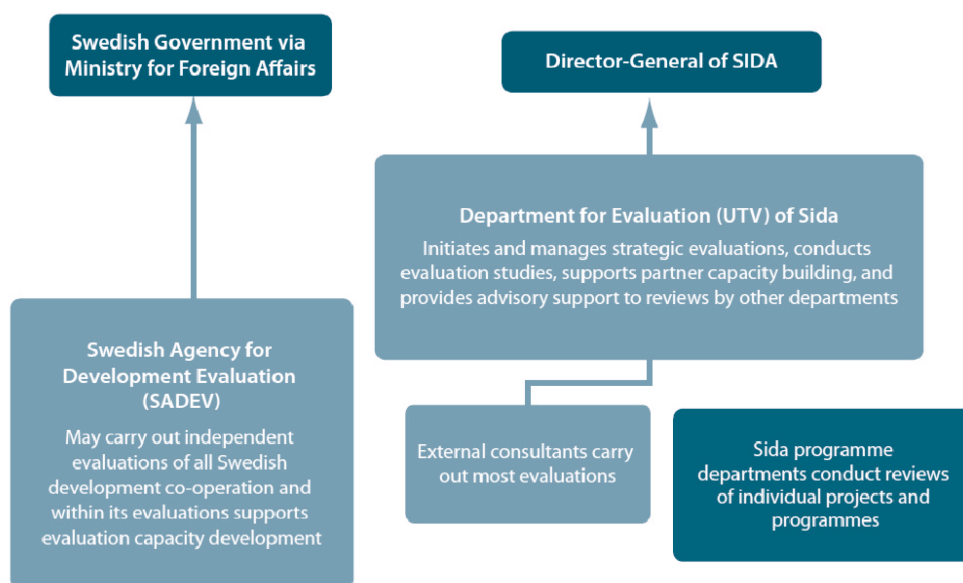
L'UTV è membro del DAC Network on Development Evaluation dell'OCSE. La sua funzione relativa alle valutazioni delle attività di sviluppo consiste in particolar modo nella definizione dei *Terms of Reference* affinché lo scopo, il timing, l'uso, gli utilizzatori, le domande e i metodi in essi specificati siano appropriati. Inoltre l'UTV si occupa di stabilire la qualità dei rapporti di valutazione, nonché di gestire l'intero processo di valutazione.

L'UTV, che è parte del nucleo di gestione interno a Sida, fa riferimento agli standard qualitativi dal DAC dell'OCSE al fine di garantire la qualità delle valutazioni. Essa opera in stretta collaborazione con i differenti dipartimenti di Sida nella definizione delle possibili materie di valutazione da includere nel proprio programma. Analogamente, l'UTV discute con le organizzazioni internazionali e le altre agenzie allo scopo di trovare temi interessanti per le *joint evaluations*.

Sulla base delle informazioni raccolte in seguito alle suddette consultazioni e conformemente ai piani di valutazione presentati dai differenti dipartimenti e am-

basciate, l'UTV stabilisce le tematiche da inserire nel Piano annuale di Valutazione di Sida (*Sida Evaluation Plan*). Quest'ultimo sarà poi approvato dal Direttore Generale di Sida, assieme al *budget* del dipartimento, il quale a sua volta riferisce al governo svedese tramite il Ministero degli Affari Esteri.

Figura 2. Schema riassuntivo del sistema di valutazione e del processo di *reporting* in Svezia



Fonte: OECD (2010)³

La chiusura di SADEV

Come è possibile evincere dalla figura 2, il sistema di M&E svedese si costituiva di un'agenzia supplementare, SADEV, ovvero Swedish Agency for Development Evaluation.

SADEV è stata creata dal governo svedese il 1° gennaio 2006 quale agenzia autonoma, dotata di poteri decisionali e di indipendenza istituzionale, operante tuttavia in stretta collaborazione con l'UTV e gli altri membri del DAC Network on Development Evaluation. SADEV aveva il compito di fornire a specifici gruppi target,

³ OECD (2010), *Evaluation in development agencies*, OECD, Paris.

ma anche al pubblico in generale, delle analisi appropriate, puntuali e comprensibili sull'organizzazione, la destinazione, il volume, la composizione e l'impatto della Cooperazione allo Sviluppo svedese nel suo complesso. Inoltre, SADEV mirava a rafforzare la capacità dei Paesi *partner* di elaborare analisi e valutazioni nel campo dell'assistenza allo sviluppo.

Lo stesso personale di SADEV conduceva e prendeva parte alle valutazioni, il cui programma era determinato dal suo Direttore Generale, sulla base di un ampio dialogo e dei suggerimenti provenienti dallo staff e dalle parti interessate sia a livello nazionale che internazionale.

Nonostante il ruolo complementare di tale agenzia rispetto all'UTV, che invece si occupa unicamente della valutazione della Cooperazione allo Sviluppo finanziata da Sida, il Ministero degli Affari Esteri svedese lo scorso anno ha annunciato la chiusura di SADEV a fine 2012.

Le ragioni che hanno condotto a tale decisione sono molteplici. Come afferma Statskontoret⁴, le grandi aspettative riposte su SADEV al momento della sua creazione non sono infatti state soddisfatte. Una delle principali critiche consiste nel fatto che la maggior parte dei rapporti prodotti dall'agenzia riguardavano i processi e l'efficienza interna, mentre nessuna valutazione è stata condotta sugli effetti dell'aiuto internazionale a causa del fatto che queste non potevano essere incluse nel bilancio dell'amministrazione di SADEV.

Infatti, il budget riservato a SADEV comprendeva 20 dipendenti, fra i quali erano inclusi 17 valutatori professionali. Il modesto numero di personale ha reso quindi possibile per SADEV di coprire solo una selezione limitata delle tematiche incluse nel più ampio mandato della Cooperazione allo Sviluppo svedese.

Inoltre, alcune delle valutazioni realizzate da SADEV sono state criticate per la loro bassa qualità e la mancanza di rilevanza. I risultati di una *review* qualitativa esterna, commissionata dal Ministero degli Affari Esteri e riguardante i rapporti pubblicati da SADEV, individuano una serie di carenze generali e sistematiche. Tali problemi possono probabilmente essere fatti ricondurre all'inadeguatezza dei processi interni di gestione, di esecuzione e di garanzia di qualità dei progetti, nonché alla mancanza di *expertise*. Di conseguenza, le valutazioni effettuate da SADEV non rappresentavano una base utile per il *learning* o l'*accountability* e tantomeno per l'elaborazione di decisioni strategiche in ambito di Cooperazione allo Sviluppo.

Infine, quando SADEV era ancora operativa, non esisteva alcun meccanismo formale che assicurasse che il governo, il Ministero degli Affari Esteri o Sida agissero conformemente ai risultati delle valutazioni dell'agenzia stessa, ciò che riduceva l'impatto della sua azione.

⁴ Statskontoret, in inglese *Swedish Agency for Public Management*, è un ente che fornisce al governo svedese informazioni volte alla revisione e alla razionalizzazione dell'organizzazione, della *governance* e dello sviluppo della pubblica amministrazione.

Sulla base delle ragioni sopraccitate, quindi, SADEV ha cessato la sua attività e ad oggi non è prevista l'istituzione di un ente incaricato della valutazione della Cooperazione allo Sviluppo svedese nel suo complesso.

La metodologia consolidata per il monitoraggio e la valutazione

Looking back, moving forward: Sida evaluation manual (Sida, 2007) è il manuale di riferimento per lo *staff* di Sida, ma anche per i *partner* dell'agenzia in ambito di Cooperazione allo Sviluppo, nonché per i valutatori indipendenti impegnati nella valutazione delle attività finanziate da Sida.

Come sancito in tale documento, che si rifà ampiamente alla Dichiarazione di Parigi del 2005 e all'ACCRA *Agenda for Action* del 2008, la valutazione è un *assessment* retrospettivo accurato e sistematico della progettazione, dell'implementazione e del risultato delle attività di sviluppo. La valutazione ha un ruolo complementare a quello del monitoraggio, che invece consiste nel *follow up* delle attività e dei risultati relativi a degli obiettivi prestabiliti.

La qualità di qualsiasi tipo di valutazione, come stabilito nel manuale *Looking back, moving forward*, si basa sui seguenti standard: *propriety standards*, volti a garantire che le valutazioni siano condotte tenendo conto dei diritti e del benessere delle popolazioni colpite; *informed consent*, ovvero il principio del consenso informato; *feasibility standards*, secondo cui la valutazione deve risultare realistica e efficiente; *accuracy standards*, che assicurano che le informazioni prodotte siano corrette, libere da falsi pregiudizi e appropriate alle problematiche trattate; *utility standards*, in conformità ai quali la valutazione deve fornire le informazioni necessarie ai suoi utilizzatori nel rispetto delle tempistiche prestabilite.

Ai sopraccitati standard qualitativi, che rappresentano le fondamenta delle valutazioni delle attività di Cooperazione allo Sviluppo ad opera di Sida e dei suoi *partner*, si aggiungono i 5 criteri enunciati nella Dichiarazione di Parigi del 2005 e nell'ACCRA *Agenda For Action* del 2008: l'efficacia, ovvero il grado di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati del progetto; l'impatto, che corrisponde al grado di estensione, nel medio-lungo periodo, dei benefici ricevuti dal *target group* ad altri soggetti, nel settore d'interesse o nella Regione o nel Paese nel suo complesso; la rilevanza, ovvero il grado di corrispondenza tra gli obiettivi e i problemi/bisogni identificati; la sostenibilità, intesa quale capacità di un progetto di continuare a garantire il flusso di benefici anche dopo la conclusione dell'aiuto diretto; l'efficienza, che stabilisce in quale modo le diverse attività trasformano le risorse disponibili nei risultati desiderati (a volte definiti come *output*) in termini di qualità, quantità e tempi.

Le fasi di valutazione degli interventi di Cooperazione allo Sviluppo di Sida e dei suoi *partner* si articolano in 5 momenti principali.

Il primo passo è rappresentato dalle considerazioni iniziali, che vede coinvolti gli attori implicati nelle attività di cooperazione, quali i *partner*, le organizzazioni donatrici e le altre parti interessate. È in questa prima fase che viene definito l'obiettivo della valutazione, che deve essere formulato in modo da specificare in che modo l'informazione fornita potrà essere impiegata. Risulta quindi necessario identificare i possibili utilizzatori della valutazione e assicurare che l'obiettivo di quest'ultima sia definito tramite un processo partecipativo che coinvolga tutti gli *stakeholder*. In seguito, allo scopo di gestire adeguatamente il processo di valutazione, è importante instaurare un'efficace cooperazione e comunicazione fra i diversi attori coinvolti.

La fase successiva consiste nella preparazione degli obiettivi della valutazione, che in generale possono essere riassunti nei seguenti punti: rivedere l'intervento selezionato per la valutazione, definire le domande alle quali questa deve rispondere, stabilire in quale misura i quesiti oggetto della valutazione possono ricevere risposta, considerare l'opzione di realizzare un pre-studio, stimare il budget totale dell'incarico, formulare i termini di riferimento per un *team* di valutatori esterni e formare una squadra di consulenti.

Il terzo *step* della valutazione prevede un esercizio di ricerca, corrispondente ad una supervisione della fase di avvio dell'*assessment*, nonché di collaborazione e di comunicazione con gli stessi valutatori. Lo studio preliminare, la cui effettuazione dovrebbe essere specificata nei *Terms of Reference*, può avere per oggetto le questioni rimanenti che possono essere di interesse nel processo di valutazione, l'interpretazione delle domande della valutazione, la metodologia per la raccolta dei dati nonché la valutazione del piano di lavoro.

Il sistema di valutazione di Sida dedica un quarto momento al *reporting* e alla divulgazione delle informazioni ottenute, che si articola nelle seguenti attività: l'esame del rapporto redatto in comparazione a quanto previsto nel contratto e la formulazione di una risposta per iscritto, con il coinvolgimento degli altri attori interessati; l'inclusione dei commenti degli *stakeholder* nel documento finale; la diffusione dei risultati della valutazione alle parti interessate, con particolare riferimento ai beneficiari; la pubblicazione del rapporto finale sul sito di Sida.

Infine, il quinto e ultimo passaggio consiste nell'assicurare che la valutazione contribuisca allo sviluppo del meccanismo di gestione delle risposte, che si rivela fondamentale al fine di garantire che le raccomandazioni siano tenute in considerazione dai dipartimenti e dalle ambasciate interessati. Un ulteriore obiettivo da raggiungere consiste nel facilitare l'impiego della valutazione quale strumento di dialogo tra Sida, i suoi *partner* della cooperazione e altri *stakeholder*.

Per quanto riguarda il settore umanitario, le valutazioni degli interventi sono realizzate da funzionari di Sida e possono essere parte del più ampio programma di valutazione dell'agenzia. Come accade per gli altri tipi di valutazione, anche quelle relative alle attività umanitarie sono soggette al processo di gestione delle risposte e i funzionari che le commissionano devono garantire che i risultati e le raccomanda-

zioni siano applicati. Il manuale delle valutazioni di Sida *Looking back, moving forward* stabilisce che le valutazioni umanitarie devono essere basate non solo sui 5 principali criteri applicabili a qualsiasi valutazione delle attività di Cooperazione allo Sviluppo (efficacia, impatto, rilevanza, sostenibilità ed efficienza), ma anche ad altri 4 sotto criteri (adeguatezza, copertura, connessione e coerenza) allo scopo di rispondere alle condizioni speciali che caratterizzano l'assistenza umanitaria. Questi 9 criteri corrispondono ai principi individuati dal DAC dell'OCSE e a quelli enunciati nel documento *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* del DAC.

Come dimostrano le ragioni che hanno portato alla chiusura di SADEV, il ruolo del monitoraggio e della valutazione non è solo quello di analizzare le *performances* degli interventi di sviluppo, ma anche quello di inserirsi nella più ampia strategia politica che caratterizza la Cooperazione internazionale allo Sviluppo della Svezia, con particolare riferimento alla povertà e alla coerenza politica delle attività condotte.

Nel 2010 sono state elaborate le più recenti linee guida relative alle valutazioni di Sida, basate sui principi del DAC, sul documento *Arbes och beslutsordning* di UTV, sul manuale di Sida *Looking back, moving forward* e su DAC *Quality Standards for Development Evaluation*. Tali linee guida sostituiscono l'antecedente politico in merito alle valutazioni di Sida e sono aggiornate annualmente quale parte del ciclo di programmazione operativa di UTV. In particolare, qualsiasi aggiornamento deve essere incluso nel Piano annuale di valutazione di Sida, che è sottoposto a decisione del Direttore Generale.

Tutte le valutazioni sono incluse infatti nel Piano annuale, coordinato dall'UTV e approvato dal Direttore Generale. Le *reviews* invece sono delle valutazioni commissionate o finanziate dai *team* di Sida e incluse nel loro proprio piano; esse si distinguono per il loro carattere operativo e sono inglobate nei processi di *decision making* delle strategie, dei programmi o dei progetti finanziati da Sida.

Le tematiche e i criteri di selezione dei progetti da monitorare⁵

I criteri di selezione dei progetti da monitorare sono stabiliti in *Strategic Evaluation Plan* di Sida, il documento strategico pubblicato ogni anno da UTV che fornisce delle informazioni a livello centrale e esecutivo sulle priorità operative dell'organizzazione.

Lo scopo del Piano annuale di valutazione non è quello di essere onnicomprensivo, ma di affrontare le tematiche principali proprie dell'attività di

⁵ Sida (2012), *Strategic Evaluation Plan*, disponibile al sito: <http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/Utv%C3%A4rdering/StrategicEvaluationPlan2012.pdf>

Sida. Per esempio, fra il 2011 e il 2012 undici valutazioni strategiche sono state raggruppate sotto tre categorie: gli attori della Cooperazione allo Sviluppo; le forme, gli strumenti e i metodi; lo sviluppo istituzionale, la *governance* e la crescita (tabella 1). I confini fra tali tematiche sono permeabili e le valutazioni possono essere fatte ricondurre a più di un tema contemporaneamente.

Tabella 1. Il Piano annuale di valutazione di Sida del 2012

Piano annuale di valutazione	2012 (pianificato)	2011 (effettuato)
Attori della Cooperazione allo Sviluppo	Sviluppo del settore privato	Dialogo politico con la società civile
		Rafforzamento delle istituzioni parlamentari
Forme, strumenti e metodi	Forme di Cooperazione allo Sviluppo	Dialogo di genere
	Analisi dei risultati in una situazione di conflitto	
Sviluppo istituzionale, <i>governance</i> e crescita	<i>Governance</i> in ambito di supporto ambientale	Sviluppo delle capacità
	<i>Empowerment</i> (economico) delle giovani generazioni	Amministrazione territoriale e <i>governance</i>
		Accesso all'elettricità per le persone povere

Fonte: nostra elaborazione sulla base di *Strategic Evaluation Plan*, Sida, 2012

In conformità agli impegni assunti a livello internazionale e nazionale e nel quadro delle raccomandazioni prodotte in seguito alla Conferenza di Busan, Sida e UTV si sono impegnate a condurre nel 2012 una serie di valutazioni sugli esiti relativi alle differenti forme di cooperazione, sul supporto allo sviluppo del settore privato dei Paesi *partner* e, infine, sull'importanza di dare vita ad una più efficiente architettura istituzionale nei Paesi beneficiari allo scopo di garantire la sostenibilità dei risultati della Cooperazione allo Sviluppo di Sida. In particolare, la gestione e il monitoraggio dei risultati sono considerate caratteristiche chiave della Cooperazione allo Sviluppo svedese, nonché dei settori di forte interesse per lo stesso governo svedese, come sancito nel *Government Bill* del 2012.

Un'altra grande tematica sulla quale Sida ritiene essenziale effettuare delle valutazioni è quella del dialogo, quale strumento strategico della cooperazione bilaterale per stabilire partenariati di lungo termine.

Oltre a specificare la strategia globale di Sida e a richiamare i requisiti elencati in *Looking back, moving forward*, il Piano annuale ridefinisce i parametri d'azione dell'organizzazione svedese. Infatti, l'ultimo *Evaluation Plan* per il 2012 enuncia

una serie di criteri da tenere in considerazione prima di condurre una valutazione: il valore economico dell'oggetto di valutazione; il valore innovativo e la replicabilità dell'oggetto di valutazione; la copertura, nella prospettiva di estendere nel lungo termine le valutazioni di Sida ad uno spettro sempre più ampio di politiche e aree tematiche, modalità d'aiuto, categorie di Paesi e regioni geografiche.

Sida ha stabilito degli ulteriori requisiti da rispettare nella selezione dei progetti da monitorare: i limiti di tempo, gli interessi in gioco, gli impegni assunti, le capacità degli *stakeholder* e degli utilizzatori finali, la "valutabilità" dell'oggetto, il bilancio costi-benefici e l'esistenza di metodi alternativi atti a generare le conoscenze desiderate.

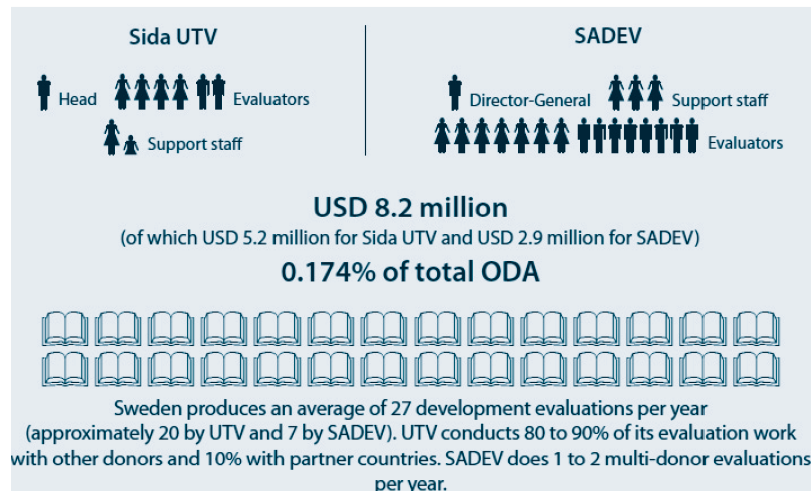
Al di là di quelli sopracitati, l'utilità rimane il criterio considerato primario per qualsiasi genere di valutazione degli interventi di sviluppo di Sida. Le valutazioni devono infatti rappresentare una fonte di conoscenza, contribuire al *decision making*, nonché migliorare i metodi di sviluppo, la definizione di politiche e strategie, il *reporting* interno o esterno, il dialogo e lo sviluppo delle competenze. Il criterio di utilità implica che le *review* e le valutazioni finanziate da Sida pongano in primo piano lo scopo per il quale esse sono intese essere impiegate dagli utilizzatori finali. Ciò richiede un approccio partecipativo al processo di valutazione: se gli utilizzatori capiscono e percepiscono in quanto propri il processo di valutazione e le raccomandazioni che ne derivano, è più probabile che essi usufruiscano adeguatamente dei risultati dello studio. È in tale ottica che Sida, nel rispetto della Dichiarazione di Parigi e ACCRA *Agenda for Action*, si impegna ad utilizzare i sistemi di *monitoring* e di valutazione propri dei Paesi di intervento, nonché a supportare questi ultimi nel processo di sviluppo della capacità di progettare, commissionare e gestire le *review* e le valutazioni.

I finanziamenti e le risorse umane allocate al monitoraggio e valutazione

Sida commissiona un numero considerevole di valutazioni: ogni anno infatti ne vengono effettuate dalle 30 alle 40.⁶ La maggior parte di queste riguarda i progetti di Cooperazione allo Sviluppo realizzate dai dipartimenti operativi di Sida, comprese le ambasciate svedesi nei Paesi *partner*. Il resto è rappresentato da studi prodotti da UTV, corrispondenti a valutazioni di più ampia portata caratterizzate da un'importanza strategica per Sida.

⁶ www.sida.se

Figura 3. Le risorse dedicate alla valutazione in Svezia



Fonte: OCSE (2010).

L'UTV conduce dall'80 al 90% delle sue valutazioni in collaborazione con altri donatori e il 10% con i Paesi *partner*. Tale dipartimento dispone di un proprio budget e di una chiara *policy* che mira a promuovere la partecipazione e il *capacity building* locali nelle valutazioni. Prima della sua dissoluzione, SADEV effettuava in media 7 valutazioni all'anno, contro le 20 di UTV (figura 3).

Nel Piano annuale del 2010, l'UTV allocava 13 milioni di corone (1,50 milioni di €) alle valutazioni, ai quali si aggiungevano 8 milioni di corone (quasi un milione di euro) per due progetti di *capacity building* nel settore delle valutazioni e 3 milioni di corone (350 mila €) per la creazione e il mantenimento di un *helpdesk* per il monitoraggio e la valutazione della cooperazione con DFID, CIDA e NZAid.⁷

Nel 2012, il costo delle valutazioni previste nel Piano annuale ammonta invece a 15 milioni di corone, pari a circa 1.800.000 €. Inoltre, l'UTV intende allocare 9,5 milioni di corone (più di 1 milione di euro) per tre progetti di *capacity building* nel campo delle valutazioni. Il budget totale si eleva a 2.800.000 €.⁸

Tenendo conto di un campione di 34 valutazioni pubblicate sul sito di Sida fra il 2003 il 2005, il budget medio per una valutazione corrisponde a 780.000 corone.⁹ Tuttavia, è importante sottolineare che l'ammontare totale delle risorse destinate ad una singola valutazione, che può variare dalle 116.000 alle 2.642.000 corone, non è direttamente legato ad una migliore o peggiore qualità dello studio in questione.

⁷ Sida (2010), *Strategic Evaluation Plan*, Sida, Stoccolma.

⁸ Sida (2012), *Strategic Evaluation Plan*, Sida, Stoccolma.

⁹ Sida (2008), *Are Sida evaluations good enough?*, Sida, Stoccolma.

Tabella 2. Il *budget* medio allocato alle valutazioni da Sida

The five most expensive evaluations in the sample		SEK
SE 04/29	Mozambique State Financial Management Project	2,642,000
SE 04/38	Sida's Work with Culture and Media	1,492,000
SE 04/14	Sida's Work Related to Sexual and Reproductive Health and Rights 1994–2003	1,160,000
SE 04/36	Life and Peace Institute's Projects in Somalia and the Democratic Republic of Congo	1,093,000
SE 03/35	Sida Support to the University Eduardo Mondlane, Mozambique	1,054,000
The five least expensive evaluations in the sample		
SE 03/05	Zimbabwe National Network of People Living with HIV/AIDS	116,000
SE 04/10	Zimbabwe Aids Network	122,000
SE 04/22	Regional Programme for Environmental and Health Research Centres in Central America	161,000
SE 04/24	National Water Supply and Environmental Health Programme in Laos	161,000
SE 05/04	Regional Training Programme in Environmental Journalism and Communication in the Eastern African Region	199,000
Average cost of evaluations in the sample		780,000

Fonte: Sida (2008), *Are Sida evaluations good enough?*, Sida, Stoccolma

La complessità, l'entità e il carattere omnicomprensivo della maggior parte delle valutazioni previste dal piano rendono complicato il ruolo dell'UTV nell'effettuare delle valutazioni strategiche. È anche per questa ragione che spesso Sida fa ricorso alle *joint evaluations*, che sono condotte in partenariato con finanziatori o altre organizzazioni. Tali valutazioni rispondono spesso ad una crescente domanda di informazioni strategiche riguardanti la Cooperazione allo Sviluppo a livello globale. Le *joint evaluations*, inoltre, garantiscono un più elevato livello di affidabilità e trasparenza della valutazione e permettono lo scambio di informazioni e buone pratiche fra le diverse agenzie/organizzazioni, la coordinazione delle risposte future nonché lo sviluppo di partenariati di lungo termine.

RACCOMANDAZIONI E CHALLENGES PER IL FUTURO

Nel documento *Are Sida evaluations good enough?* (Sida, 2008) sono state individuate una serie di raccomandazioni e *challenges* da tenere in considerazione nella valutazione degli interventi di sviluppo dell'organizzazione svedese. Innanzitutto, Sida considera importante migliorare la qualità dei rapporti individuali prodotti da valutatori esterni, attraverso una più stretta collaborazione con questi ultimi nella fase di avvio del progetto, un maggiore scambio di *feedback* e un più frequente ricorso a gruppi o comitati di riferimento che possano garantire la qualità della valutazione stessa. Inoltre, la capacità di valutazione di Sida dovrebbe essere rafforzata e

integrata in una visione più globale e strategica; sufficienti risorse finanziarie e umane per la valutazione devono essere garantite e la comunicazione riguardante i risultati delle valutazioni dovrebbe essere migliorata.

Secondo quanto stabilito dalla DAC *peer review* del 2009, la Svezia dovrebbe accrescere il livello di indipendenza dei processi di monitoraggio e di valutazione delle proprie attività di Cooperazione allo Sviluppo, soprattutto per quanto riguarda la coerenza politica di queste ultime. Il monitoraggio continua a basarsi su un'autovalutazione realizzata da ministeri individuali senza alcun esame esterno. Tale ruolo avrebbe potuto essere efficacemente svolto da SADEV (*Swedish Agency for Development Evaluation*), la quale agenzia era infatti incaricata di riferire in modo regolare al parlamento in merito ai progressi sul rispetto degli impegni assunti nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo svedese. La dissoluzione di SADEV ha rimesso quindi in primo piano la necessità di Sida di dotarsi di un organismo esterno di valutazione, incaricato di garantire la coerenza politica degli interventi di Cooperazione allo Sviluppo sia a livello nazionale che internazionale.

Infine, secondo Statskontoret (*Swedish Agency for Public Management*), Sida e SADEV nel 2012 non hanno effettuato un sufficiente numero di valutazioni relative agli effetti di lungo termine delle operazioni di Cooperazione allo Sviluppo, mentre sono state proporzionalmente allocate eccessive risorse alla valutazione dei sistemi di gestione regolare delle attività e ai processi di *governance* interna. Statskontoret afferma infatti che le valutazioni nel campo della Cooperazione allo Sviluppo non dovrebbero fornire unicamente degli strumenti di supporto ai processi e all'efficienza interna dell'organizzazione, ma dovrebbero invece concentrarsi maggiormente sugli effetti dell'aiuto internazionale allo sviluppo.

Nonostante il sistema di valutazione di Sida necessiti di taluni miglioramenti, esso rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo globale della Cooperazione allo Sviluppo svedese, ovvero la lotta alla povertà. Il sistema di valutazione di Sida favorisce infatti la *mutual accountability* fra i diversi attori coinvolti negli interventi di sviluppo, l'elaborazione di un efficace processo di *decision making* nonché la creazione di un sapere generalizzato e condiviso sulla Cooperazione internazionale allo Sviluppo.





ESPERIENZE DI M&V DI REGIONI E PROVINCE





Il monitoraggio e la valutazione dei progetti di cooperazione decentrata: il caso della Regione Veneto

Elena Pisani

Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali
Università degli Studi di Padova

IL QUADRO NORMATIVO E ALCUNI DATI DI SINTESI SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE DECENTRATA DELLA REGIONE VENETO

La Regione Veneto promuove e sostiene le attività di cooperazione decentrata allo sviluppo sin dal 1999 con l'approvazione della legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55 (BUR n. 110/1990) *"Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà"*.

L'articolo 5 comma 2 lettera b del disposto normativo attesta che rientrano tra le attività di cooperazione decentrata: *"l'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo"*. Il tema della valutazione e del monitoraggio rientra, pertanto, a titolo giuridico nelle specifiche attività di cooperazione avviate e sostenute dalla Regione Veneto, in linea con la normativa nazionale (legge 26 febbraio 1987 n. 49 *"Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo"*¹), e secondo la prassi consolidata a livello internazionale.

L'operatività della legge avviene mediante la programmazione triennale, dettagliata nella conseguente programmazione annuale. Nello specifico il Programma Triennale 2013-15 sulla Cooperazione decentrata allo sviluppo e la solidarietà internazionale² presenta, nella sua parte introduttiva, una sintesi quali-quantitativa dei dieci anni di attività di cooperazione allo sviluppo promossi dal 2001 al 2011³

¹ L'articolo 2 comma 3 lettera c della legge 49 del 1987 è stato integralmente ripreso dalla legge regionale 55 del 1999 e statuisce che nell'attività di cooperazione rientrano: *"L'impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione allo sviluppo"*. Parimenti è interessante il disposto del comma 4 del medesimo articolo 2 che stabilisce: *"Le attività di cui alle lettere a), c), d), e), f), h) del comma 3 possono essere attuate, in conformità con quanto previsto dal successivo articolo 5, anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle provincie autonome e degli enti locali"*. Pertanto anche le attività di valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo promosse a livello nazionale rientrano in tale fattispecie.

² http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=ff7a3dd7-2c8c-4772-acc4-712450dba635&groupId=51015

³ Il 2001 è stato l'anno di approvazione del primo programma triennale da parte della Regione.

dalla Regione. L'analisi delle iniziative avviate a diverso titolo (iniziative dirette, partecipate o a contributo) permette di effettuare una prima valutazione dell'attività di cooperazione avviata, affinando la possibile efficacia degli strumenti operativi proposti nel programma.

Di seguito si riportano alcuni dati sulle iniziative progettuali finanziate. I progetti implementati sono stati, nel decennio, 892 con una media di 90 progetti per anno. L'importo complessivo erogato dalla Regione Veneto per attività di cooperazione decentrata è stato pari a 26.788.907 € con una media di 2,7 milioni € annui. In anni più recenti (e precisamente dal 2009 a tutt'oggi) in virtù della persistente crisi economica, la Regione ha ritenuto opportuno contenere la spesa per l'attività di cooperazione. Ciononostante le risorse sono comunque rilevanti: nel 2012 la dotazione finanziaria approvata è di 1,3 milioni di €, sicuramente in flessione rispetto ai 3,3 stanziati nel 2008 (anno di maggiore espansione della spesa regionale per fini di cooperazione). Per il 2013 il piano annuale prevede uno stanziamento di 930 mila euro proseguendo il *trend* in flessione.

Le iniziative progettuali finanziate dalla Regione possono ricadere in tre principali tipologie:

a. *Iniziative dirette* nelle quali la Regione assume il duplice ruolo di coordinatore istituzionale e di co-finanziatore. Tramite queste iniziative la Regione implementa l'approccio di programma mediante interventi integrati e coordinati di natura complessa con obiettivi definiti e di medio/lungo periodo e sulla base di un accordo di partenariato usualmente molto articolato.

b. *Iniziative partecipate* che consistono in progetti di cooperazione internazionale decentrata realizzate in collaborazione con il Governo italiano, l'Unione Europea, le Agenzie delle Nazioni Unite e altre istituzioni o organismi operanti in ambito nazionale o internazionale.

c. *Iniziative a contributo* nelle quali l'assegnazione di finanziamenti a fondo perduto (a favore d'istituzioni private, organizzazioni non governative e associazioni di volontariato, Onlus, organizzazioni sindacali e imprenditoriali e associazioni di immigrati del Veneto) avviene tramite partecipazione ad un bando annuale che stabilisce oltre, evidentemente, i requisiti dei soggetti richiedenti e delle domande di contributo, anche i criteri di valutazione *ex ante* adottati dalla Regione.

Le diverse iniziative progettuali finanziate della Regione hanno una molteplice distribuzione geografica, in funzione delle priorità definite in fase di programmazione.

L'Africa sub-sahariana è l'area geografica di elezione dei progetti regionali (383 iniziative sul totale di 892, pari al 42,93%) segue l'America Latina (230 progetti, pari al 25,78%) e l'Europa orientale (143 progetti, pari al 16,03%). Solo in anni più recenti il continente asiatico è rientrato nelle aree prioritarie d'intervento e limitatamente al sub-continente indiano e al sud-est asiatico. Nello stesso sono stati finanziati 98 progetti (pari al 10,98% del totale dei progetti finanziati nel decennio).

Con riferimento al triennio 2009-2011, il Programma Triennale 2013-15 evidenzia che i principali settori d'intervento, con riguardo alle sole iniziative regionali dirette, sono stati:

- sanità e miglioramento della salute (37 progetti);
- formazione (37 progetti);
- progettazione, fornitura e costruzione d'impianti, infrastrutture e attrezzature (28 progetti);
- sostegno all'imprenditoria locale (26 progetti).

Si rileva che i progetti legati a iniziative dirette equivalgono a 186 nel triennio 2009-2011. Parimenti si evidenzia che le diverse aree geografiche appaiano equamente rappresentate nelle iniziative regionali dirette seguendo simili percentuali della più generale ripartizione per area di destinazione sopra indicata.

Con riguardo alle sole iniziative a contributo i principali settori d'intervento corrispondono a: sanità (18 progetti) e istruzione primaria (8 progetti). L'area geografica prioritaria è l'Africa con 55 progetti finanziati sul totale delle 64 iniziative a contributo.

IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEI PROGETTI DI COOPERAZIONE DECENTRATA NELLA REGIONE VENETO

Il processo di valutazione nella Regione Veneto si dipana nell'intero ciclo di vita del progetto. A tale riguardo le classiche fasi della valutazione *ex ante*, *in itinere*, finale ed *ex post* sono normalmente attuate nella prassi regionale sia per le iniziative a contributo che per le iniziative dirette.

Valutazione *ex ante* nei progetti regionali a contributo

Le proposte di finanziamento presentate dei diversi attori della cooperazione operanti a livello regionale (sia con una propria sede legale che con una propria sede operativa) sono vagliate in funzione della loro ammissibilità⁴ al finanziamento e

⁴ L'ammissibilità al finanziamento si fonda sui seguenti requisiti di progetto:

- (1) conformità al Programma triennale e dal Piano annuale;
- (2) natura consortile, ovvero il progetto deve essere presentato da almeno tre soggetti (un ente capofila privato, un *partner* pubblico in Veneto, un *partner* pubblico o privato) nel Paese di destinazione del progetto;
- (3) presentazione della domanda di contributo entro i 30 giorni dalla data di pubblicazione del bando sul BUR;
- (4) assenza della finalità di lucro;
- (5) ogni soggetto capofila non potrà presentare più di un singolo progetto;
- (6) le iniziative non devono essere già concluse al momento della presentazione delle domanda;
- (7) sono ammissibili progetti con un costo progettuale pari almeno a 20.000 €.

valutate sulla base di specifici criteri (partenariato, priorità geografiche, strategia d'intervento, tipologia d'intervento, area tematica-Paese, elementi di plusvalore, sede legale del richiedente). Nello specifico i criteri sono dettagliati in sotto-criteri ai quali può essere dato un punteggio (entro un *range* minimo-massimo), oppure la mancata ottemperanza allo specifico sotto-criterio assegna un valore pari a zero allo stesso.

Tabella 1. Criteri di valutazione *ex ante* delle iniziative a contributo definiti dalla Regione Veneto

Criteri	Sotto-criteri	Punti
Partenariato	Networking (<i>partner</i> in Italia e nel Paese di destinazione)	Max. 2
	Networking nell'area d'intervento	1
	Coinvolgimento attivo d'immigrati	1
	Mobilizzazione di risorse finanziarie del partenariato	Max. 2
Priorità geografiche	Africa Sub Sahariana	2
	Mediterraneo e Medio Oriente	1
	Asia, limitatamente al Subcontinente indiano e al Sud Est asiatico	2
	America Latina	1
	Europa Sud Orientale e Repubbliche ex Sovietiche	1
	Interventi a favore delle donne	1
Strategia d'intervento	Area tematica	Max. 2
	Impiego di risorse umane locali	Max. 2
	Implementazione dell'intervento prevalentemente nel Paese beneficiario	Max. 1
	Miglioramento delle condizioni igieniche e accesso all'acqua potabile	5
Tipologie di intervento	Tutela dell'ambiente	5
	Interventi per la costruzione, il mantenimento, l'ampliamento, l'ammodernamento di opere di vario tipo (es. civili, industriali, idrauliche, infrastrutturali)	4
	Istruzione e formazione	4
	Interventi in ambito socio-sanitario	4
	Sviluppo del settore primario e secondario	4
	Progetto multisettoriale	4
	Basso sviluppo	2
	Medio sviluppo	1
	Completezza e precisione della domanda	1
	Chiarezza e coerenza del progetto	1
Area tematica/Paese	Precisione contabile del piano economico e coerenza con la descrizione progettuale	1
Elementi di plusvalore		
Sede legale del richiedente	Veneto	1

Fonte: Piano Annuale 2013

L'analisi delle diverse proposte sulla base della precedente griglia di valutazione consente di stilare la graduatoria e, conseguentemente, di definire l'elenco dei possibili beneficiari. Resta comunque salva la possibilità da parte della Regione di modificare, in fase d'istruttoria, alcune delle voci di spesa elencate se considerate non conformi a specifici criteri di costo definiti nel bando. Questo evidentemente può liberare delle risorse che consentono di finanziare un numero maggiore di progetti rispetto al *budget* disponibile.

Valutazione ex ante delle iniziative regionali dirette

Con riferimento alle iniziative regionali dirette – laddove la Regione assume il ruolo di coordinatore istituzionale e di ente co-finanziatore dell’iniziativa – è ormai consolidata la prassi di pubblicare un avviso all’inizio di ogni anno in cui i potenziali *partner*, aventi natura giuridica pubblica e che intendano assumere il ruolo di capofila di una iniziativa, presentano una scheda di sintesi da proporre alla Regione. Le proposte sono successivamente vagliate in funzione dei seguenti criteri di valutazione:

1. progetti di durata pluriennale già finanziati nelle precedenti annualità e in previsione di scadenza per l’anno in corso;
2. nuovi progetti aventi durata massima biennale;
3. co-finanziamento da parte dei *partner* progettuali superiore al minimo obbligatorio del 10%;
4. qualificato partenariato progettuale in Italia e/o nel Paese di destinazione dell’intervento, che migliori la natura consortile minima obbligatoria;
5. incidenza intervento proposto sulla base degli indici di sviluppo pubblicati nell’Human Development Report;
6. data di presentazione della proposta di progetto.

