



Munich Personal RePEc Archive

Evaluation of development co-operations initiatives: recent evolutions

Pisani, Elena

University of Padova

2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24974/>

MPRA Paper No. 24974, posted 14 Sep 2010 19:11 UTC



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

Working paper

Recenti evoluzioni nella valutazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo

Elena Pisani*

English Abstract

The paper presents a discussion over various evaluation approaches and criteria in the field of Development Co-operation by the Italian Ministry of Foreign Affairs and by International Organizations such as FAO, IFAD and the European Commission (Europe-aid). At the beginning the analysis considers the evolution of planning models based on resources supply (human, financial and material), and successively the paper focuses on models much more concerning the sustainable achievement of objectives and results, by means of participative approaches. Specific problems on the evaluation of development co-operation initiatives are presented;- conclusions assess the necessities of a systematic utilization of the methods for the economic evaluation of investments which, at present, seem to be underemployed, especially by the Italian Development Co-operation.

Abstract

L'articolo presenta un'analisi dei differenti approcci e criteri di valutazione nel settore della cooperazione allo sviluppo da parte del Ministero degli Affari Esteri italiano e delle Organizzazioni internazionali quali FAO, IFAD e dalla Commissione Europea (*Europe-aid*). L'analisi considera in un primo momento l'evoluzione di modelli di pianificazione incentrati sulla fornitura di risorse (umane, finanziarie e materiali) e successivamente l'attenzione è posta su modelli maggiormente attenti al conseguimento sostenibile di obiettivi e risultati, attraverso l'adozione di approcci partecipativi. Sono, quindi, presentate specifiche problematiche legate alla valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo; le conclusioni segnalano la necessità di un uso sistematico delle metodologie di valutazione economica degli investimenti che, al momento attuale, appaiono sottoutilizzate, specialmente da parte della cooperazione allo sviluppo italiana.

Key word

Evaluation, Development Co-operation Initiatives, International Organizations

JEL H43, O22

*Assegnista di ricerca in Estimo ed Economia Territoriale presso il Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali della Facoltà di Agraria dell'Università di Padova.



1 Introduzione

Il ciclo di vita del progetto, ampiamente utilizzato dalle agenzie di cooperazione allo sviluppo, prevede una concatenazione per fasi successive (della genesi dell'idea progettuale alla sua implementazione e valutazione), nelle quali vi sia una chiara identificazione degli attori coinvolti e delle loro specifiche responsabilità, al fine di assumere decisioni in modo chiaro ed informato.

Il *Project Cycle* pertanto è una strategia d'azione che tende alla soluzione di determinate problematiche, proponendo precise azioni programmatiche o progettuali. La vita del progetto, in tale contesto, è intesa sia in senso lineare, come concatenazione ordinale di fasi successive, sia in senso circolare, ove la conclusione di un ciclo apporta quel bagaglio di informazioni necessarie per avviare una nuova sequenza progettuale.

A tale riguardo è da rilevare l'importanza della fase di valutazione, vero *trait-d'union* tra due distinti cicli progettuali. Nello specifico il *Development Assistance Committee* (DAC) afferente all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) di Parigi statuisce: «*La valutazione è un apprezzamento sistematico e oggettivo su formulazione, realizzazione 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 ed il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. La valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili e consentire ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali*» (OCSE – DAC, 2002).

Tale definizione congloba anche una visione maggiormente tecnicista della valutazione, che si avvicina alla tecnica estimativa, ed avente il significato di «*processo di determinazione del valore e dell'importanza dei possibili effetti indotti da un'attività, politica o programma. Trattasi della formulazione di un*

Si ringrazia il prof. Giorgio Franceschetti per gli scambi di vedute, sempre stimolanti, sui temi trattati nell'articolo.

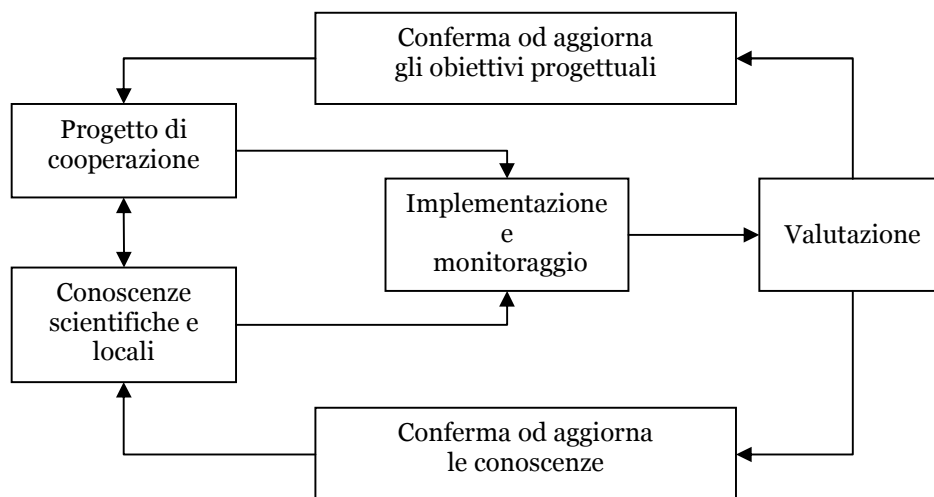


giudizio, nel modo più sistematico e oggettivo possibile, su un intervento di sviluppo pianificato, in fase di realizzazione o già completato» (OCSE – DAC, 2002).