Le proposte sono inoltre valutate in funzione del particolare ambito d’intervento (sanità, tutela del territorio, sviluppo economico del territorio, ambito sociale-culturale) e, se accettate, saranno pubblicate nel Piano annuale e conseguentemente implementate.

Valutazione in itinere, finale ed ex post

Il vero punto di verifica di una qualsiasi iniziativa di cooperazione è rappresentato dalle valutazioni *in itinere*, finale ed *ex post*. In queste fasi del ciclo del progetto emergono le vere criticità legate all’implementazione: dalla verifica sulla corretta scelta del partenariato⁵, ai rischi più diversi (economici, finanziari, climatici, ambientali, politici, ecc.) che possono mettere a repentaglio le attività progettuali o che in parte limitano il loro raggiungimento. Evidentemente la sotto-realizzazione delle attività si traduce in minori risultati conseguiti o conseguibili e, pertanto, in un più limitato raggiungimento di obiettivi specifici e generali. Tutto questo necessaria-

⁵ Si può statuire che uno degli obiettivi che l’ente finanziatore persegue mediante la valutazione è di comprendere se le difficoltà incontrate nella realizzazione del progetto siano da ascrivere a fattori non dipendenti dalla volontà del partenariato coinvolto o se, invece, siano strettamente legate a una specifica responsabilità dello stesso. La linea di discriminare tra queste due diverse ipotesi, specie in contesti caratterizzati da incertezza, insicurezza ed instabilità, può essere estremamente labile. Sta proprio al buon valutatore comprendere appieno le dinamiche che si sono sviluppate nel progetto al fine di verificare la capacità dello stesso di determinare l’auspicato miglioramento.

mente si traspone in una limitata capacità (o, nei casi più gravi, incapacità) del progetto di soddisfare i bisogni espressi dalla popolazione locale, con conseguente spreco di risorse pubbliche.

La valutazione non è un'operazione semplice e richiede una notevole esperienza professionale nella fattiva realizzazione di progetti. La previa "palestra" nella progettazione e nell'implementazione permette al valutatore esterno di acquisire quelle abilità e capacità necessarie ad analizzare il contesto, individuare le criticità e suggerire (nel caso di una valutazione *in itinere*) le necessarie correzioni e/o miglioramenti che possono aiutare lo *staff* locale a raggiungere gli obiettivi del progetto. In questo senso il valutatore è un facilitatore dei processi necessari al buon esito dell'iniziativa progettuale.

Nel caso invece della valutazione finale, l'obiettivo del valutatore consiste nel comprendere se il progetto sia riuscito a produrre quei risultati attesi che nel loro sinergico interagire consentano di creare le condizioni per un fattivo cambiamento delle condizioni di vita della popolazione beneficiaria. Mentre, in sede di valutazione *ex post*, l'obiettivo è comprendere quanto le attività progettuali possano proseguire in assenza di finanziamento esterno e di verificare se il cambiamento promosso dal progetto si sia effettivamente "sedimentato" nell'azione quotidiana della popolazione.

Lo sguardo del valutatore è quindi diverso nelle varie ipotesi valutative e conseguentemente la sua azione operativa.

Perché è necessario stabilire un metodo di valutazione, anche a livello decentrato?

Stabilire un metodo significa definire un sistema quanto più oggettivo possibile che permetta ai proponenti delle azioni progettuali di conoscere fin da subito su quali criteri la loro azione verrà vagliata. I criteri evidentemente sono solo lo strumento operativo e necessario per porsi dei quesiti ritenuti rilevanti in relazione alla specifica fase del ciclo di vita di un progetto, consentendo di verificare e di orientare al meglio l'azione di chi opera sul campo. Grazie alla definizione di un metodo, la possibile arbitrarietà della valutazione è necessariamente contenuta.

Stabilire un metodo ha anche una funzione formativa-educativa. Definire un linguaggio tecnico, dei criteri, degli indicatori o più semplicemente delle buone pratiche significa formare gli operatori dello sviluppo a una nuova modalità operativa e di lavoro. Significa elevarne la professionalità in linea con *standard* ormai consolidati a livello internazionale. Questo tema appare di particolare importanza nella Regione Veneto certamente caratterizzata da un vivo tessuto associativistico e da un forte spinta umanitaria ma, forse, carente di un'adeguata professionalità sui temi della cooperazione internazionale.

Stabilire un metodo significa "fare chiarezza" in modo democratico su quanto è in corso d'opera o è accaduto nel progetto. Significa apprendere lezioni e limitare, conseguentemente, i futuri possibili errori. Quest'aspetto riguarda necessariamente tutti gli attori coinvolti nell'iniziativa progettuale, assicurandone quindi la parteci-

pazione, che dovrebbe essere pratica consolidata nella normale operatività del progetto (cosa non sempre scontata).

Stabilire un metodo significa definire una prassi di comunicazione con il pubblico sui risultati della valutazione, in modo da informare, fare conoscere e, alla fine, creare una cultura della valutazione non solo tra gli operatori dello sviluppo, ma anche nella società nel suo complesso.

È da rilevare che la Regione Veneto ha avviato sin dal 2006 la “verifica *in loco*” delle azioni progettuali. Nel Piano annuale 2013 si evince che dal 2006⁶ al 2012 sono stati valutati 30 progetti (corrispondenti a 57 annualità progettuali) sia nell’ambito delle iniziative dirette che di quelle a contributo nelle diverse aree geografiche d’intervento. Molto spesso la singola scheda di valutazione include due valutazioni (ad esempio la valutazione *ex post* di un progetto finanziato e già concluso e la valutazione *in itinere* di un progetto che è in corso d’implementazione).

La metodologia di monitoraggio e valutazione si basa su di un *format* predisposto nel 2006 da un gruppo di ricerca dell’Università di Padova che proponeva criteri, quesiti e indicatori per la valutazione *in itinere*, finale ed *ex post* delle iniziative di cooperazione decentrata.

L'APPLICAZIONE DELLA METODOLOGIA DA PARTE DELLA REGIONE VENETO

Per le attività di valutazione la Regione Veneto utilizza delle schede di valutazione e diversi valutatori interni alla Regione; si tratta quindi di una valutazione interna svolta da funzionari della Direzione Relazioni Internazionali.

Le schede di valutazione sono organizzate secondo le specifiche definite nella tabella 2. Nella parte iniziale della scheda si descrivono i dati di sintesi del progetto (titolo, composizione del partenariato, paese e località d’intervento, settore d’intervento, durata dell’iniziativa progettuale e tipologia di valutazione). Nella seconda parte si specifica nel dettaglio la logica d’intervento proposta nel progetto (strutturazione in obiettivi generali e specifici, la conseguente disanima delle diverse attività e il loro cronogramma, e infine i risultati attesi).

⁶ La valutazione della Regione Veneto è iniziata nel 2006, ma i primi progetti valutati attestano come anno di avvio delle attività il 2003. Pertanto l’arco temporale oggetto di valutazione si estende tra il 2003 ed il 2012.

Tabella 2. Scheda di valutazione delle iniziative di cooperazione decentrata della Regione Veneto

Capitoli	Contenuto	In itinere	Ex post
Dati di sintesi del progetto	Titolo del progetto Partner progettuali Paese e località d'intervento Tipologia dell'azione di cooperazione Durata del progetto		
Descrizione di dettaglio dell'iniziativa progettuale	Tipologia di valutazione Presentazione del progetto Strategia d'intervento: obiettivi generali e specifici Attività e cronogramma Note di specifica in caso di difformità tra atteso e realizzato Risultati attesi Note di specifica su eventuali scostamenti tra atteso e realizzato Piano finanziario del progetto	X	X
Valutazione	Analisi di rilevanza - Descrizione della situazione ex ante - Rispetto agli obiettivi individuati verificare la coerenza con il contesto di riferimento e con il budget disponibile Analisi di efficienza - Risultati previsti e raggiunti nei tempi programmati - Distribuzione delle risorse finanziarie stanziare Analisi di efficacia - Risultati attesi/raggiunti (rispetto a selezionati obiettivi) Analisi d'impatto - Effetti reali e possibilmente prevedibili nel lungo periodo rispetto agli interventi attuati - Ostacoli e variazioni nell'effettuazione degli interventi determinate dal contesto Analisi di sostenibilità - Capacità dell'iniziativa di riprodursi nel tempo Eventuali note conclusive e annesso fotografico	X	X
Annessi			

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Veneto

Segue la vera parte di valutazione strutturata nei seguenti punti e sottopunti:

1. **analisi di rilevanza**, (i) coerenza tra obiettivi del progetto e bisogni espressi dalla popolazione (ii) coerenza tra *budget* e obiettivi del progetto;
2. **analisi di efficienza**, (i) corrispondenza tra risultati previsti e risultati raggiunti nei tempi programmati (ii) distribuzione delle risorse finanziarie stanziare;
3. **analisi di efficacia**, (i) corrispondenza tra risultati attesi e risultati raggiunti rispetto agli obiettivi che sono stati prefissati;
4. **analisi d'impatto**, (i) effetti reali o prevedibili di lungo periodo (ii) eventuali ostacoli o variazioni determinate dal contesto;
5. **analisi di sostenibilità**: verifica della capacità dell'iniziativa di riprodursi nel tempo.

Evidentemente i diversi criteri di valutazione attestano un maggiore o minore potenziale informativo riguardo a specifiche tipologie di valutazione. Nel caso della valutazione *in itinere* i criteri della rilevanza, efficienza ed efficacia presentano un maggiore potere esplicativo rispetto ai criteri d'impatto e sostenibilità che, invece, si prestano maggiormente ad offrire utili indicazioni nel caso di una valutazione *ex post*.

L'analisi dei dati

Il campione delle iniziative valutate rispetto al totale dei progetti finanziati è composto da 30 progetti che sono stati attuati tra il 2003 ed il 2012 e che possono essere sia di natura annuale che pluriennale. In particolare dei 30 progetti, 14 sono annuali, 9 sono biennali, 7 triennali e 1 è quadriennale. L'Africa è l'area geografica di maggiore destinazione delle iniziative progettuali (14), segue l'America Latina (8), l'Europa dell'Est e il Vicino Oriente⁷ (8) e l'Asia (1) (cfr. tabella 3).

Tabella 3. Iniziative annuali e pluriennali valutate: disaggregazione geografica (2003-2012)

Iniziative	Africa	America Latina	Europa dell'Est	Asia	Totale
Annuali	8	1	5	0	14
Pluriennali (2 anni)	2	6	1	0	9
Pluriennali (3 anni)	4	1	2	0	7
Pluriennali (4 anni)	0	0	0	1	1

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Veneto

Le 30 iniziative progettuali si articolano in 57 annualità progettuali, per le quali la Regione ha emesso altrettanti decreti di attuazione e ha predisposto altrettante schede di valutazione. Le analisi che seguono faranno riferimento allo specifico parametro delle annualità progettuali, più che alla ripartizione tra progetti annuali e pluriennali.

A tale riguardo è interessante osservare la ripartizione dei progetti valutati tra iniziative regionali dirette e a contributo. La tabella 4 dettaglia le due diverse ipotesi con riferimento alle aree geografiche oggetto d'intervento: la maggior parte delle iniziative valutate (93%) appartengono alla categoria delle iniziative regionali dirette, mentre quelle contributo sono una parte decisamente minoritaria (7%).

Tabella 4. Tipologie delle iniziative valutate: disaggregazione geografica (2003-2012)

Tipologia iniziative	Africa	America Latina	Europa dell'Est	Asia	Totale
(i) Dirette	21	15	13	4	53
(ii) A contributo	3	1	0	0	4
Totale	24	16	13	4	57

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Veneto

Delle iniziative regionali considerate è interessante anche osservare la numerosità del partenariato. Nel caso del partenariato italiano il numero di attori coinvolti oscilla

⁷ Nelle tabelle la voce "Europa dell'Est" fa riferimento ai progetti finanziati sia in Europa che nel Vicino Oriente.

tra 1 a massimo 7 attori, nel caso del partenariato nei PVS il *range* varia da 1 a 8. Disaggregando il dato a livello di singola area geografica non si osservano particolari variazioni nella numerosità del partenariato. Evidentemente i soggetti *partner* appartengono alle tipologie elencate nella normativa regionale ovvero: enti locali, istituzioni pubbliche e private, università, organizzazioni non governative ed associazioni di volontariato, Onlus, organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, associazioni di immigrati del Veneto.

Riguardo alle tipologie di valutazioni realizzate, le stesse sono valutazioni *in itinere* in 23 casi e in 34 casi valutazioni *ex post* (cfr. tabella 5). Disaggregato il dato per singola area geografica, si osserva la seguente distribuzione: l'Africa e l'America Latina attestano la medesima percentuale di valutazioni *ex post* sul totale delle valutazioni realizzate (62,5%), mentre Europa dell'Est e il Vicino Oriente segnano una maggiore attenzione verso la valutazione *in itinere* (53,8%) e, infine, l'Asia verso la valutazione *ex post* (75%).

Tabella 5. Tipologie delle valutazioni realizzate: disaggregazione geografica (2003-2012)

Tipologia delle valutazioni	Africa		America Latina		Europa dell'Est		Asia		Totale
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	
(i) <i>In itinere</i>	9	37,5	6	37,5	7	53,8	1	25,0	23
(ii) <i>Ex post</i>	15	62,5	10	62,5	6	46,2	3	75,0	34
Totale	24	100,0	16	100,0	13	100,0	4	100,0	57

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Veneto

Le risorse finanziarie assegnate alle diverse iniziative progettuali oggetto di valutazione sono evidenziate nella tabella 6. Si osserva che il contributo percentuale medio della Regione per area varia dal 41,08% dei costi totali di progetto nel caso dell'Europa dell'Est e del Vicino Oriente, all'81,08% nel caso dell'Asia. L'Africa e l'America Latina attestano percentuali del 53,52% e del 48,08% rispettivamente.

Tabella 6. Risorse finanziarie assegnate alle iniziative progettuali valutate: disaggregazione geografica (2003-2012)

Risorse finanziarie:	Africa	America Latina	Europa dell'Est	Asia	Totale
Finanziamenti regionali (euro)	882.755	373.678	330.000	300.000	1.886.433
Costi totali dei progetti (euro)	1.649.531	776.338	803.241	370.024	3.599.134
Finanziamento regionale (%)	53,52%	48,13%	41,08%	81,08%	52,41%

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Veneto

Infine analizzando i dati per specifico settore d'intervento si osserva la disaggregazione riportata in tabella 7. Si precisa che i dati della tabella riportano il primo settore d'intervento indicato dal proponente nel progetto. È da rilevare che

ogni proponente può specificare fino a massimo tre settori per ogni iniziativa. Usualmente il primo settore indicato nella scheda è il più importante dei tre segnati.

Tabella 7. Principali settori d'intervento dei progetti valutati: disaggregazione geografica (2003-2012)

Settore d'intervento principale	Africa	America Latina	Europa dell'Est	Asia	Totale
Interventi in ambito sanitario o comunque volti al miglioramento delle condizioni di salute	9	0	0	0	9
Progettazione, fornitura, costruzione d'impianti, attrezzature e infrastrutture	9	5	2	0	16
Interventi per il miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia	4	0	0	0	4
Programmi di formazione	1	9	5	0	15
Progetti di sviluppo integrato	1	2	0	0	3
Sostegno a iniziative di consulenza e predisposizione di progetti di fattibilità	0	0	0	4	4
Fornitura di servizi	0	0	6	0	6
Totale	24	16	13	4	57

Fonte: ns, elaborazione su dati Regione Veneto

Principali risultati della valutazione

La tipologia di valutazione realizzata dalla Regione con riguardo ai specifici criteri e alle conseguenti analisi è essenzialmente di tipo qualitativo, rendendo quindi non fattibile un'analisi quantitativa di sintesi delle 30 iniziative valutate. L'analisi qualitativa ha comunque il pregio di dettagliare specifiche problematiche che difficilmente potrebbero emergere da un uso esclusivo dello strumento quantitativo. Si è, pertanto, ritenuto opportuno evidenziare i principali elementi di criticità che sono emersi nell'analisi valutativa e che possono essere di particolare interesse per orientare le future attività di cooperazione della Regione.

(i) **Criticità legate alla terminologia applicata nei progetti:** da un'analisi comparata delle schede di valutazione e, in particolare, alla sezione della logica d'intervento si osserva come la terminologia della progettazione è utilizzata in modo molto difforme nei diversi progetti. In alcuni progetti si palesano obiettivi generali che sarebbero più coerenti con quanto, a livello internazionale, è normalmente attribuito agli obiettivi specifici e molto spesso gli obiettivi specifici riportati nei progetti sono molto più assimilabili ai risultati attesi o, addirittura, a singole attività. Evidentemente tutto questo comporta una notevole difficoltà in termini di valutazione. La non coerente definizione dell'oggetto di valutazione (sia esso un obiettivo generale o un obiettivo specifico, un risultato o un'attività) non facilita un'ideale attività di valutazione poiché l'oggetto e i nessi causali tra le diverse parti della logica d'intervento appaiono sfuocati e, conseguentemente, i criteri pertinenti allo specifico livello di analisi sono difficilmente applicabili. Il valutatore dovrebbe quindi

cercare di ricostruire la logica d'intervento secondo quanto internazionalmente convenuto. Il problema potrebbe essere ovviato se la Regione approntasse, come fatto per l'attività di valutazione, anche una propria specifica manualistica per l'attività di progettazione con esempi di progetti nei diversi settori d'intervento e per le diverse aree geografiche. Questo permetterebbe di elevare anche le capacità di progettazione dei diversi attori presenti nel territorio, migliorando anche la loro capacità d'individuare i problemi nei diversi ambiti territoriali dei Paesi in via di sviluppo e di proporre idonee soluzioni individuate in sinergia con i beneficiari.

(ii) **Analisi di rilevanza.** Nella metodologia proposta per la valutazione delle iniziative decentrate di cooperazione si specifica che la rilevanza rappresenta il grado in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo sono coerenti con:

- a. le esigenze dei beneficiari specificate nella parte di analisi del contesto dei progetti;
- b. i bisogni di un Paese definiti, ad esempio, nei *Country Strategy Papers* (CSPs)⁸ dell'Unione Europea o nei *Poverty Reduction Strategies Papers* (PRSPs)⁹ che dettagliano gli obiettivi di sviluppo ritenuti prioritari dai diversi attori governativi e non governativi dello specifico Paese di destinazione dell'aiuto. In una logica di cooperazione decentrata di notevole aiuto potrebbero essere i programmi di sviluppo adottati a scala sub-nazionale (regionale, provinciale, ecc.) e presenti in molti Paesi;
- c. le priorità globali definite nell'agenda internazionale della cooperazione allo sviluppo;
- d. le politiche dei *partner* e dei finanziatori che, nel caso della Regione Veneto, si traducono nella programmazione triennale e annuale, e dei soggetti *partner*.

I diversi punti sopra evidenziati possono corrispondere ad altrettanti indicatori che i valutatori regionali possono sviluppare per l'analisi della rilevanza dei progetti. La definizione di un *set* predefinito d'indicatori faciliterebbe notevolmente una valutazione quantitativa del criterio della rilevanza¹⁰ e limiterebbe la soggettività del valutatore nell'esprimere il proprio giudizio di valutazione, facilitando nel contempo un'analisi comparata tra le diverse iniziative. Specificare inoltre *a priori* i criteri di valutazione e i relativi indicatori aiuterebbe notevolmente ad approntare proposte progettuali di migliore qualità, maggiormente in linea con i più recenti

⁸ http://eeas.europa.eu/sp/index_en.htm

⁹ <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>

¹⁰ Un esempio può chiarire la presente argomentazione. Un possibile quesito di valutazione in relazione al criterio di rilevanza potrebbe essere: "Secondo l'opinione dei destinatari mediante il progetto finanziato i bisogni espressi sono stati soddisfatti: per nulla (0), in modo sufficiente (1), abbastanza (2), molto (3), totalmente soddisfatti (4). Specificare il perché: _____". Un simile quesito potrebbe essere proposto non solo in relazione ai bisogni ma anche in relazione ai diversi punti in cui si struttura il criterio della rilevanza. Questo necessita pertanto lo svolgimento di una valutazione di natura partecipativa, in quanto il quesito apre il confronto e un dialogo costruttivo su quello che è stato fatto, su come è stato fatto e sulle criticità emerse.

sviluppi del settore della cooperazione e con una più approfondita analisi dei contesti locali. Dall'analisi dei diversi progetti valutati dalla Regione Veneto quest'ultimo aspetto appare alquanto debole. Spesso si riportano dati statistici del contesto nazionale, con una limitata attenzione verso i dati di sintesi dello specifico contesto territoriale ove l'intervento si colloca. Vero è che le statistiche a livello locale spesso non sono disponibili, a volte sono poco attendibili, a volte sono datate, a volte sono disponibili dietro pagamento, ecc. Nei casi di limitata disponibilità dei dati si dovrebbe approntare un'adeguata indagine, svolta dagli operatori *in loco*, che dia una chiara visione (anche quantitativa) della dimensione del problema e dei collegati bisogni che s'intendono soddisfare tramite l'iniziativa progettuale.

(iii) **Analisi di efficienza.** L'efficienza rappresenta la misura dell'economicità con cui le risorse (fondi, competenze tecniche, tempo, ecc.) sono convertite in risultati. Mediante il criterio di efficienza si deve valutare la relazione "input-attività" e la relazione "attività-risultati" del progetto. La scheda di valutazione propone al riguardo due possibili sotto criteri di valutazione dell'efficienza: (a) risultati previsti e raggiunti nei tempi programmati, (b) distribuzione delle risorse finanziarie stanziare. Dalla lettura delle diverse schede si evince come l'attenzione posta dai valutatori sia stata verso l'analisi della relazione tra quanto previsto e quanto realizzato, aspetto evidentemente di centrale importanza. In particolare si verificano le attività e il cronogramma e si dettaglia se ogni singola attività progettuale sia stata realizzata nei luoghi e nei tempi convenuti (il giudizio è espresso su scala dicotomica: sì-no). Inoltre sono inserite delle note di commento che specificano gli eventuali scostamenti. Per quanto invece riguarda i risultati attesi si è verificato se gli stessi siano stati raggiunti così come previsto nel progetto. Anche in questo caso sarebbe possibile predisporre degli indicatori che sintetizzano l'intera informazione in un semplice numero.¹¹ Il dato quantitativo potrebbe poi essere dettagliato da informazioni qualitative. Dalla lettura delle diverse schede emergono i "classici" aspetti problematici che determinano lo slittamento delle attività progettuali (1. mancato rispetto delle tempistiche nell'assegnazione dei fondi, 2. mancato accordo tra le parti in fase di attuazione dell'iniziativa, 3. difficoltà di reperire i prodotti necessari alla realizzazione del progetto *in loco*, 4. disguidi legati ad eventi eccezionali e non prevedibili, 5. situazione *in loco* verificata difforme rispetto a quanto descritto nel progetto, ecc.). Il secondo sotto-criterio relativo alla distribuzione delle risorse finanziarie è stato tradotto, in sostanza, come analisi della percentuale di distribuzione delle risorse tra le diverse voci di bilancio, ponendo particolare attenzione alle risorse che sono

¹¹ Se ad esempio un progetto prevede un elenco di 5 attività di cui ne sono state effettivamente realizzate 4 (verificate in fase di valutazione *ex-post*) tale rapporto (4/5) si traduce in una percentuale di raggiungimento dell'80%. L'indicatore potrebbe essere dettagliato ulteriormente considerando non solo la numerosità delle attività realizzate ma anche il loro costo. Una simile analisi potrebbe essere fatta anche in relazione ai risultati. La comparazione finale tra i due indicatori permetterebbe di giungere a una migliore comprensione della relazione tra attività e risultati del progetto.

state assegnate *in loco* e loro congruità verificata *in itinere* o *ex post* rispetto al bilancio iniziale. Anche questo sotto-criterio potrebbe essere tradotto in un indicatore numerico. È interessante rilevare che la Regione ha sovente verificato che parte delle risorse finanziarie che dovevano – in linea di principio – sostenere il lavoro degli operatori locali, sono state invece dirottate verso altre voci di bilancio, riducendo la possibile efficienza (ma anche l'impatto) del progetto *in loco*. Forse questo sotto-criterio potrebbe essere anche utilizzato, con una diversa declinazione, nell'analisi di efficacia poiché distogliere risorse dalla loro destinazione originaria (che in fase preliminare era stata valutata come la più efficace oltre che la più efficiente) limita necessariamente la capacità del progetto di raggiungere i propri risultati e conseguentemente i propri obiettivi.

(iv) **Analisi di efficacia.** L'efficacia è definita come la misura in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo (in modo particolare gli obiettivi specifici), tenuto conto della loro importanza relativa, sono stati raggiunti o si prevede che possano essere raggiunti. Nell'analisi di efficacia la relazione principale oggetto di analisi è quella tra "risultati attesi e obiettivo specifico del progetto". Dall'esame delle schede di valutazione è da rilevare che proprio nell'analisi di efficacia emergono le criticità espresse al punto (i). Di fatti in alcune schede progettuali a volte si fa riferimento alla relazione attività-risultati (che rientra invece nel criterio di efficienza), altre volte si fa riferimento alla relazione risultati-obiettivi (che è propria dell'efficacia).

(v) **Analisi d'impatto.** L'impatto corrisponde agli effetti a lungo termine positivi o negativi, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo. Nelle schede regionali l'analisi d'impatto è usualmente proposta nell'ambito delle valutazioni *ex post*. È da rilevare la difficoltà, per i valutatori regionali, di realizzare una vera e propria analisi d'impatto sulla base di una breve visita che si svolge usualmente nell'arco di poche ore, dove evidentemente l'attenzione è posta anche sugli altri criteri di valutazione. Usualmente la valutazione d'impatto richiederebbe una visita *in loco* di 1-2 settimane vagliando attentamente l'azione progettuale e sottoponendo dei questionari per verificare i dati *ex ante* ed *ex post* e valutando lo scenario con progetto e senza progetto, determinandone quindi l'impatto. Ovviamente le osservazioni proposte nelle schede non possono che essere di natura qualitativa e necessariamente legate alle specifiche opinioni degli intervistati. Sarebbe opportuno che la Regione affidasse a un valutatore esterno una vera e propria analisi d'impatto d'iniziativa selezionate. Di sicuro interesse sarebbe la valutazione d'impatto delle iniziative partecipate. In questo caso una valutazione congiunta con gli altri enti finanziatori sarebbe in linea con i principi di valutazione proposti dal *Development Assistance Committee* (DAC).

(vi) **Analisi di sostenibilità.** La sostenibilità rappresenta la continuità dei benefici prodotti da un intervento di sviluppo dopo la sua conclusione. La probabilità di ottenere benefici di lungo periodo. La resistenza al rischio dei flussi di benefici netti nel corso del tempo. Nelle schede di valutazione la sostenibilità è stata analizzata come possibilità dell'iniziativa di riprodursi nel tempo. Anche questa analisi si

fonda su opinioni espresse dai beneficiari nel corso delle visite di valutazione, rilevando se il progetto ha determinato un cambiamento non solo nelle azioni concrete, ma soprattutto nella “mentalità” delle persone e se tale cambiamento sia valutato positivamente dalla stessa popolazione.

CONCLUSIONI

La Regione Veneto ha avviato l'attività di valutazione delle proprie iniziative di cooperazione decentrata mediante una metodologia che è in linea con la prassi internazionale. Sono stati valutati 30 progetti corrispondenti a 57 annualità progettuali sulla base dei criteri di rilevanza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità e implementati tra il 2003 ed il 2012. I risultati dell'azione valutativa sono incoraggianti anche se, a giudizio di chi scrive, sarebbe opportuno rafforzare alcuni aspetti di seguito descritti.

- a) Predisporre una manualistica sulla progettazione delle iniziative di cooperazione decentrata della Regione Veneto, in modo da migliorare la qualità delle proposte progettuali, sviluppare la capacità di progettazione dei diversi attori regionali e facilitare la conseguente attività di valutazione e di auto-valutazione.
- b) Impiegare sistematicamente, nelle future valutazioni, indicatori quali-quantitativi in modo da limitare il possibile rischio di soggettività.
- c) Rielaborare le schede progettuali in un “Rapporto sulla valutazione delle iniziative di cooperazione decentrata della Regione Veneto” proponendo un'analisi circostanziata delle azioni di cooperazione del decennio e i principali risultati che emergono dalle valutazioni realizzate. Tale proposta appare fattibile, sotto il profilo quantitativo, con riguardo ai criteri di rilevanza, efficienza ed efficacia, mentre per i criteri d'impatto e sostenibilità si potrebbe proporre un'analisi qualitativa delle osservazioni raccolte dai valutatori nel corso delle diverse visite. Il rapporto dovrebbe essere poi pubblicato sul sito della Regione Veneto in ottemperanza al principio di diffusione e retroazione delle lezioni apprese che è proprio dell'attività valutativa.
- d) L'affidare a valutatori esterni la valutazione d'impatto di selezionate iniziative progettuali con particolare attenzione alle iniziative partecipate, promuovendo valutazione congiunte, secondo le raccomandazioni dell'OECD.

Riferimenti bibliografici

Legge 26 febbraio 1987, n. 49. “Nuova Disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo”. GU n. 49 del 28.02.1987. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1987-02-26;49>

Legge regionale del 16 dicembre 1999, n. 55 (BUR n.110/1999) “Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”.

<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/1999/99lr0055.html?numLegge=55&annoLegge=1999&tipoLegge=Alr>

Pettenella, D., Pisani, E., (2006) “La valutazione dei progetti nella Cooperazione allo Sviluppo”. Collana “I Percorsi dello Sviluppo” a cura di Bosello, F. Padova: CLUEP.

Regione del Veneto (2013) “Programma Triennale 2013-15. Cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale”

http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=ff7a3dd7-2c8c-4772-acc4-712450dba635&groupId=51015

Regione del Veneto (2013) “Piano annuale 2013 degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale”. Giunta Regionale del Veneto. Segreteria generale della programmazione. Direzione Relazioni Internazionali.

http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=1f2d170c-e0f9-4f3d-a279-aabb42b3c863&groupId=51015

La valutazione del programma FOSEL - formazione per lo sviluppo economico locale in Argentina

Bernardo Notarangelo, Valeria Vitali

Servizio Mediterraneo, Regione Puglia

INTRODUZIONE

Nato da un'iniziativa delle Regioni Italiane, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, il Programma FOSEL - Formazione per lo Sviluppo Economico Locale in Argentina, rappresenta un importante progetto di cooperazione bilaterale tra l'Italia e l'Argentina.

Avviato nel Luglio 2010, dopo due anni di intense attività, il Programma ha soddisfatto le iniziali ambizioni, registrando risultati di successo e consolidando nuove e più strutturate forme di collaborazione tra i Governi dei due Paesi e tra le realtà locali e i soggetti che operano sui rispettivi territori.

Il Programma FOSEL si inserisce a pieno titolo nel complesso e articolato percorso compiuto da parte della cooperazione allo sviluppo italiana in Argentina, che ha operato, soprattutto dopo la crisi del 2001-2002, su due binari paralleli, complementari ed ugualmente importanti, sia per quanto riguarda l'individuazione dei "target" che in quella degli strumenti e delle modalità d'intervento:

- il miglioramento nelle condizioni di vita dei settori particolarmente vulnerabili, più direttamente colpiti dalla crisi e pertanto ridotti in condizioni di marginalità sociale e spesso di estrema povertà;
- il miglioramento delle condizioni di competitività dei settori più dinamici dell'economia, allo scopo di favorire processi autonomi e sostenibili di sviluppo, soprattutto in ambito industriale, partendo dall'esperienza italiana e promuovendo la creazione di piattaforme di interscambio tra realtà locali (pubbliche e private) argentine ed italiane.

Il Programma si inserisce in questa seconda linea d'intervento, fondando il suo approccio strategico sulle capacità di interlocuzione sviluppate da precedenti programmi ed interventi della cooperazione italiana, oltre che sulla vicinanza culturale e valoriale tra attori argentini e italiani.

Il Programma FOSEL ha inteso rafforzare lo sviluppo territoriale e il sistema produttivo industriale delle Province di Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba e Mendoza attraverso un articolato intervento di formazione ed assistenza tecnica finalizzato a

favorire il radicamento ed il consolidamento di esperienze di sviluppo locale, l'identità territoriale, la coesione sociale, la sinergia fra le istituzioni locali, ivi comprese quelle finanziarie, l'associazionismo imprenditoriale, la ricerca di obiettivi comuni in termini di innovazione, *design*, controllo di qualità e gestione, internazionalizzazione d'impresa e l'allargamento delle piattaforme di interscambio con altre realtà istituzionali e produttive, in particolare quelle italiane.

Il Programma rappresenta l'evoluzione di un precedente programma bilaterale, anch'esso finanziato dalla cooperazione italiana: il PICT (Programma Integrato di Cooperazione Tecnica), la cui esecuzione è iniziata nel 1999 e si è prolungata fino al 2008.

Il PICT ha operato inizialmente attraverso interventi di ricognizione del territorio e sensibilizzazione degli operatori pubblici e privati, e in un secondo momento è intervenuto su tematiche più concrete, quali la creazione di distretti industriali e/o di strutture di supporto tecnico a livello locale, il *design*, la gestione d'impresa, l'accesso al credito, la definizione di nuovi modelli di dialogo e collaborazione istituzionale tra settore pubblico e privato.

Risalgono infatti al primo periodo di esecuzione (1999-2001) alcuni fondamentali interventi di sostegno alla creazione di centri di sviluppo tecnologico come il CITEC: *Centro de Innovación Tecnológica di Mar del Plata* ed il sostegno dato all'IDEB: *Instituto de Desarrollo Bonaerense*. In quello stesso periodo furono mossi i primi passi verso altre due importanti tematiche: l'impresa sociale (attivazione della rete EMPRE-SO) e il sistema università-impresa (attivazione della rete UNIVERSITATES).

Si può affermare quindi che il PICT, quanto meno nelle sue ultime fasi, ha preparato il terreno per un nuovo intervento ispirato alla filosofia della cooperazione decentrata, attribuendo, per la prima volta, alle Regioni italiane un ruolo centrale nella gestione e nella implementazione delle attività programmate.

Il Programma FOSEL è nato dalla volontà di promuovere nelle quattro Province argentine pratiche, iniziative e strumenti a supporto della costruzione di processi di coesione sociale, economica e istituzionale in grado di perseguire risultati assimilabili a quelli raggiunti in Italia negli anni '85-'05. Oltre al trasferimento delle esperienze realizzate, è stata stimolata la reciproca costruzione di attività pilota a partire dalle buone prassi esistenti e si è operato nella prospettiva di costruire una cultura di governo dello sviluppo locale che ha promosso la definizione di:

- reti territoriali istituzionali e pubblico-private meno gerarchizzate e più orientate alla cooperazione e alla modernizzazione degli strumenti d'intervento;
- forme avanzate di pianificazione strategica e territoriale orientata alla sostenibilità sociale ed ambientale;
- pianificazione delle infrastrutture e delle reti di comunicazione;
- piattaforme locali di innovazione e competitività.

Le regioni e i sistemi locali italiani ed argentini sono stati chiamati a confrontarsi su queste tematiche, attraverso la messa a punto congiunta di esperienze e strumenti reciprocamente trasferibili. Tra questi, si è ritenuto opportuno tenerne presenti alcuni a carattere particolarmente innovativo, come il “*change management*” pubblico e privato, i percorsi formativi congiunti o integrati, l’integrazione socio-culturale e la costruzione di percorsi di marketing territoriale e di reciproca internazionalizzazione.

La visione strategica del Programma ha riguardato la promozione di modelli di sviluppo territoriale finalizzati a favorire, nel medio e lungo periodo, la regolazione dei processi sociali di investimento per lo sviluppo e l’inclusione, l’associazionismo tra le imprese, l’innovazione tecnologica e gestionale, l’accesso al credito e un nuovo, e più funzionale, partenariato tra pubblico e privato.

Al fine di raggiungere tale obiettivo, il FOSEL si è avvalso dell’apporto qualificato di esperti italiani in materia di sistemi locali di sviluppo che hanno offerto contributi più specifici rispetto a particolari filiere o a tematiche oggetto del Programma. Lo stesso ha sperimentato anche nuove modalità d’intervento, come l’integrazione fra i “parchi tecnologici” (o la costruzione di piattaforme comuni di innovazione fra sistemi locali), i gemellaggi, la “*tutorship*”, l’integrazione fra i centri di innovazione tecnologica orientati al sostegno di settori specifici, e le piattaforme virtuali per lo scambio di informazioni tecnologiche e commerciali.

Nel campo dell’economia sociale, il Programma ha inteso approfondire il suo impegno nel settore delle imprese cooperative e delle micro-imprese autonome familiari, attraverso l’assistenza tecnica, la formazione di formatori e la diffusione di metodologie atte a effettuare le necessarie verifiche di efficienza e di competitività per consentire la produzione di redditi sufficienti per i lavoratori coinvolti e le loro famiglie, e in prospettiva, di posizionarsi sul mercato senza il ricorso a pratiche di sovvenzionamento.

GLI OBIETTIVI E LE COMPONENTI DEL PROGRAMMA

Il Programma FOSEL ha proposto quale obiettivo generale la promozione di processi di sviluppo socio-economico locale stabile ed equo nelle Province argentine di Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba e Mendoza, favorendo l’aumento della competitività da parte dei sistemi produttivi locali e sostenendo, in particolare, l’adozione e l’implementazione di politiche strutturali condivise in grado di migliorare le condizioni di lavoro e di competitività dei sistemi produttivi, nonché la coesione e l’inclusione sociale. Per incidere positivamente sui deficit strutturali dell’economia argentina sono state individuate cinque linee d’intervento:

RAFFORZAMENTO ISTITUZIONALE a supporto di province, enti locali e istituzioni associative degli stessi (amministrazioni provinciali e comunali), al fine

di migliorare le capacità del sistema pubblico/privato locale in relazione alle esigenze dei sistemi produttivi;

SOSTEGNO ALLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE per la costruzione di modelli di sviluppo territoriale sostenibili e socialmente equi a partire da interventi volti a rafforzare la competitività dei sistemi produttivi locali, l'innovazione e la loro capacità di stare sul mercato interno ed internazionale;

RETE UNIVERSITÀ SISTEMI PRODUTTIVI PER LO SVILUPPO LOCALE per interventi di diffusione di conoscenze tecniche e manageriali necessarie al riposizionamento competitivo dei sistemi di piccole e medie imprese. Il Programma FOSEL ha concentrato il suo intervento su specifiche azioni dirette al rafforzamento della rete sul territorio per l'innovazione, la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico, ma anche delle scuole tecniche e professionali in grado di fungere da concreto volano per lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Tali interventi hanno previsto il coinvolgimento di adeguate istituzioni di ricerca e di innovazione italiane.

SOSTEGNO AI MODELLI DI FINANZA COOPERATIVA PER LO SVILUPPO al fine di migliorare gli assetti finanziari delle piccole e medie industrie e delle imprese dell'economia sociale nelle quattro Province partecipanti, in un contesto generale ispirato all'associazionismo imprenditoriale.

ECONOMIA SOCIALE E SVILUPPO LOCALE per la realizzazione di attività specifiche orientate a: rafforzare il sistema delle Imprese Recuperate; definire il quadro sociale, economico e normativo in cui agisce l'impresa sociale (conosciuta nel mondo anche come "Terzo Settore"); sostenere l'articolata realtà delle forme di micro-imprenditoria familiare presente nel paese.

Le attività realizzate nell'ambito delle cinque linee d'intervento hanno riguardato:

- Assistenza tecnica e animazione,
- Formazione,
- Visite e scambi,
- Azioni pilota.

LA METODOLOGIA

Il Programma FOSEL nasce come Programma triennale articolato in Piani Operativi Annuali, ma ha subito in itinere modifiche sostanziali rispetto alla durata, alla distribuzione temporale del budget e alla Regione responsabile del coordinamento delle attività. Nel 2009, infatti, la Regione Puglia è subentrata alla Regione Friuli Venezia Giulia in qualità di Regione Coordinatrice del Programma. Il nuovo ruolo di Ente responsabile della realizzazione del Programma è stato formalizzato da un'apposita Convenzione sottoscritta con il Ministero Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS). A seguito, invece, della vo-

lontà manifestata dalla Regione Lazio di recedere dal Programma, il partenariato è risultato ufficialmente composto da otto Regioni italiane (Puglia, Abruzzo, Emilia – Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) e dalle Province argentine di Buenos Aires, Cordoba, Mendoza, Santa Fé.

È rimasto invece inalterato l'approccio metodologico per il quale il Programma ha inteso dare adeguata risposta alle esigenze manifestate dalle Province argentine di imprimere un maggior impulso allo sviluppo della loro economia locale. Sin dalla sua prima formulazione, le Autorità argentine hanno manifestato il desiderio che il programma, basato su una logica di partenariato territoriale, prevedesse una formulazione congiunta, alla quale avrebbero partecipato, a diverso titolo, tanto le istituzioni italiane quanto quelle argentine coinvolte nell'esecuzione delle attività. Tale formulazione doveva contemplare un approccio flessibile e continuativo in grado di adattarsi e di rispondere alle esigenze dei territori argentini caratterizzati da veloci mutamenti economici e sociali. A tal fine, dunque, si è deciso di definire il dettaglio delle attività nell'ambito di Piani Operativi annuali, la cui stesura ha previsto un esercizio congiunto da parte di esperti italiani e argentini. A seguito di una variazione nella durata del Programma è stato elaborato un unico Piano Operativo che è diventato parte integrante del nuovo Programma. Il Piano Operativo annuale ha pianificato le attività da realizzare e quantificato le risorse finanziarie disponibili. Nello specifico, il Piano ha previsto un cofinanziamento della DGCS e un cofinanziamento a carico delle Regioni.

Altro aspetto peculiare è costituito dal ruolo centrale che, dalla formulazione fino alla fase esecutiva, hanno assunto le Regioni italiane. Fermo restando il ruolo di indirizzo strategico del Comitato di Indirizzo e Controllo del Programma, il coordinamento generale è stato assegnato alla Regione coordinatrice. Il Comitato di Gestione, di cui sono stati membri tutte le Regioni *partner*, ha invece assicurato la supervisione delle attività previste dal Programma, garantendone la logica interna e la conformità rispetto alla strategia complessiva dell'intervento. Inoltre, nell'ambito del suo ruolo, la Regione coordinatrice ha garantito la partecipazione attiva delle Regioni coinvolte nella realizzazione del Programma, fornendo all'Unità Tecnica Locale (UTL) tutti gli elementi necessari al monitoraggio delle attività e contribuendo alla predisposizione dei materiali per la valutazione dello stesso.

Il modello di gestione può considerarsi assimilabile a quello disegnato dai programmi di cooperazione territoriale europei per il periodo di programmazione 2007-2013 e rintracciabili nei regolamenti comunitari che organizzano le politiche di coesione e i fondi strutturali (Reg. CE n. 1080/2006 e Reg. CE n. 1083/2006).

In sintesi, il modello disegnato (Comitato di Indirizzo e Controllo, Comitato di Gestione e funzione della Regione coordinatrice, capo progetto e supporti decentrati nelle province) riprende quello comunitario composto dal Comitato di Sorveglianza (che riunisce il partenariato del programma), dall'Autorità di Gestione (che sviluppa tutta la attuazione e gestisce tutte le procedure amministrative e finanziarie)

e dal Segretariato tecnico congiunto (che supporta l'attuazione operativa per conto dell'autorità di gestione, dalla quale dipende).

Tutte le attività, dunque, sono state svolte in sinergia con le Province argentine e in coordinamento con l'UTL e la DGCS, inserite all'interno delle diverse articolazioni del modello di gestione. Per ogni Provincia argentina coinvolta nel Programma è stata identificata una Regione italiana con funzioni di capo-fila, a cui è stato affidato il compito, insieme alla Regione coordinatrice, di individuare le eccellenze del territorio italiano, coordinarle ed integrarle tra loro attraverso le singole iniziative intraprese nelle quattro Province, in base alle componenti operative previste dal piano annuale. Questa funzione ha compreso l'organizzazione operativa, in coordinamento con la Regione coordinatrice, delle attività degli esperti e di tutte le entità italiane coinvolte a cui sono state affidate le specifiche missioni di assistenza tecnica e formazione.

Inoltre, la conoscenza delle Province argentine da parte delle Regioni capofila, dovuta a un consolidato rapporto di cooperazione pregresso, ha consentito di adeguare le risposte ai territori sui quali ha insistito l'azione del programma, garantendo in questo modo il rispetto del principio di reciprocità.

I criteri che hanno determinato la scelta delle capofila sono i seguenti: la presenza di flussi migratori, l'esistenza di un percorso di cooperazione consolidato, una certa similitudine e/o complementarietà tra le rispettive vocazioni economico produttive. La Regione Emilia Romagna, Piemonte, Marche e Toscana sono state rispettivamente responsabili e coordinatrici di tutte le attività avviate nelle Province di Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé e Mendoza.

Questa struttura ha implicato che le attività nelle quattro Province fossero articolate secondo una logica territoriale aperta, che ha previsto scambi di informazioni, occasioni di collaborazione tra le diverse realtà territoriali italiane ed argentine in funzione della realizzazione di reti estese di sistemi locali.

La controparte istituzionale del Programma FOSEL è stata individuata nella Direzione Generale per la Cooperazione Internazionale (DGCIN) della "Cancillería" (il Ministero degli Affari Esteri argentino). Il coordinamento del Progetto ha tenuto pertanto i contatti con la *Cancillería* mentre, a livello locale, le Regioni hanno dialogato con i loro *partner* naturali, vale a dire gli uffici delle relazioni internazionali e dell'economia delle diverse Province.

Un intervento di sviluppo locale, complesso e articolato come il FOSEL, ha richiesto, inoltre, una prima fase di sensibilizzazione per valutare la capacità del territorio di recepire gli interventi proposti ed individuare le effettive prospettive per una moltiplicazione dei risultati raggiunti, anche in funzione della loro sostenibilità sul piano finanziario, tecnologico, istituzionale e culturale. A tal fine, è stata effettuata una missione composta da esperti MAE e dall'UTL, con la quale sono state sensibilizzate le realtà argentine coinvolte e sono stati raccolti gli elementi necessari all'individuazione dei fabbisogni necessari per la predisposizione del Programma e l'elaborazione del Piano Operativo Annuale.

Nell'elaborazione di quest'ultimo sono state individuate e concordate con le parti in causa le attività concrete di assistenza tecnica e formazione, oltre a quelle ulteriormente necessarie per la realizzazione di modelli di sviluppo territoriale, coerentemente con le cinque componenti costitutive del Programma. Le singole attività previste nell'ambito delle suddette componenti hanno tenuto conto dei modelli di azione concertata, sperimentati dagli attori italiani, come per esempio i Patti Territoriali, introdotti nel 1996, dei PRUSST (Programmi di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio), sorti nel 1999, o dei RIS (Strategie regionali di innovazione) avviati per rafforzare i sistemi tecnologici nella fase di programmazione dei fondi strutturali 1994-1999. Il modello negoziale, estendibile anche agli interventi nel settore dell'economia sociale, ha contribuito da un lato ad accrescere la stabilità complessiva dei territori e dall'altro alla riduzione delle cause che provocano disuguaglianze economiche e sociali.

La scelta dei soggetti italiani portatori di competenze (istituzioni, associazioni, cooperative, università, agenzie di sviluppo, centri di ricerca, ecc.) è stata effettuata dalle Regioni italiane responsabili per territorio in base alle indicazioni definite in sede di Comitato di Gestione, in relazione alla valorizzazione delle eccellenze di tutte le Regioni coinvolte.

L'approccio metodologico del Programma, che ha previsto la valorizzazione del sistema Italia attraverso la stretta collaborazione tra Regioni *partner*, il MAE DGCS e l'UTL, ha costituito una grande occasione di raccordo sinergico tra le politiche e gli interventi di cooperazione decentrata italiana sperimentata in materia di coesione sociale e sviluppo locale sostenibile. Tale quadro di riferimento ha consentito di garantire e valorizzare l'approccio di governance multi livello già ampiamente sperimentato nei territori regionali italiani.

GLI ORGANISMI DI GOVERNANCE

La realizzazione operativa del programma ha previsto l'implementazione di attività finalizzate ad assicurare il buon funzionamento delle operazioni, un'attenta gestione economico-finanziaria e amministrativa degli interventi, la cura e il mantenimento delle relazioni con gli interlocutori coinvolti, e la supervisione politico, tecnica e scientifica delle iniziative previste dallo stesso. Inoltre nell'ambito delle attività di coordinamento, allo scopo di assicurare una elevata trasferibilità, sono stati realizzati strumenti ed eventi volti a rendere visibili e a capitalizzare i risultati.

Il Programma ha istituito un coordinamento in loco composto da un Capo Progetto, nella persona della dott.ssa Marina Muserra, e quattro Focal Points ("Enlace"), e da un coordinamento in Italia, realizzato, sotto il profilo amministrativo e contabile, dal Segretariato Tecnico e nel profilo politico, tecnico e scientifico, dal Comitato di indirizzo e controllo e dal Comitato di Gestione.

In particolare:

- il Comitato di Indirizzo e Controllo (CIC) presieduto da un rappresentante della *Cancilleria* ha assicurato l'indirizzo politico del Programma, sorvegliandone l'andamento e verificando il conseguimento dei risultati e degli obiettivi.
- Il Comitato di Gestione (CG), presieduto dalla Regione Puglia e composto dai rappresentanti di tutte le regioni partecipanti al Programma, da un rappresentante del Segretariato tecnico, da un rappresentante della DGCS e da un rappresentante dell'Ambasciata argentina in Italia, è l'organo tecnico che ha assicurato la supervisione del Programma coerentemente con gli indirizzi del CIC;
- Il Segretariato Tecnico (ST) è stato l'organo di segreteria tecnica, amministrativa, finanziaria e gestionale del programma governato dalla Regione Puglia, di concerto con le Regioni *partner*, con il supporto esecutivo e amministrativo dell'OICS – Osservatorio Regionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Le modalità di coordinamento del Programma hanno garantito la necessaria unità metodologica, l'ottimizzazione nell'uso delle risorse e un'adeguata sinergia tra i diversi interventi.

MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E SOSTENIBILITÀ

Accanto al normale monitoraggio delle attività del Programma, eseguito dall'Unità di Coordinamento, il Ministero degli Affari Esteri ha garantito, attraverso il finanziamento di uno specifico progetto in gestione diretta della DG per la Cooperazione allo Sviluppo, le attività di monitoraggio e valutazione del Programma. La Regione Coordinatrice ha contribuito inoltre alla predisposizione dei materiali per la valutazione, fornendo alla DGCS tutti gli elementi necessari (relazioni tecniche, rapporti interinali e finale sulle attività implementate).

È stata garantita, inoltre, l'esecuzione di una valutazione finale, in collaborazione con l'Unità di Coordinamento del Programma e le controparti nazionali.

La sostenibilità del FOSEL trova il suo fondamento nella capacità di produrre risultati che si prolunghino nel tempo, ovvero oltre il periodo necessario per l'esecuzione delle attività previste. Da questo punto di vista, si può parlare di un primo parametro di sostenibilità economica, per la quale il Programma ha puntato a sviluppare appieno il potenziale degli attori e delle strutture esistenti, piuttosto che favorire l'emergere di strutture ed attori nuovi, garantendo la piena sostenibilità finanziaria dei risultati prodotti.

Per quanto riguarda la sostenibilità istituzionale, il Programma non ha inteso promuovere la costruzione di istituzioni nuove, bensì ha voluto rendere quelle esistenti più funzionali alle esigenze dello sviluppo locale, attraverso articolati interventi di formazione. Un discorso a parte merita, infine, la sostenibilità tecnologica, la quale è stata favorita attraverso interventi calibrati all'interno di parametri appropriati ad uno specifico contesto di mercato composto dalla piccola e media im-

presa industriale argentina e che ha come orizzonte prevalente la domanda interna e quella regionale, specialmente in ambito MERCOSUR (Mercato Comune dell'America Meridionale).

COMUNICAZIONE E VISIBILITÀ

Nel rispetto dei principi della comunicazione istituzionale è stata garantita la diffusione di informazioni riguardanti gli obiettivi, le azioni e i risultati del Programma, perseguendo, in particolare, le seguenti finalità:

- assicurare una motivata partecipazione al Programma da parte degli *stakeholder* italiani ed argentini;
- assicurare il supporto istituzionale di altri enti ed organismi utili alla ottimale implementazione del Programma (Ambasciata d'Italia in Argentina, Ministeri argentini, Camere di Commercio, ecc.);
- rafforzare le *partnership* e le reti esistenti tra i potenziali beneficiari degli interventi di programma, nonché sostenere la creazione di nuove reti partenariali, cercando il massimo consenso rispetto ad obiettivi ed iniziative;
- garantire la massima diffusione e disseminazione dei risultati di programma, sostenendo la replicabilità degli interventi realizzati;
- rafforzare il sistema di governance del FOSEL, assicurando un approccio di *networking* e circolazione interna delle informazioni.

Le attività hanno riguardato la realizzazione di strumenti e iniziative al servizio di una efficace comunicazione tra i *partner* di progetto (intranet) ed i soggetti esterni (sito internet). Il sito web www.foSEL.org rappresenta lo strumento principale di presentazione del Programma, contenente informazioni ed aggiornamenti costanti in merito ai territori, ai soggetti coinvolti, alle attività, nonché allo stato di avanzamento. Nel sito trovano spazio i materiali di presentazione, le schede dei soggetti *partner*, i documenti tecnici, il calendario degli eventi e delle attività, un'area press e un collegamento a gallerie fotografiche e a siti di approfondimento sull'"Area Argentina".

Nello specifico, in considerazione di quelle che sono state le peculiarità del Programma e degli spazi di cooperazione interessati, agli utenti è consentita la navigazione in italiano e spagnolo.

Nell'ambito delle attività previste per la pubblicizzazione e diffusione dei risultati del Programma, il "Servizio Mediterraneo" dell'Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia ha presentato obiettivi, risultati e attività durante il workshop "Argentina, dalla crisi al business: quali opportunità?", tenutosi il 13 settembre 2012, durante i lavori della Fiera del Levante.

Il lavoro di coordinamento svolto in Argentina e in Italia è stato intenso ed ha permesso di giungere ad una completa ed efficace conclusione delle attività del Programma, terminate il 31 Luglio 2012. La frequente interazione con i referenti delle

quattro Province ha consentito non solo un utile e proficuo confronto sulle modalità ed obiettivi da raggiungere sui territori a conclusione delle attività, ma anche una adeguata e condivisa pianificazione ed organizzazione delle diverse missioni sul campo, oltre che ad un continuo monitoraggio sui tempi di esecuzione ed il grado di soddisfazione delle controparti argentine coinvolte.

In occasione dell'incontro finale, organizzato a Buenos Aires nel mese di Agosto 2012, sono stati condivisi con il Ministero degli Esteri, l'Ambasciata italiana a Buenos Aires, la *Cancilleria* argentina e le province argentine, i risultati del lavoro svolto nei due anni d'implementazione delle attività e sono state individuate possibili opzioni per mantenere attiva la rete di relazioni e competenze sviluppate nell'ambito del FOSEL. Soddisfazione è stata espressa dalle rappresentanze dei Ministeri nell'ambito dell'incontro, durante il quale i *partner* argentini hanno auspicato la prosecuzione delle azioni di cooperazione fra le controparti e, soprattutto, il potenziamento delle reti di collaborazione e scambio attivate attraverso il Programma.

La valutazione delle pratiche di cooperazione decentrata. L'esperienza della Regione autonoma della Sardegna¹

Concetta Amato*, Marco Sechi**

**Settore Cooperazione Decentrata, Regione Autonoma della Sardegna*

***Servizio Affari Internazionali, Regione Autonoma della Sardegna*

INTRODUZIONE

L'Amministrazione regionale della Sardegna, dopo oltre quindici anni di cooperazione con decine di territori e *partner* di paesi africani, mediterranei e latinoamericani, ha voluto fare il punto della situazione per avviare una nuova programmazione più orientata alle esigenze di un contesto mondiale profondamente cambiato.

Il processo di revisione strategica e programmatica è stato supportato da quattro iniziative portate avanti dal Servizio Affari Internazionali della Presidenza della Giunta regionale:

- ♦ 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);
- ♦ la costituzione di un Tavolo regionale della Cooperazione decentrata, in cui elaborare una visione condivisa del sistema della cooperazione decentrata in Sardegna;
- ♦ un rafforzamento dell'azione di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario dei progetti ammessi a finanziamento;
- ♦ una analisi valutativa sull'azione regionale in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo dall'approvazione della Legge regionale n. 19 del 1996 fino al 2010.

¹ L'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 di analisi è stato curato da Antonella Mandarino, componente del NVVIP).

L'ANALISI VALUTATIVA "LA COOPERAZIONE DECENTRATA IN SARDEGNA, RICERCA VALUTATIVA SULL'AZIONE REGIONALE DAL 1996 AL 2010"

L'analisi valutativa è stata realizzata dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Sardegna e rappresenta il frutto di un ampio processo di raccolta e sistematizzazione di dati volti a indagare la dimensione territoriale, gli ambiti d'intervento e i processi che hanno caratterizzato l'azione regionale, diventando così un prezioso strumento di verifica del lavoro svolto e di reimpostazione di quello a venire.

I risultati emersi dallo studio evidenziano aspetti dell'azione regionale in cui è possibile intervenire migliorando processi e metodi; altri, invece, a ben guardare sono imputabili ad elementi "fisiologici" della cooperazione decentrata, il cui andamento si modella essenzialmente su "percorsi esperienziali" espressi dal territorio e governati nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il panorama assai variegato e le profonde diversità fra le pratiche regionali e tra queste e quelle di altre Regioni è spiegabile per il fatto che la cooperazione decentrata italiana è un fenomeno recente e non esiste ad oggi una visione condivisa, stante le forti caratterizzazioni dei territori italiani.

In particolare, la fase di *start up* dell'attuazione della legge regionale 19/96 è stata caratterizzata da un approccio volutamente "aperto" alle istanze del territorio, approccio in parte abbandonato anche per cercare di rispondere meglio ai principi di efficienza ed efficacia che sono alla base di un buon governo della spesa pubblica.

Non sfugge, tuttavia, la necessità di andare oltre il dato quantitativo per approdare alla vera questione che è quella di una riflessione sui "fondamentali" della cooperazione sui quali far convergere una visione condivisa da tutti gli *stakeholder* anche per fare chiarezza su domande cruciali quali: perché facciamo cooperazione? Che rapporto c'è con l'internazionalizzazione? Che ritorno vogliamo che vi sia sui nostri territori?

Solo un reale processo di condivisione, infatti, rendendo più esplicito il paradigma su cui basare gli interventi, potrebbe garantire una maggiore chiarezza sugli obiettivi da declinare nell'ambito di una programmazione pluriennale inserita nei documenti di strategia regionale e nazionale.

È tuttavia opportuno proseguire nello sforzo comune per approdare a una metodologia condivisa, avendo chiari gli obiettivi da perseguire, che possa indagare sui risultati conseguiti secondo un approccio multidimensionale e partecipato, restituendoci l'immagine della cooperazione decentrata nella sua complessità e ricchezza.

CONTENUTI, OBIETTIVI E METODOLOGIA

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 d'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".

Obiettivo dell'analisi è quello di fornire ai decisori politici e a tutti gli attori interessati elementi informativi e di giudizio utili a migliorare la qualità e l'efficacia della programmazione.

L'analisi ha come oggetto le pratiche cofinanziate dalla Legge regionale n. 19/96 attraverso una serie di bandi emanati annualmente, nell'arco temporale compreso fra il 1996 e il 2010. La Regione Sardegna ha finanziato 673 progetti, attuati in 74 differenti Paesi da parte di università, istituti di ricerca, organizzazioni non governative, associazioni di volontariato, enti locali e imprese private.

Nel periodo preso in esame, 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 d'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, 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.

Il Rapporto è strutturato in quattro capitoli, ciascuno dei quali è introdotto da una nota metodologica che ne chiarisce l'impostazione e le sue finalità.

- 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 realizzato, 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:
 - Cosa è stato realmente finanziato sui bandi emanati dalla Regione fra il 2005 e il 2010?
 - Quali approcci e modalità sono state seguite dagli attori nella costruzione dei progetti?
 - Quali caratteristiche hanno i partenariati attivati?

Il Rapporto è, inoltre, supportato da una serie di tabelle contenenti le più significative elaborazioni dei dati ed 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.

Di seguito si riporta una selezione dei paragrafi più significativi del capitolo 4 – Analisi qualitativa – e si rinvia alla lettura completa dello studio al seguente *link*: http://www.sardegnainternazionale.it/documenti/38_441_20121122142002.pdf

ANALISI QUALITATIVA

L'analisi svolta 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 e approfondire la conoscenza del comportamento e delle dinamiche degli attori. L'analisi che segue riguarda, pertanto, 44 progetti finanziati sui bandi 2005-2010, sui quali l'analisi qualitativa mira a dare una risposta a tre domande:

- 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?

Per rispondere alla prima domanda si è scelto di analizzare ognuna delle 44 proposte progettuali a due livelli:

- a) il settore o i settori interessati dall'intervento
- b) la natura delle azioni realizzate.

I settori d'intervento. Il primo livello di analisi distingue i progetti finanziati in funzione dell'ambito tematico o settore d'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. La classificazione adottata individua cinque ambiti d'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).

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 accorpare 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, d'informazione e sensibilizzazione delle popolazioni. Il settore ambiente si sviluppa prevalentemente intorno a tematiche quali l'accesso e l'ottimizzazione delle risorse idriche, incluso l'utilizzo delle acque reflue, e include anche un progetto sulla valutazione del rischio climatico e uno sulla gestione delle aree protette. Il dialogo interculturale e i beni culturali, così come inteso nella terminologia adottata dal Consiglio d'Europa e da altri organismi internazionali, comprende 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 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.

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 e individua tre principali ambiti d'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, a uno degli ambiti individuati.

Il primo ambito “sicurezza alimentare, lotta alla povertà, problemi socio-sanitari gravi” attiene a una forma di aiuto indirizzata verso situazioni di grave deficit, dove i bisogni da “aggredire” 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), condizioni climatiche sfavorevoli, degrado sociale, debolezza istituzionale, mancanza di quadri, tecnici e imprenditori. 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 e 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;
 - 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 d'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 a 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 nell'ambito 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.

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 d'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 responsabilità. Contestualmente, l'emergere nel mondo della cooperazione di una grande molteplicità di attori, istituzionali e non, dotati di autonomia decisionale e 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 all'elaborazione di quadri comuni d'intervento, in cui mettere a fuoco obiettivi e priorità, geografiche e tematiche, per ridurre la frammentazione e creare complementarietà fra gli interventi. 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-Sud. 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?".

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 multi-attorialità e l'approccio territoriale. Tre principi che qualifica-

no 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 cooperazione. 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 *partner*. 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:

- 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.

Multi-attorialità. Il concetto di multi-attorialità 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 inclusivi, 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 multi-attorialità 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 subnazionale, 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;
- 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 pluri-paese).

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 i 68 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.

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 Figure sottostanti.

Figura 1. *Partner italiani coinvolti per tipologia di attori*

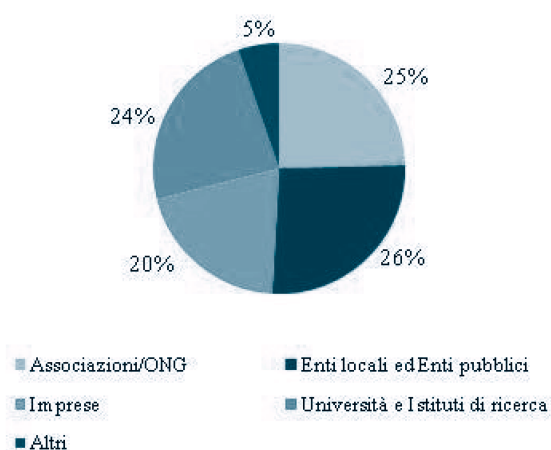


Figura 2. *Partner esteri coinvolti per tipologia di attori*

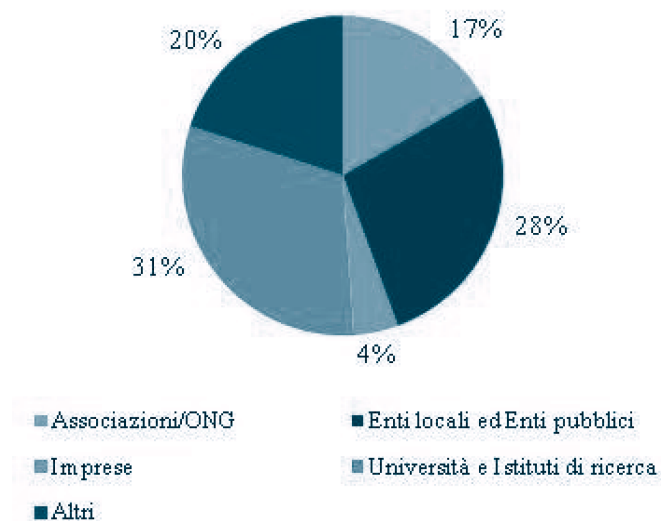
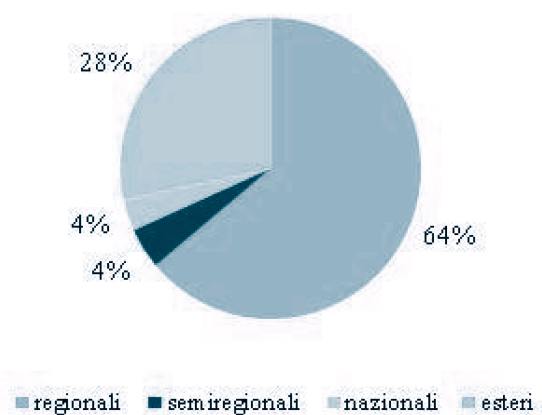


Figura 3. *Composizione partenariati per appartenenza territoriale dei soggetti coinvolti*



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 e istituti di ricerca, subito seguita da quella delle autorità di governo, a livello nazionale, regionale, provinciale, di distretto, municipalità e villaggio. È 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: 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 "multi-attorialità", 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.

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 e 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 d'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 quali 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 inter-settorialità 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 partenariali 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 multi-attorialità, 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 partenariali 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 d'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» 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 STREAM 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 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 decentrata 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* democratica 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 PVS.

L'esperienza dei processi di monitoraggio e valutazione dei progetti di cooperazione internazionale della Provincia autonoma di Trento

Paola Delrio, Luciano Rocchetti

*Provincia autonoma di Trento - Servizio Emigrazione
e Solidarietà internazionale - Settore Solidarietà internazionale*

PREMESSA

La Provincia autonoma di Trento è l'Ente locale italiano che investe maggiormente nell'ambito della solidarietà internazionale. Lo fa sulla base di una legge provinciale (4/05) che stabilisce, tra l'altro, che una quota minima del bilancio provinciale (non meno della 0,25% delle entrate) debba essere destinata a tale scopo. Con queste risorse (11.300.000 € nel 2013) ogni anno vengono finanziati circa 200 progetti, di cui:

- ♦ 150 progetti di cooperazione allo sviluppo;
- ♦ una ventina di iniziative programmate dalla Giunta provinciale (si tratta di iniziative di particolare rilevanza e innovatività);
- ♦ una quindicina di progetti di emergenza;
- ♦ una ventina di progetti di educazione allo sviluppo.

Quasi tutti i progetti, salvo rarissime eccezioni, vedono il coinvolgimento attivo di associazioni trentine di solidarietà internazionale e spesso di altri soggetti pubblici o privati (comuni, scuole, università, parti sociali, associazioni di altro tipo, parrocchie, ecc.). La fitta rete di relazioni che, attraverso la solidarietà internazionale, connette il Trentino con il Mondo, fa da sfondo e costituisce la carta d'identità dell'approccio della Provincia in questo ambito. Un approccio caratterizzato dal primato delle relazioni, basato sulle rispettive appartenenze a delle comunità, e sul tentativo di costruire e rafforzare i partenariati tra territori, secondo i principi della reciprocità (pari dignità, interscambio, reciproco vantaggio) e della prossimità (vicinanza, alterità, valorizzazione delle differenze). Il terreno su cui poggia il sistema trentino della solidarietà internazionale è quindi un terreno "di comunità" dove trova spazio e si rende concreto l'impegno di ciascun attore, che mantiene la propria funzione ed identità, ma consente d'impegnarsi in uno sforzo plurimo e coordinato, sia dentro la propria comunità, sia nella relazione con le comunità di altri Paesi.

In questo contesto i progetti di cooperazione allo sviluppo, senza distinzione di tipologia, rappresentano uno strumento utile e funzionale – ma pur sempre solo

uno strumento – per raggiungere la vera finalità politica dell’impegno in questo ambito: l’avvio e il consolidamento di relazioni di amicizia con altri territori e comunità, il sostegno a processi di emancipazione endogena di altre comunità, il rafforzamento della coesione e dei legami sociali interni alla nostra comunità provinciale. Le funzioni di monitoraggio (verifica e accompagnamento costante dei progetti e dei processi in corso) e valutazione (verifica dei risultati conseguiti e degli impatti a medio e/o lungo termine), oggetto del presente articolo, non possono essere disgiunti da tali finalità. La funzione valutativa, già di per sé complessa e articolata, rischierebbe di essere sminuita, quasi ridicolizzata, se ridotta al mero ambito tecnico della misurazione, più o meno scientifica, dei risultati attesi delle singole attività messe in campo. Tale passaggio è senza dubbio importante e utile, purché inserito in un orizzonte valutativo più ampio, che sappia far riferimento ai presupposti e alle finalità complessive del nostro fare solidarietà internazionale, secondo l’approccio descritto in precedenza.

Il presente articolo, entro questa cornice valoriale e di significato, tenta di descrivere nel concreto gli strumenti e le metodologie, in cui si articola il processo valutativo messo in campo dalla Provincia autonoma di Trento, per la propria attività di solidarietà internazionale.

La gran parte dei progetti promossi e/o sostenuti dalla Provincia sono di piccole, qualche volta piccolissime dimensioni. Parallelamente la stragrande maggioranza delle 270 associazioni trentine di solidarietà internazionale accreditate presso la Provincia, che sono le principali protagoniste del sistema trentino di solidarietà internazionale, sono anch’esse piccole, poco strutturate, quasi sempre basate sul puro volontariato. Sia per quanto riguarda i progetti che per le associazioni si registrano delle eccezioni. Qualche progetto (o programma) è di media lunga durata e più complesso. Qualche associazione è un po’ più strutturata. Queste informazioni sono rilevanti, in ottica valutativa, non tanto per la differenza delle impostazioni o approcci tra il grande e il piccolo, lo strutturato e il destrutturato, il semplice e il complesso, il breve e il lungo. L’approccio sopra descritto è assolutamente indipendente da queste dimensioni. Quella che abbiamo definito “cooperazione di comunità” è una caratteristica che troviamo sia che si tratti di realizzare un piccolo pozzo in un villaggio africano, sia che si tratti di un programma multisettoriale e di lungo periodo di cooperazione con una regione. La conseguenza evidente però, per quanto riguarda l’aspetto valutativo, è che anche il progetto di valutazione, che come vedremo accompagna ogni iniziativa, deve avere dimensioni, durata e costi coerenti con l’oggetto della valutazione. Non è ovviamente il caso di mettere in campo apparati valutativi che costano e durano più del progetto che si intende valutare. Il caso studio, riportato nella seconda parte di questo articolo, riguarda progetti avviati da oltre un decennio, in quattro distinti territori, per un totale di circa cinquant’anni di relazioni. Un’eccezione quindi nel panorama della solidarietà internazionale trentina.

DEFINIZIONE

Valutare significa attribuire un valore ad una cosa, un'attività, una persona, una relazione. L'attività di valutazione è costantemente presente in ogni nostra attività quotidiana. Quando facciamo un acquisto valutiamo la qualità dell'oggetto da comperare e la congruità del suo prezzo, quando incontriamo una persona ci facciamo un'idea su di essa, quando leggiamo un libro o vediamo un film attribuiamo e a volte esprimiamo un giudizio sullo stesso. Anche se non ce ne rendiamo conto, ogni giorno valutiamo e veniamo valutati decine di volte. Anche se automatica e spesso inconscia la valutazione è un'attività complessa, che attiene ad ambiti differenti e che riguarda diversi livelli: razionale, emozionale, affettivo. Giudicare, verificare, controllare sono dimensioni continuamente presenti nei processi di valutazione. Proprio qui risiede la criticità del processo di valutazione, innanzitutto perché molte domande rimangono spesso senza risposta: chi valuta chi e che cosa, con quale diritto, in base a quali metodi e parametri, con quali implicazioni? In secondo luogo perché gli aspetti emozionali, sempre presenti, molto spesso non vengono considerati. La valutazione sottende significati legati al giudicare, misurare il valore delle cose e delle persone, verificare perché non ci si fida. Ciò implica il rischio che le persone si sentano ferite, pesate, bocciate o promosse, sminuite, non valorizzate. Rendere trasparente il processo di valutazione, cioè esplicitare con chiarezza chi, perché, come, quando lo realizzerà, può contribuire in maniera importante a ridurre tali rischi. Aver chiaro il quadro di riferimento contribuisce ad alleviare le ansie connesse con attività dove il timore di essere giudicati, colti in fallo, ripresi, promossi o bocciati, è sempre elevato. Ma serve un passo in più, affinché la valutazione diventi veramente un'occasione di crescita e miglioramento per tutti, è importante che il processo di valutazione sia condiviso, cioè sia costruito assieme, si appoggi su di un accordo, un patto tra i protagonisti, dove congiuntamente vengono stabiliti gli obiettivi, le funzioni, le finalità e gli strumenti. Così la valutazione può essere utile a comprendere dove stiamo andando, a raccogliere informazioni importanti, ad elaborarle e soprattutto ad utilizzarle per rinforzare quello che sta funzionando a dovere e cercare di correggere quanto non va. In questo senso la funzione della valutazione è soprattutto propositiva, è lo strumento volto a migliorare la programmazione del futuro, sulla base dei risultati del presente e del passato. Il monitoraggio, come strumento a supporto del processo di valutazione, ha soprattutto finalità informativa ed è finalizzato a verificare costantemente lo stato di attuazione di un progetto. Risponde alle domande "stiamo facendo le cose come avevamo progettato di farle, i risultati intermedi delle nostre attività vanno nella direzione prevista"?

ASPETTI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE

Perché

Ci sono almeno tre ottime ragioni per accompagnare i progetti di solidarietà internazionale con un attento sistema di monitoraggio e valutazione.

1. Per controllare la corrispondenza tra quanto si era previsto in sede di progettazione e quanto effettivamente è successo (o sta succedendo) nella realtà. In ogni ambito operativo ciascuna ipotesi progettuale va verificata nella pratica. Tanto più nel settore della solidarietà internazionale. Trattandosi di un'attività che mette in relazione persone, mentalità, culture, sistemi politici, sociali, economici, tecnologici, ambientali differenti, con tutti i rischi d'incomprensione, sottovalutazione, prevaricazione che questo comporta, appare evidente l'importanza di un sistema di attenzione che faciliti la comprensione di quanto sta succedendo e permetta la ritaratura o la correzione degli interventi. Si tratta di verificare se il progetto si è svolto (o si sta svolgendo) secondo le previsioni. Parlando di controllo c'è il rischio di limitare l'attenzione alla corrispondenza tra le attività previste e realizzate. Questo è certamente un elemento da tenere in considerazione, ma non il più importante. Un progetto non è semplicemente un insieme di attività. Va riservata la necessaria importanza alla verifica dei presupposti del progetto, quindi non solo se le attività siano state effettivamente realizzate secondo previsione, ma se le stesse abbiano contribuito a raggiungere gli obiettivi che il progetto si proponeva. Più un progetto è stato dettagliato con chiarezza più semplice sarà poi, alla fine o in corso d'opera, verificare la corrispondenza delle previsioni con le realizzazioni. Più gli obiettivi, i risultati, le attività sono stati espressi in forma chiara e misurabile, più sarà semplice l'operazione di controllo.

2. Per accompagnare e sostenere lo svolgimento futuro del progetto e in caso di progetti conclusi la riproposizione d'interventi simili. Non si valuta unicamente per verificare se i soldi siano stati spesi bene e se abbiano portato i benefici sperati, ma anche per raccogliere elementi utili per apportare eventuali opportuni correttivi alla programmazione. Rispetto a questa finalità risulta determinante il coinvolgimento di tutti i soggetti al processo di valutazione. Se si vuole che lo stesso sia uno strumento utile in prospettiva futura non si può prescindere dalla motivazione degli attori, che si prevede saranno i protagonisti del cambiamento. Non si possono pretendere protagonismo e partecipazione, se i *partner* e i destinatari non sono stati coinvolti in forma attiva fin dalle fasi preliminari (ideazione, programmazione) del progetto. Coinvolgere non significa semplicemente informare, ma lasciare spazio al protagonismo, quindi alla possibilità concreta di esprimere pareri e incidere sulle scelte strategiche e operative.

3. Come momento di formazione al fine di abituare tutti i soggetti (Provincia, associazioni, organismi locali, destinatari) ad un'ottica valutativa. Se preparata con cura la valutazione può essere un'ottima occasione di crescita per tutti coloro che vi vengono coinvolti: gli operatori della Provincia, i responsabili trentini del progetto che siano stati coinvolti nella realizzazione o meno, il *partner* locale, i destinatari, ecc. Troppo spesso, soprattutto quando si tratta di attività di volontariato, viene data per scontata la bontà delle iniziative. Si pensa che nel peggiore dei casi del male non si potrà certo fare. È questo un postulato da sfatare e combattere. Sono decine, infatti, le situazioni in cui progetti nati e gestiti con le migliori intenzioni non solo non hanno sortito i risultati desiderati, ma al contrario hanno provocato un peggioramento della situazione che pretendevano di migliorare. Attività complesse come quelle tipiche della solidarietà internazionale comportano sempre rischi di creare dipendenze, di sconvolgere equilibri consolidati favorendo qualcuno a danno di altri, di non considerare a sufficienza le culture diverse dalla nostra, di sottovalutare le capacità locali. Ne conseguono spesso insuccessi, impasse, difficoltà per la prosecuzione degli interventi. Altre volte adesioni formali ma non convinte alle attività e ai presupposti, cosa che consente la regolare realizzazione delle opere, ma impedisce poi un corretto utilizzo delle stesse. Altre volte ancora il progetto viene realizzato, gli obiettivi specifici raggiunti (un acquedotto che fornisce acqua, una scuola che accoglie centinaia di ragazzi, ettari di terreno coltivati), ma non si è innescato quel processo di autosviluppo che ci si attendeva. Posto che la solidarietà può anche fare danni, è importante acquisire e rinforzare una cultura valutativa che permetta di avere costantemente davanti agli occhi la reale situazione delle cose, la direzione intrapresa, i risultati raggiunti, i problemi emersi, le correzioni necessarie. Tale cultura dovrebbe accompagnare tutte le fasi del progetto, dalla sua ideazione, alla realizzazione, alla conclusione e soprattutto al dopo, per verificare qual è stato l'impatto, cioè il cambiamento apportato dall'insieme delle azioni realizzate.

Chi

La composizione del gruppo di valutazione e la distinzione al suo interno dei diversi ruoli deve tenere conto dell'approccio alla valutazione sopradescritto: la valutazione non viene intesa come semplice misurazione tecnica e numerica del raggiungimento dei risultati attesi e non la si considera un esercizio fine a sé stesso per premiare o meno un progetto. La valutazione è propositiva, formativa e finalizzata a rafforzare il progetto e le relazioni che esso tenta di costruire. A tal fine è importante che il progetto di valutazione venga condiviso inizialmente tra l'ente finanziatore e i soggetti responsabili del progetto (trentini e dei Paesi dove si implementano le attività). Tale condivisione riguarda gli obiettivi, gli strumenti, i metodi e permette di fare un patto tra i vari soggetti coinvolti. Le aspettative di ciascuno vengono condivise e discusse. Questo approccio permette di dare trasparenza a tut-

to il percorso valutativo. Considerando inoltre la valutazione un processo che accompagna tutta la vita del progetto, la relazione tra i soggetti coinvolti è continua, dura nel tempo: dal momento in cui il progetto viene ammesso a finanziamento fino alla sua conclusione attraversando tutte le sue fasi.