Grazie alla valutazione si evidenziano pertanto i punti di forza e di debolezza della progettazione dello sviluppo, consentendo l'estensione delle conoscenze da veicolare nella successiva fase di programmazione indicativa.

Il processo di cooperazione diventa pertanto un processo sperimentale di adattamento ed apprendimento, veicolato in un flusso continuo di informazioni: gli errori compiuti nelle precedenti fasi vengono rilevati, evidenziando i possibili correttivi che potrebbero migliorare il perseguimento dei risultati. Parimenti le iniziative coronate da successo vengono confermate sia nell'ambito progettuale che nella conoscenza generale acquisita. Il continuo adattamento alle situazioni contingenti amplifica, pertanto, il bagaglio informativo e permette di estendere la base di conoscenze sul complesso tema della cooperazione allo sviluppo (Fig.1).

Fig.1: La valutazione quale processo di adattamento e apprendimento



Fonte: ns. elaborazione

In relazione a quanto espresso si evidenzia come il bagaglio di conoscenze ritraibili dalla valutazione possa poggiare sia sull'ambito scientifico, che sui saperi locali



(*local knowledge*). La partecipazione della comunità locale nel processo di valutazione risulta quindi di focale importanza, necessità parimenti sottolineata anche dalle maggiori organizzazioni operanti nel settore a livello internazionale (OCSE – DAC, 1998).

La partecipazione della comunità locale nella funzione di valutazione evidenzia nel contempo una valenza politica: il corretto utilizzo dello strumento può intensificare la trasparenza e la democraticità delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, agevolando il raggiungimento dell'obiettivo della *good governance*.²

2 La crescente importanza della valutazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) a livello internazionale

La valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo è attività relativamente recente. A tale riguardo Lovisolo e Tommasoli (2002) suddividono la storia della valutazione in quattro fasi:

- 1) fase nascente (anni '60-'70);
- 2) fase dell'istituzionalizzazione (inizio degli anni '80);
- 3) fase della maturità (tra gli anni '80 e '90);
- 4) fase degli approcci partecipativi (fine degli anni '90 sino ad oggi).

Tale evoluzione storica segna il passaggio da «*modelli di pianificazione di servizi incentrati sulla fornitura di input (risorse materiali, finanziarie ed umane)*» a «*modelli più attenti al conseguimento sostenibile di obiettivi e di risultati, attraverso l'adozione di modelli partecipativi*» (Lovisolo e Tommasoli, 2002).

Nella prima fase, l'inserimento della valutazione quale momento di verifica delle iniziative di cooperazione è da attribuire all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. L'OCSE decise, in quegli anni, di avviare delle consultazioni con gli esperti statunitensi sulla valutazione dei progetti nei settori

² La Commissione Europea definisce la *Good Governace* come la gestione responsabile e trasparente delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie, nel contesto dell'ambiente politico e istituzionale. Tale aspetto rafforza il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, nonché della legge in generale.



della formazione professionale e dell'assistenza sociale. L'obiettivo era di giungere a delle metodologie univoche di valutazione dei progetti di carattere sociale, realizzati nei Paesi in via di sviluppo. Tali progetti difficilmente potevano essere valutati tramite la tradizionale analisi costi benefici (ACB), utilizzata nella fase di valutazione ex-ante dei progetti volti alla produzione di beni materiali.

Nella seconda fase storica si palesa sempre più la volontà di talune agenzie di cooperazione per una più efficace gestione dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), tramite una più sistematica adozione delle tecniche di valutazione. Si assiste pertanto alla costituzione delle unità di valutazione, in seno alle agenzie di cooperazione. Tali strutture svolgono una fondamentale funzione nell'orientare l'indirizzo politico nella successiva attività di programmazione³ tramite opportuni meccanismi di retroazione (*feedback*).

Nel contempo USAID⁴ comincia ad applicare nei propri protocolli procedurali la "Gestione del Ciclo del Progetto" (Project Cycle Management PCM), quale metodologia da impiegare per una mirata organizzazione e gestione delle iniziative di cooperazione.⁵ Alla fine degli anni '80, tale metodologia viene abbinata al *Logical Framework* (il Quadro Logico) ed istituzionalizzata nelle procedure delle maggiori agenzie di cooperazione internazionali. L'innovazione risponde alla necessità di rendere più coerenti e sistematiche le attività di cooperazione, precedentemente caratterizzate da una maggiore disorganicità.

Contestuale a tali innovazioni è il periodo della maturità (terza fase) della valutazione, ulteriormente valorizzata dall'OCSE con la pubblicazione, nel dicembre del 1991, di un breve rapporto dal titolo *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Il documento rappresenta un compendio sulle linee guida

³ Sia l'OCSE che Banca Mondiale svolgono un funzione guida in questa seconda fase. L'OCSE istituisce l'*Expert Group on Aid Evaluation* nell'ambito del DAC, e la Banca Mondiale istituzionalizza la valutazione nella proprie procedure operative, elaborando un'interessante manualistica.

⁴ USAID: *United States Agency for International Development*.

⁵ Il Ciclo del Progetto si estrinseca in una concatenazione di fasi successive, ove la valutazione svolge il ruolo di collante tra l'implementazione delle iniziative precedentemente intraprese e la programmazione delle successive attività.



della valutazione, con l'indicazione dei passaggi chiave da rispettare, per intraprendere un'efficace analisi delle iniziative di cooperazione.