All'interno del gruppo di valutazione i ruoli saranno poi distinti: i tecnici individuati dalla Provincia (nella maggior parte dei casi funzionari interni all'Amministrazione), l'associazione proponente, i *partner* in loco (siano essi associazioni, enti locali, altre organizzazioni), i cosiddetti destinatari del progetto, eventuali altri soggetti ed organizzazioni che si intendano coinvolgere di volta in volta. In ogni caso la valutazione è un percorso partecipato in cui si cerca di coinvolgere il maggior numero di soggetti possibili – ciascuno con il suo ruolo, le sue competenze e conoscenze – andando così a rafforzare le relazioni che il progetto mira a costruire.

Anche la scelta di chi coinvolgere è un processo complesso che dovrà tener conto dei diversi rapporti di forza che ci sono in un progetto, delle aspettative diverse che sono in gioco, del rischio di strumentalizzazioni del processo valutativo. Se l'obiettivo di ogni progetto è avviare processi di effettiva partecipazione anche nella valutazione è importante fare in modo che i soggetti che vi partecipano siano effettivamente liberi di parteciparvi e di esprimere il loro giudizio e il loro punto di vista.

Si deve tenere infine presente che l'apparato valutativo messo a disposizione di volta in volta dovrà essere coerente e commisurato con la tipologia del progetto, la sua complessità, la sua durata.

Cosa

La valutazione è un processo che accompagna tutta la vita dei progetti e dei processi che ci interessano: dal momento dell'ideazione, alla formulazione, alla realizzazione, alla conclusione e oltre. L'errore più grave che si possa fare è considerare la valutazione come una fase specifica. Un'attività a sé stante. Se non si ragiona in termini di processo, se non si adotta un'ottica valutativa fin dagli esordi, se non si individuano i criteri, gli indicatori, gli strumenti e le metodologie della valutazione, fin dall'inizio, non avrà grande senso intervenire poi in corso d'opera o in conclusione, sperando di capire, misurare, verificare.

Per comodità e chiarezza siamo soliti individuare quattro fasi del processo di valutazione: antecedente (*ex ante*), durante (*in itinere*), a conclusione, dopo (*ex post*).

La **valutazione antecedente** è l'insieme delle attività svolte prima della formulazione del progetto. Comprende missioni, sopralluoghi, studi di fattibilità, accordi con i *partner* locali. È finalizzata a conoscere situazioni, risorse, bisogni, problemi, la pertinenza e la rilevanza dell'idea progettuale, la praticabilità della stessa, la coerenza con eventuali altri interventi presenti o previsti e con le politiche (pubbliche o private) d'intervento nel settore, le possibilità di sostenibilità futura, l'impatto pre-

visto. Dall'importanza attribuita a questa fase e dalla qualità con la quale è stata svolta dipendono molte delle probabilità di successo del progetto. Un buon documento progettuale, in riferimento allo studio di contesto precedentemente realizzato, conterrà informazioni complete, obiettivi chiari e misurabili, risultati e attività descritti con precisione (chi, cosa, come, quando, dove). Nella nostra esperienza questa fase viene svolta perlopiù dai soggetti responsabili del progetto, soprattutto le associazioni proponenti, in qualche caso dalla Provincia stessa.

La **valutazione in corso d'opera** (*in itinere*) è di fatto il monitoraggio; quell'insieme di azioni volte a verificare che le azioni si stanno realizzando come previsto. Il focus è posto soprattutto sulle attività. Si presta comunque attenzione alla relazione tra queste e gli obiettivi. Si cerca di avere un occhio critico, attento alla coerenza tra quanto si sta facendo, in relazione a cosa si vuole ottenere. Un buon sistema di monitoraggio permette di avere costantemente sotto controllo l'andamento del progetto e facilita di molto la realizzazione di eventuali missioni di verifica intermedie. È importante stabilire chi è responsabile di questa funzione. Vista la necessità di un accompagnamento costante, nella realtà è spesso responsabilità del *partner* locale.

La **valutazione conclusiva** coincide con la chiusura formale del progetto. Le opere previste sono state realizzate. Le attività concluse. L'associazione responsabile del progetto predispose la relazione conclusiva. È il momento di verificare il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati previsti. Se il monitoraggio si concentra soprattutto sulle attività, la valutazione conclusiva si concentra in particolare sugli obiettivi: sono stati raggiunti? Se no, o se solo in parte, come mai? Cosa ha impedito il completo raggiungimento degli obiettivi previsti? In qualche caso si è andati oltre le aspettative? Oltre agli obiettivi del progetto se ne sono raggiunti altri inizialmente non previsti? In questa fase è necessario fare uno sforzo di sintesi. Ogni progetto ha un'anima, un nocciolo, un nodo centrale, la scommessa di quel particolare intervento. Avere ben chiaro questo elemento aiuta a concentrare l'attenzione valutativa sullo stesso, senza distrarre la stessa verso elementi non essenziali. È sul nucleo del progetto che in questa fase va posta l'attenzione. Accanto all'analisi di efficacia (grado di raggiungimento degli obiettivi) un rilievo particolare viene dato ad altri tre elementi importanti e di solito interdipendenti: la sostenibilità (è finito il progetto, e domani? Sono state create le condizioni – umane, tecniche, finanziarie, ecc. – perché le azioni intraprese abbiano continuità?). La partecipazione locale (la popolazione sente il progetto come proprio? Ha avuto la possibilità di incidere sulle scelte strategiche? Ha partecipato fattivamente?). Il gradimento dei protagonisti: destinatari, *partner* locale, collaboratori, volontari. Ascoltare la voce dei diretti interessati, capire se e quanto hanno condiviso la vita del progetto, intuire se sono contenti di come sono andate le cose, riduce il rischio di autoreferenzialità. "So io cosa ci vuole e come si deve fare. Siccome le cose sono andate come ho previsto, sono

andate bene. Il progetto è stato un successo perché ha completato esattamente il programma previsto”. La voce dei protagonisti locali, in particolare di coloro che chiamiamo comunemente destinatari o beneficiari, può essere la coscienza critica del progetto. Il loro angolo visuale può esser ben differente da quello dei responsabili. Non è detto che sia la verità. Sicuramente è un parere che va tenuto in considerazione. Con due attenzioni. La prima è che non si può pretendere partecipazione a giochi fatti. I beneficiari sono i veri protagonisti del progetto. Laddove esiste questa consapevolezza essi vengono coinvolti fin dall’inizio e per davvero. Altrimenti è meglio lasciare perdere. Se la partecipazione è un elemento aggiuntivo, estetico, non essenziale della progettualità, è inutile in fase finale andare a sondare il gradimento. Sarebbe una presa in giro e certamente non innescherebbe nessun circolo virtuoso. Semmai potrebbe accentuare sentimenti di esclusione, subalternità, assistenzialismo. La seconda attenzione riguarda la posizione di debolezza tipica della condizione di beneficiario. È una persona (popolazione) in condizioni di bisogno (spesso grave). Dal progetto si attende la soddisfazione (almeno parziale) di questo bisogno e il conseguente miglioramento ed emancipazione. Il progetto per lui rappresenta una chance importante, spesso unica. È evidente che una persona (o gruppo) in questa situazione è facilmente manipolabile, strumentalizzabile. Proprio perché in una situazione di difficoltà è portato ad esprimere quello che ritiene possa far piacere a chi può risolvere il suo problema. Se non si usano le dovute attenzioni si rischia in primo luogo di non scoprire la verità (è stato soddisfatto o meno dell’intervento?), ma più probabilmente di avere semplicemente una conferma formale di quanto siamo stati bravi ed importanti. In secondo luogo, ed è questo il pericolo maggiore, di accentuare la condizione di dipendenza e subalternità, il contrario esatto di quanto dovrebbe fare un progetto di sviluppo: avviare processi di protagonismo.

La valutazione conclusiva, in genere, è svolta dai responsabili del progetto in collaborazione con il loro *partner* locale. In qualche caso si può prevedere una presenza esterna e indipendente. In altri ancora una missione di rappresentanti dell’ente finanziatore.

La **valutazione ex post** può avvenire a distanza variabile dopo la conclusione formale del progetto, in genere due o tre anni. È utile, soprattutto nel caso di progetti o programmi di un certo spessore, per valutare l’impatto che il progetto ha avuto sul contesto più ampio, le ricadute (previste o no) sulla situazione in generale, la sostenibilità delle azioni intraprese. Uno studio serio d’impatto dovrebbe fotografare con precisione la situazione ante progetto, ipotizzare i cambiamenti sul contesto che il progetto comporterà, individuare le connessioni tra le azioni progettuali e i cambiamenti effettivamente intercorsi, anche tramite analisi comparative con contesti simili dove il progetto non ha agito (analisi differenziale). Per le nostre tipologie progettuali si ritengono appropriate analisi di impatto molto più empiriche. Osservazioni almeno superficiali del contesto, individuazione di qualche correlazione (positiva o negativa) tra il progetto concluso e gli eventuali cambiamenti avve-

nuti in seguito. Se il progetto si inserisce in un'area dove in passato si sono già realizzati altri progetti è interessante valutarne l'impatto complessivo in termini di relazioni sistemiche tra i progetti e il territorio.

I criteri di valutazione. In linea di massima, con la flessibilità cui si accennava, i principali criteri di riferimento su cui di fatto si concentra l'attività di valutazione della Provincia sono: la coerenza (rilevanza e pertinenza), l'efficienza, l'efficacia, la sostenibilità, l'impatto, il gradimento e la partecipazione.

Coerenza (rilevanza e pertinenza). Viene valutata a tre livelli:

1. coerenza tra i bisogni del contesto e l'impostazione del progetto. Si valuta innanzitutto se gli obiettivi del progetto rispondono positivamente ai bisogni del contesto. In sostanza si cerca di rispondere alla seguente domanda: questo progetto, con questo obiettivo e queste azioni, risponde davvero a quello che è stato individuato come problema centrale? L'analisi a volte viene arricchita nel ricercare la *rilevanza* (il problema individuato quanto è importante nel contesto dell'area in questione) e l'*incidenza specifica* (le soluzioni adottate quanto sono incisive per la soluzione del problema). In secondo luogo si cerca di capire se le azioni progettate (e realizzate) sono coerenti con l'obiettivo generale del progetto (quindi coerenza interna);
2. compatibilità tra mezzi e finalità. Si valuta se le risorse impiegate (umane, materiali, organizzative) sono adeguate sia in termini quantitativi che qualitativi agli obiettivi;
3. coerenza e compatibilità tra le diverse finalità specifiche del progetto. In concreto se i diversi obiettivi specifici (quando sono più di uno) sono coerenti oppure in contraddizione tra loro.

Efficienza. Misura il rapporto tra i costi e i benefici. Si valutano i risultati (soprattutto materiali) ottenuti in rapporto alle risorse (finanziarie, materiali, umane) impiegate. In particolare si raffrontano le azioni e le opere realizzate e le spese sostenute. A volte si riesce a comparare i parametri di costo (per acquisti, opere e personale) con quelli di altri progetti analoghi in loco.

Si utilizzano sia indicatori di tipo tecnico (conformità delle realizzazioni agli standard previsti) sia di tipo economico (costi di materie prime, personale, gestione, organizzazione, ecc.). In pratica si cerca di capire se quanto è stato realizzato è stato fatto nel miglior modo e al minor costo possibili.

Si presta particolare attenzione al livello di efficienza organizzativa e relazionale tra i diversi soggetti coinvolti (responsabili del progetto, *partner* locali, beneficiari), secondo alcuni indicatori principali: il livello di comunicazione tra i diversi operatori (passaggio delle informazioni); il grado di coordinamento; il livello di conoscenza e condivisione degli obiettivi strategici; il livello di autonomia e di responsabilizzazione dei *partner* locali.

Un'attenzione particolare viene dedicata all'analisi delle modalità di monitoraggio del progetto: chi lo fa; con quali strumenti; con quali tempi; con quali risultati (riaggiustamenti in corsa). In sostanza si cerca di capire se esiste (o meno) un sistema e una cultura per cui il progetto è tenuto costantemente sotto controllo. A questo proposito generalmente risulta utile richiedere una (o più) relazioni sullo stato di avanzamento del progetto.

Efficacia. Misura il grado di raggiungimento degli obiettivi. In sede di valutazione *ex ante* si lavorerà per avere progetti ben definiti; dove cioè gli obiettivi specifici sono declinati in modo "misurabile". Un obiettivo così espresso conterrà indicazioni chiare su:

- ♦ *chi* e *quanti* sono i beneficiari;
- ♦ *dove* cioè il luogo preciso dove l'obiettivo si colloca;
- ♦ *quale* (descrizione qualitativa dell'obiettivo);
- ♦ *quanto* (descrizione quantitativa dell'obiettivo);
- ♦ *quando* (definizione precisa dello spazio temporale per il raggiungimento dell'obiettivo).

Più un obiettivo è espresso in forma corretta e più sarà semplice valutarne il grado di raggiungimento. Soprattutto per progetti che prevedono costruzioni ma non solo, si cercherà di capire se esiste un'attenzione alla finalità ultima delle opere (l'educazione in caso di scuole, la salute in caso di ospedali, ecc.) e un sistema di relazioni con i responsabili locali (e non) di questi ambiti che garantisca effettivamente l'utilizzo positivo di quanto si sta realizzando. In buona parte questa attenzione si potrà "dedurre" già in fase *ex ante* analizzando la quantità e la tipologia di informazioni presentate relativamente ai beneficiari e al sistema di gestione.

Impatto. L'impatto misura le trasformazioni sostenibili e permanenti derivanti dagli stimoli prodotti dal progetto. Possono essere trasformazioni dirette (strettamente collegate col progetto e in qualche modo previste come obiettivi di carattere generale) oppure indirette (e spesso impreviste), riferite a un contesto più ampio (livello politico, sociale, economico, culturale, antropologico, tecnologico, ambientale, ecc.) rispetto all'ambito del progetto. Nei fatti le nostre valutazioni non rappresentano mai (o quasi) un vero e proprio studio di impatto. Realisticamente, di solito si riesce ad osservare solo superficialmente il contesto e ad individuare qualche correlazione tra il progetto e la situazione in cui si colloca. D'impatto ovviamente si può parlare solo a tempi medio-lunghi. Il ragionamento vale quindi per progetti conclusi da almeno due o tre anni. Se il progetto si inserisce in un'area dove in passato si sono già realizzati altri interventi, o nel caso in cui si tratti di programmi articolati e di medio-lungo periodo, è possibile, anche se non semplice, valutare l'impatto complessivo in termini di relazioni sistemiche tra i progetti e tra i progetti e il territorio.

Sostenibilità. È (in questo contesto) la capacità dei soggetti locali a proseguire le azioni in modo autonomo una volta finito il progetto. Si valuta a tre livelli:

1. politico/istituzionale (collegamenti e raccordi con le autorità locali per garantire continuità al progetto);
2. degli operatori (capacità del *partner* locale a proseguire da solo nell'opera iniziata dal progetto);
3. dei beneficiari (grado di coinvolgimento e capacità dei beneficiari di gestire strutture create dal progetto, anche attraverso organizzazioni create allo scopo).

Non tutti i tipi di progetto possono essere auto-sostenibili. Soprattutto per progetti di tipo educativo (asili, scuole, ecc.) e sanitario (ambulatori, ospedali, ecc.) è difficile pensare a una piena sostenibilità garantita da risorse prodotte dai beneficiari. Si valuta comunque positivamente lo sforzo del *partner* e delle autorità locali di affiancare a tali progetti altri di tipo produttivo per il finanziamento anche parziale dei primi (microcrediti, attività agricole, artigianali o commerciali, ecc.).

Gradimento e partecipazione dei beneficiari. Si valutano indagando: strumenti e metodologie utilizzate per l'analisi della situazione e dei bisogni; strumenti e metodologie utilizzati per favorire la partecipazione dei beneficiari; conoscenza e chiarezza (da parte dei beneficiari) degli obiettivi del progetto; chiarezza del loro ruolo dentro il progetto; possibilità effettiva di incidere sulle scelte (*empowerment*); giudizio dei beneficiari sugli aspetti di organizzazione delle attività (mezzi, risorse, tempi, organizzazione); stato delle relazioni (tra operatori e beneficiari e tra i beneficiari); stessi aspetti di maggior soddisfazione e problematicità; proposte.

In sostanza si cerca di capire:

1. se, quando e a che livello si è sviluppato un processo di partecipazione dei beneficiari;
2. qual è il giudizio (i successi, le analisi, le critiche, le proposte, ecc.) dei beneficiari in relazione a tutti gli elementi del progetto (finalità, modalità operative, risorse, personale, ecc.). Il punto di vista dei beneficiari non è "oro colato" ma un punto di vista significativo di cui tenere conto per un'analisi complessiva del progetto.

Quando

Come si è visto la valutazione è un processo costante che accompagna l'intero ciclo di vita del progetto, ne precede la nascita formale e procede oltre la conclusione ufficiale. Come ogni processo necessita di essere governato; è cioè necessario approntare un vero e proprio progetto di valutazione, comprendente le finalità, i tempi di attuazione, le metodologie, gli strumenti. Vista la dimensione generalmente medio-piccola, dei progetti finanziati dalla Provincia, si ricerca il necessario equilibrio tra il progetto di sviluppo e il progetto di valutazione ad esso affiancato. Per essere realistici. Per costruire qualcosa di utile alle finalità del progetto. Per avere un

rapporto equilibrato tra costi, non solo economici, del processo di valutazione e benefici dello stesso. Per non appesantire e burocratizzare eccessivamente tutto il processo. Non si tratta quindi di costruire procedure complicate e farraginose, piuttosto adottare tutte quelle attenzioni che permettano di sviluppare una cultura della valutazione; avere in qualsiasi momento la percezione della direzione intrapresa. Sto andando dove pensavo di andare? Le cose hanno preso la giusta piega? Le persone rispondono positivamente alle sollecitazioni?

Come ogni progetto, anche un progetto di valutazione ha delle fasi di vita. Per semplicità si possono individuare almeno quattro momenti principali:

- la definizione del progetto (responsabili, obiettivi, metodologie, strumenti, tempi) e la stipula (più o meno formalizzata) di un patto valutativo tra i vari soggetti coinvolti;
- la raccolta delle informazioni (tramite il monitoraggio costante ad opera dei responsabili locali, come risultato di missioni di valutazione dell'associazione responsabile, attraverso valutazioni esterne, ecc.);
- elaborazione delle informazioni (in rapporto ai nodi centrali che si intendono verificare);
- utilizzo, come materiale per la rielaborazione del progetto. Va segnalata a questo riguardo l'estrema importanza di un rimando delle informazioni raccolte e rielaborate ai soggetti che le hanno fornite. Soprattutto all'interno di una valutazione partecipata è indispensabile riportare con estrema trasparenza i risultati delle indagini a coloro che ne sono stati protagonisti: responsabili locali, beneficiari, operatori, volontari.

Come

Gli strumenti di monitoraggio e valutazione vengono di volta in volta identificati a seconda della tipologia progettuale. Solitamente il monitoraggio del progetto avviene attraverso la redazione da parte del soggetto responsabile di rapporti sullo stato di avanzamento all'interno dei quali viene descritto lo stato di realizzazione delle attività, del raggiungimento dei risultati ed eventuali difficoltà oppure nuovi sviluppi del progetto. I soggetti responsabili dei vari progetti segnalano inoltre eventuali modifiche necessarie che vengono sempre condivise prima con la Provincia. In alcuni programmi più complessi ed articolati, o dove sia necessario un supporto tecnico da parte dell'amministrazione provinciale, si sono anche effettuate delle missioni di monitoraggio di tecnici provinciali insieme ai responsabili dei progetti.

Con riferimento alla valutazione conclusiva i soggetti responsabili sono tenuti ad inviare dei rapporti di valutazione del progetto oltre a tutta la documentazione contabile. Alla lettura dei rapporti di valutazione viene spesso affiancata una missione di valutazione della Provincia. Vista la durata spesso ridotta di tali missioni viene fatto un'approfondimento preventivo che prevede sia l'analisi documentale

che colloqui con i soggetti responsabili del progetto e con i *partner* locali. Questa fase permette la condivisione del progetto valutativo e la definizione dei punti focali su cui concentrare la valutazione. Durante la missione di valutazione a seconda della tipologia del progetto e con flessibilità si utilizzano i seguenti strumenti: analisi documentale (documento di progetto, relazioni, bilanci, accordi, ecc.); osservazione diretta (griglie di indicatori da costruire volta per volta, ecc.); questionari di gradimento; interviste semi-strutturate (a operatori, beneficiari, rappresentanti di organizzazioni, enti coinvolti, ecc.); interviste in profondità (a testimoni privilegiati); gruppi focali o assemblee (con i beneficiari); incontri (con le autorità locali, con i *partner*, con gli operatori, con i rappresentanti dei beneficiari).

Al termine della missione si condividono i risultati – inclusi in un rapporto finale di valutazione – con i soggetti responsabili del progetto e con i *partner* locali. Il risultato sarà una valutazione partecipata e “complessa” che combinerà elementi tipici della valutazione esterna con elementi più vicini all'autovalutazione.

Quanto

Tutti i progetti finanziati dalla Provincia (oltre 200 ogni anno) vengono valutati “sulla carta”. In concreto la valutazione consiste nell'analisi sia delle relazioni tecniche (stati di avanzamento, relazione finale), relative sia alle attività che ai risultati, sia di quelle contabili e amministrative (rendiconti, documentazione di spesa, ecc.). L'approvazione di tale documentazione è la condizione indispensabile per considerare un progetto concluso e concedere il saldo. Per quanto attiene gli aspetti amministrativi e contabili, le regole della Provincia consentono e incentivano il ricorso all'autocertificazione. In questo caso l'associazione beneficiaria del contributo si limita alla relazione tecnica e dichiara il possesso della documentazione di spesa. La Provincia controlla a campione (almeno il 10 per cento) tali dichiarazioni.

Vi è poi l'attività di valutazione vera e propria. Ovviamente tutti i progetti presentati sono valutati *ex ante* (condizione per attribuire un punteggio al progetto ed inserirlo in una graduatoria di merito) sulla base di criteri prestabiliti e condivisi con le associazioni. La valutazione in itinere ed *ex post*, avviene sia sulla carta che tramite sopralluoghi in loco. Nel corso della presente legislatura (2008-2013) si sono svolte una ventina di missioni di valutazione, che hanno permesso una valutazione sul campo di circa 150 progetti. Le missioni sono state svolte da funzionari provinciali, in qualche caso accompagnati da esperti di settore, e spesso con la partecipazione di volontari delle associazioni responsabili. Di norma anche queste missioni di valutazione sono frutto di una programmazione condivisa tra tutti i soggetti coinvolti. In qualche caso, a fronte di sospetti e/o necessità di approfondimenti, si svolgono delle vere e proprie missioni di verifica e controllo. In questi casi, ovviamente, a sorpresa.





CASI DI STUDIO





The monitoring of a Carbon emissions-compensation project

Alessia Portaccio

*Collaboratrice del Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali
Università degli Studi di Padova*

This paper refers to the monitoring of the implementation of Greenhouse Gases (GHG) compensation projects carried out in developing countries under the initiative of the Italian Province of Trento. Currently, the projects focusing on environment-related issues are more and more taking a foothold in the field of international cooperation. The themes about the safeguard, the protection and the conservation of natural ecosystems (and of all the related services and resources), have been recently stressed in many different ways. A number of new points of view have emerged and alternative modes of action have been put forward. In fact, the traditional international cooperation projects are aimed at improving the living conditions of target groups of the implemented activities. Following this specific objective, the conditions of production and/or the provision of goods and services to local communities are to be enhanced and facilitated, wherever possible, under the guidelines ensuring environmental protection and the respect of nature.

On the contrary, projects like the one presented in this article, overturn such perspective: starting from the focal point of environmental protection, with their implementation, they aim at contributing to the amelioration of the living conditions of the involved local populations. In this way the indigenous people become the direct beneficiaries of the actions of the projects, which offers them an array of co-benefits. Precisely, by trying to foster the local inhabitants' participation in the various project phases and activities, besides the actual protection of the environment, there will be several other collateral outputs, such as: the creation of employment; the improvement of local livelihoods; the reinforcement of indigenous rights; the locals' participation in the decision making processes and in the provision of direct ecosystem services; the improvement of the capacity of governance (such as the strengthening of tenure rights and law enforcement); the reduction of poverty.

This type of initiative, as much challenging as it is innovative, seems to open new horizons to the possibilities of action, finding, therefore, united by the same purpose both the international cooperation context and the necessity for environmental safeguard.

THE INITIATIVE OF THE PROVINCE OF TRENTO: COOPERATION AND FORESTS

In 2008, the Autonomous Province of Trento (PATN), Italy, within the framework of its Energy-Environmental Plan, decided to reduce its emissions to a value equal to 2% by comparison with 1990 levels (Pettenella *et al.*, 2008). The project entitled, “*Towards a zero emissions Province*”, was approved in 2008 and entrusted to the Forest and Mountain Resources and Instruction Departments (PATN, 2010). The Provincial Energy Plan established that the whole emissions reduction amounted to 300,000 tCO₂e¹ and that 10% of this could be obtained by compensative actions (besides the local reduction commitment) (PATN, 2010). In details, it planned the realization of forest interventions in developing countries in order to provide the protection of tropical rainforests, uniting climate and biodiversity defence with the economic and social development of the local populations (Pettenella *et al.*, 2008). This initiative of Trento is totally voluntary and instead of buying the carbon credits already existing on the voluntary carbon market (VCM), the PATN preferred to promote new forest projects. Since the reduction amount isn't huge, they will be mainly small-scale projects.

In September 2010, the Province published the call for proposals through which the NGOs already accredited in the territory of Trento could apply. The role of the NGOs was to create, design and organize a project and, if selected, put it into operation. The total amount of financing was 100,000 €, with an *ex-ante* payment methodology, and the proportional part given to the NGOs would cover 80% of the costs of the realization of the projects (the remaining 20% would be supplied by the NGO). The PATN, being the financing body, would acquire all the carbon credits, without the intervention of any intermediary or third party.

From this first call, five projects were chosen and financed: they were all A/R projects distributed mainly in Africa (in Uganda, Kenya and Somalia), except for one REDD+ project (denominated “Getting REDDy”) which was implemented both in Tanzania (Mount Rubeho) and in Brazil (Xixuau village).

Trento has not planned to carry out the necessary monitoring activities on its own; in fact, this was entrusted to the promoters of the projects. Since this initiative was the first of its kind for the Province, it was decided to perform the monitoring of one of the five financed projects in collaboration with the Department TESAF of Padova University. Therefore, about one year after its implementation, the REDD+ “Getting REDDy” project has been monitored in its Brazilian section.

¹ tCO₂e = tonnes of CO₂ equivalent: is the metric measurement unit for all the various GHG. In fact, their warming impact is measured in terms of equivalency to the impact of CO₂. For example, methane (CH₄) has a greenhouse potential 21 times greater than CO₂, therefore 1 ton of CH₄ is recorded as 21 tCO₂e.

The REDD+ projects. Climate change, deforestation, global ecosystem services depletion and biodiversity loss are some of the contemporary environmental issues. Within the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) some GHG emissions-reductions mechanisms were conceived in order to encourage the industrialised countries to reduce their carbon emissions. Among these, in the context of the voluntary carbon market, the REDD+ projects emerge. Such projects, thanks to the implementation of actions in developing countries, aim to the Reduction of the Emissions due to Deforestation and forest Degradation, paying particular attention to biodiversity conservation, the sustainable management of forests and the enhancement of forest carbon stocks. Furthermore, the REDD+ objectives are enlarged towards the generation of the so called co-benefits. These latter also have to deal with the improvement of the conditions of the local population, which has to be involved in the project activities and phases. By financing and contributing to the implementation of such projects, the industrialised countries can gain some carbon credits, which can be computed towards meeting the targets (established in the framework of the Kyoto Protocol in 1997) and can also be exchanged between countries².

The REDD+ projects are based on four main principles, which are the following (Cenamo *et al.*, 2010; Martins *et al.*, 2009, Verplanke and Zahabu, 2009):

- ♦ *Baseline*: REDD+ mechanism refers to a scenario that represents the GHG emission quantities due to deforestation in a *business-as-usual* situation (absence of the project). Any reduction below that future path earns credits for the difference, which can be sold to other emitters struggling to contain increases to baseline levels.
- ♦ *Additionality*: the emissions reduction should only be accounted for when REDD+ clearly shows that is attributable to the project activities and presents an alteration in the baseline scenario.
- ♦ *Leakage*: net change in anthropogenic emissions by sources of Green House Gases, occurring outside the project boundary and that are measurable and attributable to the project activity. If carbon emissions are simply displaced rather than avoided, there is no net benefit of the offset activity. For REDD+, leakage means that interventions to reduce deforestation in one geographical area, cause an increase in deforestation elsewhere, through the relocation of activities. Leakage can occur at a regional, a national or an international scale. Addressing leakage is therefore an important element in the design of carbon projects and needs to be prevented and monitored as far as possible (Westholm *et al.*, 2009).
- ♦ *Permanency*: the longevity of carbon stocks considering the management and the possible natural disturbances that may affect them.

There are good hopes for the future of REDD+: even though slowly, international negotiations are advancing towards more pragmatic and realistic agreements, while national governments and pro-REDD+ organisms continue to develop policies and strategies (Angelsen *et al.*, 2012). According to Angelsen and her colleagues (2012) it will still take 3 to 5 years to clarify whether the REDD+ in general is a formula that works or not. Anyhow, the worthiness of REDD+ can also be found in its side effects, because it is leading to a greater global awareness about the importance of forests in climate protection, an increased transparency of forest-related information and decision making and, last but not least, it has renewed the attention to forest tenure issues (Angelsen *et al.*, 2012).

² www.cdm.unfccc.int

THE CASE STUDY: “GETTING REDDY” PROJECT

The principal aim of the “Getting REDDy” project in Brazil is the forest protection and the biodiversity and site preservation of an area measuring 361.5 ha³. The other significant objective is the contribution to the improvement of the living conditions of the local population. The enhancement of the traditional collection and trade of the Brazilian nut was the focus activity implemented in order to improve the knowledge and the technologies of the locals in this framework⁴. Some training courses about REDD+ and climate change⁵ have been provided to the community members, in order to enrich the already vast knowledge about forests and make them aware about their fundamental role in the environmental conservation.

The implementing organizations

Both of the sections of the “Getting REDDy” project have been promoted by the Italian association *Trentino Insieme* (TI), already accredited in the Trento territory. On the other hand, the activities in the Brazilian section have also been implemented thanks to the local partner *Associação Amazônia* (AA)⁶. TI operates in the international cooperation field since 2004, carrying out several projects in Brazil, Australia and the territory of Trento. Its philosophy of solidarity is based on the principle of self-sustainability; consequently, its purpose is to accompany local communities in initiating projects for sustainable development. In the Amazon, the organization already worked for the welfare of the local population, in order to hinder the exodus from forest areas and offer tangible income opportunities. With the support of the PATN, the association contributed to the development of the Responsible Tourism activity in the community of Xixuau (Roraima). AA is a non-governmental organization, recognized by the Federal Government of Brazil, which was founded in 1992 through the initiative of the inhabitants of Rio Jauaperí and is composed by the same locals. AA works for the conservation of the Amazon rainforest and the protection of local traditional cultures and, in order to meet these objectives, it operates in different sectors. In fact, it collaborated in the building of the elementary school, of a computer room with a satellite internet connection, of the artesian wells, of the community gardens and of a little health clinic. The NGO

³ Such objective falls within the “cross-cutting (400)” category of the OECD Purpose codes (www.oecd.org/dac/stats/purposecodessectorclassification.htm), precisely in the category of the “General environmental protection” (410).

⁴ 33181 and 33130 OECD Purpose codes.

⁵ 41081 OECD Purpose code.

⁶ www.amazoniabr.org

has installed solar energy panels and provided motor boats for river transport. Training courses were given to improve agricultural and environmental knowledge, while one female member of the community was sponsored to attend nursing studies in Manaus. The organization operates at the forefront to hinder the environment threats related to deforestation and degradation, through the provision of economic alternatives for sustainable development (such as community-based tourism, scientific research, local craftsmanship and trade in forest products).

The project area

The REDD+ project “Getting REDDy” is implemented in Brazil (which belongs to the Upper Middle Income Countries and Territories category of the OECD⁷ Development Assistance Committee (DAC) list of Official Development Assistance (ODA) Recipients⁸. To be precise, the project area is located in the Northern Amazon Rainforest of the Xixuau village, which is situated in the Rio Jauaperi basin, on the border between the Roraima and the Amazonas States. The village is located respectively 250km and 500km away from the nearest urban centres of Novo Airão and Manaus. The study area is mostly covered by pristine rainforest (Trolle, 2003) and predominately characterised by Ombrophylous Dense Forest Ecosystems, typical formations of the Moist Tropical Forest of the plains and the lowlands (CPRM, 2002; IBAMA and CNPT/RR, 2006). The entire Amazon basin displays a rich biodiversity of both plant and animal species. In general, the state of Roraima represents a significant bio-geographical unit (Naka *et al.*, 2006). A study of the Brazilian Ministry of the Environment (MMA, 2006) states that the number of endangered plant species recorded in 2005 exclusively in the Amazon biome, was 65. Several among these can be found in the area of the Xixuau, such as the Brazilian-nut Tree (*Bertholletia excelsa* H.&B.), which is classified as “vulnerable”(VU)⁹ in the IUCN Red List of Threatened Species from the 1998¹⁰. It is actually an important umbrella species¹¹ and is characteristic of high biodiversity sites.

Unfortunately, the issue of deforestation is becoming more and more serious, since, in recent years the decline of forest cover and the lack of available lands have triggered a new wave of migration to the central-northern states, including the sta-

⁷ Organization Economic Co-operation and Development

⁸ www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf

⁹ The IUCN Red List of Threatened Species classifies the species according to the different level of endanger: CD (Conservation dependent), Data Deficient (DD), Least Concern (LC), Near Threatened (NT), Vulnerable (VU), Endangered (EN), Critically Endangered (CR), Extinct in the wild (EW).

¹⁰ www.iucnredlist.org/details/32986/0

¹¹ The concept of umbrella species is that the conservation of such species confers protection to many other natural co-occurring species. For this reason umbrella species are normally used as indicators of high quality habitats and high biodiversity (Speight *et al.*, 2008)

te of Roraima. The principal deforestation patterns are a consequence of the presence of timber companies and mining firms and the expansion of the industrial agriculture and cattle ranches (already intense in the northern part of Roraima). Such factors are known to be strictly related to the presence of transport infrastructures, such as the several federal highways, which have been constructed and paved across the State (Soares-Filho *et al.*, 2006; Barni 2009; Fearnside, 2006).

The beneficiaries

The project region is inhabited by the so called *Riberinhos*, mixed-blood population resulting from the intermarriage of Indigenous people and Portuguese settlers and, to a lesser extent, people of African descent from north-eastern Brazil (Parker, 1989). The Xixuau was recognized as a community by the Rorainópolis municipality, after a formal request by the inhabitants in 2004. Nowadays the village has approximately a maximum of 120 inhabitants. Most of the population is essentially young and the oldest are not above seventy years of age. Every housing unit is composed, on the average, of 5-6 people who live in the same house and are usually linked by kinship ties. Until recently Xixuau inhabitants didn't have land titles since their village belonged to the *terra devoluta* category, or rather a land with no specified owner.

Two of the most serious issues for the *Riberinhos* of this area are health care deficiency and difficult access to education, starting from the secondary school level. Transportation is usually carried out along the waterways, therefore using canoes or other types of boats. The inhabitants of Xixuau, beside a marginal subsistence agriculture, engage in a combination of different extractive activities¹² such as gathering forest products, hunting and fishing. This underlines the strong and close relationship that they have with the forest in which they live. The products obtained in this way are a source of food and, whenever there is a surplus to sell, of income. While fishing is the basic activity for the people daily subsistence, the gathering and sale of the Brazilian nut, locally called *castanha* (*Bertholletia excelsa* H&B), is for commercial purposes. To sell it, the community depends on the regularity of the regional boats that travel along the river selling, buying and exchanging goods (*regatões*).

A very important source of income is the ecotourism activity, towards which locals offer expert guides, local transportation and all the hospitality services available in the Xixuau community. October 2009 saw the creation of the Agro-extractive Mixed Cooperative of the Xixuau (CoopXixuau): an organization which is inspired

¹² *Extraction* is the activity of gathering nature's products, including hunting, plants and minerals. This is the oldest human activity, predating agriculture, breeding, and industry (APIZ, 2008).

by the responsible use of the region's natural resources and the development of low impact economic alternatives. It functions on a social enterprise model and aims at stimulating the collaboration among the inhabitants of the region. The cooperative members are exclusively the local inhabitants and manage the activity of ecotourism, handicrafts selling and the Brazilian nut commercialization. The inhabitants of the Xixuau village will be the beneficiaries of the Trento payments, since they are both the object and the operative cell of the project activities.

Financing modes

The contribution paid for each approved project corresponds to the value of carbon credits that are supposedly produced by them in a perspective of implementation of the activities. Such assigned funding will be distributed in advance, after the submission of the final project proposal, through an instalment consisting in up to 70% of the total grant. The balance will be paid upon submission of an explanatory report of the intervention performed, accompanied by the reporting of incomes and expenditures and any other supporting documentation.

THE MONITORING ACTIVITY

The Trento initiative is something innovative in the Italian reality. As a consequence, a monitoring protocol for the selected projects hadn't yet been established at the time of the inspection. The monitoring fieldwork in Brazil was carried out in a total period of one month beginning from November 13th through to December 13th, 2012. Some information and data about the project activities were collected even at a later stage than the period of stay in Brazil, thanks to telecommunications or meetings in Trento.

Monitoring tools and methodologies

In order to achieve the performance measurement, a *checklist* was created looking at some standards of the main international certification entities¹³. This tool helped as guidance in investigating if the requirements of the public notice issued by Trento were respected and/or fulfilled. The layout of the checklist appears as a table, and it is organized in five sections, perfectly according to the five macro-criteria stressed by the Trento call for proposals of 2010 (eligibility and additionality; project and territory presentation; implementation methodologies; carbon credits estimation; monitoring and permanence). In each section the requirements are listed according

¹³ i.e. the check lists for forest management evaluation of minor certification bodies, approved by the Forest Stewardship Council (FSC).

to the points provided by the PATN. For each requirement some performance indicators have been created. The performance indicators explain what the project has to achieve in order to fully meet the postulated criterion. Various sources of verification (or verifiers) have been elaborated in order to check if the indicator has been met, therefore they are elements of evidence that the inspector can use to ascertain if the indicators have been achieved. More than “verifiers” we should better speak about “ways to verify”; in fact sometimes the verifier is a real document (a photograph, a written agreement, a map, etc.). Sometimes the indicator could be verified by talking with the actors of the project and interviewing the different stakeholders or, more directly, making a field observation in the project area. Finally, according to the factual observations, the inspector can judge if each requirement and indicator has been met, thus achieving an evaluation of the overall implementation of the project.

Different methodologies and materials were applied for the collection of the necessary information. During the sojourn in the Xixuau village, information about the project was obtained following the guidelines of the social field investigation methods. The conversations with the concerned individuals were mainly carried on with the Xixuau community inhabitants. This is the technique most frequently applied in anthropology and ethnography, and its main characteristic consists in using talks and informal conversations as preferential information channels. This kind of survey allows us to assemble, as quickly as possible, a greater amount of updated and truthful information (Croizier and Friedberg, 1977). It also grants the primacy to the life experiences of the actors, and it wants the researcher to be involved in an *in situ* prolonged situation of interaction with the local populations (Olivier de Sardan, 1995). Some interviews were also prepared and addressed mainly to the Trento administration representatives, to the members belonging to both the promoting associations, and to other figures belonging to related realities (such as the trainers involved in the courses provided and a representative of one of the most active Brazilian environmental associations – IDESAM Amazonas).

The quest for information has also included a research of written sources. These entailed both a literature (*ad hoc* studies; essays; publications; scientific articles; etc.) and documentation search (declarations; agreements; submissions and decisions; ecc.). Other verifiers of the checklist's indicators have been identified also in the maps, satellite images, publications and official papers in the websites of the main public institutions (i.e.: Ministry of the Environment - MMA, Roraima State Government); of national research institutes (i.e.: INPA, INPE and IPAM); of both major Brazilian and international organizations and associations working in the environmental and sustainable development field (i.e.: CCF, CIFOR, FAS, FVA, IDESAM, ISA, Mongabay, OECD) and, finally, of the most important worldwide institutional organizations (i.e.: FAO, GCF, IUCN, UNEP, UNFCCC).

The official documentation of the project, such as the agreements between the local authorities and the project promoters, has been checked too. All the references and the statements written into the project document were checked thanks to an in-depth search for pertinent scientific articles and publications. This work was done both before departing for Brazil, during a preparatory period, and after return in Italy.

The also fieldwork consisted in direct observation and measurement activities. For example, a sampling was carried on in order to estimate the forest biomass (Kg of dry matter per hectare) and the correspondent carbon content of the project area (tons of Carbon per hectare). The baseline and the project scenarios, or rather the scenarios which can be outlined according to the conditions that could occur without and with the implementation of project activities, have been defined using the data collected using the various analytical sources. The carbon credits that could be obtained, thanks to the project, have been computed. All the above mentioned elaborations were done by applying the equations and the methods that can be found in the main renowned handbooks and in the most reliable scientific literature. In order to collect as much relevant as possible data and information, the databases and the catalogues of the websites of the Brazilian institutions (such as the Institutes for the Spatial and Environmental Research – INPE and INPA) and those of the main International organizations (FAO, CIFOR, WB, *etc.*) have been investigated.

The monitoring activity role

The monitoring activities have been scheduled by the project promoters every 2 or 3 years through the 20 year period foreseen for the implementation of the entire project. The operations team will be composed of some community members trained by the project staff. After the conclusion of the project, such verifying activities will, therefore, be carried out by the same community in co-responsibility with local partners. Thus the monitoring objective was carried out separately from the ordinary activities.

Furthermore, it was realised just one year after the implementation of the project: previous to the planned monitoring activities. The aim was, in fact to, check the development of the activities and to experiment a standard way for monitoring the small-scale compensation projects promoted by the Trento project. A further function was checking whether the requirements and criteria set out in the call for proposals were sufficient and/or adequate for the monitoring of the undertaken projects. Since the monitoring in question was not under the jurisdiction of the promoting associations, no funding of the project was allocated to it, just as much as the human resources employed did not actually belong to the implementing organizations' reality. Anyhow, this activity for sure represented the occasion for the implementers and participants of the project, to test the overall performance of their own activities, and has also provided the tools to implement the planned

monitoring in future. This has, therefore, constituted the possibility for them to correct their action if they realized that something could be performed better or changed.

It's important to say that there has not been a real selection of the projects to be monitored: the fundamental thing was to experiment the monitoring tool on one of the approved projects one year after their implementation. The REDD+ project was anyway preferred since it is certainly more complicated and, therefore, more difficult to be monitored by comparison with the Afforestation/Reforestation projects.

CONCLUDING REMARKS

As the official project monitoring activities were actually scheduled every 2-3 years, this monitoring that was carried on just one year after the "Getting REDDy" implementation could have served as an example for the promoting organisations. In fact, these monitoring activities have not yet been programmed in detail; which makes them adaptable to any shape one would want to give them. This work has also experimented an operating mode that can be suggested to the initiative of Trento. In fact, since it was previously established that the Province would own all the emissions avoided through the projects, a monitoring protocol has not yet been conceived, nor a project monitoring planned, to be carried out directly by the Province of Trento. Effectively, such activity has been entirely entrusted to the promoters of the project. Such undertaking might be useful to the Province of Trento, in which case it were to perform a control of the activities of the financed projects (in the context of small-scale REDD+ projects). At the very least, the output of this analysis, the checklist, could be suggested to the promoters as a monitoring mode so as to adopt a shared and unique procedure. This would make the results more comparable and measurable.

In particular, the "Getting REDDy" project planned to entrust the monitoring activities to some members of the Xixuau community, after providing appropriate training courses to them. One of the challenges of that lie ahead will be the proper training of such future monitoring personnel as well as the acquisition of adequate resources for the monitoring activities (mainly related to forest inventories that require a lot of expenses, especially in the tropical areas). This pilot-monitoring, therefore, aims to act as a guide and a simplification for the performance of these activities.

In general, the monitoring activities had a dual function. In addition to the main purpose of monitoring and evaluation of the activities in place, such monitoring also provided for the possibility of sending a feedback to Trento. The strengths and weaknesses of the call for proposals issued in 2010 have in fact been assessed, in order to facilitate an improvement of eventual future calls.

References

- Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W.D. and Verchot L.V. (eds), 2012. *Analysing REDD+: Challenges and choices*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barni P.E., 2009. *Reconstrução e asfaltamento da Rodovia BR-319: Efeito “dominó” pode elevar as taxas de desmatamento no Sul do Estado de Roraima*. Master thesis in the frame of the INPA post-graduation program in Tropical Forest Sciences (CFT).
- Cenamo M.C., Pavan M.N., Barros A.C., Carvalho F., 2010. *Guia sobre Projetos de REDD+ na america Latina*. Instituto de Conservação de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM), Manaus, Brazil, 96.
- CPRM, 2002. *Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Central do estado de Roraima*. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, Serviço geológico do governo federal, Ministério de Minas e Energia (MME), Governo do Estado de Roraima, Brazil.
- Crozier M. and Friedberg E., 1977. *Théorie et pratique de la démarche de recherche*. In: *L’Acteur et le système*. Editions du Seuil, 1981, 449-478.
- Fearnside P.M., 2006. *Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle*. Acta Amazonica, VOL. 36(3) 2006: 395 - 400. www.acta.inpa.gov.br/
- IBAMA and CNPT/RR, 2006 *Estudo socioeconômico da Região do baixo Rio Branco-Jauaperí - Área proporsta para a Criação de Reserva Extrativista Rorainópolis-Roraima*. Boa Vista, Roraima. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renovaveis, Centro Nacional do Desenvolvimento sustentado das Populações Tradicionais Roraima.
- Martins O.S., Rettmann R., Pinto E., França F.G., Dieguez R., 2009. *REDD – The Case of Brazil*. UEA/CIFOR meeting, Brasília, Brazil. Amazon Environmental Research Institute (IPAM).
- MMA, 2006. *Final Report of the Workshop to Define the National Biodiversity Targets for 2010*. 20th Ordinary Meeting of the National Biodiversity Commission. In: MMA, 2011. *Fourth National Report to the Convention on Biological Diversity: Brazil*. Ministry of the Environment, 248 p. Brasília, Brazil.
- Naka L.N., Cohn-Haft M., Mallet-Rodrigues F., Santos M.P.D.and de Fátima Torres M., 2006. *The avifauna of the Brazilian State of Roraima: bird distribution and biogeography in the Rio Branco basin*. Revista Brasileira de Ornitologia 14:197-238.
- Olivier de Sardan J.P., 1995. *La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie*. In: Olivier de Sardan J.P., 2003. *L’ênquete socio-anthropologique de terrain: synthèse méthodologique et recommandations à l’usage des étudiants*. Etudes et travaux n. 13, LASDEL (Laboratoire d’études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local). Niamey, Niger.
- Parker E.P., 1989. *A Neglected Human Resource in Amazonia: The Amazon Caboclo*. *Advances in Economic Botany* 7:249–259. In: Alarcón J.G.S., Peixoto A.L., 2008. *Economic Botany*, Volume 62, Issue 1, pp 60-73.
- PATN, 2010. *Bando pubblico per la presentazione di progetti compensativi con interventi forestali e di lotta alla deforestazione nei Paesi in via di sviluppo*. Annex 1 to Addendum 1, PATN deliberations, Official Bulletin-37, Autonomous Region of Trentino-Alto Adige/Südtirol.

- Pettenella D., Negrini E. and the Department of Education, Emigration Service Services, and International Solidarity, 2008. Verso una provincia ad emissioni zero-Progetti compensativi, volontari e aggiuntivi attraverso interventi forestali nei Paesi in Via di Sviluppo. Mountain and Forest Resources Department, PATN.
- Soares-Filho B.S., Nepstad D.C., Curran L.M., Cerqueira G.C., Garcia R.A., Ramos C.A., Voll E., McDonald A., Lefebvre P. & Schlesinger P., 2006. Modelling conservation in the Amazon basin. *Nature* 440, 520-523.
- Trolle M., 2003. Mammal survey in the Rio Jauaperi region, Rio Negro Basin, the Amazon, Brazil. *Mammalia*, t. 67, n. 1, 75-83.
- Verplanke J.J. and Zahabu E., 2009. A Field Guide for Assessing and Monitoring Reduced Forest Degradation and Carbon Sequestration by Local Communities. 93 p. www.communitycarbonforestry.org
- Westholm L., Henders S., Ostwald M. and Mattsson E., 2009. Assessment of existing global financial initiatives and monitoring aspects of carbon sinks in forest ecosystems – the issue of REDD. Focali report. The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), the Forest Initiative at The Swedish Forestry Association (Föreningen Skogen) and the University of Gothenburg, Sweden.

Principali risultati della valutazione strategica del Programma di sostegno alla Cooperazione Regionale nel Mediterraneo e nei Balcani¹

Marco Zupi

Centro Studi Politica Internazionale - CeSPI

IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

L'importanza di una concettualizzazione preliminare relativa a temi e dimensioni da approfondire è talvolta sottovalutata, nonostante un problema comune in sede di analisi dei dati risieda nel fatto che non è sempre sufficientemente chiaro “cosa” esattamente si stia misurando con le informazioni e i dati (e le variabili) raccolti².

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

Nel caso in oggetto si tratta di un programma che – in base a quanto recitano gli stessi documenti di programmazione del “Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani” (APQ) – mira a “rafforzare il sistema Italia, con riferimento ai nuovi strumenti europei per la promozione della cooperazione di prossimità e di preadesione”, mettendo in relazione diretta il sistema,

¹ Il presente documento, basato sulla presentazione dell'autore alla Conferenza finale del Programma APQ al Forte Village Resort, Santa Margherita di Pula (Cagliari), 12-13 settembre 2012, rimanda per completezza d'informazioni al rapporto integrale di valutazione strategica, completato dal CeSPI nel mese di giugno 2012.

² D.A. Hollanders (2011), “Five methodological fallacies in applied econometrics”, *Real-world Economics Review*, Issue no. 57.

nella sua articolazione territoriale su base regionale, con i paesi della sponda sud del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia) e dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro), Più in particolare, l'obiettivo specifico del programma è quello di "creare le condizioni opportune e supportare le Regioni italiane nella identificazione e definizione di interventi interregionali di cooperazione verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali".

Al netto della percentuale di gestione amministrativa affidata all'OICS, circa 21,83 milioni di euro sono stati messi a disposizione per iniziative che hanno coinvolto, nel corso del periodo 2006-2011, il sistema delle regioni italiane (14,2 milioni di euro per iniziative nei paesi del Mediterraneo, 7,6 milioni nei paesi dei Balcani occidentali) su cinque linee tematiche d'intervento: sviluppo socio-economico (35,2% del totale), interconnessioni materiali ed immateriali (19,5%), ambiente e sviluppo sostenibile (20,1%), dialogo e cultura (15,1%), sanità e welfare (10,1%).

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

Da questo punto di vista, la concettualizzazione sulla cooperazione tra territori non può essere assunta come un paradigma acquisito di cui non sia ammessa l'analisi critica. Allo stesso tempo la contestualizzazione non può essere schiacciata su un solo discorso come, ad esempio, quello elaborato dalla Commissione Europea in proposito³. Il partenariato internazionale va considerato in una prospettiva ampia che non lo limiti ai rapporti governo-governo e che al contempo superi anche l'esclusiva di ambiti "atomistici" (le ONG, le imprese o le amministrazioni pubbliche subnazionali), perdendo di vista la più complessa *governance* di tali processi e rischiando di riprodurre i noti fallimenti cui si è andati incontro su scala nazionale.

L'asimmetria tra i *partner* e la dimensione del "potere" tra le parti sono, perciò, al centro della prospettiva della cooperazione tra territori, la quale non può neppure ridursi a un vuoto contenitore di richiami retorici all'importanza dell'*empowerment* dal basso. La dimensione territoriale ha senso solo se permette di affrontare i nodi

³ Si veda, ad esempio, C. Loquai (2001), *Strategic Priorities and Operational Challenges for European Support for Democratic Decentralisation in the Context of the new ACP-EU Partnership Agreement*, ECDPM Discussion Paper No. 24, Maastricht e Commissione Europea (2006), *Il programma tematico "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo"*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. COM (2006) 19 def.

centrali della disuguaglianza nel potere e del rapporto tra ecosistemi e sistemi socio-economici, tematiche di cui è imbevuto lo sviluppo e la cooperazione internazionale. I temi settoriali e trasversali (le cinque linee tematiche del programma APQ) devono essere misurati su questo terreno.

Più nello specifico, l'idea della cooperazione internazionale basata sul partenariato tra territori si articola su una serie di fattori che ne assicurano la robustezza istituzionale⁴:

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

I diversi soggetti coinvolti nei sistemi territoriali protagonisti di un modello di partenariato di cooperazione internazionale sono, almeno teoricamente, chiamati a misurarsi direttamente – attraverso un processo negoziale – con funzioni di indirizzo politico e strategico (a partire dalla creazione e mantenimento dei rapporti istituzionali coi *partner* e dalla definizione della strategia di intervento), coordinamento e concertazione, implementazione delle iniziative e rappresentanza istituzionale nei territori *partner*.

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

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

⁴ A. Stocchiero (a cura di) (2004), *I partenariati territoriali nella politica di prossimità*, Research Paper CeSPI per la Regione Toscana nel quadro del progetto INTERREG III B Euromedsys, Roma.

In particolare sono stati identificati tre livelli istituzionali, corrispondenti a tre sistemi o configurazioni di regole collegate da una struttura gerarchica di tipo concentrico, in cui ogni livello dipende direttamente da quello che lo precede: il cerchio esterno corrisponde alle regole operative (il mezzo attraverso cui orientare le operazioni di gestione quotidiana delle risorse), più internamente abbiamo le regole collettive (che definiscono le regole operative e le politiche adottate dalle autorità competenti) e infine il nucleo centrale, costituito dalle regole costituzionali (che individuano chi può definire le regole collettive)⁵.

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

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

Figura 1. Un *framework* che incorpora l'approccio di Ostrom all'analisi istituzionale



⁵ E. Ostrom (2011), "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, N. 1.

Sul piano dell'analisi valutativa strategica, si tratta perciò di focalizzare l'attenzione sugli effetti registrati a livello dei tre piani della realtà (fattuale, discorsiva e percepita)⁶ e determinati da meccanismi che dipendono dalle situazioni d'azione – influenzate dal contesto – e che generano le interrelazioni istituzionali (auto-)governo, regolazione, coordinamento e azione collettiva, anzitutto) rilevanti sul piano strategico. Occorre cioè confrontare situazioni di azione differenti, per favorire spiegazioni sia della varietà istituzionale riscontrata empiricamente nella capacità di *governance* – ivi compresa la capacità di apprendimento – rispetto a sfide comuni associate alle cinque linee tematiche d'intervento, sia degli esiti che ciascuna struttura situata di azione produce (effetti, associabili al funzionamento di meccanismi di trasformazione della realtà, in dati contesti). La valutazione strategica sul piano istituzionale, in altri termini, permette di valutare, in una logica – quando possibile – controfattuale, sia gli effetti conseguiti e quelli che probabilmente sarebbero stati gli effetti in presenza di altri contesti, sia i processi e i meccanismi sottostanti al raggiungimento degli effetti.

LE DIMENSIONI DA VALUTARE

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

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

Sulla base della rassegna della letteratura in materia di dimensioni e indicatori della *governance* territoriale, di precedenti lavori del CeSPI sul tema, della documentazione del programma APQ e delle indicazioni relative agli obiettivi strategici,

⁶ Per un approfondimento sull'impostazione teorico-metodologica si rimanda a: M. Zupi (2011), *Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo*, CeSPI, Roma, ottobre, mimeo.

espliciti ed impliciti, dello stesso programma, è possibile schematizzare la natura multidimensionale della *governance* territoriale in otto dimensioni, corrispondenti ad altrettanti indicatori strategici:

1. *Governance* multilivello (di tipo inter-istituzionale, verticale ed orizzontale di attori e politiche): la capacità e coerenza (e capacità di convergenza) del sistema integrato di predisporre piani strategici regionali, più efficaci strategie, più coerenza e visione strategica condivisa con i *partner* in termini di obiettivi, maggiore allocazione di risorse istituzionali e di tecnologia dedicata sugli assi prioritari condivisi.

2. Partenariato sul territorio: estensione e approfondimento del coinvolgimento e della partecipazione di attori chiave del territorio (a livello verticale ed orizzontale), in termini strategici, ma anche operativi e di co-partecipazione finanziaria.

3. *Networking* (internazionale): una particolare modalità di cooperazione (strategie comuni, progetti pilota, ecc.), che implica una diversa intensità (anche quantitativa, in termini di frequenza) della cooperazione.

4. Sostenibilità del partenariato sul territorio e del *networking* internazionale.

5. Innovazione: la capacità di introdurre modalità innovative e cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di finanziamento, cooperazione.

6. *Mainstreaming* e Integrazione: la capacità di cambiare e influenzare la legislazione, le politiche e i programmi con la realizzazione delle iniziative.

7. 3C (coerenza, coordinamento e complementarità) di progetti e reti: il valore aggiunto transnazionale e le sinergie in termini di convergenze e assenza di contraddizioni tra gli obiettivi dei diversi programmi e rispetto alle prospettive macro-regionali (coerenza), l'assenza di duplicazioni (coordinamento) e l'attiva collaborazione con altri progetti/iniziative (complementarità).

8. Trasferibilità: la capacità di replicare, sulla base delle pre-condizioni contestuali, pratiche e lezioni di particolare interesse, cogliendone elementi di interesse e suggestioni a fini di riproducibilità.

Quel che deriva da questa concettualizzazione è una rappresentazione grafica delle “almeno”⁷ otto dimensioni della capacità di *governance* territoriale nella cooperazione interregionale del Programma APQ.

⁷ Parlare di “almeno” otto categorie significa – sul piano epistemologico – voler affermare l'impossibilità di fissare ex ante il numero delle categorie e rigettare la conoscenza come *adaequatio* a una realtà comunque data. Rispetto alla nota *querelle* tra Croce e Gentile in proposito, è importante cioè avanzare comunque alcune categorie (Croce), intendendole però come “alcune” delle infinite categorie di cui parla Gentile, per evitare un approccio positivisticamente pronò di fronte all'imperio dei “fatti”, come ci sembra capitò (involontariamente) a Robert Chambers rispetto alle categorie della povertà o a Martha Nussbaum rispetto a quelle dello sviluppo umano. In questo senso, il piano della realtà dei “fatti” non indica qualcosa di diverso da una “legge”: i fatti forniscono materia alle induzioni e generalizzazioni, costituendo le premesse da cui la deduzione prende le mosse per contribuire all'accertamento e classificazione e costruzione dei fatti stessi. Su questi temi, si veda sia l'introduzione

In particolare, si ricorre ad una rappresentazione ideografica che sintetizza in modo intuitivo i cambiamenti in corso: si tratta dell'applicazione del "fiore dello sviluppo"⁸, con il pistillo centrale che può essere utilizzato per dar conto del cambiamento riscontrato nel tempo in relazione alle dimensioni (tra loro non collegate in modo rigido e predeterminato), una linea spezzata con i vertici che, quindi, possono rappresentare il valore degli indicatori, la lunghezza dei petali che misura la media ponderata degli indicatori relativi alle varie dimensioni e la loro larghezza che misura l'eterogeneità (o dispersione) per ogni dimensione, la possibilità di una parziale sovrapposizione tra due o più petali, l'uso di linee per evidenziare legami e l'uso dei colori per aggiungere altre dimensioni rilevanti (come ad esempio la correlazione di ciascuna dimensione con la sostenibilità ambientale o per segnalare il numero di informazioni valide raccolte)⁹.

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

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

Sono state individuate domande valutative e indicatori progettuali capaci di ricostruire, dalla "materialità" dei progetti del Programma APQ, le risposte alle dimensioni strategiche e immateriali. Non si tratta, poi, di trasformare *sic et simpliciter* le dimensioni in domande da sottoporre ai rappresentanti delle strutture pubbliche e private coinvolte nei singoli progetti, dal momento che per questi attori l'orizzonte di riferimento è dato dal progetto cui hanno preso parte: aspetti come la coerenza

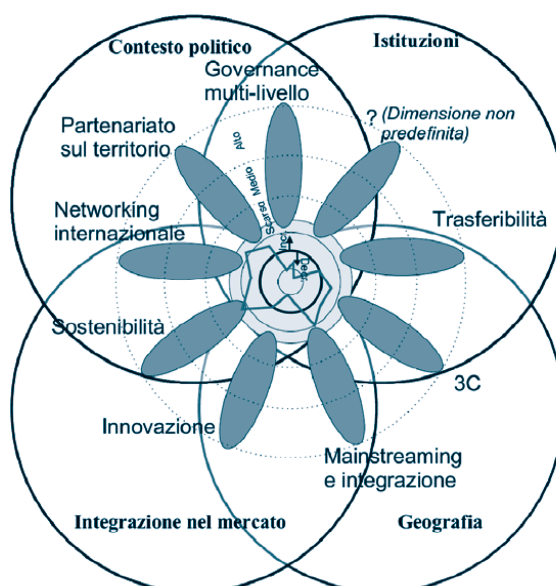
di Ferruccio Rossi-Landi a G. Vailati (1967), *Vailati. Il metodo della filosofia. Saggi di critica del linguaggio*, Laterza, Bari, sia le riflessioni su fatti e verità e sull'oggettività dei fatti di B. Russell (1970), *Russell. Linguaggio e realtà*, Laterza, Bari.

⁸ Si tratta di una rappresentazione statistica di tipo ideografica introdotta dall'autore nel 1998: M. Zupi (1998), *Prospettive del regionalismo nella Convenzione di Lomé*, Note & ricerche CeSPI, Roma, novembre.

⁹ Per ciascuna delle variabili considerate, si è partiti dalla semplice rappresentazione che associa graficamente la coppia di componenti quantitative indicate (media o mediana aritmetica e deviazione standard ponderate), ottenendo un diagramma di coordinate cartesiane del piano costruito su due assi ortogonali. Si è poi proceduto alla trasposizione parametrica dell'ellisse costruita su quelle due stesse dimensioni, ottenendo un petalo. Si è successivamente assegnata una posizione sul piano alle nove ellissi (o petali) ottenute, ricorrendo ad una rotazione di 40 gradi l'una dall'altra, in modo da coprire l'intera corona a disposizione per i petali. Per una prima applicazione di questa tecnica, si veda: M. Zupi (1998), *Prospettive del regionalismo nella Convenzione di Lomé. Considerazioni sul futuro delle relazioni commerciali Ue-ACP*, Note & Ricerche CeSPI, Roma, novembre; una sua sistematizzazione è in: M. Zupi (2003), *Global Finance, Development and Poverty. Lessons from Sub-Saharan Africa*, RUC Press, Roskilde.

del programma le prospettive macro-regionali, la sostenibilità del *networking* internazionale o la trasferibilità devono essere valutati dall'*équipe* a partire da un'analisi interpretativa delle risposte date alle domande "progettuali" che tratta quelle stesse risposte a un livello superiore di elaborazione (meta-analisi quantitativa e qualitativa). In altre parole, il passaggio dal piano del progetto e del territorio a quello del programma e dell'area è stato effettuato una volta raccolte – mediante informazioni amministrative, interviste e analisi testuale – le misurazioni degli indicatori progettuali.

Figura 2. La rappresentazione ideografica delle "almeno" 8 dimensioni della capacità di governance territoriale nella cooperazione regionale del Programma APQ



Il lavoro di valutazione strategica è consistito nel tradurre l'idealtipo del fiore dello sviluppo con almeno otto petali nel fiore effettivo risultante dall'analisi, attraverso tecniche di analisi qualitativa e quantitativa volte a capire "quanto funziona e per chi", "come funziona" e "quando funziona" un intervento nella dinamica contingente dello sviluppo.

LA MATRICE DELLE DOMANDE DI VALUTAZIONE

Sia a fini di raccolta delle informazioni e delle esigenze valutative sia per la presentazione dei risultati delle analisi di valutabilità e rilevanza dei singoli quesiti

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

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

SELEZIONE DEI PROGETTI INTEGRATI E DEI SUB PROGETTI OGGETTO D'ANALISI

All'interno dell'universo formato dal totale dei Progetti Integrati (PI) e dei Sub Progetti Integrati (SPI) composto da 42 unità, sono stati selezionati 18 PI/SPI sui quali concentrare l'esercizio valutativo. Preliminarmente a tale selezione, è stato costruito un database esteso allo scopo di raccogliere tutte le informazioni amministrative e finanziarie salienti relative ai progetti.

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

Tabella 1. La matrice degli obiettivi strategici del programma APQ e della relazione tra impatti, contesti e meccanismi

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

- ♦ **Entità del finanziamento previsto.** È stato considerato il valore del finanziamento FAS.
- ♦ **Localizzazione e concentrazione dei progetti nei Paesi *partner*.** Sono stati individuati i progetti realizzati in territori dei Paesi *partner* nei quali gravitano un alto numero di progetti:
- ♦ **Rilevanza secondo gli operatori.** Criterio basato sulla percezione dei RUP e dei referenti degli enti attuatori, intervistati nel periodo settembre – novembre 2011, relativamente ai PI e SPI più significativi (in senso positivo o negativo) in termini di conseguimento dei risultati previsti, funzionamento del partenariato, gradimento dei *partner* locali.
- ♦ **Coinvolgimento degli attori territoriali.** È stata considerata la presenza o meno tra i *partner* locali dei Paesi *partner* di enti subnazionali (Municipalità, Governatorati, ecc.) e di enti tecnici oltre ai rappresentanti delle Amministrazioni centrali.

LE PRINCIPALI EVIDENZE DELL'ANALISI DESCRITTIVA GENERALE

Una misurazione composita di impatto strategico sulla capacità di governance

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

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

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

La domanda di fondo a cui l'analisi di valutazione strategica basata sul questionario ha cercato di rispondere è: "il programma APQ ha contribuito a rafforzare capacità e opportunità di quel che, in un'accezione estesa, può definirsi *governance* territoriale nella cooperazione regionale?". Si tratta di una domanda implicita, non

formulata direttamente nel questionario perché ambigua e perché la sua mancanza di chiarezza avrebbe impropriamente indotto gli intervistatori a cercare di specificare meglio la domanda.

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

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

Attraverso le interviste si sono raccolti giudizi relativi alle (almeno) 8 dimensioni espressi prevalentemente – fatte salvo variabili dicotomiche relative alla sostenibilità e quella tricotomica sulla trasferibilità – come variabili ordinali, su una scala di 5 livelli: da impatto negativo (-1) a molto positivo (+3), passando per "senza alcun effetto" (0), "poco positivo" (+1) e "abbastanza positivo" (+2). Il fatto che si tratti di variabili ordinali, cioè categorie reciprocamente esclusive ed esaustive classificate e definite in ordine gerarchico dalle percezioni soggettive degli intervistati, implica che i diversi livelli attribuiti alle differenti dimensioni che compongono lo spettro della *governance* territoriale sono implicitamente letti come un rimando ai valori della variabile latente IS_i associato ad alcuni valori soglia non definiti¹⁰.

¹⁰ In termini statistici, nei casi di una variabile ordinale è possibile stabilire, fra due casi, soltanto una relazione di maggiore o minore. Mentre è, dunque, possibile calcolare la mediana, non sono applicabili, in senso proprio, le medie e le misure che ne derivano (deviazione standard, correlazione, coefficiente di variazione, ecc.), che possono essere calcolate nel caso di variabili continue misurate su scala a

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

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

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

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

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

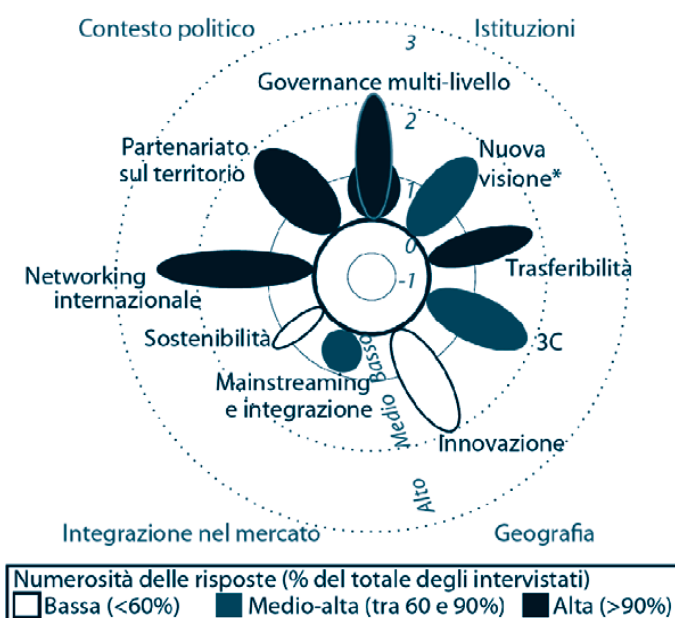
intervalli e a rapporti. Allo stesso tempo, in presenza di una scala ordinale a 5 categorie, la distribuzione ha un campo di variazione necessariamente ristretto e la relativa omogeneità penalizza maggiormente la mediana (piuttosto che la media). Per questa ragione, in sede di analisi si è deciso di calcolare le medie e le misure che ne derivano, capaci di evidenziare la variabilità delle diverse distribuzioni delle risposte riconducibili a ciascuna dimensione di interesse, e di eseguire test di robustezza (confrontando sia la media con la mediana, sia i risultati accorpando la scala ordinale a 2 o 3 categorie rispetto a quella a 5 valori) che hanno confermato la validità dei risultati ottenuti.

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

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

La rappresentazione sintetica del fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità

Figura 3. Il fiore del rafforzamento di capacità e opportunità di governance territoriale



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

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

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

1. Anzitutto, l'“attendibilità” del punteggio ottenuto non è omogenea: le risposte date sono risultate più numerose in relazione a certe dimensioni piuttosto che ad altre. Senza poter rischiare interpretazioni, imputazione e attribuzioni di valore alle mancate risposte, laddove il numero di risposte – in senso assoluto e anche relativamente al totale degli intervistati¹¹ – è più alto, cioè dove il tasso di non risposta è più basso, allora la precisione del campione e l'accuratezza delle informazioni raccolte sono maggiori. Naturalmente, infatti, a parità di altre condizioni, più è numerosa la percentuale di risposte ottenute più è piccolo l'errore campionario, anche perché i rischi di autoselezione¹², e quindi di errata rappresentazione della realtà, sono meno rilevanti. Le dimensioni rappresentate dai petali neri sono quelle non affette dal problema di bassa numerosità delle risposte (e, per questo, più attendibili); all'opposto, i petali bianchi sono quelli che hanno ricevuto meno del 60 per cento delle risposte e quindi più esposti al problema di “attendibilità”; in una posizione intermedia si trovano infine i petali grigi, che indicano una numerosità di risposte compresa tra il 60 e il 90 per cento. Le dimensioni che hanno ottenuto un numero elevato di risposte, pari ad oltre il 90 per cento, sono: (1) la *governance* multi-livello che si basa su un sistema inter-regionale, (2) il partenariato sul territorio che si basa su un sistema di partecipazione ampia a livello intra-regionale, (3) il *networking* internazionale che collega i due poli del partenariato territoriale internazionale, (4) la trasferibilità dell'esperienza in altre situazioni. La *governance* multi-livello si caratterizza per una particolarità: quella in Italia risulta rafforzata significativamente, mentre quella nei Paesi *partner* (caratterizzati, tra l'altro, da un processo di decentramento meno avanzato) molto poco e con una elevata variabilità nelle risposte; per questa ragione si è deciso di visualizzare nel fiore entrambe le sub-dimensioni componenti (evidenziando il bordo per distinguerle).

2. Un secondo fattore di “attendibilità” della risposta è legato alla media aritmetica (o mediana) dei punteggi ottenuti per ogni dimensione, graficamente rappresentata dalla lunghezza del petalo. Più è lungo il petalo, più nella scala ordinale adottata per la misurazione il punteggio sale – cioè il giudizio espresso è favorevole circa l'impatto del Programma APQ – e meno significativo è un fattore che concorre a determinare l'errore di campionamento, perché è il risultato più ambiguo (nel

¹¹ Dal momento che il numero di intervistati cambiava a seconda che si trattasse di domande ricomprese all'interno del blocco 1, 2 o 3 del questionario.

¹² Il fatto, ad esempio, che diano una risposta più facilmente coloro che giudicano favorevolmente l'impatto del Programma APQ.

caso, cioè, in cui si equivalga la proporzione di risposte con giudizi molto positivi rispetto a quella di risposte con giudizi molto negativi, il che tenderebbe ad abbassare la media) quello che fa pesare di più possibili errori di campionamento¹³. Più è stretto, poi, il petalo, minore è la dispersione delle risposte attorno al valore medio – cioè più bassa è la deviazione standard – il che concorre a dare maggiore rappresentatività/attendibilità al risultato medio. Le dimensioni che, al contempo, sono quelle su cui maggiormente i giudizi convergono in termini di più positivo impatto del Programma APQ in termini di rafforzamento di capacità e opportunità sono, classificati in modo decrescente: (1) il *networking* internazionale, (2) la trasferibilità dell'esperienza, (3) il partenariato sul territorio e (4) la *governance* multi-livello sul piano inter-regionale. Occorre aggiungere come il *networking* internazionale sia l'unica dimensione a registrare un ampio consenso circa un impatto molto positivo; negli altri casi il giudizio è abbastanza positivo e con un'ampia variabilità di giudizi individuali attorno al valore medio. Anche nel caso della dimensione relativa all'innovazione il giudizio è abbastanza positivo, ma sconta una bassa numerosità di risposte, come indicato nel punto precedente.

3. In termini di "consistenza" delle dimensioni, la concettualizzazione proposta in sede di Disegno della valutazione ha "retto bene" il confronto con la realtà, ed è stata anche utilmente confermata l'impostazione adottata di parlare di "almeno" 8 dimensioni, lasciando spazio all'introduzione di possibili dimensioni aggiuntive durante la fase di test del questionario. Infatti, è stata poi aggiunta una dimensione, a seguito di indicazioni in tal senso raccolte tra i referenti di programmazione dell'APQ e tradotta nella domanda: "L'esperienza nel programma APQ ha modificato il suo approccio ai temi che affronta nella sua quotidiana attività professionale?", che per semplicità è stata categorizzata come dimensione della capacità e opportunità di sviluppare una nuova visione o approccio al proprio operato professionale. A dire il vero, in sede di test del questionario era emersa un'ulteriore dimensione, relativa ad una specifica particolare dell'innovazione, ascrivibile alla materia amministrativa, ma suddetta (sub-)dimensione non ha dato riscontri chiari, in sede di giudizio, ed è stata invece caratterizzata da risultati molto ambigui (nell'accezione indicata al punto precedente).

¹³ Occorre, peraltro, aggiungere come in questo caso l'errore di campionamento sia limitato dal fatto che, in una prospettiva di valutazione strategica, si è adottato il criterio di selezionare, in prima battuta, un campione rappresentativo (seppure non probabilistico) di progetti e sub-progetti e poi, in seconda battuta, di individuare per ciascuno di essi individui (ancora una volta non selezionati in maniera probabilistica) che sostanzialmente esauriscono la popolazione dei referenti istituzionali strategicamente di "primo livello", per ruolo nel Programma, ammontare di risorse gestito, visibilità e consenso emerso tra numerosi partecipanti al Programma. In questo senso, il campione in oggetto non presentava problemi associabili a errori di copertura (cioè, mancata corrispondenza fra la lista degli enti selezionati e la popolazione oggetto di indagine) o di elevata distorsione del campione rispetto alle caratteristiche della popolazione obiettivo oggetto dell'inferenza.

4. Il diverso impatto del Programma APQ, in relazione alle varie dimensioni, è confermato dal riscontro della frequenza dei giudizi “molto positivi” per le varie dimensioni. Complessivamente, il 15 per cento del totale delle risposte date a domande con risposte ordinali a cinque categorie è stato associato al giudizio di impatto “molto positivo”. La dimensione *networking* internazionale è quella che singolarmente ha ottenuto il numero maggiore di giudizi “molto positivi”: il 36,9 per cento del totale di interviste (in assoluto, 45 risposte, a cui si aggiungono 69 risposte che hanno giudicato l’impatto come “abbastanza positivo” e nessuna risposta – il che rende questa dimensione unica rispetto a tutte le altre – corrispondente a impatto “poco positivo”, “nullo” o “negativo”). Altre due domande che hanno ottenuto giudizi “molto positivi”, anche se in numero inferiore alla dimensione *networking* internazionale e associati a giudizi molto meno positivi, sono state quella relativa all’influenza delle istituzioni e della geografia nel rafforzamento del *networking* internazionale, cioè nel partenariato tra i due sistemi territoriali (in entrambi i casi i giudizi “molto positivi” hanno superato la soglia del 30 per cento del totale). Ciò evidenzia come condizioni favorevoli (quelli istituzionali), ma anche difficilmente ripetibili (il dato della prossimità geografica) abbiano certamente concorso a determinare l’esito particolarmente buono del programma sul fronte del partenariato tra territori, una delle dimensioni più strategiche, per definizione, di un programma come l’APQ.

5. Sul fronte opposto, mentre, in generale, con riferimento a tutte le dimensioni incluse nel questionario, i giudizi si concentrano soprattutto tra “abbastanza positivo” e “poco positivo” (che raggruppano insieme il 65,8 per cento del totale delle risposte), i giudizi che echeggiano la logica controfattuale, quelli cioè che provano a stimare - sempre in termini di percezioni - la situazione, con riferimento alle stesse dimensioni oggetto di approfondimento, in ipotetica assenza del programma APQ, confermano la positività del Programma APQ. Infatti, a dispetto dell’impatto “molto”, “abbastanza” o “poco” positivo del Programma, c’è, comunque, una sostanziale convergenza dei giudizi degli intervistati nel ritenere che, in assenza del Programma, la situazione – in termini di capacità e opportunità – sarebbe (stata) peggiore. In particolare, soprattutto la dimensione del *networking* internazionale (con una percentuale superiore al 90 per cento degli intervistati!), ma anche quella della *governance* multilivello qui e lì e quella del partenariato sul territorio qui e lì (con percentuali tra il 65 e l’85 per cento delle risposte) evidenziano questo risultato. Da menzionare anche che l’unica altra domanda che ha registrato una presenza di giudizi “negativi”, sorprendentemente bassa (il 4,6 per cento del totale delle risposte), è stata quella relativa a quanto il regime e il contesto politico nazionale e locale avesse agevolato la *governance* territoriale e i processi di cooperazione internazionale e internazionalizzazione nelle cinque linee tematiche del programma APQ nei territori *partner*. Un’ipotesi interpretativa che inizialmente poteva essere proposta era, infatti, che lo specifico contesto politico nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo ma anche dell’area balcanica avesse potuto pregiudicare gli sviluppi del pro-

gramma, mentre le indicazioni raccolte in tal senso sono soltanto una minoranza (il 4,6 per cento, contro un 16,1 per cento che le ha ritenute invece “molto positive”).