L'ultimo periodo (quarta fase) vede, infine, un ripensamento critico dello strumento del quadro logico, prefigurandone una maggiore flessibilità nell'applicazione, al fine di rendere lo strumento pianificatorio maggiormente adattabile al contesto di riferimento. Gli approcci partecipativi che assumono una crescente importanza nel periodo, criticano la rigida pianificazione tecnicista, tipica della cooperazione bilaterale, orientando la pianificazione verso una maggiore flessibilità, in partenariato con omologhe strutture nel Paese di destinazione. A tale riguardo anche la tecnica valutativa si affina, affiancando alla valutazione convenzionale le più innovative tecniche di valutazione partecipata (cfr. tab. 1).

Tab. 1: Differenze tra valutazione convenzionale e valutazione partecipata

VALUTAZIONE	CONVENZIONALE	PARTECIPATA
Chi conduce la valutazione?	L'ente di finanziamento ed il valutatore esterno o interno.	La comunità locale, il personale del progetto ed altri portatori di interessi.
Chi determina gli indicatori ed il piano di lavoro?	Valutatori professionisti ed esperti esterni.	Il gruppo di lavoro, il personale del progetto, altri <i>stakeholder</i> , il valutatore.
Chi è responsabile per la raccolta dati, l'analisi e la preparazione del rapporto finale?	Professionista ed esperto esterno.	Responsabilità condivise.
Qual è il ruolo del valutatore?	Di esperto, di <i>leader</i> .	Di facilitatore e di negoziatore.
Quando questo tipo di valutazione è maggiormente utile?	Se - c'è necessità di un giudizio indipendente; - sono necessarie informazioni specializzate che sono l'esperto può fornire; sono necessari indicatori standardizzati.	Se: - emergono difficoltà nell'implementazione del progetto; - gli effetti del progetto sui beneficiari sono contestati; - i beneficiari vogliono avere conoscenza dei progressi raggiunti con il programma.
Quali sono i costi?	Il compenso per gli esperti. La perdita di informazioni critiche che solo gli <i>stakeholder</i> locali possono garantire.	Il tempo e le energie. Il coordinamento di molti attori. La necessità di una adeguata preparazione del gruppo locale. I potenziali conflitti di interessi.
Quali sono i benefici?	Il giudizio indipendente. Indicatori standardizzati permettono comparazioni con altre ricerche.	Le conoscenze locali. La verifica delle informazioni da parte dei principali attori locali. La costruzione di conoscenze ed il rafforzamento dei rapporti comunitari.

Fonte: Zukoski e Luluquisen (2002)



3 La valutazione dell'APS in Italia da parte del Ministero degli Affari Esteri

L'adozione di sistemi di valutazione dell'APS, da parte del Ministero degli Affari Esteri italiano (MAE), avviene in ritardo rispetto alle iniziative che si sviluppano nell'ambito dell'*Expert Group on Aid Evaluation* del *Development Assistance Committee* (DAC).

La previa legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo n. 38 del 1979 non prevedeva una specifica unità di valutazione delle iniziative di cooperazione; a livello internazionale si stava ancora disquisendo sull'opportunità di inserire tali strutture nelle agenzie di cooperazione, e solamente talune, nell'ambito multilaterale e bilaterale, avevano adottato tale configurazione. Ciò nonostante il Ministero decise di costituire un informale Nucleo Tecnico di Valutazione (NVT) nell'ambito dell'allora Dipartimento di Cooperazione (DIPCO), che realizzò nel 1983-84 un programma di valutazioni delle iniziative di cooperazione italiane in Etiopia ed Egitto.

Con la nuova legge sulla cooperazione, tuttora vigente, la n. 49 del 26 febbraio 1987, si è passati ad un'ambigua attribuzione della funzione di «*valutazione, gestione e controllo dei programmi, delle iniziative e degli interventi di cooperazione*» all'Unità Tecnica Centrale (UTC)⁶, inserita nella costituenda Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) (fig. 2).

L'art. 9 della stessa legge prevede, inoltre, la costituzione di un formale Nucleo di Valutazione Tecnica, costituito da cinque esperti scelti tra il personale della DGCS che provvede alla gestione ordinaria dei compiti affidati al Comitato Direzionale⁷,

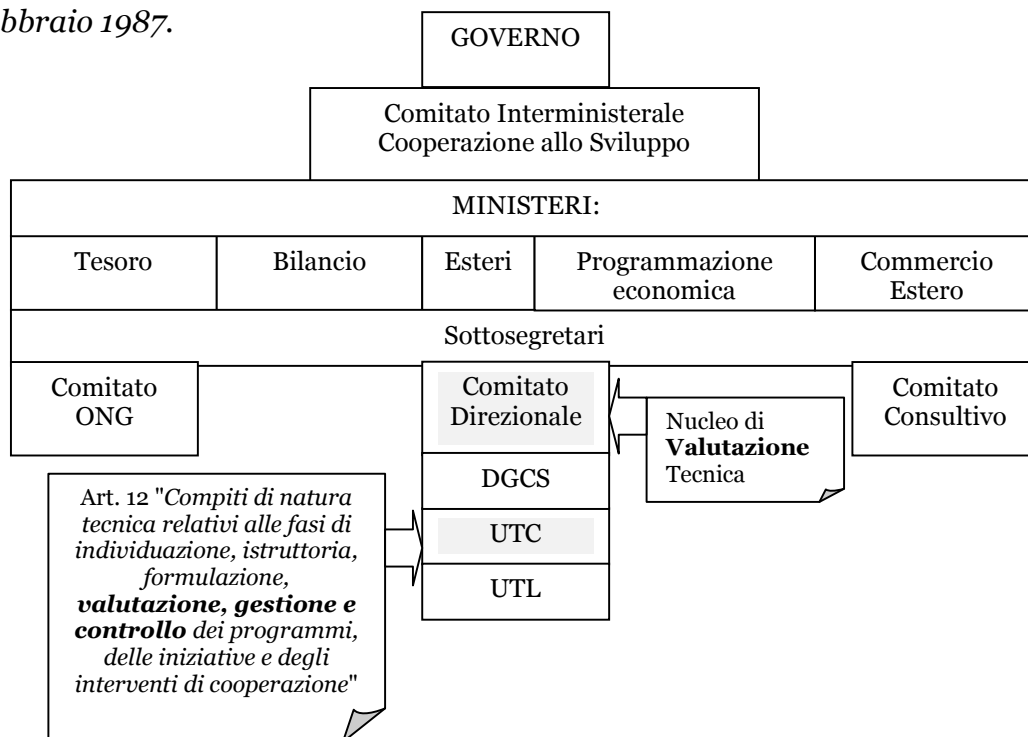
⁶ L'UTC supporta le attività della DGCS limitatamente allo svolgimento dei compiti di natura tecnica.