Riassumendo, complessivamente il giudizio più positivo (in termini di scala) e convinto (in termini di numerosità delle risposte, con una dispersione relativamente contenuta, come indicato dal valore del coefficiente di variazione, o CV¹⁴, molto basso e pari a 0,26) è a proposito degli effetti del Programma APQ sul miglioramento del *networking* internazionale che collega i due poli del partenariato territoriale internazionale e che è mediamente considerato un effetto più che “abbastanza positivo”, in molti casi “molto positivo” e, in ogni caso, con un giudizio mai inferiore a questi due. In altri termini, il *networking* internazionale è l'unica dimensione in cui si riscontra un giudizio complessivamente davvero positivo circa l'impatto in termini di rafforzamento della capacità e opportunità di *governance* territoriale; insieme ad essa è soltanto la dimensione della *governance* multilivello in Italia a superare mediamente la soglia del giudizio di un impatto “abbastanza positivo”; in tutte le altre dimensioni si riscontra un giudizio al di sotto di questa soglia che, occorre ripetere, è certamente positiva, ma non di eccellenza. E sono, comunque, le dimensioni anche della *governance* multilivello nei Paesi *partner* e quella del partenariato sul territorio qui e lì a registrare giudizi mediamente più positivi rispetto alle altre dimensioni.

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

1. Il *cluster* delle dimensioni direttamente attinenti alla capacità dei sistemi territoriali di fare cooperazione su sfide comuni (le tre dimensioni di maggior successo: *networking* internazionale, *governance* multilivello, partenariato sul territorio sia in Italia che nei Paesi *partner*), più direttamente percepita come raggiungibile.

2. Il *cluster* delle dimensioni indirettamente volano delle suddette capacità e opportunità (le quattro dimensioni con successo intermedio dell'innovazione, delle 3C, della trasferibilità e quella aggiuntiva definita della nuova visione), in quanto

¹⁴ Il coefficiente di variazione è un indice comparabile di dispersione, pari al rapporto tra deviazione standard e media aritmetica, utile tenendo conto della presenza di variabili ordinali sia a cinque categorie che tricotomiche e dicotomiche.

capaci di dare un'impronta sistemica e trasversale alle capacità e opportunità, al di là dello specifico quadro di relazioni instaurate nel programma APQ. In questo caso i giudizi sono meno positivi sul fronte dell'impatto conseguito e occorre tener conto del peso significativo che, a detta degli intervistati, hanno giocato gli specifici contesti di riferimento (in particolare, istituzionali, ma anche di prossimità geografica e di regime politico favorevole) per raggiungere gli effetti positivi conseguiti.

3. Il *cluster* delle dimensioni più ambiziose – si potrebbe dire – che definiscono un profilo strutturale e orientato al lungo periodo del miglioramento delle capacità e opportunità (le due dimensioni della sostenibilità e del *mainstreaming*) che appare il *cluster* che ha conseguito i risultati più modesti in termini di impatto positivo, tenuto conto del numero limitato di risposte¹⁵.

Il fatto che la sostenibilità, ovvero la capacità degli effetti positivi di persistere nel lungo periodo, sia la dimensione che – insieme a *mainstreaming* – mostra i più modesti risultati non deve sorprendere, in particolare in considerazione della numerosità delle risposte. Si tratta, infatti, di una dimensione tradizionalmente difficile da raggiungere per le iniziative di cooperazione internazionale: fondamentalmente, la sostenibilità dipende dall'esistenza di attori che sul piano locale esercitano una forte influenza ed effettivo potere sui processi di riforma, oltre che sui progetti; allo stesso tempo, la sostenibilità dipende da una combinazione positiva di tali capacità locali con relazioni esterne positive, che dipendono dai contesti strutturali multi-livello. Per questo motivo, si fa spesso riferimento all'importanza del *Capacity e institution building* quale leva per consolidare un processo di apprendimento continuo e per rafforzare le istituzioni locali che sono in condizione di determinare i cambiamenti durevoli¹⁶. E c'è chi, come Harold White, propone di sviluppare una valutazione basata sulla teoria per analizzare la dimensione della sostenibilità e del rischio, chiarendo con precisione gli assunti di partenza e identificando le variabili di rischio non quantificabili come l'"impegno politico"¹⁷.

¹⁵ Ai fini della costruzione dei petali del fiore, un fattore di correzione (cioè, un criterio di ponderazione) è rappresentato dal numero di risposte date alle rispettive domande. In altre parole, al di là della canonica standardizzazione dei risultati di risposte a domande che hanno una scala diversa, il risultato grafico del fiore tiene anche conto del fatto che – come nel caso della dimensione della sostenibilità – pochi giudizi positivi accanto a molte risposte non date e a pochissimi giudizi negativi non si traducono in un valore medio positivo, ma si deve incorporare l'indicazione derivante dalla mancata risposta da parte della maggioranza di intervistati.

¹⁶ G. Honadle, L. Cooper (1990), "Closing the loops: workshop approaches to evaluating development projects", in K. Finsterbusch, J. Ingersoll, L. Llewellyn (a cura di), *Methods for Social Analysis in Developing Countries*, Westview Press, Oxford. Inoltre, si veda: J.M. Mog (2004), "Struggling with sustainability: a comparative framework for evaluating sustainable development programs", *World Development*, N. 32(12), pp. 2139-2160.

¹⁷ H. White (2005), "Challenges in evaluating development effectiveness", *IDS Working Paper*, N. 242, Sussex.

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

Per un verso, posto che le diverse dimensioni summenzionate e rappresentate con l'ideogramma dei petali del fiore restituiscono uno spettro di dimensioni rilevanti per la *governance* territoriale, resta da capire se il rafforzamento di una dimensione ha di per sé effetti positivi a cascata su una o più delle altre dimensioni. La conoscenza di eventuali interazioni tra due o più dimensioni è, cioè, un elemento importante perché potrebbe eventualmente suggerire di concentrare in modo particolare l'intervento su una o l'altra delle dimensioni come focus d'azione. Si tratta di un'informazione che, in pratica, potrebbe offrire indicazioni utili per ponderare l'indice latente IIS_i sulla base del maggior peso da assegnare alle dimensioni che hanno effetti sulle altre o interagiscono di più.

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

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

Le relazioni tra due o più dimensioni di capacità di governance

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

In particolare, si è utilizzato il coefficiente di correlazione di Spearman, misura non parametrica idonea a calcolare la concordanza nel caso di variabili in scala ordinale¹⁸.

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

Quel che si può schematicamente riassumere è che:

1. L'85 per cento delle risposte date ha attribuito al Programma APQ un impatto contemporaneamente abbastanza e/o molto positivo sia sul rafforzamento del *networking* internazionale che della *governance* multilivello in Italia, con una propensione maggiore a dare un giudizio molto positivo sul fronte del *networking* internazionale (il 42 per cento) e, di fatto, a darlo anche alla *governance* multilivello in Italia solo in presenza di un giudizio molto positivo anche per il *networking* internazionale.

2. Emerge una sincronizzazione elevata di giudizi sul fronte della *governance* multilivello e del partenariato sul territorio in Italia: prevale l'opinione che l'impatto sia stato contemporaneamente abbastanza positivo su entrambi i fronti (il 45 per cento degli intervistati), mentre è basso e in certi casi simultaneo per entrambi il giudizio molto positivo.

3. In tutte le dimensioni, a cominciare da *networking* internazionale e *governance* multilivello in Italia, il contesto (nella componente istituzionale, meno nelle altre) è un fattore rilevante, con giudizi di contesto ritenuto abbastanza o molto favorevole abbinati a giudizi di impatto abbastanza o molto positivo sulle dimensioni (l'82 per cento delle risposte).

4. Il partenariato sul territorio in Italia e nei Paesi *partner* ha un legame, di intensità però modesta, solo con *networking* internazionale, *governance* multilivello in Italia e con contesto (istituzionale).

¹⁸ A conforto dei risultati ottenuti, è stata verificata e riscontrata la convergenza dei valori del coefficiente di Spearman con quelli dell'operatore gamma e del coefficiente tau-b di Kendall (altre misure di concordanza a livello di scala ordinale).

5. Risulta molto modesto il grado di associazione, con una qualsiasi altra dimensione, della capacità di introdurre, attraverso il Programma APQ, modalità innovative e di cambiamento di pratiche, comportamenti, assetti organizzativi, modalità di cooperazione. È vero che si registra il livello di correlazione più alto tra due variabili proprio nel caso della dimensione innovazione che, sia in relazione al contesto politico nazionale che a quello economico di partenariato supera la soglia di 0,72 di correlazione, ma ciò è dovuto al numero ridotto di risposte su queste domande e a una prevalenza di giudizi intermedi: quando si confrontano le risposte che hanno dato giudizi di impatto “molto positivo” sono in entrambi i casi molto poche, ma non accoppiate.

6. Il *mainstreaming* mostra in tutti i casi un grado di associazione molto basso.

7. Il tema della gestione amministrativa, escluso dalle dimensioni prese poi in considerazione, in ragione dei risultati molto ambigui, in cui misure di posizione centrale risultavano fuorvianti perché molto poco rappresentative, ha confermato, anche in sede di associazioni bivariate, un giudizio molto contrastato, con la compresenza di giudizi diametralmente opposti sul piano dell’associazione di due dimensioni.

Complessivamente, per quanto riguarda il coefficiente di correlazione tra le varie dimensioni di interesse, emerge una correlazione tendenzialmente sempre positiva, ma per lo più moderata (tra 0,25 e 0,4) e solo in pochi casi elevata (tra 0,4 e 0,8)¹⁹. Ciò fa supporre, in particolare nei casi in cui ci aspettiamo che la correlazione positiva tra le dimensioni sia elevata e invece risulta moderata, che abbiano una particolare influenza determinanti varie che agiscono su entrambe le dimensioni considerate, come:

- ♦ l’asse tematico specifico,
- ♦ la regione italiana capofila,
- ♦ il coinvolgimento di regioni con una consolidata esperienza di cooperazione internazionale,
- ♦ il paese *partner* e le relative condizioni di contesto,

¹⁹ Peraltro, i risultati sono significativi ad una probabilità che, a volte, non è alta (minore del 10%), il che però è solo un elemento di orientamento che suggerisce particolare cautela nell’interpretazione dei dati. Se si aggiunge il fatto che la numerosità dei giudizi relativi alle singole dimensioni non è particolarmente elevata e, al contempo, il campo di variazione dei giudizi su scala ordinale è limitato (da -1 a +3), sul piano statistico la “potenza” di queste analisi non è molto elevata. Per questa stessa ragione, non si è fatto ricorso in questo studio alla pratica - diffusa in letteratura (per migliorare l’approssimazione asintotica usata per testare le ipotesi nell’analisi standard di massima verosimiglianza) - di far collassare le cinque categorie in un numero ridotto (3, se non 2), così da aumentare il numero delle osservazioni presenti nelle diverse categorie: la potenza statistica dell’analisi si sarebbe ulteriormente ridotta. Si veda: H. Murad et al. (2003), “Small Samples and Ordered Logistic Regression: Does it Help to Collapse Categories of Outcome?”, in *The American Statistician*, Vol. 57, No. 3 pp. 155-160.

- ♦ la pre-esistenza di forme di partenariato che il Programma APQ consolida ma non crea *ex novo*,
- ♦ l'ammontare finanziario a disposizione per lo specifico sub-progetto,
- ♦ la numerosità dei *partner* coinvolti,
- ♦ il "profilo" degli intervistati, distinguendo in particolare gli enti attuatori più tipicamente operativi dagli interlocutori che, per il ruolo particolare all'interno del Programma o per il coinvolgimento in un numero rilevante di interventi in diversi ambiti geografici, devono avere una visione di insieme o più strategica del Programma²⁰.

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

Ciò comporta che la correlazione positiva tra due dimensioni diventi più significativa ed elevata nel caso in cui ci sia la presenza favorevole delle variabili determinanti. Si tratta della cosiddetta relazione spuria tra dimensioni di nostro interesse, in cui la relazione di covarianza non deriva direttamente dalla connessione stessa tra le due dimensioni considerate, ma è mediata dalla presenza simultanea di una o più variabili determinanti. Le relazioni spurie non sono facilmente individuabili come tali e, nel nostro caso, il numero limitato di osservazioni (le risposte date attraverso le interviste) diventa un problema per testare la validità dell'interpretazione ipotizzata: un numero ridotto di osservazioni diventa un fattore di ancor maggiore incertezza nell'interpretazione dei risultati, per il semplice fatto che i valori medi delle diverse dimensioni sono misure poco accurate. Il ricorso a modelli di regressione multivariata con variabili su scala ordinale in presenza di un numero limitato di osservazioni pone, dunque, dei problemi²¹.

Peraltro, il fenomeno della mancata risposta parziale (*item non-response*), ovvero l'assenza di alcune delle informazioni richieste per un sottoinsieme degli intervistati, tende di per sé a produrre effetti distorsivi sui calcoli effettuati nell'ambito dell'indagine; i dataset incompleti tendono a determinare risultati finali inconsi-

²⁰ In sede di analisi, sono stati classificati come referenti istituzionali a orientamento più strategico i rappresentanti delle regioni RAP e RUP, OICS, MAE e MISE, distinguendoli attraverso l'uso di *dummy*.

²¹ I problemi statistici del cosiddetto *small sample bias*, nel caso di regressioni in generale, sono illustrati in: R. Sundberg (2005), *Small sample bias and selection bias effects in multivariate calibration, exemplified for OLS and PLS regressions*, Mathematical Statistics Research Report 05-16, Stockholm University, Stockholm.

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

stenti. A fronte di questo problema, è frequente il ricorso a diverse tecniche di imputazione (o assegnazione di un valore sostitutivo del dato mancante) che hanno l'obiettivo di stimare i valori sostitutivi dei dati mancanti e che mirano a compensare le mancate risposte, ripristinando la completezza della matrice dei dati al fine di ridurre gli effetti distorsivist²². Occorre, tuttavia, segnalare come la stessa imputazione possa presentare alcuni inconvenienti, al punto da generare risultati finali non meno distorti di quelli ottenuti lavorando con un dataset incompleto, alterando il valore della varianza attraverso il processo di imputazione. Si tratta, perciò, di fare un uso sempre accorto delle tecniche di imputazione e, nel caso, di verificare se le mancate risposte parziali sono associate ad alcune caratteristiche specifiche (le tante determinanti che agiscono sulle varie dimensioni di interesse). Soprattutto, quando – come nel nostro caso – gli intervistati sono un numero di unità in sé elevato (un dataset ampio) che non si configura come campione casuale rappresentativo della popolazione oggetto di indagine, ma una sorta di universo in sé, una sottopopolazione che, per diverse ragioni, ha particolare pertinenza e rilievo ai fini dell'oggetto di valutazione strategica, per la natura delle stesse domande, è lecito non utilizzare le tecniche di imputazione e registrare come elemento informativo una mancata risposta, indice del fatto che l'intervistato non è in grado o non ha intenzione di fornire una determinata informazione.

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

I RISULTATI DELL'ANALISI PIÙ SPECIFICA CHE CONSIDERA I DIVERSI FATTORI CONDIZIONANTI

Il grafico sintetico del fiore del rafforzamento delle capacità e opportunità di *governance* territoriale attraverso l'APQ, presentato in sede di analisi e interpreta-

²² Ad eccezione dei metodi deduttivi, che presuppongono definizione di modelli di comportamento specifici del fenomeno in oggetto, i metodi di imputazione per le mancate risposte parziali (siano essi deterministici – indicati quando l'obiettivo dell'analisi è limitato alla stima della media della popolazione – o stocastici – più adatti nel caso di analisi interessate ad approfondire la varianza e la distribuzione di una data variabile), si basano sull'assunzione che i dati siano *missing at random*, cioè che una mancata risposta non dipenda dal valore della mancata risposta stessa, ma faccia parte di un campione casuale dei valori delle risposte e che, in sostanza, tutte le variabili possono potenzialmente presentare dati mancanti. Si veda: E. Grande, O. Luzi (2002), *Metodologie per l'imputazione delle mancate risposte parziali: analisi critica e soluzioni disponibili in ISTAT*, ISTAT, Roma, mimeo.

zione dei risultati, ha permesso una visualizzazione immediata dei giudizi degli intervistati.

Tuttavia, a conclusione del paragrafo precedente, si sottolineava come tale rappresentazione, essendo riferita alla totalità delle interviste, avesse i limiti di una fotografia “assoluta”, di per sé molto utile, ma che non misura l’influenza di numerose determinanti concomitanti (le cosiddette variabili “covariate”) che agiscono sulle dimensioni considerate delle capacità e opportunità di *governance* territoriale. Tali dimensioni, come l’asse tematico specifico, il paese *partner*, il “profilo” degli intervistati (referenti istituzionali a orientamento più strategico di programmazione oppure enti attuatori più tipicamente operativi; intervistati italiani oppure dei paesi *partner*), possono essere specificamente presi in considerazione tramite una serie di fotografie corrispondenti ai diversi fattori condizionanti. In via di principio, tali fotografie per così dire di relazioni “condizionali” (evocando i modelli di regressione logistica condizionale) sono di grande interesse, perché permettono di misurare i risultati controllando quanto essi cambiano a seconda dei diversi fattori determinanti.

Solitamente, l’analisi di regressione è la tecnica impiegata per ottenere dei risultati che controllano l’influenza dei diversi fattori determinanti. In generale, però, un problema che tale analisi comporta è quello che, usando un’espressione molto efficace, William Easterly e Claudia Williamson hanno recentemente definito come la situazione in cui, una volta aperto il vaso di Pandora dei fattori condizionanti, diventa difficile decidere dove cominciare e dove fermarsi, cioè quali fattori prendere in considerazione²³. Inoltre, il processo di condizionamento dei risultati risente molto di eventuali errori di misurazione delle variabili. Soprattutto, nel nostro caso, il campione di numerosità molto ridotta, quando si proceda a prendere in considerazione solo le risposte corrispondenti ai diversi fattori condizionanti (le interviste riferite al caso Albania, piuttosto che Serbia; o quelle riferite all’asse 2.1 piuttosto che 2.3), comporta seri problemi di significatività sul piano statistico dei risultati, a cominciare dalla “potenza” di queste analisi, esposte per di più al rischio che una sola risposta fuori scala o anomala (*outlier*) alteri enormemente il quadro d’insieme.

Per tutte queste ragioni nel corpo centrale dell’analisi, si è preferito presentare soltanto la fotografia “assoluta”.

Tuttavia, procedendo con un’analisi più specifica che ha preso in considerazione i diversi fattori condizionanti, al pari di analisi di regressione che sono state applicate alla banca-dati ricavata dalle interviste somministrate, non sono emerse robuste e significative associazioni statistiche che alterano i risultati aggregati presentati nella figura 3. Ciò è vero sia con riferimento all’asse tematico specifico (cioè controllando i risultati differenziati per le diverse linee d’intervento), al paese *part-*

²³ W. Easterly e C. Williamson (2011), “Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices”, *World Development*, Vol. 39, No. 11.

ner (nonostante le significative differenze nei processi di trasformazione politica in atto, in quelli di decentramento e nella consuetudine o meno sul fronte del partenariato territoriale internazionale), al profilo specifico degli intervistati (distinguendo tra soggetti che hanno svolto una funzione di programmazione o, comunque, referenti istituzionali a orientamento più strategico ed enti attuatori più tipicamente operativi) e alla nazionalità italiana o meno degli intervistati.

ALCUNE CONSIDERAZIONI STRATEGICHE CONCLUSIVE

Dalla valutazione strategica del programma APQ si possono trarre una serie di indicazioni che cercano di rispondere alle sfide comuni nel Mediterraneo e che risultano coerenti con l'impianto di una politica di coesione territoriale mediterranea.

La politica di coesione territoriale nel Mediterraneo dovrebbe contribuire a cambiare e migliorare gli schemi attuali di cooperazione nell'area. Innanzitutto, la dimensione territoriale dovrebbe essere riconosciuta come dato di realtà e aspetto fondamentale e trasversale di qualsiasi politica, che meglio risponde alle sfide indicate e soprattutto alla costruzione di democrazia.

I principi che la caratterizzano sono: l'*ownership* condivisa tra i territori e le comunità locali, la sussidiarietà, capace di mobilitare concretamente gli attori pubblici e privati in una *governance* multi-livello che sappia far lavorare assieme i livelli sovranazionali, nazionali e locali; la reciprocità, per superare l'approccio eurocentrico e cogliere l'opportunità offerta dalla Primavera araba per elaborare e sperimentare nuovi modelli di sviluppo umano a partire dai territori e dalle comunità locali, valorizzando le diversità a livello globale, con una condizionalità anch'essa reciproca.

La strategia dovrebbe basarsi sulla mobilitazione e sull'interscambio dei sistemi di attori territoriali, attraverso la creazione di partenariati tra territori delle diverse sponde in cui le regioni o autorità locali simili possano svolgere un ruolo di regia e mobilitazione. Si possono così creare sistemi transnazionali, infrastrutture relazionali che agevolino gli scambi, la ricerca di modelli di sviluppo locale appropriati ai diversi contesti e tra loro interconnessi, così come il dialogo inter-culturale e la formazione di processi democratici più efficaci. Per questa ragione è fondamentale lavorare sul rafforzamento delle capacità degli attori locali di partecipare allo sviluppo umano, attraverso i diversi strumenti di democrazia rappresentativa e deliberativa, e dare vita a piattaforme transnazionali che facilitino la gestione nonviolenta dei conflitti in ambito locale e transfrontaliero, e favoriscano la mobilità a livello di società civile e gli scambi *people to people*, per incoraggiare il cambiamento sociale e la ridefinizione della percezione dell'"altro".

La politica di coesione territoriale può andare a rinnovare più profondamente le architetture istituzionali già esistenti. Gli strumenti e i relativi progetti dovrebbero confrontarsi e situarsi (*mainstreaming*) nel quadro dei processi di riforma nazionali, di decentramento e sviluppo territoriale, e a sostegno di processi di rafforza-

mento delle capacità dei diversi attori nel Mediterraneo, di cui ancora c'è molto bisogno a seguito di trasformazioni, transizioni e crisi in atto.

Ne deriva l'importanza di rafforzare la cooperazione transnazionale e transfrontaliera: maggiori risorse e maggiori capacità di gestione e indirizzo sono necessarie per rispondere alla grande domanda che viene dai territori di lavorare assieme per far fronte alle sfide comuni. Si tratta, da un lato, di ampliare le reti di partenariati territoriali per coinvolgere più attori e comunità, evitando una relativa auto-riproduzione e auto-referenzialità; e dall'altro, di potenziare la capacità di rispondere ai bisogni comuni con maggiori investimenti, integrando risorse da fonti diverse.



Orticoltura idroponica per la sicurezza alimentare in alcuni distretti della città di Teresina nello Stato del Piauí (Brasile)

Giorgio Franceschetti*, Nicola Michelin**

Lucrecia Pacheco Batista***

**Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali, Università di Padova, Padova*

**Associazione Amici dello Stato Brasiliano Espírito Santo - ong AES-CCC-CCC, Padova*

**Fondazione Padre Antonio Dante Cíviero - FUNACI, Teresina*

INTRODUZIONE

Nonostante il Brasile sia la sesta economia a livello mondiale, gran parte della popolazione brasiliana vive ancora in situazione di estrema povertà, in particolare nel nord-est del Paese, dove gli squilibri sociali interni sono tuttora estremamente accentuati. Basti pensare che il Brasile occupa, nella graduatoria a livello mondiale, l'8° posto nella disparità sociale e l'88° posto per quanto riguarda la salute e l'educazione basica. Il Piauí è considerato oggi il secondo Stato più povero del Brasile. Teresina, la sua capitale, sta fortemente soffrendo l'impatto del flusso migratorio avvenuto negli ultimi anni, con il conseguente sostanziale incremento della popolazione peri urbana e urbana. Purtroppo, la maggior parte di questa popolazione (più del 50%, con aree peri urbane che arrivano anche al 90% della popolazione) soffre della carenza d'infrastrutture, di servizi sanitari, di acqua, di energia elettrica, fosse settiche e strade. La raccolta della spazzatura è inesistente e il sistema fognario "a cielo aperto" espone la salute della popolazione alle malattie. Inoltre le famiglie sono soggette alla malnutrizione, ad altissimi tassi di disoccupazione e al bassissimo livello della qualità di vita. E ancora, un'elevata percentuale della popolazione vive in condizioni di estrema povertà con un reddito mensile fino ai 70 R\$ (30 euro).

L'attuale situazione del Brasile ed il livello di sviluppo raggiunto consente oggi di promuovere una cooperazione su basi mature e innovative. Infatti, il Brasile, necessita tutt'oggi di attività volte al rafforzamento delle strutture locali e al trasferimento di capacità e di metodologie in modo da soddisfare principalmente due priorità:

1. stimolare i contatti e lo scambio di *know-how* con l'Europa al fine di favorire l'inclusione sociale e una maggiore equità;
2. promuovere uno sviluppo sostenibile specie nella sua dimensione ambientale, in coordinamento con una cultura di enti internazionali.

Alla luce di queste considerazioni, molto importanti si stanno rilevando le attività svolte dall'AES-CCC in Brasile. Attraverso il *partner* locale "Fundação Padre Antonio Dante Cíviero – FUNACI", la Ong padovana sta garantendo e assicurando interventi di partecipazione coinvolgendo in modo attivo la società civile e numerosi enti locali, come municipalità e governi statali, per assicurare ai progetti in svolgimento una più solida sostenibilità nel tempo e contribuire in modo concreto allo sviluppo socio-economico.

Con questo intento ha avuto inizio nel 2005 il progetto dello Stato del Piauí denominato "Orticoltura idroponica e microcredito per la sicurezza alimentare in alcuni distretti della città di Teresina nello Stato del Piauí (Brasile)". Il progetto prevede l'introduzione e la diffusione nelle aree periferiche di Teresina, di sistemi colturali (inclusendo i micro-orti idroponici) per la produzione di ortaggi per il consumo. I beneficiari previsti erano principalmente donne in condizioni di estrema indigenza, riunite in gruppi produttivi.

Con tale iniziativa si intendevano perseguire due ordini di obiettivi: la sicurezza alimentare e il miglioramento socio-economico dei gruppi. Da un lato si mirava al miglioramento della qualità nutrizionale somministrati alle famiglie ed in modo particolare ai bambini (impiego di ortaggi degli alimenti freschi), dall'altro si perseguiva la possibilità di apprendere una nuova attività che avrebbe dovuto incrementare le capacità reddituali delle famiglie povere. Il progetto inoltre si prefiggeva l'obiettivo di promuovere la partecipazione dei beneficiari ad attività collettive che consentissero di rafforzare i vincoli di adesione e solidarietà.

Il progetto prevedeva come co-proponente la Ong AES-CC che ha goduto di un finanziamento della Regione Veneto/FAO Roma. Il partenariato era così composto: l'Università degli Studi di Padova (UNIPD) incaricata dell'attività di sperimentazione scientifica, l'Università Federale del Piauí (UFPI) che ha collaborato nella fase sperimentale e la Fundação Padre Antônio Dante Cíviero (FUNACI) nel ruolo di referente tecnico-amministrativo a livello locale del progetto. Altra istituzione coinvolta è stata la Prefettura di Teresina incaricata del coordinamento locale tra i diversi soggetti istituzionali.

Tra i *partner* locali un ruolo rilevante è stato ricoperto dalla FUNACI, una storica Ong locale operativa da oltre un quarto di secolo sul territorio, le cui attività si articolano intorno a due temi prioritari: formazione e salute. In particolare la FUNACI è attivamente impegnata attraverso vari settori di intervento, nell'educazione dei giovani delle periferie di Teresina al fine di limitare fenomeni di degrado sociale e il flusso migratorio verso il centro della capitale o verso le altre capitali federali. Le famiglie dei giovani vengono attivamente coinvolte e inserite nei programmi attraverso il sistema delle Scuole Famiglia Agricola (EFA), in cui i giovani sono impegnati in periodi di lezioni in aula e in campo alternati a periodi in cui le nozioni apprese vengono applicate nelle famiglie di appartenenza.

IL PROGETTO

Il progetto preso in considerazione è localizzato a Teresina, Piauí ed è stato avviato nel maggio 2005 con una iniziale prospettiva di durata di 24 mesi. La tabella 1 riporta una sintesi degli elementi fondamentali di descrizione del progetto.

Tabella 1. Elementi di descrizione generale del progetto

Obiettivi del Progetto	OBIETTIVO GENERALE Migliorare le condizioni di vita della popolazione indigente insediata nei distretti marginali della periferia della città di Teresina capitale dello Stato del Piauí in Brasile. Potenziare il livello tecnico e culturale di giovani laureati locali; OBIETTIVO SPECIFICO Introdurre l'innovazione tecnologica nel settore dell'orticoltura (incluso l'orticoltura idroponica) per 9 <i>Gruppi di produzione</i> con il doppio obiettivo di migliorare l'alimentazione e il reddito familiare.
Beneficiari diretti	– 120 orticoltori organizzati in 9 Gruppi di produzione insediati nei distretti marginali della periferia della città di Teresina. – 600 bambini dei Gruppi di produzione, – personale tecnico dell'Università Federale di Teresina impiegato dal progetto; – 27 studenti tirocinanti dell'Università di Padova, che hanno avuto l'opportunità di svolgere una originale esperienza sul campo; – studenti dell'Università Federale di Teresina che hanno partecipato ai seminari tenuti dal capo progetto tecnico dell'Università di Padova nel corso di alcune missioni. – 13 laureati e laureandi della Facoltà di Agraria dell'UFPI che hanno ricevuto una formazione specifica in "cooperazione allo sviluppo nelle aree rurali" (Corso di Perfezionamento di 44 ore). L'attività formativa è stata promossa e coordinata dal Responsabile del Progetto con l'aiuto di docenti dell'Università di Padova.
Beneficiari indiretti	I beneficiari indiretti sono rappresentati dall'intera popolazione della Grande Socopo e 600 studenti delle 5 scuole famiglia agricola della FUNACI che hanno beneficiato della formazione grazie alla disseminazione "porta a porta" e grazie a un periodo di tirocinio sull'orticoltura (incluso l'orticoltura idroponica);
Risultati ottenuti	– Costituzione dei gruppi di produzione orticola (incluso l'orticoltura idroponica) coinvolgendo attualmente un totale di 107 famiglie. – Consolidamento dell'Associazione degli Orticoltori della Grande Socopo (costituita per il 75% da donne e il 25% da uomini). – Aumento significativo della produzione orticola: l'Associazione di orticoltori della Grande Socopo consegna settimanalmente (dal 2010) alimenti in 37 scuole municipali beneficiando 19350 alunni dall'età di 3 anni a 15 anni e a circa 15.000 persone in situazione di vulnerabilità alimentare, economica e sociale. – Produzione annua e commercializzazione di 13.500 Kg di lattuga, 2500 kg di coriandolo e 2500 kg di erba cipollina. – Migliorato dal 25% al 100% il reddito familiare delle famiglie direttamente coinvolte nelle attività progettuali. – Migliorata la sicurezza alimentare dei beneficiari con una produzione diversificata di verdura. – Un centro di formazione e ricerca è stato allestito e reso operativo all'interno della FUNACI. – 20 agenti di estensione <i>comunitarios</i> formati ed operativi. – 8 nuove specie introdotte: melanzane, coriandolo, cetriolo, pomodoro, lattuga, rucola, peperone, okra.

Attività principali	– Formazione degli orticoltori presso i primi 4 Gruppi di produzione. – Installazione dei primi 4 moduli produttivi di orticoltura idroponica in altrettanti Gruppi di produzione. – Produzione delle orticole nei primi 4 Gruppi di produzione. – Impiego degli ortaggi all'interno dei nuclei familiari. – Formazione degli orticoltori presso gli altri 5 Gruppi di produzione. – Installazione dei restanti 5 moduli produttivi in altrettanti Gruppi di produzione. – Produzione di ortaggi in tutti i gruppi produttivi. – Attività di manualità creativa per i bambini. – Preparazione del manuale tecnico sull'orticoltura (incluso l'orticoltura idroponica) in ambito peri-urbano. – Seminari del capo progetto tecnico presso l'Università Federale del Piauí. – Formazione degli stagisti espatriati. – Attività in loco degli stagisti e assistenza agli stessi. – Analisi economica della commercializzazione delle orticole. – Formazione di 13 agenti di sviluppo (corso di Perfezionamento). – Creazione dell'Associazione degli orticoltori della Grande Socopo". – Convegno internazionale di conclusione progetto "Uma agricultura forte para uma nova ruralidade no nordeste brasileiro. Que políticas?".
---------------------	---

PIANO DI MONITORAGGIO

Sono stati attivati tre livelli di monitoraggio formale. Il primo di Co-direzione, a livello di responsabili delle istituzioni coinvolte nel progetto. La Co-direzione, composta dal coordinatore locale della Prefettura Municipale di Teresina e dal Direttore della FUNACI nonché da FAO/Brasile, assistiti dall'esperto agronomo espatriato dell'AES-CCC e dal Tecnico Agricolo della FUNACI, si è riunita almeno una volta ogni due mesi per monitorare l'andamento generale del progetto e per prendere iniziative laddove ce ne fosse bisogno.

Iniziativa della Co-direzione è stata anche la messa a punto del sistema di monitoraggio che, sulla base degli indicatori qualitativi e quantitativi espressi nel progetto, è stato poi utilizzato per raccogliere ed elaborare i dati necessari a misurare il raggiungimento dei risultati di progetto.

Il secondo livello in cui tutto lo *staff* coinvolto, dall'agronomo espatriato ai tecnici agrari, ai coordinatori dei Gruppi di Produzione, e tesisti dell'UNIPD e dell'UFPI, ha svolto un ruolo rilevante di raccolta di informazioni, poi confluite nella banca dati da cui le informazioni dettagliate sui vari risultati sono state estrapolate.

Il terzo livello è consistito in missioni di monitoraggio settimanale condotte dall'equipe tecnica di progetto della FUNACI. Nel corso di tali missioni l'equipe tecnica di progetto ha incontrato i gruppi di produzione e visitato i vari siti dove le attività si sono realizzate garantendo un'assistenza tecnica settimanale.

VALUTAZIONE TECNICA DI MEDIO TERMINE

Le missioni di valutazione tecnica di medio termine sono state condotte dal Capo Progetto Tecnico durante i due anni di progetto.

Le missioni coincidevano con l'inizio dei cicli di formazione sull'orticoltura idroponica e poco prima dell'installazione di nuove serre idroponiche. Le problematiche e attività da valutare sono state quindi:

- il corso di formazione, punti di forza e debolezza e margini di miglioramento;
- il modello di serra idroponica costruito;
- il livello di recepimento da parte dei partecipanti alla formazione delle nozioni trasferite;
- la preparazione del piano di assistenza tecnica per i Gruppi di produzione.

A conclusione del progetto è stato redatto un rapporto comprendente anche un'ampia analisi SWOT relativa alle attività di orticoltura idroponica introdotte dal progetto, che può essere riassunta come di seguito.

Molti dei punti di forza del sistema fanno parte delle qualità degli orti idroponici. Il progetto presenta una base di notevole sostenibilità nell'area di intervento anche dopo 8 anni dalla conclusione dello stesso.

Per la buona riuscita del progetto, fondamentale è stato il mantenimento da parte del *partner* locale FUNACI, di un accompagnamento dei "Gruppi di produzione" e del personale di supporto locale, al fine di assicurare continuità di produzione e garantire la produttività degli orti installati. Dall'esperienza maturata con questo progetto, è possibile affermare che l'abbandono delle attività produttive da parte di un gruppo avviene, in misura del 50%, a fronte di difficoltà di facile risoluzione (climatiche, conflittuali, mancanza di assistenza tecnica qualificata).

Ulteriori fattori che hanno permesso di dare continuità al progetto sono stati: i) la realizzazione di una formazione a livello di gestione contabile e manageriale dell'orto, ii) l'organizzazione di una rete di produttori con capacità di commercializzazione del prodotto, al fine di consentire la generazione di reddito e mantenere, di conseguenza, vivo l'interesse degli stessi.

Per quel che riguarda le condizioni esterne, il progetto (che è diventato un modello a livello municipale, di grande visibilità) presenta potenzialità in termini economici (generazione di reddito), sanitari (miglioramento della dieta e più in genere del benessere della popolazione), sociali (creazione di reti tra produttori, diffusione di conoscenze), ecologici (gestione sostenibile delle risorse, miglioramento della biodiversità). Gli elementi di rischio per la sostenibilità a lungo termine del sistema sono dovuti principalmente all'instabilità dei programmi di politica pubblica relativi alla acquisizione dei prodotti degli orti idroponici per le istituzioni scolastiche.

PROSPETTIVE DI CONTINUITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE ATTIVITÀ

In questi anni di attività sono stati raggiunti risultati importanti, partendo dal presupposto che la componente centrale del progetto è stata rivolta verso l'introduzione e diffusione di tecnologie appropriate in agricoltura che stanno avendo effetti positivi sulle famiglie beneficiarie. Effetti che, come nel caso della replicabilità dei moduli di orticoltura, delle serre idroponiche, garantiscono anche la continuità dell'azione. In altre parole l'intervento ha offerto, e molti tra i beneficiari le hanno ben recepite, strumenti e conoscenze idonee a far sì che lo sviluppo delle comunità si autogeneri.

L'installazione di un centro di ricerca agronomica e centro di assistenza tecnica con riferimento alle produzioni orticole (inclusendo le produzioni idroponiche) ha rafforzato ulteriormente la sostenibilità del progetto. Il Centro è stato situato nella Fazenda Nova Esperanza di proprietà della FUNACI, situata nel Bairro Soinho, periferia est della città di Teresina. In esso sono presenti diversi moduli sperimentali, un laboratorio per la preparazione della soluzione nutritiva e per le analisi dei prodotti orticoli ed il vivaio che rifornisce di piantine per il trapianto tutti gli orti coinvolti nelle attività. Tra le attività del centro vi è anche una rilevante componente didattica, che si esplica con il coinvolgimento di stagisti delle Scuole Famiglia Agricola (EFA) della FUNACI, in turni di due settimane ciascuno, nelle quali oltre a fare pratica delle tecniche colturali e di installazione dei moduli orticoli viene offerta anche un'opportunità di studio, tramite assegnazione di borse di studio agli studenti meritevoli e con l'organizzazione di seminari e lezioni. In ambito didattico, consistente è stato anche il supporto ad attività di tirocinio presso il progetto che ha coinvolto quasi una ventina di studenti provenienti da corsi di laurea o di Master di Università italiane.

Inoltre, la collaborazione alimentata nel corso del progetto tra il *partner* locale FUNACI e i Gruppi di produzione, organizzati oggi nell' "Associazione degli Orticoltori della Grande Socopo", garantisce un'organizzazione sociale solida, basata su legami di solidarietà, amicizia e fiducia, facilitando in questo modo la gestione dei beni comuni e la continuità delle attività progettuali. Molto importante è anche l'interesse maturato dalle istituzioni locali non governative e governative (Governo Statale del Piauí e Municipalità di Teresina), le quali si sono molte coinvolte per incentivare e rafforzare l'agricoltura familiare attraverso il programma di politica pubblica che incentiva la commercializzazione dei prodotti e l'organizzazione dei "piccoli agricoltori" in associazioni e cooperative. Infine, l'organizzazione ed esperienza maturata dai tecnici del *partner* locale FUNACI nell'accompagnamento degli orticoltori, si è dimostrato efficiente e sostenibile e gli stessi garantiscono un accompagnamento tecnico e amministrativo dei gruppi di produzione.

CONCLUSIONI

L'esperienza vissuta dai beneficiari ha in sé un grande potenziale per rafforzare legami di solidarietà, aumentare la mutua fiducia e rafforzare le relazioni tra i beneficiari, attraverso la realizzazione di diverse attività che permettono una frequente interazione tra le persone, pratiche e professionalizzazione delle stesse in diverse aree come, ad esempio, contabilità, qualità di produzione, commercializzazione e pratiche agroecologiche per la produzione orticola.

Il legame creato in questi ultimi anni tra i gruppi di lavoro, l'Associazione orticoltori e FUNACI, sta mostrando una traiettoria ascendente e garantisce una organizzazione solida, basata sulla creazione di reti tra soggetti diversi facilitando la gestione di beni comuni e permettendo la conquista di risultati a diversi livelli, quali:

- sociale, con il miglioramento dell'autostima degli agricoltori e la valorizzazione del lavoro comunitario;
- fiduciario, dovuto al fatto che queste esperienze hanno permesso di conquistare a poco a poco il rispetto di diverse organizzazioni a livello municipale e statale;
- economico attraverso l'aumento della produzione e del reddito familiare dei beneficiari direttamente coinvolti.

Questi risultati sono conseguenza di una metodologia di lavoro che ha tenuto in considerazione i valori culturali e di conseguenza della conoscenza del contesto locale.

Il successo del progetto ha permesso di ottenere una buona visibilità mediatica sia nella capitale Teresina che in altre città del Piauí (Valencia, Montes Claro, Miguel Alves e Parnaíba). Oltre che in Piauí il progetto, e in particolare il modulo idroponico, è stato replicato anche fuori dai confini dello Stato. Attualmente è replicato, grazie ad ex studenti della FUNACI anche nello Stato del Maranhão e nello Stato del Pará. Da parte del tecnico AES-CCC è stato diffuso, a seguito esplicita richiesta, anche in altri Stati quali Bahia, Alagoas, Pernambuco e, recentemente, con uno specifico progetto finanziato da AES-CCC in Rondonia (Municipalità di Cacoal).

In linea generale si considera che il contesto del Piauí e, più in generale, il nord-nordeste del Brasile si presti favorevolmente all'uso e ad una ampia estensione dei sistemi colturali adottati dal progetto e si consiglia di ampliare dove possibile e/o proporre altri progetti su questi sistemi per favorirne la diffusione.



Role and structure of the M&E system at Solidarités International

Angela Bettiol

Reporting and Communication Officer, Solidarités International – Myanmar mission

INTRODUCTION: SOLIDARITÉS INTERNATIONAL

Solidarités International is a humanitarian aid organization that for 30 years has been engaged on the ground in areas of conflict and natural disasters. Solidarités International's mission is to help threatened people as quickly and efficiently as possible by meeting their basic human needs for food, water, and shelter. More precisely, Solidarités International's fields of expertise are emergency responses, access to water, sanitation and hygiene as well as food security and livelihood.

After responding to an emergency, Solidarités International's teams accompany the most vulnerable families and communities until they recover their means of subsistence and their autonomy in order to face the challenges of an uncertain future with dignity.

With experience in the most severe humanitarian crises, from Afghanistan to Haiti, and including the Balkans, Rwanda, Indonesia, and Darfur, Solidarités International is especially committed to combating diseases linked to unsafe water, the leading cause of death in the world.

Solidarités International has missions in 18 countries: Afghanistan, Bangladesh, Central African Republic, Chad, Democratic Republic of Congo, Haiti, Ivory Coast, Kenya, Lebanon, Mali, Mauritania, Myanmar, Niger, Pakistan, Somalia, South Sudan, Syria and Thailand.

Solidarités International, which is recognized as a non-profit organization under the French Law of 1901, is headed by founder Alain Boinet and its president is Edouard Lagourgue.

Located in Clichy-la-Garenne, Solidarités International's head office pilots all humanitarian aid operations. In 2012 it totaled almost 60 employees, divided between management, operational support (missions, human resources on the field, and logistics) and general support staff (administration, financial and management accounting, communications).

THE M&E SYSTEM AT SOLIDARITÉS INTERNATIONAL

Solidarités International is aware that a high percentage of humanitarian interventions risk failure, because of the inability to achieve the purpose for which they were intended, the inadequate quality of the service provided, and also time and financial constraints. Bearing in mind these challenges, a monitoring and evaluation system is considered essential for ensuring the quality of Solidarités International's activities.

For Solidarités International, quality is "the totality of features and characteristics of a product or service that bears its ability to satisfy stated or implied needs" (ISO 8402:1986).

When determining the quality of a program, Solidarités International adheres to the definitions of criteria, standards and indicators elaborated by Groupe URD.

A criterion is considered an element by which quality can be assessed; it corresponds to a concrete and measurable expression of a specific aspect of the assistance and it is made up of standards or norms and indicators. A standard or norm is a fixed reference in relation to a specific context which represents the desirable value, in opposition to the observed one, and which constitutes the target level of performance to attain. Finally, a variable or indicator allows the criterion to be measured by assessing the variation of a phenomenon, the progress of an action and the achievement of an objective. An indicator should then be specific, measurable, achievable, relevant and time bound.

In line with the above definitions, Solidarités International refers to a series of internationally recognized initiatives and manuals in the selection of criteria, standards and indicators to monitor and evaluate its projects and programs.

SOLIDARITÉS INTERNATIONAL'S REFERENCE MODELS: THE OECD-DAC CRITERIA, THE QUALITY COMPAS METHOD, ALNAP AND OTHER INITIATIVES

When assessing the quality of its interventions, Solidarités International adheres to the criteria defined by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and by the Groupe URD Quality COMPAS Method.

*The eight **OECD/DAC criteria** aim to evaluate the relevance/appropriateness, the connectedness, the coherence, the coverage, the efficiency, the effectiveness and the impact of a program.*

While *relevance* is concerned with assessing whether the project meets local needs and priorities (as well as donor policy), *appropriateness* is the tailoring of humanitarian activities to local needs, increasing ownership, accountability and cost-

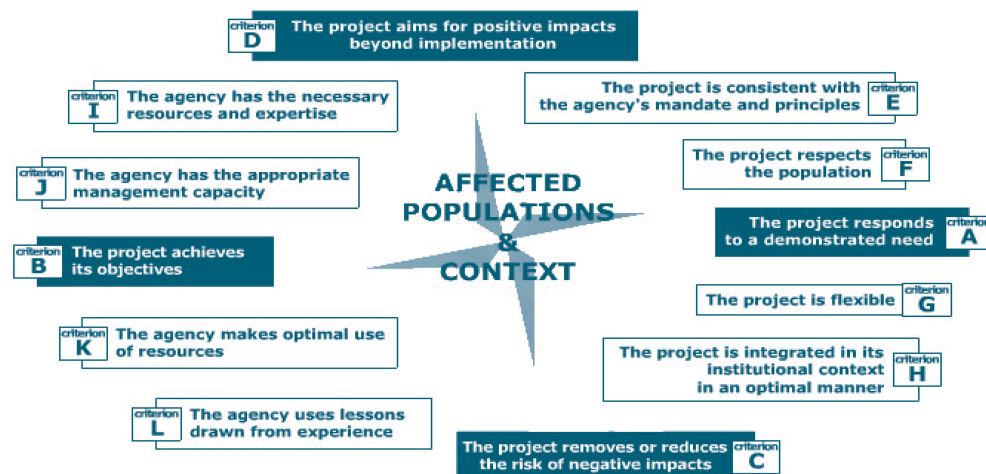
effectiveness accordingly. *Connectedness* refers to the need to ensure that activities of a short-term emergency nature are carried out in a context that takes longer-term and interconnected problems into account. *Coherence* corresponds to the need to assess security, developmental, trade and military policies as well as humanitarian policies, to ensure that there is consistency and, in particular, that all policies take into account humanitarian and human-rights considerations. *Coverage* responds to the need to reach major population groups facing life-threatening suffering wherever they are. *Efficiency* measures the outputs – qualitative and quantitative – achieved as a result of inputs; this generally requires comparing alternative approaches to achieving an output, to see whether the most efficient approach has been used. *Effectiveness* determines the extent to which an activity achieves its purpose, or whether this can be expected to happen on the basis of the outputs; implicit within the criterion of effectiveness is timeliness. *Impact* looks at the wider effects of the project – social, economic, technical, environmental – on individuals, gender and age-groups, communities and institutions; impacts can be intended and unintended, positive and negative, macro (sector) and micro (household).¹

The above mentioned principles, which are used for evaluation of complex emergencies, constitute an adaptation of the five OECD/DAC criteria that are applied in the evaluation of development initiatives: efficiency, effectiveness, impact, sustainability and relevance.

Another reference model for Solidarités International's monitoring and evaluation activities is the **Groupe URD Quality COMPAS method**, the first Quality Assurance method designed specifically for humanitarian aid. The COMPAS method, which has been developed over a five-year period (1999-2004), is built around a quality reference framework – the compass rose – composed of twelve criteria that define the quality of a humanitarian project and that is centered on crisis-affected populations and their context. At the four cardinal points, impact and results criteria focus on affected populations and their environment. To meet these four criteria, eight “structure” and “process” criteria have been elaborated; they are focused on the project and the aid agency (see figure 1).

¹ *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria – An ALNAP guide for humanitarian agencies*, ALNAP, London, 2006.

Figure 1. ALNAP's compass rose



Source: Quality Compas website www.compasqualite.org

Solidarités International is also a member of **ALNAP**², a learning network founded in 1997 dedicated to improving the quality and accountability of humanitarian action, by sharing lessons, identifying common problems and, where appropriate, building consensus on approaches. One of the purposes of ALNAP is to strengthen humanitarian evaluation, by producing a series of guides and training materials on this topic that serve as a reference for Solidarités International's M&E activities.

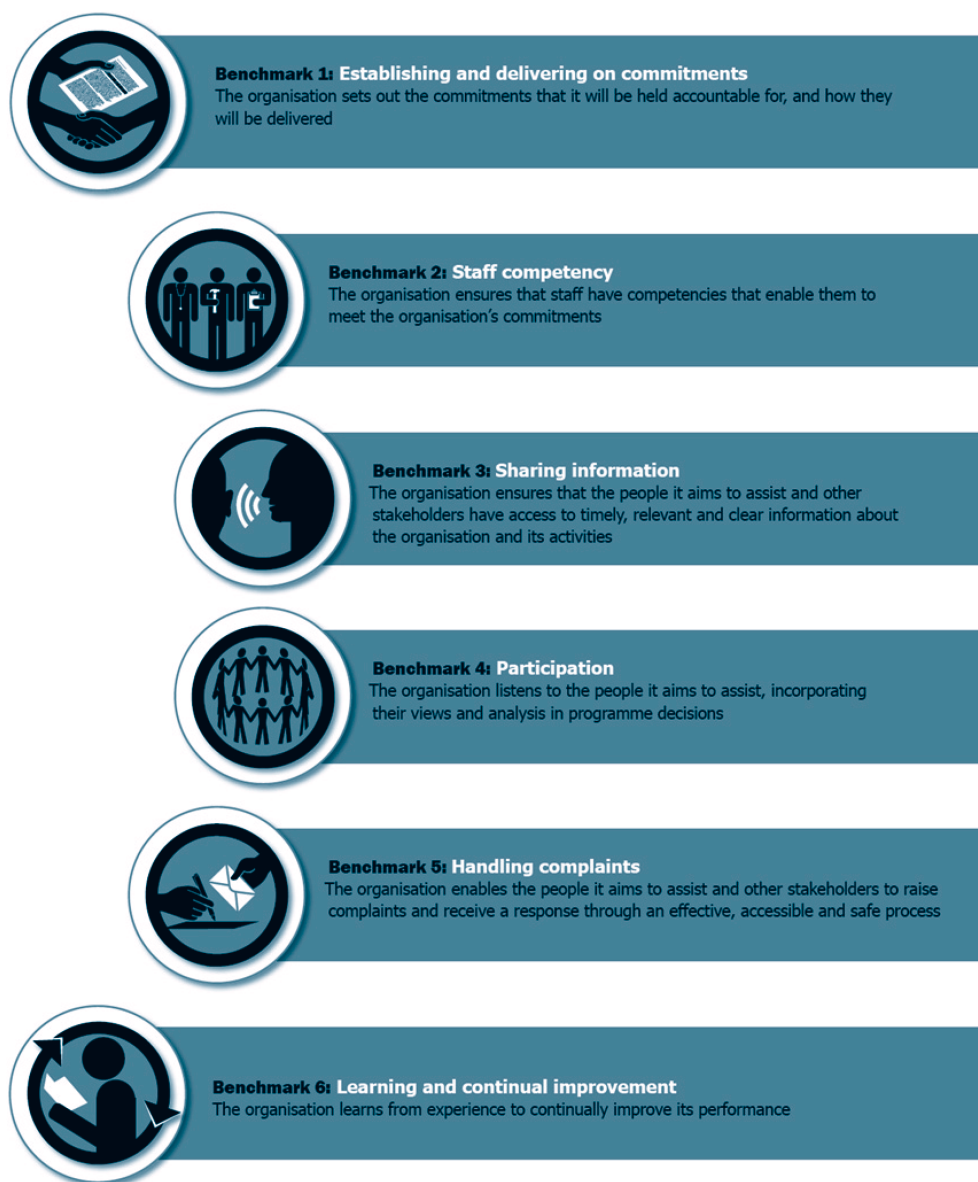
*With regard to the standards used by Solidarités International in the monitoring and evaluation of its interventions, some role is recognized to the **Joint Standards Initiative (JSI)**. The JSI is a collaborative effort that gathers HAP³, People in Aid and the Sphere Project with the common goal of bringing about greater coherence amongst the standards, thus strengthening aid workers' ability to put these standards into practice.*

- ♦ **HAP** and its 2010 Standards focus on the quality and accountability issues of humanitarian actions. Although Solidarités International is not member of the Humanitarian Accountability Partnership, it adheres in principle to the standards established by the HAP (see figure 2).

² ALNAP: Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action.

³ HAP: Humanitarian Accountability Partnership.

Figure 2. HAP International's benchmarks



Source: HAP International

- ♦ **People in Aid**, the second pillar of the JSI, has produced The Code of Good Practice (2003), which is aimed at improving the effectiveness of the organizations in the humanitarian and development sector, with particular regard to the fields of human resources and people management.

- Finally, **the purpose of the Sphere Project** is to improve the quality of humanitarian aid as well as the accountability of humanitarian actors to their donors and the affected populations, by ensuring minimum standards in key areas of humanitarian response accordingly to the principles stated in the handbook *The Humanitarian Charter* (2011).

Other reference models used by Solidarités International for defining the quality and accountability of its programs include the Synergie Qualité Guide, the Emergency and Capacity Building (ECB) Project and other worldwide initiatives, such as the Inter-Agency Standing Committee (IASC). Solidarités International has recently written a gender position paper, whose application, once validated by the upper management, will have to be followed by all the missions on the basis of IASC gender markers.

It is important to point out that Solidarités International is not directly committed to any of the above mentioned initiatives, with the only exception of ALNAP. All these universally recognized criteria and standards constitute reference models that help 'Solidarités International's staff to assess the quality of their interventions; Solidarités International does not apply them systematically, but according to the specific context and needs of its programs.

SOLIDARITÉS INTERNATIONAL'S INDICATORS

In order to monitor and evaluate its interventions, Solidarités International has adopted a series of indicators that all projects and programs should respond to, in line with ECHO recommendations on performance indicators. This means that, for example, even if some donors – such as UNICEF or OFDA – only ask for a feedback about activity indicators, Solidarités International staff is required, nevertheless, to provide headquarters with information regarding the remaining variables related to the impact, the outcome and the process of the concerned program.

Impact indicators are aimed at assessing the consequences of the program (i.e. the average Coping Strategy Index has been reduced by 20% and the Global Acute Malnutrition rate has been reduced below 15%).

Outcome indicators contribute towards determining the benefits for the targeted groups achieved through the provision of the goods (i.e. XX% increase in cereal production/ targeted Household XX% of targeted households that meet their minimal energy requirements).

A third group of indicators are those related to output/activity variables, that measure the quantity of goods or services produced (i.e. cash transfers of XX currency distributed monthly to YY households over a 6 month period).

Finally, process indicators assess the means or methods to achieve the desired results (i.e. targeted households have received the seeds on time for planting).

The above mentioned indicators, representing the baseline for any project/program implemented by Solidarités International, should then be adapted to the specific characteristics of the intervention that needs to be monitored or evaluated. An example of indicators used by Solidarités International for water supply activities can be found in Box 2.

Box 2. Indicators linked to the water supply. The access rate to drinking water within the target population went from X% to Y% from the start to the end of the project (max Z persons per water point - distance to water point/dwelling < 500 m).

By the end of the project, the quantity of available water among the target population went from X to Y liters/day/person.

X% of the works developed supplied a water quality abiding by WHO guidelines (0 fecal coliform per 100 ml - turbidity < 5 NTU).

By the end of the project, the average waiting time at the water point went from X to Y min.

By the end of the project, X% of the developed water points were cleaned daily by the aid beneficiary communities.

Source: Solidarités International.

ROLE AND STRUCTURE OF THE M&E SYSTEM AT SOLIDARITÉS INTERNATIONAL

The person responsible for monitoring and evaluation is in charge of assessing and measuring the effects of Solidarités International's interventions, by taking into account qualitative and quantitative aspects as well as other transversal issues. The main goal of the M&E team is then to develop the quality of programs and activities as well as a methodology of information management.

Monitoring and evaluation activities are essential in providing the program team, as well as the donors and all the other possible users, with recommendations arising from the follow-up. The main tools to achieve this task are reports, which are fundamental sources of information to take into account when assessing the quality of a program and when carrying out a following one.

One of the most important functions that the M&E team accomplishes is Institutional Knowledge Building (IKB). Solidarités International defines IKB as a process of knowledge creation, that corresponds to the formalization of knowledge

or know-how which has been developed by explaining and modeling it, in order to make it accessible and useful to others.

In other words, the M&E mechanism contributes to the improvement of the internal capitalization system and the program data management, by sharing good practices and lesson learning.

The creation of Institutional Knowledge Building is possible thanks to the “surveillance” role played by the M&E team, which supervises the programs implemented by the operational team accordingly to the criteria, standards and indicators previously established.

The M&E team should therefore be considered as an external evaluator, which assures a higher level of objectivity, even though it is working towards the same goals as the rest of the mission.

Another objective of the M&E team is to support the institutionalization of monitoring and evaluation across the program and to help the project staff to do their own project monitoring. This means that the existence of an M&E department does not “depower” the program team, which is still primarily responsible for the quality of its activities. In fact, while the program team monitors the activities (i.e. process, satisfaction of beneficiaries, cross cutting indicators) accordingly to the proposal requirements, the M&E team assesses the quality of the intervention at a global level.

The M&E department should also verify whether the mission observes the NGO’s commitments to gender equality, accountability, beneficiaries and partner participation as well as other similar issues.

Moreover, the M&E team supplies updated information about the humanitarian situation in order to improve the reactivity and the knowledge of Solidarités International’s missions as well as of the other operators in a specific region, by feeding the Humanitarian Information System.

The M&E department is in charge of ensuring the transparency of the activities carried out, by operating in close conjunction with the Department of Audits and Integrated Risk Management concerning specific topics, such as the use of funds or the misappropriation of resources.

Similarly, the M&E team collaborates with the Human Resources department in order to determine technical and experienced profiles for recruitment purposes; in addition, it is responsible for providing staff with adequate training.

Finally, the M&E department represents Solidarités International in strategic external forums and integrates best practices internationally recognized into the Solidarités International’s M&E framework (i.e. cash and voucher monitoring group; Food Security Cluster).

M&E METHODS AND TOOLS

Solidarités International's monitoring and evaluation activities are carried out through various different means.

The most important one is the *Activity Program Update – Incidents Critiques* (APUIC), which is a document that all Solidarités International's missions are required to fill during the implementation phase of the program. It has to be updated once a month by the Activity Manager/ Field Officer or the Program Manager (PM), after a meeting with all program teams.

The APUIC enables Solidarités International's mission to set up an efficient follow-up process regarding three key sectors: activity monitoring, result monitoring and context monitoring.

Monitoring the activities ensures their efficiency and effectiveness, taking into account the financial constraints and the timeframe through planning and follow up chronograms.

Monitoring the results guarantees that the expected outcomes and objectives will be achieved. As and when required, decisions have to be taken in order to adjust the activities or to strengthen some means or components. Technical choices are assessed on that purpose. Results monitoring should also be focused on the monitoring of negative impacts. Objectively Verifiable Indicators (OVI) are defined by the logical framework of the project. Some new indicators can be specifically designed if needed, but the number of indicators should remain low and as precise as possible in order to make the monitoring of the results easy and feasible (maximum three results by logical framework and three indicators by results).

Solidarités International has developed different methods in order to systematize the collection of information when monitoring the results, such as the above mentioned chronograms, baselines, KAP (Knowledge, Attitude and Practice) surveys and M&E plans. Baselines are used to measure how performance deviates from the plan; they must be completely defined and documented before the project execution and control activities can begin. KAP surveys are structured interviews that enable contextual information to be collected for the assessment of needs concerning a specific problem; for instance, KAP surveys are often used for assessing hygiene behavior. The M&E plan is another important tool for the collection of data in the follow up process. On the back of this document, the staff has to regularly report the progress achieved in terms of impact, outcome, output/activity and process indicators as well as information concerning baselines, samplings, complaint mechanisms, monitoring report, evaluation, planning and recommendation follow up.

Finally, monitoring the local context enables Solidarités International's team to anticipate the main changes that could hinder their activities and thus enables adjustment of the current program or the addition of new activities. Indeed, when the intervention environment changes during the implementation of the project, needs, risks and opportunities will also change. Depending on the program, different types of methods can be used, such as the Surveillance System or the Vulnerability Follow Up.

Monitoring and evaluation of Solidarités International's interventions can take different forms. For example, ghost monitoring, where an external third party is used to monitor projects without the knowledge of project staff. Another option is peer monitoring, according to which a third party monitors a program put in place by another service provider.

Some other tools used by Solidarités International to monitor and evaluate its interventions are:

- ✦ Weekly field project situation reports, that provide updated information regarding project progress per base.
- ✦ Monitoring checklist (internal controls and project quality), which is used by project staff and management to ensure minimum standards have been applied, key documentation is available prior to issuing payments, and signatures and checks are in place at different levels of the project team.
- ✦ Community-based monitoring (Village Relief Committees), which are representative committees selected by the community to work with Solidarités International to ensure proper targeting and joint monitoring of project interventions.
- ✦ Focus Group Discussions, which are important tools to get qualitative information.
- ✦ GPS activity mapping (using a GPS camera).
- ✦ Beneficiary feedback and complaint mechanisms – through for instance confidential complaints and suggestion boxes or mobile technology – that enable the mission to get direct feedback from communities.

M&E HUMAN RESOURCES

Solidarités International does not have anyone in charge of monitoring and evaluation at headquarters. Only three missions have a specific M&E department – Democratic Republic of Congo, Kenya/Somalia et Mali –, where the M&E Coordinator is directly linked to the operational staff and is the main interlocutor of the Head of Mission regarding the quality of Solidarités International's current interventions and future strategy.

With reference to **DRC**, Solidarités International has created an M&E department headed by a Coordinator, who supervises the interventions undertaken

by two field teams in North Kivu and a third one in the Oriental Province. Each team is made up of a Team Leader as well as 3/5 Evaluation Officers. The Team Leader has to respond directly to the M&E Coordinator concerning the activities carried out by the Evaluation Officers.

In the **Kenya/Somalia** mission, Solidarités International has not set up a proper M&E department. The M&E Coordinator has the function of providing the mission with technical support as well as mainstreaming all the M&E activities undertaken by the field team.

As to **Mali**, the new M&E department, launched in November 2012, is currently made up of three teams of three people located in three different areas of the country: Kidal, Tombouctou and the Southern region. The staff is composed of local people. They have to evaluate needs and monitor what has been done and how, assess the impact and the sustainability of the project.

In order to ensure the quality strategy, Solidarités International's mission in Mali is planning to set up four areas. One, which is already operational, is in charge of diagnostics, monitoring and evaluation; it will be made up of one Program Manager, one Program Manager Assistant, 9 monitoring agents (three per region). A second area, whose mandate should start in autumn 2013, will carry out surveillance activities. The two other areas are respectively responsible for data management and capitalization and for improving the information flow between the NGOs working in the North of Mali.

Regarding the **remaining missions**, the M&E activities are directly implemented by the program team since a specific department expressly dedicated to monitoring and evaluation has not yet been established. In some cases, this can be explained because of financial reasons, as the creation of a dedicated M&E team or department is very expensive. However, another explanation is due to the fact that, in line with Solidarités International's strategy, each mission should be directly responsible for setting up its own adapted mechanism, on the basis of the context of the intervention as well as the project needs.

PROGRAMS SELECTION

The complexity of the environment where the intervention is taking/has taken place as well as of the program itself are decisive factors in the choice to set up specific M&E activities.

An emblematic example is represented by Solidarités International's mission in Somalia, where the growing number of activities carried out in the last two years has called for an increased need of overseeing because of higher risks of deteriorating program quality and fraud in the country. The creation of the M&E Coordinator, which is a new position in Solidarités International's Kenya/Somalia mission, is also due to a growing demand to have dedicated capacity to develop practical M&E

systems for Somali and Kenyan projects, to build staff capacity on M&E and to assist in developing a remote monitoring model for the Somalia program and elsewhere.

The increasing need for relevant and standardized framework and tools coming from the field team is another fundamental element which contributes to the institution of specific teams dedicated to the control of implemented programs.

A further criterion that can determine the establishment of an M&E department in a mission is related to the need of information as well as the lack of surveillance of the humanitarian situation in a particular area.

For instance, some of the regions in the North of Mali are not accessible to humanitarian organizations; moreover, the sources and tools that Solidarités International usually refers to – such as Fewsnets and the SAP (Système d'Alerte Précoce) – do not cover the area concerned. It has therefore been essential for Solidarités International to have an external cell in charge of validating results and information coming from the field and, more generally, to make an assessment regarding the activities carried out. Furthermore, the loss of much information about the humanitarian emergencies because of the Malian crisis has highlighted the importance to consolidate the collection and the diffusion of data to the whole humanitarian community. All these factors have pushed Solidarités International to set up a surveillance system in Mali in order to procure updated information concerning the humanitarian situation in the country.

Finally, the creation of M&E special departments is also influenced by the availability of adequate financial resources, as in the case of Somalia and Mali.

INTERNAL AND EXTERNAL EVALUATIONS

Solidarités International adheres to the definition of evaluation developed by ALNAP, which describes it as “a systematic and impartial examination of humanitarian action intended to draw lessons to improve policy and practice and enhance accountability” (ALNAP EHA Guide, 2005).

According to Solidarités International's system, all the projects should be subject to a mid-term as well as a final evaluation, regardless of their duration. However, because of their cost, the frequency of evaluations can sometimes depend on the donors' willingness to finance it.

Evaluations can be internal or external. In both cases, evaluations are always carried out by a person who is not directly involved in the project, either Solidarités International's headquarter staff or a consultant. Generally, Solidarités International prefers to have its programs evaluated by an external party since this option grants a higher level of pertinence and validity; however, the recourse to external evaluations is not always possible because of financial constraints.

The object of any evaluation conducted on a Solidarités International's program is based on a document called Terms of Reference (ToR), whose purpose is to ensure the smooth running of the project as well as to define a detailed object of the evaluation that will give for relevant and constructive feedback from the evaluator. The ToR, which has to be filled in by the Technical Coordinator, the Program Coordinator and the Head of Mission, has to be put in place and sent to the headquarters four to six weeks before the expected evaluation start date. The ToR has to enclose information concerning the project or program to be evaluated, the purposes, scope and focus of the evaluation, the process and methods used, as well as the procedural and logistic details.

When asking for an evaluation (internal or external one), it is important to define a synthetic and well detailed object through the ToR: the accuracy of the evaluation depends on the accuracy of the request. Evaluations carried out accordingly to the ToR enable Solidarités International's staff to learn from previous experiences as well as to adapt the overall interventions in line with the recommendations issued by the evaluation.

CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS

As previously mentioned, the main function of the M&E team is to assess and improve the quality of programs and activities. One of the biggest challenges that the M&E department faces in order to strengthen its role is related to the systematic implementation of its recommendations, which should be carried out by the Technical Coordinator as well as the Head of Mission.

Besides collaborating with the Technical Coordinators and the Heads of Mission, the M&E team should also regularly cooperate with Logistic and Administration units in order to assess the efficiency of the project.

It is therefore essential that the M&E and the program teams work in close collaboration and that their role and responsibilities are clearly defined. In fact, the centralization of M&E activities in one single person or department risks leading to an over-reliance by the project staff on the M&E Coordinator for monitoring purposes. A solution to this tendency is Solidarités International's monitoring plans, which are set up each month and regularly filled out by the program team.

Another role of the M&E department is related to the collection of information enabling the follow up and evaluation of the program as well as the creation of Institutional Knowledge Building. Solidarités International's M&E team should develop an adequate information management system in order to be able to appropriately process, analyze and use the data collected.

The fact that monitoring and evaluation does not constitute an institutional culture yet leads to a feeling of frustration, mistrust and misunderstanding toward

M&E functions as well as to a certain resistance to change. In order to avoid this, senior staff should play a leading role in promoting the acceptance of the M&E teams; on the other hand, no member should be afraid or ashamed to admit to mistakes, but instead promptly alert managers and colleagues and work constructively to solve the problems.

In Somalia, Solidarités International's M&E officer experiences difficulties concerning the reliability of information, the accessibility of feedback and the fact that people prefer to rely on local authorities than an NGO in the case of any complaint. It is therefore important to focus on community participation when carrying out M&E activities through good practice exchanges, the improvement of the capacity building and the mobilization of the whole community.

Moreover, an inefficient process of sharing information can represent an obstacle to the success of monitoring and evaluation. In fact, communication, social and cultural barriers may negatively impact on the M&E activities. It is therefore crucial to hold orientation meetings about monitoring and evaluation, to develop a M&E basic template and tools that should then be adapted accordingly to the different intervention environments and, more generally, to assure clear communication about the M&E purposes and processes.

The implementation of monitoring and evaluation proves to be particularly difficult in remote situations because of security issues, lack of skilled workforce and of donor understanding/funding as well as a higher probability of leakages, frauds and similar problems. This is the case for Solidarités International's M&E Officer in Kenya/Somalia, who has limited opportunities for direct project monitoring because of access problems: since the staff is not always allowed to move to the area where activities have been carried out, it becomes difficult to have a realistic picture of what happens in the field. The heavy reliance on internal monitoring and the irregularity of external evaluations may then decrease the realistic assessment of project progress and impact. It is then necessary to strengthen the relationship with the local staff and the community through continuous cooperation, training, feedback and being willing to adapt and change.

Other challenges that the M&E team has to cope with are linked to the competence of the project staff, which is improving but still limited, as well as to the limitation of funding and resources dedicated to monitoring and evaluation. Moreover, Solidarités International's monitoring process should be connected to evaluations, which are often carried out by external actors and not really integrated in the M&E process. Finally, M&E activities should be flexible in order to be able to adapt and integrate to any changes in circumstances to the intervention.

Even though the development of a more participatory M&E mechanism constitutes one of the main Solidarités International's objectives, at present the NGO staff is not able to reliably assess whether the beneficiaries perceive the monitoring and evaluation activities as a relevant achievement. However, it is undeniable that

the existence of a specific M&E department contributes to the improvement of the whole structure as well as of the quality of the Solidarités International's programs. Indeed, the institution of an M&E Officer has helped to develop a more rigorous monitoring and to encourage project staff to be more determined and consistent in project monitoring and accountability. The M&E Officer has also contributed to the institutionalization of M&E activities, by the development of M&E plans as well as of standardized tools and monitoring processes (baseline, post-intervention surveys, PDMs, HH surveys, market price monitoring, etc.). Furthermore, the creation of the M&E Coordinator role has led to the review of Solidarités International's targeting process and to the NGO's involvement in the strategic external monitoring group. All these factors explain why, even if M&E activities are consistently very time consuming and costly, they should be considered as a priority in any intervention.

References

- Technical Reference Manual*, June 2010, Solidarités International, available at: http://www.solidarites.org/phocadownload/publications/publications_techniques/referentiel%20technique%20-%20fr.pdf
- Water and sanitation in crises – The urgent need for sustainable solutions in a humanitarian context*, February 2012, Solidarités International, available at: http://www.solidarites.org/phocadownload/publications/publications_techniques/solidarites_document-technique_bd.pdf



Esperienze concrete di monitoraggio e valutazione di interventi di cooperazione nel nord del Rwanda

Georgia Giacomelli

Jardin de los Niños onlus - Dolo (VE) e Padova

IDENTITÀ ASSOCIATIVA E OPERATIVITÀ

Jardin de los Niños onlus opera dall'anno 1988, come ente senza fini di lucro, nei settori della tutela dei diritti civili e, in particolare, in attività di cooperazione internazionale, promuovendo, come recita lo Statuto, *“progetti umanitari, educativi e sociali orientati prevalentemente all'infanzia e alle persone emarginate e oppresse”*. Per i primi dieci anni le attività si sono concentrate esclusivamente in Argentina, nei quartieri marginali della città di Posadas, capoluogo della Provincia di Misiones, dove è attiva dal 1987 l'omonima associazione Jardin de los Niños, storica controparte locale. A partire dal 1999 il campo di azione è stato ampliato con interventi prima in Ecuador, poi in Brasile, in risposta a richieste di supporto provenienti da realtà associative locali. Attualmente Jardin de los Niños è impegnata:

- in Argentina, Provincia di Misiones, quartieri marginali della città di Posadas
- in Perù, Dipartimento di Lima, Distretto di San Juan de Lurigancho, settore Jicamarca
- in Rwanda, Distretti di Musanze, Burera e Gakenke nel nord del Paese.

In base al sistema di classificazione DAC, i due Paesi latino-americani sono definiti a reddito medio-alto, a differenza del Rwanda che rientra tra i Paesi meno sviluppati.

La *mission* associativa è quella di portare il primo soccorso laddove esiste una situazione emergenziale e di attivare nella fase immediatamente successiva processi di sviluppo con il diretto coinvolgimento delle comunità locali, in modo da creare o rafforzare reti di solidarietà e mutuo aiuto, spesso molto labili nel contesto della baraccopoli.

Vengono privilegiati interventi di educazione e formazione, considerati funzionali alla crescita della persona, e quelli di avviamento e di stimolo al lavoro, concepito come valore e motore di sviluppo; negli anni più recenti sono stati realiz-

zati anche progetti volti alla tutela della salute, al miglioramento dell'habitat, all'approvvigionamento dell'acqua potabile¹.

La controparte omonima in Argentina è un'*asociacion civil* fondata su impulso dell'italo-argentino Emilio Marchi², con il fine principale di *"favorire l'emancipazione della popolazione infantile-adolescenziale emarginata, dal punto di vista economico e socio-culturale, partendo dall'attenzione alle famiglie"*, mentre in Perù è la ONG Nassae, che opera a Lima principalmente in campo educativo. Il soggetto *partner* e attuatore degli interventi in Rwanda è la Caritas Diocesana di Ruhengeri, attiva sul territorio ruandese da oltre 50 anni per migliorare le condizioni di vita delle fasce di popolazione più deboli del Distretto. In Paesi reduci dalla distruzione della guerra e dove l'apparato istituzionale democratico è ancora giovane, gli istituti ecclesiali rappresentano referenti affidabili e *super partes*; anche negli anni della guerra e del genocidio, la Caritas locale è rimasta nel Paese, a fianco della popolazione, operando senza distinzione di etnia, colore e sesso e rafforzando il suo ruolo di punto di riferimento importante per le comunità locali.

Il 70% delle fonti di finanziamento di Jardin de los Niños (in particolare, finalizzate alle attività in corso in Argentina e in Perù) è costituito da donazioni di

¹ Si fornisce di seguito una specifica dei settori di operatività del decennio 2003-2013 in base alla codifica DAC.

110 EDUCATION: 11220 Primary education, 11240 Early childhood education, 11320 Secondary education, 11330 Vocational training, 11420 Higher education

120 HEALTH: 12220 Basic health care, 12240 Basic nutrition, 12250 Infectious disease control, 12261 Health education, 12262 Malaria control

130 POPULATION POLICIES/PROGRAMMES AND REPRODUCTIVE HEALTH: 13040 STD control including HIV/AIDS

140 WATER AND SANITATION: 14031

Basic drinking water supply, 14032 Basic sanitation

160 OTHER SOCIAL INFRASTRUCTURE AND SERVICES: 16010 Social/ welfare services, 16040 Low-cost housing, 16064 Social mitigation of HIV/AIDS

240 BANKING AND FINANCIAL SERVICES: 24040 Informal/semi-formal financial Intermediaries

311 AGRICULTURE: 31150 Agricultural inputs, 31181 Agricultural education/training, 31195 Livestock/veterinary services

² La figura di Marchi ha avuto un ruolo importante nella nascita dell'associazione italiana. Imprenditore nato a Buenos Aires da madre argentina e padre italiano migrato dal Veneto, nel novembre del 1975 viene catturato dai militari del regime di Videla con il pretesto di aver nascosto un oppositore del regime. Perde tutti i suoi beni e diviene un *"desaparecido"* come migliaia di altri argentini. A differenza di costoro Marchi *"riemerge"* in una prigione ufficiale, dove trascorre 19 mesi di carcere senza alcuna accusa formale, fino alla via di salvezza, nel luglio 1977: l'esilio in Italia, dove trascorre otto anni senza poter rientrare in patria, mantenendosi grazie alla pittura e alla vendita dei suoi quadri. Con la fine della dittatura in Argentina e l'inizio di una faticosa transizione alla democrazia, nel 1985 Emilio rientra in patria e si reca nella provincia di Misiones, dove è profondamente colpito dalle condizioni di povertà in cui vivono soprattutto i bambini. L'esperienza lo persuade a trattenersi in quei luoghi per tentare di mutare, insieme alla comunità locale, il volto di quelle baraccopoli.

privati cittadini, il restante 30% da contributi di enti istituzionali, tra i quali la Regione Veneto, sia nell'ambito del Bando annuale³, sia nel quadro delle Iniziative dirette⁴.

È nel 2003 che Jardin de los Niños ottiene il primo finanziamento da parte di un ente istituzionale per la realizzazione di un intervento di cooperazione decentrata nell'Argentina stretta dalla crisi economica di quegli anni. Da allora la Onlus sta percorrendo un cammino di continuo affinamento di procedure e strumenti utilizzati nel ciclo del progetto seguendo l'evoluzione degli orientamenti a livello internazionale. Parallelamente al progressivo maturare dell'esperienza nell'implementazione degli interventi e alla sempre maggiore accessibilità ad occasioni formative riguardanti tali tematiche, l'organizzazione sta rafforzando le relazioni con le controparti locali utilizzando nuovi approcci e modelli di gestione che si adeguano via via ai parametri e agli iter richiesti dagli enti finanziatori.

Si propone di seguito una descrizione della metodologia di monitoraggio e valutazione attualmente applicata e del ruolo che questa gioca nel ciclo di programmazione, corredandola di esempi pratici relativi ad alcune delle progettualità implementate in Rwanda⁵ quali casi di studio.

DISEGNO E FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE NELLA PRASSI OPERATIVA

Guardando al ciclo del progetto, generalmente è il *partner* esecutore che si confronta con le comunità locali per l'analisi delle problematiche e l'identificazione del-

³ Nello specifico: Bando Cooperazione decentrata 2003, "Programma alimentare di emergenza e sviluppo", Posadas, Argentina; Bando Cooperazione Decentrata 2004, "Programma di formazione per l'auto-sostentamento alimentare", Posadas Argentina; Bando Cooperazione Decentrata 2006 "Programma integrato di miglioramento delle condizioni di vita nelle baraccopoli, con interventi specifici di carattere educativo-formativo e di incentivo all'auto-sviluppo imprenditoriale", Posadas Argentina; Bando Cooperazione 2008, 2009 e 2010 con il progetto "RETI DI SPERANZA A RUHENGHERI" fasi 1, 2 e 3; Bando Cooperazione 2011 "Sicurezza alimentare e lavoro, fase 1".