⁷ Legge n. 49 del 1987. Art. 9 - Punto 4. Il *Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo*: a) definisce le direttive per l'attuazione degli indirizzi di cui all'articolo 3 e delibera la programmazione annuale delle attività da realizzare ai sensi della presente legge; b) approva le iniziative di cooperazione il cui valore superi i due miliardi di lire; c) approva la costituzione delle unità tecniche di cui all'articolo 10 e le modalità per la loro formazione; d) delibera di volta in volta circa l'esistenza dei presupposti per attivare gli interventi di cui all'articolo 11, ad eccezione di quelli derivanti da casi di calamità; e) approva i nominativi degli esperti inviati nei Paesi in via di sviluppo



in collaborazione con la Segreteria dello stesso. Il termine valutazione, di cui all'art. 12, è stato comunque interpretato in relazione alle proposte di finanziamento e la dizione "gestione e controllo" è stata collegata all'attività di monitoraggio. Il Nucleo di Valutazione Tecnica ha svolto, nella prassi, una funzione di controllo delle istruttorie predisposte dall'UTC in relazione alle proposte di finanziamento, prima di sottoporle all'attenzione del Comitato Direzionale: la sua funzione pertanto non ha compreso la programmazione delle valutazioni *in itinere*, *finali* od *ex-post*.

Fig. 2: La Valutazione nella Cooperazione allo Sviluppo secondo la legge n. 49 del 26 febbraio 1987.



Fonte: ns. elaborazione

La mancanza di una specifica unità per la valutazione ha portato la DGCS a scegliere la strada della valutazione esterna (tramite la Società Italiana di Monitoraggio) che comunque si è limitata nel realizzare un'attività di controllo dei

per periodi superiori ai quattro mesi; f) esprime il parere sulle iniziative suscettibili di essere finanziate con crediti d'aiuto; g) gestisce le procedure relative all'acquisizione dei pareri tecnici di



progetti in essere, tralasciando completamente la funzione di valutazione *in itinere*, finale ed *ex-post*.

Nel periodo a cavallo tra gli anni ottanta e novanta, ovvero nella fase di maturità delle metodologie di valutazione in ambito internazionale, si sono attestate delle significative pressioni sulla DGCS, sia di carattere interno che esterno, che hanno stimolato una maggiore attenzione verso il tema della valutazione. Sul fronte interno la Direzione ha deciso di finanziare la predisposizione di una Guida sulla Valutazione, con il contributo degli esperti delle Federazioni delle Organizzazioni Non Governative (ONG) italiane. Sul versante esterno la Commissione Europea, con il rapporto Cracknell (1990), ha suggerito la costituzione formale di una unità di valutazione, come correntemente in uso presso le agenzie multilaterali e bilaterali, e l'introduzione sistematica del Ciclo del Progetto negli interventi di cooperazione italiani.

Questi interventi hanno portato il Comitato Direzionale, nel corso degli anni '90, all'adozione di specifiche delibere d'inserimento della funzione di valutazione nelle attività di cooperazione allo sviluppo.

Con delibera n. 135 del dicembre 1993, il Comitato ha approvato il Piano d'intervento per l'applicazione all'interno della DGCS di un sistema di gestione del Ciclo del Progetto, analogo a quanto adottato dalla Commissione dell'Unione Europea; nella stessa delibera si è stabilito che la funzione di valutazione *in itinere* ed *ex-post* fosse svolta avvalendosi degli esperti dell'UTC facenti parte dell'NVT.

Con delibera n. 43 del luglio 1995 è stata inoltre approvata la manualistica del PCM con tre distinti documenti predisposti dal gruppo di lavoro PROVAL⁸, a cui era abbinato un glossario della terminologia in uso:

- Gestione del Ciclo del Progetto - Manuale 1: Il Ciclo del Progetto⁹;

cui all'articolo 12; h) delibera in merito ad ogni questione che il Presidente ritenga opportuno sottoporre al suo vaglio.

⁸ Nel 1992 la DGCS istituì un apposito gruppo di lavoro UTC, PROVAL (PROcedura per la VALutazione) incaricato di "razionalizzare la procedura di valutazione" relativa a tutto il Ciclo del Progetto da adottare in seno alla DGCS.



- Gestione del Ciclo del Progetto - Manuale 2: Il Quadro Logico;
- Gestione del Ciclo del Progetto - Manuale 3: L'Approccio Integrato.

In fine con delibera n. 37 del luglio 1997, il Comitato Direzionale ha approvato il primo programma triennale di valutazioni, con particolare focus sull'Africa Sub-Sahariana e sul settore della formazione (anche nell'ambito di interventi multisettoriali in contesti geografici diversi).

La delibera ha recepito gli orientamenti internazionali, nel porre maggiore attenzione alla valutazione dei programmi e delle politiche (soprattutto a livello settoriale) più che dei singoli progetti; inoltre si è sostenuta l'importanza di adottare approcci partecipativi anche nella fase valutativa del Ciclo del Progetto.

La funzione di valutazione ha acquistato, anche nell'ambito della cooperazione italiana, una propria identità, distinta dall'attività di monitoraggio, e viene ora esercitata da un Gruppo di Valutazione Tecnica alle dirette dipendenze del Direttore Generale della DGCS.

Solamente nel 1999 è stata istituita l'unità di valutazione (nove anni dopo il rapporto Cracknell), assimilabile alle analoghe strutture operanti a livello internazionale, che provvede alla programmazione delle attività di valutazione, curando in modo particolare il *feedback* (la retroazione) rispetto alla funzione programmatoria, in modo da riorientare con maggiore accuratezza la successiva pianificazione.

In anni più recenti il Ministero ha adottato il *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo* (2002). Il manuale si pone quale guida di approfondimento rispetto a quanto statuito dal manuale

⁹ Il primo manuale distingue le cinque principali funzioni svolte dalla DGCS: 1) tecnico-programmatoria, 2) tecnico-operativa, 3) giuridico-amministrativa, 4) valutativa, 5) decisionale. Tale distinzione è fondamentale per distinguere formalmente la funzione di valutazione dalle altre funzioni. A tale riguardo il Manuale Proval stabilisce in relazione alla funzione di valutazione che: "Tali attività non coincidono con quella di verifica dell'istruttoria, assegnata al Nucleo di Valutazione Tecnica, che è di supporto al Comitato Direzionale in fase di finanziamento. Tale ultima attività non va peraltro confusa con quelle proprie della Funzione valutativa e va evitata ogni impropria subordinazione tra le varie attività (anche ove assegnate alla medesima unità



PROVAL, in relazione alle attività di monitoraggio ed alla fase di valutazione. Nella premessa al testo l'attenzione è posta sulla necessità di passare da un aiuto-progetto ad un aiuto-programma, «*in stretto raccordo con i documenti-paese che i PVS sono tenuti a concordare con le Istituzioni finanziarie o con altre agenzie internazionali*».

Tale considerazione potrebbe riguardare la stessa attività di valutazione, che perderebbe parzialmente la propria significatività se realizzata in funzione del singolo progetto, mentre sarebbe molto più utile per i *policy maker* in relazione ai programmi o piani di cooperazione realizzati dall'Italia all'estero.

4 Problematiche nella valutazione delle iniziative di cooperazione

La valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo segue, in ambito internazionale, un comune palinsesto di riferimento formulato dall'OCSE nel documento *The DAC Principles for Evaluation of Development Assistance* (1991), ove vengono evidenziati i principi guida per la valutazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.¹⁰ Tale documento è stato successivamente (1998) sottoposto a verifica al fine di accertare l'implementazione dei principi da parte di taluni organismi di cooperazione. La revisione conferma nella sostanza la validità dei principi DAC, parimenti evidenzia la necessità di un loro completamento e

organizzativa). La funzione è dotata di capacità professionali analoghe a quelle della funzione tecnico-operativa, nonché di specifiche capacità nel campo della valutazione in itinere ed ex-post".

¹⁰ Tale documento è stato varato nell'ambito del DAC *High Level Meeting* svoltosi il 3 e 4 dicembre 1991. I principi fondamentali a cui le valutazioni devono rispondere sono di seguito elencati:

- miglioramento progressivo delle politiche di aiuto e responsabilizzazione degli attori coinvolti rendendo pubbliche le informazioni acquisite;
- imparzialità ed indipendenza nello svolgimento dell'esercizio valutativo;
- credibilità;
- utilità;
- partecipazione del *donor* e del beneficiario;
- cooperazione tra *donor*;
- necessità di una programmazione delle valutazioni;
- necessità di un preciso disegno nell'opera valutativa, da esplicitare nell'implementazione della stessa;
- diffusione e retroazione delle lezioni apprese;
- revisione ed estensione dei principi da parte sia ai Paesi Industrializzati che ai PVS.



rafforzamento tramite l'individuazione di comuni tecniche di valutazione in settori chiave di attività. Emerge inoltre la difficoltà di gestire il possibile *trade-off* tra il criterio dell'imparzialità, proprio dell'attività valutativa, ed il criterio della partecipazione dei gruppi beneficiari nella realizzazione dell'*assessment* (con un possibile conflitto di interessi). Si evidenzia parimenti la necessità di estendere la cultura della valutazione, a tutte le agenzie di cooperazione allo sviluppo nei loro diversi livelli ed ambiti operativi, ma anche nella pratica degli stessi governi beneficiari allorché adottano autonome iniziative per la promozione dello sviluppo locale. Ancora si rileva la necessità di un rafforzamento dei meccanismi di retroazione, al fine di trasferire le conoscenze acquisite alla successiva fase di programmazione, e la promozione di valutazioni congiunte tra diverse agenzie, per meglio utilizzare le sempre più scarse risorse a disposizione.¹¹

Oltre al 1° livello dei *principi*, il DAC ha inteso codificare i *criteri* di valutazione (2° livello), mentre spetta alla prassi operativa delle singole agenzie la definizione delle *metodologie* e degli *standard* di valutazione (3° livello) ed eventualmente degli indicatori e verificatori.