⁴ Iniziativa diretta triennale "Stop alle Tossicodipendenze nelle baraccopoli di Posadas", anni 2009, 2010 e 2011 con il Comune di Vigonza (PD) quale ente pubblico capofila proponente; Iniziativa Diretta annuale "Via dalla Strada, verso una nuova vita", in corso a Ruhengeri per l'anno 2012, con la conferma del Comune di Vigonza quale capofila.

⁵ Si forniscono alcuni dati del contesto nazionale di intervento riferiti al periodo di inizio operatività della Onlus in Rwanda e tratti dal Rapporto delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Umano 2006:

- (1) speranza di vita alla nascita 45,2 anni
- (2) mortalità di bambini al di sotto dei 5 anni 203 su 1000 nati vivi
- (3) popolazione che vive al di sotto della linea di povertà 60,3%
- (4) popolazione che vive con meno di 2\$ al giorno 83,7%
- (5) popolazione che vive con meno di 1\$ al giorno 51,7%
- (6) paese a basso indice di sviluppo umano 158° posto su 178 paesi.

le possibili strategie d'intervento. Dopo una prima verifica di pre-fattibilità, l'idea progettuale viene sottoposta all'Onlus, passando al successivo vaglio del consiglio direttivo e della responsabile progetti, che ne esaminano l'aderenza rispetto alla *mission* e alle priorità dell'associazione e ne valutano la qualità complessiva; se questa prima analisi si chiude con esito positivo, si procede con lo sviluppo dell'idea progettuale e la formulazione del documento di progetto. A seguito di una sua più attenta verifica, se ne analizza la congruità con parametri e requisiti fissati dal *donor* d'interesse e, se sussistono i presupposti, si inoltra la richiesta di finanziamento. In caso di approvazione, i referenti del progetto in Italia e in Rwanda approntano in via definitiva il sistema di monitoraggio e valutazione dell'intervento mediante l'individuazione condivisa delle responsabilità, delle procedure e degli strumenti dei quali avvalersi. In questa fase di disegno finale del sistema, entrano in gioco normalmente tre aspetti principali:

- le specifiche indicazioni del finanziatore riguardo a procedure, periodicità e formato dei *report*, tipo di valutazione richiesta
- la struttura del documento di progetto presentato al finanziatore
- le recenti esperienze di applicazione.

Infatti, i dispositivi di monitoraggio vengono per prassi definiti a partire dagli strumenti utilizzati in sede di presentazione della proposta progettuale, siano essi stati scelti dal proponente o in conformità ai formulari predisposti dall'ente finanziatore: a partire dalla matrice del quadro logico – o da sue declinazioni più flessibili, quale, per esempio, la tabella logica nel caso della Regione Veneto – e dagli indicatori ivi previsti, viene predisposta una matrice di controllo dello stato di avanzamento, mentre dalla combinazione di cronogramma (quello riportato nel documento di progetto, se già sufficientemente dettagliato, oppure usando il diagramma di GANNT) e costi delle singole attività scaturisce invece il foglio di controllo budgetario. La matrice di controllo dello stato di avanzamento e il foglio di controllo budgetario vengono elaborati riprendendo anche quelli impiegati di recente, che si sono dimostrati funzionali e pratici a giudizio di entrambi i *partner*. Questi strumenti vanno adeguati al contesto e all'intervento di riferimento, incorporando quegli elementi di perfezionamento che, di esperienza in esperienza, emergono dalla valutazione di quanto realizzato, anche dal punto di vista metodologico.

È prassi concordata che, sistematizzati e analizzati i dati progressivamente raccolti, il *partner* esecutore in loco, nella persona del coordinatore locale del progetto, prepari e condivida un *report* sullo stato avanzamento con cadenza semestrale (trimestrale nel caso di progetti che prevedono un'articolazione di attività notevole) e corredato dai relativi giustificativi di spesa al fine di verificarne la conformità ai requisiti di forma indicati dal finanziatore. Laddove il rapporto di monitoraggio dovesse evidenziare uno scostamento tra effettive attività in corso e attività previste da progetto, o tra budget preventivo e costi sostenuti, s'impone l'esigenza di rivalutare la situazione insieme al *partner* locale, interrogandosi sull'opportunità di adottare delle variazioni in corso d'opera, previo consenso dell'ente finanziatore.

L'Onlus utilizza normalmente lo strumento del flusso di cassa, nella quale vengono aggregate anche le entrate (tempi di erogazione del co-finanziamento pubblico e flusso di entrate da raccolta fondi per specifico progetto) per accertare che il grado di liquidità finanziaria sia adeguato alle esigenze di progetto.

Nonostante l'orientamento alla massima semplificazione possibile per esigenze di speditezza ed economicità, la complessità del sistema di monitoraggio rimane direttamente proporzionale all'articolazione e alla portata del progetto (numero di azioni da realizzare, ampiezza della popolazione target e dello staff di progetto).

Caso pratico: *gli strumenti di monitoraggio approntati per il progetto "Sicurezza alimentare e lavoro, fase 2", in avvio nel Distretto di Musanze, nord del Rwanda*

Sintesi del progetto

Seconda fase annuale di un intervento iniziato nel marzo 2012, il progetto in esame mira a incrementare le attività produttive e di piccolo commercio nel Distretto di Musanze, in un'ottica di auto-promozione economica e sociale delle fasce più vulnerabili della popolazione, in particolare di un gruppo già individuato di 35 donne capo-famiglia, con basso reddito, figli a carico e che allevano una particolare razza bovina locale, scarsamente produttiva a causa di carenti risorse materiali (attrezzature, medicinali, foraggio, ecc.) e inadeguata conoscenza delle tecniche di allevamento. La prima annualità del progetto ha visto la creazione di una stalla e il lancio della prima fase di un programma di miglioramento degli standard di allevamento bovino e della produzione di latte a beneficio di 51 famiglie, di cui 40 capeggiate da vedove. La fase 2 intende dare seguito alle attività già implementate nella prima annualità con l'avvio di un caseificio che acquisterà il latte prodotto dalle micro-allevatrici del programma allevamento, le quali si vedranno perciò garantito un introito economico, oltre alla disponibilità di latte bovino per l'auto-consumo, a beneficio soprattutto dei bambini. A sua volta, il caseificio conta sulla presenza di una già manifestata domanda di prodotti caseari di qualità da soddisfare, domanda legata alle strutture ricettive e di ristorazione presenti nella parte turistica della città di Ruhengeri (uno dei punti di accesso al Parco Virunga, dove vivono gli ultimi esemplari viventi di gorilla di montagna). I ricavi delle vendite permetteranno al caseificio di raggiungere progressivamente l'autonomia economica. Inoltre, il programma di allevamento bovino sarà ampliato tramite l'apertura a nuove partecipanti (ossia le 35 donne capo-famiglia), offrendo la possibilità di accedere al microcredito e sostenendo la costituzione di una cooperativa.

Quadro logico (parziale)

	LOGICA DI INTERVENTO	INDICATORI OGGETTIVAMENTE VERIFICABILI	SOURCE OF VERIFICATION
Obiettivo Generale	Contribuire a migliorare le condizioni di vita di donne e bambini nel nord del Rwanda stimolando processi di auto-sviluppo	- % nuclei familiari capeggiati da donne sotto la soglia di povertà ridotta di 1/3 entro il 2020 - diminuzione dipendenza da aiuti esterni	Statistiche nazionali/internazionali
Obiettivo Specifico	Migliorare le condizioni socio-sanitarie e economiche di donne e bambini del Distretto di Ruhengeri rafforzando al contempo la micro-economia locale legata all'allevamento di mucche a livello familiare e alla commercializzazione di prodotti correlati	- 4 litri di latte/di venduti in media nel mercato locale dalle micro-allevatrici contro gli 0 litri attuali - dieta dei 228 figli delle 35 donne allevatrici migliorata grazie all'aumento del consumo giornaliero di latte rispetto alla media prima del progetto - a fine progetto almeno l'80% dei figli delle beneficiarie sono coperti dall'assicurazione sanitaria contro il 43 attuale grazie ai proventi della vendita dei prodotti dell'attività di allevamento (latte, carne bovina, sterco ecc.)	- intervista alle donne beneficiarie a inizio progetto e a fine progetto - intervista alle donne beneficiarie - libretto/ricevuta di assicurazione sanitaria, intervista alle beneficiarie
Risultati attesi	Incrementate le competenze di 35 micro-allevatrici in tema di allevamento dei bovini da latte, conservazione del latte, principi di marketing e vendita Rafforzata la capacità di spesa delle 35 micro-allevatrici per migliorare le condizioni di allevamento dei capi e le potenzialità di vendita Quantità e qualità del latte prodotto dalle micro-allevatrici di mucche aumentata entro la fine del progetto Caseificio - latteria equipaggiato e avviato Produzione del formaggio nel caseificio ad uso interno avviata	- 35 micro-allevatrici frequentano il corso - realizzazione da parte del veterinario di almeno una visita al mese presso le micro-allevatrici - 35 donne inserite nel programma microcredito entro il IV° mese di progetto - l'80% delle micro-allevatrici acquista medicinali/servizi/strumenti utili per la propria attività supportate dal programma di microcredito - 10 donne intenzionate a divenire socie della cooperativa e formate entro fine progetto - 80% delle micro-allevatrici vedono aumentare la produzione di latte/di da 4 litri ad almeno 7 entro i 12 mesi di progetto - almeno 5 persone impiegate nel caseificio entro fine progetto - n. di forme di formaggio e di ricotta prodotte	- lista corsiste e calendario presenze - report delle visite realizzate mensilmente - contratti di concessione del credito - lista corsiste, calendario presenze al corso e alle successive riunioni - rapporti del programma microcredito circa l'impiego di quanto concesso - intervista alle beneficiarie durante le visite mensili del veterinario - contratto di lavoro - registro produzione

Attività	RISORSE	COSTI (da budget)
- formazione in tecniche di allevamento, conservazione del latte, miglioramento produzione e marketing rivolto a 35 donne - assistenza e controllo periodico delle mucche di razza locale di proprietà delle donne coinvolte nel programma - avvio di un programma di microcredito a favore delle 35 donne micro-allevatrici - costruzione e equipaggiamento di un caseificio - avvio raccolta del latte presso il caseificio e trasformazione di latte in derivati caseari inizialmente per consumo interno - stimolo alla costituzione di una cooperativa di donne allevatrici di mucche da latte (formazione e supporto per iter legale-burocratico di formalizzazione)		

Matrice M&V

IOV	Valore iniziale	Valore-obiettivo	Valore attuale	Responsabilità raccolta dati	Metodo di raccolta	Periodicità/tempestiche
- % di piccole allevatrici che acquista medicinali, servizi o strumenti per migliorare la propria attività supportate dal programma di microcredito	Nessuna (programma non ancora avviato)	80%		a) Agente del credito b) veterinario	a) intervista di ciascuna beneficiaria al momento del rimborso b) intervista di ciascuna beneficiaria e controllo sul campo	a) semestrale (scadenza rimborso) b) mensile (periodicità visite di controllo presso capi allevati)
- % dei figli delle beneficiarie coperti dall'assicurazione sanitaria	43%	80%		Veterinario	-richiesta presentazione libretto/ricevuta di assicurazione sanitaria, intervista alle beneficiarie	a) trimestrale, nell'ambito delle visite a domicilio
.....						

Griglia di controllo budgetario

Attività	Tempistiche previste	Stato di avanzamento	Costi previsti (da budget)	Fondi ricevuti (da registro contabile)	Fondi spesi (da registro contabile)	Residuo	Importo rendicontato (da ultimo rapporto finanziario trasmesso)	Osservazioni
- formazione in tema di tecniche di allevamento, ... conservazione del latte rivolto a 35 donne	2 gg nel II mese di progetto	Realizzato in data/non ancora realizzato (e motivazioni)	(da budget)	(da registro contabile)	(da registro contabile)			
- costruzione e equipaggiamento di un caseificio	entro la fine dell'XI mese di progetto	% di realizzo e specifiche attività	(da budget)	(da registro contabile)	(da registro contabile e ricevute della ditta costruttrice)		(da ultimo rapporto finanziario)	
.....								

Si nota che la quasi totalità delle fonti di verifica degli indicatori di *output* e *outcome* sono interne (rapporti, interviste ecc): se da un lato, in questo caso specifico, ciò è riconducibile al fatto che il gruppo beneficiario è stato previamente individuato e chiaramente identificato, in generale avvalersi di fonti esterne comporta spesso problemi di affidabilità delle informazioni e accessibilità (tempi e costi di reperimento).

Tutte le progettualità che vedono coinvolta Jardin de los Niños sono oggetto sia di monitoraggio durante il loro dispiegarsi, sia di valutazione in chiusura delle attività. Anche la valutazione *ex-ante*, sulla cui base si fonda la decisione di adottare la progettualità proposta, viene sempre effettuata; la valutazione in itinere si rende necessaria, in particolare quando il contestuale monitoraggio mette in luce cospicui ritardi o difformità tra lo stato di realizzazione dell'intervento e le previsioni di progetto, oppure ancora quando un fattore esterno interviene alterando equilibri e dinamiche dell'azione progettata.

Modalità specifiche e livelli di approfondimento adeguati -soprattutto rispetto alla valutazione- sono modulati in base alle esigenze dei finanziatori, alla dimensione finanziaria complessiva del progetto e all'importo dei fondi disponibili per la copertura dei relativi costi. La totalità degli interventi co-finanziati dalla Regione Veneto hanno visto la realizzazione di missioni di monitoraggio e valutazione sotto la guida di un responsabile dell'associazione, forte di esperienze pluriennali quale volontario qualificato in loco, che gli hanno garantito la conoscenza approfondita della complessa realtà locale e il rapporto fiduciario con il *partner* locale. Si tratta perciò di un'auto-valutazione effettuata in più *step*: in prima battuta viene compiuta dal *partner* locale e successivamente dal capofila proponente, sulla base delle informazioni e osservazioni ricevute e integrate poi da quelle raccolte direttamente da membri di Jardin de los Niños e/o di altri *partner* di progetto durante le missioni di monitoraggio. Da sempre, per Jardin de los Niños è di estrema importanza che gli incarichi di monitoraggio e valutazione degli interventi, così come di raccolta dei relativi dati, siano assegnati a figure di comprovata competenza, autorevolezza e affidabilità, sia all'interno dell'associazione capofila, sia del *partner* esecutore e della comunità di riferimento. Il fatto di non aver fin qui incaricato della valutazione finale un esperto esterno al progetto è da ricondursi alla relativamente circoscritta durata delle iniziative finanziate (12 mesi), arco temporale che limiterebbe il campo dell'analisi ai risultati e agli effetti di breve periodo e a vincoli di carattere economico.

I parametri in base ai quali viene effettuata la valutazione dell'intervento vengono fissati di volta in volta alla luce delle peculiarità di ogni azione intrapresa, nonché delle informazioni già disponibili o, in alternativa, accessibili con modalità e costi ragionevoli. Tuttavia, dei cinque criteri di valutazione convenzionali, quelli che più opportunamente vengono nella pratica impiegati per delineare un giudizio complessivo finale su interventi di durata certa pari a un anno (ossia coincidente con l'arco temporale coperto normalmente dai finanziamenti di cui dispone Jardin

de los Niños) sono quelli di rilevanza, di efficacia, di efficienza e di sostenibilità (attuale e prossima, poiché gli impatti delle azioni realizzate si generano nel medio-lungo periodo e sono verificabili perciò con una valutazione *ex-post*). Particolare attenzione viene riservata non solo all'individuazione dei fattori di successo o di insuccesso dell'iniziativa, ma anche agli eventuali effetti non previsti che si fossero generati e alla loro incidenza, quali macro-variabili non programmate che vanno analizzate e comprese a fondo, nell'intento di saperle riconoscere tempestivamente e quindi gestirle in successive esperienze analoghe.

Dal punto di vista dei tempi di attuazione, la valutazione finale viene fissata in base alle tempistiche previste per la trasmissione della relazione e rendicontazione conclusive al donatore; può accadere talvolta che alcuni dati d'interesse per arricchire la valutazione giungano in tempi successivi alla presentazione della relazione conclusiva al donatore, a causa del naturale lasso di tempo che spesso intercorre tra una azione e la produzione di un effetto, in particolare quando si tratta (ad esempio) di un progetto di respiro annuale e un'azione si conclude nell'ultimo mese di attività.

Il monitoraggio e la valutazione delle progettualità in cui l'associazione è impegnata sono funzioni che rivestono oggi un'importanza fondamentale e a cui si riservano progressivamente maggiori energie, in funzione della duplice valenza che hanno: informativa e formativa. Da un lato forniscono strumenti e procedure che, opportunamente applicate, permettono di adempiere in modo fluido e organizzato all'impegno di rendere conto di quanto realizzato tramite l'impiego dei fondi destinati al progetto ai finanziatori e più in generale a tutti i portatori d'interessi - quindi beneficiari, autorità locali, nonché soci, volontari e donatori privati della proponente; dall'altro, si è ampiamente sperimentato sul campo in quale misura questi possano fornire elementi essenziali per rileggere criticamente e costruttivamente l'azione di cooperazione e reindirizzare di conseguenza il ciclo di programmazione.

IL RUOLO DELLE FUNZIONI DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE NELL'ESPERIENZA CONCRETA DI COSTRUZIONE CONDIVISA DI UN PERCORSO DI SVILUPPO NEL NORD DEL RWANDA

La prima collaborazione con la Caritas Diocesana di Ruhengeri si è avuta nel 2004, ma è stato il progetto pluriennale "Reti di Speranza a Ruhengeri", avviato a metà 2008, a segnare l'inizio di un impegno strutturato e continuativo di Jardin de los Niños al fianco delle popolazioni più povere del nord Ruanda, in particolare nel Distretto di Musanze.

Il progetto si rivolge alla problematica della diffusione dell'HIV/AIDS, piaga del Paese⁶ e prima causa di emarginazione sociale di quanti ne sono affetti. Dal

⁶ Secondo i dati raccolti a inizio 2008, l'Organizzazione Mondiale della Sanità definiva il Rwanda come uno dei 10 Paesi del continente africano più pesantemente colpiti dalla piaga dell'HIV/AIDS.

2003 nella città di Musanze/Ruhengeri funziona l'Hospice Amizero ("speranza" in lingua Kinyarwanda), un centro di assistenza gestito dal *partner* locale, e diretto ai malati di HIV/AIDS prima della fase degenerativa della malattia, puntando alla loro riabilitazione e reintegrazione nelle famiglie di origine, quando presenti. Tuttavia, la ridotta capienza dell'Hospice (20 posti letto), insufficiente rispetto alle necessità della popolazione target e unita alla scarsità di fondi disponibili, limita la capacità di azione. Il *partner* locale riferisce una situazione diffusa di persone riverse lungo le strade, all'ombra degli alberi, allontanate dalle rispettive famiglie per timore di contagi a causa delle evidenti cattive condizioni di salute, spesso senza conoscere la patologia.

Il progetto in questione mira a rafforzare e sviluppare le attività in parte già svolte dal *partner* locale, dando priorità ad azioni di sensibilizzazione e di prevenzione, anche attraverso interventi di miglioramento dell'habitat e delle condizioni igieniche delle famiglie dei malati non ricoverati, e creando un sistema di assistenza a domicilio degli infetti.

Obiettivo generale: contribuire a migliorare le condizioni di vita della popolazione più povera, in particolare donne e bambini, attraverso interventi nel settore della salute per limitare la diffusione dell'HIV/AIDS in Africa.

Obiettivi specifici:

- Riduzione del numero di affetti da HIV/AIDS nel distretto di Musanze, Rwanda.
- Riduzione della mortalità dovuta alla contrazione dell'HIV nella zona di intervento.
- Miglioramento della qualità della prevenzione, cura e del trattamento dell'HIV – AIDS nella zona di intervento.

Principali attività realizzate:

a) *Formazione di 120 animatori socio-sanitari*, poi attivi a titolo volontario in attività territoriali di:

- *monitoraggio della zona e recupero dalla strada di 114 malati abbandonati e 113 bambini, figli di malate di AIDS e orfani;*
- *assistenza degli affetti di HIV/AIDS a domicilio con fornitura di medicinali, supplemento alimentare e vestiti, a beneficio di 960 malati;*
- *sensibilizzazione e educazione in tema di prevenzione e trattamento dell'AIDS, prevenzione della trasmissione del virus da madre a figlio, tutela della salute,*

Seppur da più parti riconosciuta la solo parziale rappresentatività dei dati statistici disponibili, si calcola che in Rwanda il numero delle persone affette dall'HIV sia compreso tra i 170.000 e i 380.000, equivalente a una percentuale di popolazione oscillante tra il 3,4 e il 7,6; di questi, si stima che i bambini siano almeno 22.000 e 130.000 le donne al di sopra dei 15 anni. Mentre nelle aree urbane il tasso d'incidenza della malattia registrato è pressoché stabile, appare invece in aumento nelle zone rurali (fonte: UNAIDS-Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, anno 2004).

gravidanza, igiene personale, educazione sessuale e alimentare, contattando complessivamente oltre 480.000 persone⁷.

b) *Assistenza dei malati* ospitati presso l'Hospice grazie alla presenza di un infermiere, due assistenti e delle visite settimanali di un medico proveniente dall'Ospedale di riferimento a titolo di volontariato. Nella prima annualità sono state accolte nel centro 174 persone, di cui 147 reintegrate poi in famiglia e 27 decedute⁸.

c) *Costruzione di servizi igienici-latrine* presso le abitazioni di 40 persone affette da HIV/AIDS, reintegrate in famiglia dopo essere state assistite presso l'Hospice.

RISULTATI RAGGIUNTI

1) *Il sistema di prevenzione della diffusione dell'HIV – AIDS* si considera rafforzato attraverso:

- una maggiore e migliore copertura territoriale dall'attività di educazione all'igiene e alla prevenzione del contagio da HIV/AIDS, con incremento degli incontri tenuti e del numero di persone contattate, grazie all'aumento degli animatori socio-sanitari impegnati nell'attività, passati da 40 attivi sporadicamente e con scarse competenze a 120 animatori attivi con regolarità e opportunamente formati per le mansioni affidate;
- il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie delle famiglie beneficiarie dei 40 servizi igienici costruiti e delle informazioni trasmesse circa il corretto uso e manutenzione;
- l'attivazione di un sistema di monitoraggio del fenomeno sul territorio e di recupero dei malati abbandonati a sé stessi e dei loro bambini.

⁷ Sulla base dei rapporti redatti dagli animatori e da quello complessivo redatto dal coordinatore del progetto locale, nel corso dei primi 12 mesi di progetto sono stati realizzati oltre 3.500 gli incontri (1.000 in più di quanto previsto in sede di proposta progettuale) e contattate oltre 480.000 persone, la maggioranza delle quali costituite da donne e bambini (per un totale di 260.908 contro 226.158 uomini) di questi, 24.549 si sono dichiarati o sono stati successivamente scoperti essere sieropositivi dopo il test (7.630 uomini, 12.627 donne e 4.292 bambini). Questi incontri di sensibilizzazione sono infatti tenuti nei villaggi facenti parte delle 11 parrocchie del territorio distrettuale, di norma dopo le liturgie domenicali o in occasione della distribuzione del supplemento alimentare alle persone sieropositive in stato di maggiore necessità, momenti in cui si radunano contemporaneamente centinaia di persone. Inoltre, sono stati realizzati 1.892 incontri direttamente presso le abitazioni di sieropositivi per un totale di 10.026 persone contattate di cui 3.037 uomini, 4.677 donne e 2.312 bambini, coinvolgendo i membri della famiglia e i vicini. In media, ciascun animatore ha realizzato circa 4 incontri al mese, segnalando nei rapporti il numero di persone presenti a ciascun incontro e indagando anche circa la presenza di sieropositivi.

⁸ Da gennaio 2009 non si sono registrati decessi, a conferma che con l'introduzione anche presso l'Hospice della gratuità del trattamento anti-retrovirale e con la capillare attività di monitoraggio e recupero svolta dagli animatori, il numero di malati che riceve le cure prima della fase degenerativa della malattia è aumentato; di conseguenza, maggiori sono le possibilità di superamento della fase acuta della malattia, così come di un positivo reinserimento in famiglia e nella società.

2) Il sistema di assistenza agli affetti è stato rafforzato attraverso:

- il miglioramento delle capacità di assistenza dei malati all'interno del Centro misurata in base all'indicatore del numero di persone assistite all'Hospice (220 nei 5 anni precedenti il progetto, ossia 44 assistiti all'anno, con un totale di 77 decessi, contro i 174 assistiti del primo anno di progetto e 27 decessi);
- l'aumento della capacità di raggiungere a domicilio i malati in terapia o in fase di recupero grazie all'apporto dei 120 animatori socio-sanitari e alla frequenza delle attività realizzate.

All'alba della prima fase annuale di progetto, l'esigenza più pressante per la seconda annualità sembrava essere l'ampliamento dell'Hospice Amizero. Tuttavia, le informazioni raccolte nell'ambito del monitoraggio fin dal primo semestre di attività fanno sollevare delle perplessità al riguardo, perplessità che saranno rivalutate al termine della prima annualità: l'impellenza di un tale tipo di intervento sembrava essere venuta meno grazie al forte e proficuo rapporto di collaborazione instaurato con l'ospedale locale (presa in carico dei casi più gravi, consulenze e visite settimanali ai pazienti accolti presso l'Hospice) e grazie alla qualità del lavoro svolto dagli animatori socio-sanitari. La loro attenta presenza, infatti, permette di scoprire e trattare i casi di AIDS prima della fase degenerativa con maggiori speranze di sopravvivenza e di favorire la permanenza dei malati presso le proprie famiglie; gli animatori, infatti, rappresentano delle vere e proprie "sentinelle" sociali, fondamentali strumenti per il monitoraggio diretto e costante dell'area e per l'individuazione delle problematiche che maggiormente affliggono la popolazione.

Il capillare sistema di raccolta dei dati relativo alle attività di prevenzione messo a punto in loco si è dimostrato efficiente. In funzione senza soluzione di continuità dal 2008 ad oggi, raccoglie e gestisce un elevato quantitativo di dati⁹ grazie ai 116 animatori socio-sanitari tuttora attivi; inoltre, l'apporto volontario degli animatori socio-sanitari e del medico dell'ospedale ha permesso di contenere notevolmente i costi delle attività.

Concluso il progetto, si riconferma la valutazione circa la rilevanza di interventi volti alla prevenzione della diffusione dell'HIV e all'assistenza degli affetti nell'area di intervento, sulla base della dimensione del fenomeno e della diffusa ignoranza sul tema riportate dalle statistiche ufficiali¹⁰ e avvalorate dall'esperienza sul campo de-

⁹ La zona coperta dalle attività territoriali di prevenzione e assistenza a domicilio corrisponde alla Diocesi di Ruhengeri, suddivisa allora in 11 parrocchie (contro le 12 attuali); è stato stabilito che ciascun animatore copre una zona ben definita all'interno della sua parrocchia di appartenenza e, per una più efficace organizzazione delle attività dei 120 animatori, sono stati designati 11 animatori referenti (uno per ogni gruppo-parrocchia) incaricati del coordinamento e della raccolta dei rapporti mensili redatti dagli animatori della medesima parrocchia; a loro volta, gli 11 rappresentanti relazionano mensilmente al Direttore, all'infermiera dell'Hospice e al coordinatore progetto circa l'andamento delle attività e i dati raccolti.

¹⁰ In base ai dati riportati nel Summary Country Profile del WHO del dicembre 2005, solo il 23% delle giovani donne tra i 15 e i 24 anni aveva una conoscenza completa dei metodi di prevenzione del virus e solo il 28% aveva fatto uso di preservativo durante l'ultimo rapporto a rischio.

gli animatori. Inoltre, l'elevato grado di partecipazione della comunità alle attività proposte è indice dell'apprezzamento e dell'adesione al progetto, così come lo è la soddisfazione espressa dagli altri *stakeholder* istituzionali interpellati a fine progetto, quali i referenti dell'ospedale cittadino, i rappresentanti della municipalità e di Caritas Rwanda. D'altra parte, i tempi sono prematuri per una valutazione dell'impatto (in termini di riduzione percentuale del numero delle nuove infezioni e di decessi correlati al virus) di azioni volte principalmente alla prevenzione della diffusione dell'HIV.

Ciononostante, il rapporto finale di progetto riporta testimonianze che indicano un ampio e diffuso riconoscimento dell'unicità del Centro Hospice per la completezza dell'assistenza fornita (anche a domicilio) e per l'importanza attribuita alle componenti psicologiche e nutrizionali durante la presa in carico del malato: ciò differisce significativamente dal sistema pubblico, che risponde primariamente ai bisogni farmacologici dispensando il trattamento antiretrovirale, che, seppur fondamentale, rischia di essere interrotto dal malato quando il livello nutrizionale non è adeguato. Inoltre, l'esperienza personale di quei malati che, adeguatamente seguiti all'Hospice o a domicilio, hanno ritrovato forze e entusiasmo verso la vita – esempi viventi della possibilità di convivere con il virus – risulta cruciale ai fini d'innescare un mutamento nella percezione dei malati di AIDS all'interno della comunità.

La valutazione finale mette in luce una componente di debolezza rispetto alla sostenibilità finanziaria del progetto: seppur potendo fruire della fornitura gratuita di farmaci mediante una convenzione con l'ospedale cittadino, le restanti spese di funzionamento non godono al momento di una fonte di copertura propria e per tale ragione viene deciso che saranno oggetto di azioni specifiche durante la seconda annualità. Le interviste realizzate dagli animatori socio-sanitari ai gruppi di beneficiari a fine annualità denotano un ulteriore elemento rilevante ai fini della programmazione della seconda annualità: la possibilità per gli affetti da HIV/AIDS di convivere positivamente con la malattia è spesso inficiata da fattori che rendono problematico il loro reinserimento nei villaggi di provenienza e che determinano pesanti conseguenze psicologiche, sociali, economiche e potenzialmente, quindi, anche sanitarie. Nella maggioranza dei casi, i malati convalescenti si scontrano con una perdurante tendenza all'emarginazione sociale per timore del contagio, tendenza che si somma alla mancanza di fiducia nelle proprie capacità e all'invalidante disagio di sentirsi un peso per i familiari e per la comunità; inoltre, l'incertezza di poter contare su un'alimentazione adeguata rischia di peggiorare le condizioni di salute dei loro fisici già indeboliti dal virus e di portare ad una ricaduta. Tale situazione specifica degli affetti da HIV va a innestarsi in un quadro già di per sé caratterizzato da una diffusa povertà e dalla difficoltà di disporre di una fonte di reddito anche quando la condizione di salute permetterebbe di lavorare.

Le problematiche riscontrate nella fase del reinserimento degli affetti presso le proprie comunità, unite alla constatazione dell'efficacia della rete di assistenza attivata impongono una rilettura del contesto al termine della prima annualità di pro-

getto. D'accordo con il *partner* locale, si decide un mutamento di strategia: l'opera di ampliamento dell'Hospice originariamente previsto viene posticipato per dare precedenza ad azioni identificate come più rilevanti per il miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari del progetto.

Di conseguenza, la seconda annualità del progetto "Reti di Speranza a Ruhengeri" (dicembre 2009-novembre 2010), pur intendendo consolidare quanto realizzato nella prima sotto il profilo della prevenzione e dell'assistenza, punta al reinserimento degli affetti da HIV/AIDS nel tessuto sociale e economico di provenienza, stimolandone l'autopromozione sociale e economica e dando al contempo un impulso allo sviluppo dell'intera zona d'intervento, in particolare ai settori dell'agricoltura, dell'allevamento e del commercio.

Le principali attività realizzate durante la fase 2 del progetto sono:

- stimolo alla creazione e sostegno di associazioni/gruppi cooperativi tra i beneficiari, per un totale di 2.252 membri riuniti in 22 gruppi e coinvolti a rotazione nei programmi microcredito e agro-pastorale;
- avvio di un programma di promozione dell'autosufficienza alimentare che ha previsto la formazione in ambito agro-pastorale di 22 donne rappresentanti dei gruppi neo-costituiti e la realizzazione di 132 orti comunitari, ossia 6 orti per ciascuna associazione, e, dopo la prima fase pilota sotto la supervisione del responsabile di progetto, realizzazione di orti domestici per aumentare la quantità di ortaggi prodotti dai gruppi e i conseguenti benefici in termini di autoconsumo e di commercializzazione delle eccedenze;
- realizzazione di un orto presso l'Hospice e di una conigliera allo scopo di autoproduzione di alimenti per gli accolti e generazione di un piccolo introito proveniente dalla vendita di parte dei prodotti;
- creazione di 110 stalle comunitarie;
- auto-consumo dei prodotti da parte dei beneficiari e vendita di parte degli essi attraverso una giovane cooperativa di donne sieropositive;
- avvio di un programma di microcredito con la concessione di crediti a 296 beneficiari nella sola fase iniziale del programma.

La funzione di monitoraggio ha determinato un correttivo nel funzionamento del programma di microcredito, avendo riferito fin dai primi mesi di progetto alcune difficoltà nella gestione del credito da parte di due gruppi composti da ragazzi orfani di HIV viventi in *fratries* (sorta di nuclei familiari di soli bambini e ragazzi orfani o abbandonati capeggiati dal ragazzino di età maggiore); in seguito ad un approfondimento della situazione, si è convenuto che tali gruppi, in ragione delle specifiche caratteristiche dei componenti, necessitano di una formazione e di un accompagnamento continuativi, ragione per la quale si è preferito far temporaneamente uscire i due gruppi dal programma microcredito. La retroazione generata in questo caso si è concretizzata nella successiva implementazione di un programma pilota di microcredito rivolto unicamente a ragazzi/e orfani, oltre ad un program-

ma rotativo di allevamento di pecore rivolto al medesimo target, nell'ambito del progetto "Sicurezza alimentare e lavoro, fase 1".

Le attività del progetto "Reti di Speranza a Ruhengeri, fase 2" hanno permesso di aumentare il benessere socio-economico delle famiglie dei beneficiari dell'intervento, di potenziare lo sviluppo e il commercio di prodotti locali, migliorandone anche la qualità, e di rafforzare lo spirito di solidarietà tra le fasce più vulnerabili della popolazione e la comunità. Proprio la positiva collaborazione – non solo tra i beneficiari diretti, ma anche con persone delle zone di appartenenza che non sono vittime dell'AIDS (si pensi all'attività volontaristica degli animatori) – rappresenta il motore del progetto, che continua a garantire la prosecuzione dei programmi anche oggi, a distanza di 3 anni dall'avvio. Tratto distintivo dell'intervento è l'elevato livello di *ownership* sviluppato dai gruppi target rispetto ai programmi: sono gli stessi beneficiari ad essere i protagonisti del processo di emancipazione dalla condizione di indigenza.

Dalla valutazione del progetto emergono tra l'altro interessanti indicazioni circa auspicabili sviluppi futuri dell'intervento e potenziali fattori di miglioramento in termini di efficacia e di impatto: la costruzione di granai/silos per stoccare i prodotti provenienti dagli orti, immettendoli nel mercato quando l'offerta è minore e il guadagno più elevato; la disponibilità di un mezzo di trasporto adeguato per offrire ai ristoranti della zona anche un servizio di consegna; la lavorazione e la trasformazione del latte prodotto nell'ambito del programma di allevamento per trasformarlo in formaggio, genere al quale le strutture ricettive della zona si sono già dichiarate interessate, vista l'inesistenza di caseifici nel raggio di 40 km attorno alla città di Ruhengeri.

La valutazione finale individua altresì un effetto del progetto non previsto e avente ricadute positive in termini di sostenibilità finanziaria delle attività facenti capo all'Hospice: l'appoggio tramite donazioni di beni e di denaro, reso a partire dal maggio 2010 da parte di persone precedentemente accolte nella struttura o seguite a domicilio, ma anche da parte di gruppi di abitanti dei villaggi limitrofi non affetti dalla malattia, che seppur in condizioni economiche difficili, sentono il desiderio di dare il loro contributo ad una struttura che si adopera per il bene della comunità. Alla stessa stregua, nel corso di un incontro che ha visto riuniti oltre 60 sacerdoti della Diocesi di Ruhengeri tenutosi il 17 gennaio 2011, d'accordo con il Vescovo, è stato stabilito che ciascuna parrocchia promuoverà a turno una raccolta mensile di beni alimentari a favore degli affetti di HIV accolti all'Hospice e seguiti a domicilio dagli animatori.

Problematica non direttamente connessa ai settori d'intervento di progetto, ma emersa dall'attività di monitoraggio in quanto riferita fin dal 2009 da un gruppo di beneficiari ad alcuni animatori attivi in una zona collinare a nord di Ruhengeri, è la limitata disponibilità di acqua potabile nei villaggi di tale zona, che era stata perciò oggetto di un sopralluogo da parte dei referenti italiani, a seguito del quale si è richiesta a professionisti locali la predisposizione di uno studio di fattibilità e computo metrico per un'opera di captazione e canalizzazione delle acque di tre sorgenti.

Tale opera è divenuta poi parte integrante della terza fase annuale del progetto Reti di Speranza (dicembre 2010-novembre 2011), migliorando l'accesso all'acqua potabile per una popolazione di 21.000 persone, due scuole elementari, una scuola superiore e un mercato. Realizzata con grande compartecipazione della popolazione locale, sia nelle attività di preparazione e scavo del terreno, sia nella gestione successiva dell'opera tramite l'attività di comitati acqua costituiti ad hoc (uno per ognuno dei 9 punti di erogazione creati), all'opera iniziale ha fatto seguito nel 2012 un intervento di prolungamento della condotta a beneficio di ulteriori 900 persone, realizzato prima grazie ad un contributo ottenuto da Jardin de los Niños e, in seconda battuta, grazie all'auto-tassazione degli abitanti della zona, su loro autonoma decisione, per costruire una successiva diramazione dal tratto principale e creare due rubinetti¹¹.

Il complesso di progettualità appena descritto fornisce esempi concreti di episodi in cui le funzioni di monitoraggio e valutazione degli stessi hanno generato dei correttivi alle attività in corso e delle retroazioni sulla programmazione, identificazione e formulazione degli interventi successivi. Jardin de los Niños concentra la propria azione all'interno di territori circoscritti per stimolare con più forza e da più parti, insieme al *partner* locale, l'avvio di processi di cambiamento nel segno dell'auto-sviluppo delle comunità target: la funzione di monitoraggio e valutazione gioca un ruolo fondamentale nel perseguimento di tale obiettivo, in quanto facilita e asseconda la progettazione degli interventi in un'ottica di una loro combinazione sinergica, giocata tra integrazione e complementarietà e capace di produrre effetti moltiplicatori trasversali. Inoltre, monitorare e valutare gli interventi, imponendo di leggere, interpretare e tentare di governare azioni e reazioni all'interno di contesti complessi e spesso in rapida evoluzione, porta a ri-attribuire significato e direzione al proprio operare nella cooperazione.

Gli obiettivi per il futuro sono proseguire il cammino di progressivo perfezionamento delle tecniche di M&V e di sempre maggiore rigore metodologico, nel segno di una crescita reciproca e condivisa di ambedue i *partner* degli interventi, italiano e locale. La sfida è quella d'includere i referenti o leader dei gruppi target dell'intervento, che già oggi sono pienamente compartecipi alle attività, anche nella fase di individuazione di procedure e strumenti di monitoraggio e valutazione dei progetti, in direzione di un pieno protagonismo delle comunità locali nel loro processo di sviluppo. Si tratta di una sfida importante e al contempo impegnativa in termini di risorse da investire, a maggior ragione in un momento storico in cui, purtroppo, proprio il reperimento delle risorse per la cooperazione diviene sempre più problematico.

¹¹ Per maggiori informazioni di questo e altri interventi realizzati, si rimanda al sito www.jardin.it, sezione progetti.



Stampato nel mese di ottobre 2013
presso la C.L.E.U.P. "Coop. Libreria Editrice Università di Padova"
via G. Belzoni 118/3 - 35121 Padova (tel. 049 8753496)
www.cleup.it - www.facebook.com/cleup