I criteri di valutazione OCSE-DAC, adottati a livello internazionale, sono di seguito descritti.¹²

- *Rilevanza*: il grado in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo sono coerenti con le esigenze dei beneficiari, i bisogni di un Paese, le priorità globali e le politiche dei partner e dei donatori.
- *Efficienza*: la misura della economicità con cui le risorse (fondi, competenze tecniche, tempo, ecc.) sono convertite in risultati.
- *Efficacia*: la misura in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo, tenuto conto della loro importanza relativa, sono stati raggiunti o si prevede che possano essere raggiunti. Il termine viene anche utilizzato come misura aggregata (o

¹¹ OECD (1998) *Review of the DAC Principles for evaluation of Development Assistance* DAC Working Party on Aid Evaluation. Parigi.

¹² OCSE - DAC (2002) *Glossario dei principali termini usati in valutazione e gestione basata sui risultati*. Versione italiana. Working Party on Aid Evaluation. Collana *Evaluation on Aid Effectiveness*.



come giudizio) del merito o del valore di un'attività, ovvero la misura in cui un intervento ha raggiunto, o si prevede possa raggiungere, i propri principali obiettivi in maniera efficiente e sostenibile e con un impatto positivo in termini di sviluppo istituzionale.

- *Impatto*: gli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo.
- *Sostenibilità*: continuità dei benefici prodotti da un intervento di sviluppo dopo la sua conclusione. Probabilità di ottenere benefici di lungo periodo. Resistenza al rischio dei flussi di benefici netti nel corso del tempo.

Talune agenzie aggiungono ai precedenti anche i criteri dell'*utilità* (nel quale viene comparato l'impatto dell'iniziativa con i bisogni che sono stati alla sua origine), della *razionalità* (nella quale si esaminano i rapporti di causa ed effetto nella logica d'intervento) e della *qualità* dell'iniziativa progettuale.

L'analisi comparata della manualistica predisposta della FAO e dall'IFAD (quale esempi di cooperazione multilaterale), dell'Unione Europea (quale organizzazione internazionale regionale, e nello specifico dalla Commissione Europea) e del Ministero degli Affari Esteri italiano (quale esempio di cooperazione bilaterale), evidenzia la comune utilizzazione dei cinque criteri di valutazione con diverse sfumature definitorie (tab. 2). In particolare in relazione alle agenzie multilaterali, i criteri sono strettamente legati al particolare mandato di tali organizzazioni ed alla natura di soggetti comunque rappresentativi degli Stati-Nazione. La Commissione Europea adotta una visione dei principi che massimizza la qualità dell'iniziativa progettuale, ponendo particolare attenzione ai limiti del tradizionale approccio progettuale fortemente controllato del *donor* ed evidenziando i rischi che un'inadeguata appropriazione (*ownership*) dell'iniziativa da parte della comunità locale possa apportare in ordine alla sostenibilità dell'azione (World Bank, 1998). Infine il Ministero degli Affari Esteri italiano incentiva fortemente l'aderenza ai principi del DAC in relazione alla valutazione dei progetti.



Altro aspetto di peculiare interesse, rappresentato nella fig. 3, è la connessione tra i tre possibili livelli di un'iniziativa di cooperazione allo sviluppo e precisamente:

- a) il *primo livello* riguarda i bisogni della comunità di riferimento e la loro rappresentazione nella forma di problemi di carattere socio-economico;
- b) il *secondo livello* rappresenta la logica d'intervento tramite l'attuazione di una successione che si sostanzia nel passaggio da obiettivo generale ad obiettivo specifico e si sviluppa successivamente in un classico modello *input* - attività - *output* (risultati);
- c) il *terzo livello* concerne la valutazione dell'azione intrapresa nella sua complessità, evidenziando i criteri di valutazione della stessa.

La valutazione delle iniziative di cooperazione può riguardare esclusivamente il secondo livello (la realizzazione e lo svolgersi della strategia), oppure può considerare l'interazione tra i due primi livelli (nei passaggi: bisogni, problemi, strategia, effetti indotti a breve e a lungo termine).

A tale riguardo è utile evidenziare che mentre il primo tipo di valutazione risulta di più facile realizzazione, in quanto si basa sull'analisi dei rapporti tra *input* (risorse) ed *output* (risultati), la seconda tipologia valutativa è di più complessa realizzazione, a causa della difficoltà nel discernere gli effetti indotti esclusivamente dal progetto, dagli altri effetti che non derivano dall'iniziativa progettuale, ma che si producono autonomamente nell'ambiente ove si situa il progetto.

Oltre a queste difficoltà, il valutatore deve tenere presente la difformità nell'interpretazione dei criteri da parte delle diverse agenzie di cooperazione. Sempre nella fig. 3 si è presa in considerazione la diversa visione, in ordine ai criteri di valutazione, della Commissione Europea (evidenziata con le linee tratteggiate) e del Ministero degli Affari Esteri italiano (evidenziata con le linee continue). La difformità non si evince in relazione ai concetti di rilevanza ed efficienza, sostanzialmente identici nelle due istituzioni, quanto piuttosto in



relazione ai concetti di efficacia, impatto e sostenibilità. A titolo esemplificativo il concetto di efficacia per il MAE si esplicita nella relazione tra obiettivo specifico (inteso quale scopo unico del progetto) ed effetti indotti a breve termine, ovverosia la capacità dello specifico obiettivo progettuale di produrre degli immediati cambiamenti nel contesto socio-economico di riferimento. La Commissione Europea invece considera l'efficacia come la relazione tra risultati attesi ed obiettivo specifico, in altre parole quanto i prodotti generati dal progetto hanno contribuito alla realizzazione dell'obiettivo specifico.

5 Conclusioni

Le relazioni tra un progetto ed i suoi effetti nell'ambiente di riferimento (interazioni tra il livello 1° e livello 2° della fig. 3) possono essere stabilite in modo analitico tramite l'esame di dati, che provengono dall'attività di monitoraggio. Questi dati comunque non sempre sono esaustivi. E' quindi necessario che il valutatore raccolga dei dati ad *hoc* e provveda alla loro analisi. Le principali tecniche utilizzate per l'analisi dei dati a fini valutativi sono:

- approcci di statistica descrittiva mono o pluri-parametriche, le elaborazioni di modelli (*input-output*, microeconomici, macroeconomici, previsionali);
- le analisi non statistiche principalmente su variabili qualitative;
- combinazioni delle tecniche sopra menzionate, in modo da sopperire alle debolezze delle une con i punti di forza delle altre.

Oltre a tali strumenti, il valutatore può utilizzare specifiche tecniche analitiche che lo aiutano nella formulazione di giudizi e stime, in relazione agli interventi di cooperazione e che sono state sviluppate nell'ambito della tecnica estimativa. Tali metodologie sono ricordate in letteratura quali metodi di valutazione economica degli investimenti e si sostanziano in:

- *analisi costi-benefici* (ACB) che identifica i progetti di investimento che massimizzano il beneficio netto per la società, grazie al ricorso dei prezzi ombra;



- *analisi costi-efficacia* (o costi-efficienza) utilizzata allorché i benefici prodotti da un'iniziativa di cooperazione siano quantificabili in termini non monetari; gli stessi vengono poi raffrontati ai costi sostenuti;
- *analisi multi-criteriale* che prende in considerazione una molteplicità di criteri (espressi con diverse unità di misura) e di funzioni di preferenza. Il pregio di tale metodologia consiste nell'utilizzazione di un approccio partecipativo nell'assunzione di decisioni pubbliche.

Parimenti è da evidenziare la crescente attenzione per il tema ambientale, anche nel finanziamento dei progetti a favore delle diverse realtà nei Paesi in via di sviluppo, creando le precondizioni per l'esecuzione degli studi di impatto ambientali (SIA) in relazione a tali iniziative. Si ricorda che World Bank richiede obbligatoriamente la realizzazione di tali studi in relazione a qualsivoglia progetto di investimento nei PVS.

La sistematica applicazione di questi ultimi strumenti e metodologie per la valutazione economica ed ambientale degli interventi di cooperazione allo sviluppo risulta alquanto limitata, specie se si guarda all'attività di valutazione posta in essere dalla cooperazione italiana. E' pertanto auspicabile una maggiore utilizzazione delle tecniche estimative anche per la valutazione di tali iniziative, al fine di amplificare il bagaglio informativo necessario per la successiva fase di programmazione degli interventi, nonché per estendere le conoscenze in relazione alle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

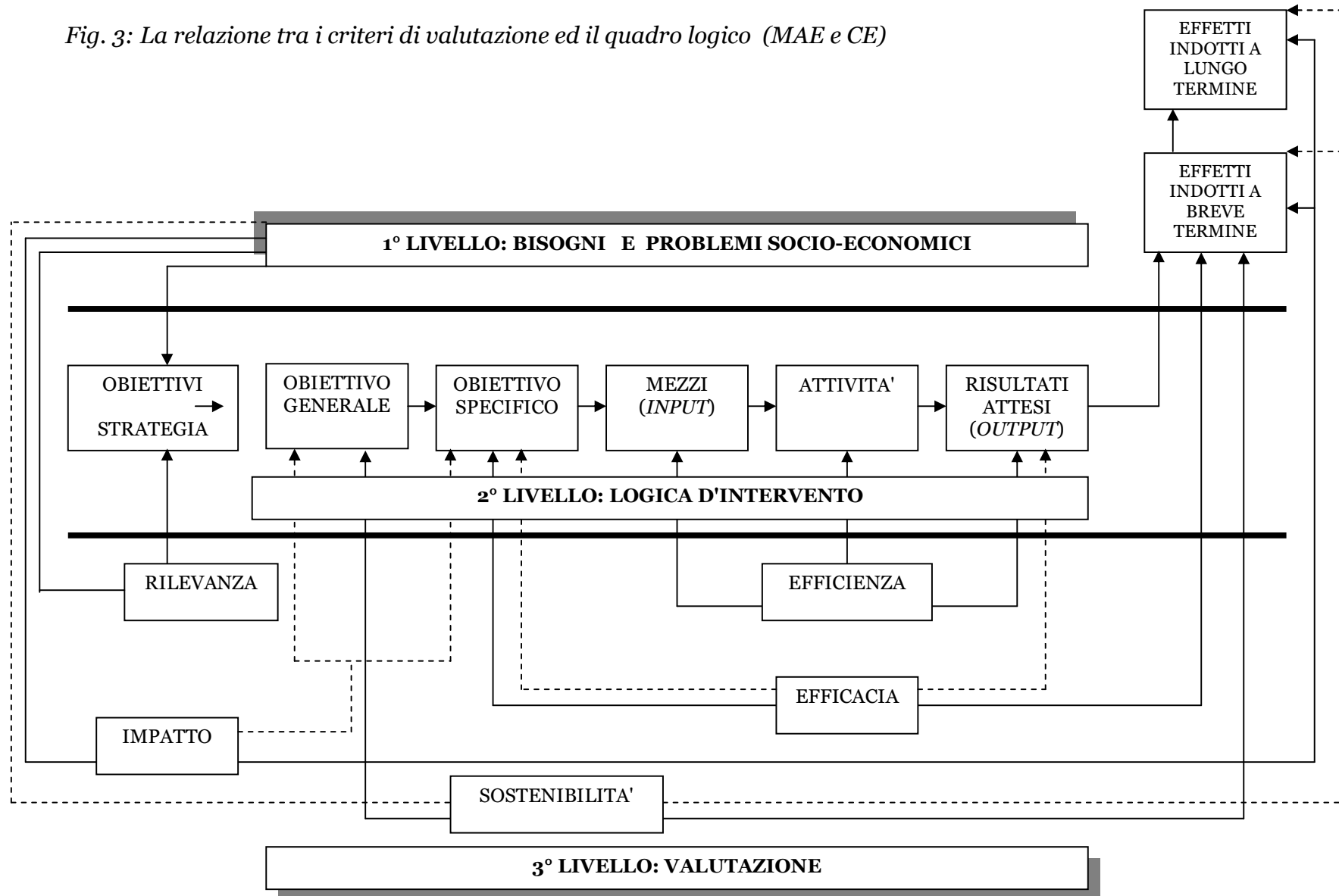


Tab. 2: Comparazione dei criteri di valutazione tra le diverse agenzie di cooperazione. Fonti: FAO, IFAD, CE, MAE

Criteri	FAO	IFAD	CE	MAE
Rilevanza	Conformità agli obiettivi strategici e al mandato dell'organizzazione, e l'uso fatto dei vantaggi derivanti dall'azione FAO. Pertinenza ai bisogni della nazione, della comunità internazionale e di altri utilizzatori.	Quello che si sta facendo è una buona idea in termini di miglioramento della situazione di partenza? E' in linea con le priorità del gruppo obiettivo?	Verifica l'appropriatezza degli obiettivi progettuali in relazione ai problemi che si intendevano risolvere, nonché rispetto all'ambiente fisico e politico all'interno del quali si opera. Dovrebbe inoltre includere la valutazione della qualità del disegno progettuale (logica interna e coerenza).	E' la verifica del grado in cui l'iniziativa tiene conto del contesto e dei problemi di sviluppo. E' l'intensità della relazione tra gli obiettivi dell'iniziativa (generale e specifico) ed i bisogni della collettività di riferimento da un lato, obiettivi di altre politiche/programmi di sviluppo dall'altro.
Efficienza	Adeguatezza e gestione delle risorse finanziarie. Analisi della performance nel raggiungimento dei risultati, in particolare in relazione a target qualitativi e quantitativi.	Le risorse sono utilizzate nel modo migliore possibile? Cosa si potrebbe fare per migliorare l'implementazione e in tal modo massimizzare l'impatto, a costi sostenibili ed accettabili?	I risultati progettuali sono stati ottenuti a costi ragionevoli? Accertare come gli input siano stati trasformati in attività (in termini di qualità, quantità e tempo) e verificare la qualità dei risultati raggiunti. Questo usualmente richiede la comparazione di approcci alternativi per raggiungere gli stessi risultati, al fine di verificare se l'approccio più efficiente sia stato utilizzato.	Rappresenta la misura dell'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse (umane, finanziarie, fisiche e temporali) per conseguire i risultati di un'iniziativa. E' un criterio economico in base al quale si stabilisce se l'intervento ha utilizzato le risorse meno costose per raggiungere i risultati attesi.
Efficacia	Nel raggiungimento degli obiettivi progettuali e degli effetti. Contributo alla realizzazione delle priorità di azione per l'area, e al piano di azione per le questioni di genere.	I piani operativi (in termini di obiettivo specifico, risultati ed attività) sono stati completati? La logica d'intervento è corretta? Quanto si sta realizzando è il modo migliore per massimizzare l'impatto?	La valutazione del contributo dei risultati nel raggiungimento dei l'obiettivo specifico, e come le assunzioni hanno influenzato l'obiettivo progettuale. Questo dovrebbe includere una specifica valutazione dei benefici raggiunti dal gruppo target (con particolare attenzione alle questioni di genere, ai gruppi vulnerabili (bambini, vecchi e disabili).	Misura il grado, l'entità di raggiungimento degli obiettivi in un'iniziativa di APS.
Impatto	Effetti rispetto all'ambiente (inteso in senso lato). Ad esempio risultati in termini di crescita economica e di creazione di posti di lavoro.	Fino a quale punto il progetto ha contribuito alla riduzione della povertà (o ad altri obiettivi di lungo termine)? Quali conseguenze non preventivate ha avuto il progetto? Perché sono emerse?	L'effetto del progetto rispetto al suo ambiente (inteso in senso lato), e il suo contributo alla politica e agli obiettivi settoriali (come indicato nell'obiettivo generale).	Misura gli effetti diretti o indiretti, attesi e non, provocati dal progetto, sul contesto di riferimento.
Sostenibilità	A quali livello i benefici ed i miglioramenti realizzati possono continuare in futuro?	Continueranno a prodursi impatti positivi come risultato del progetto dopo che i fondi esterni saranno esauriti?	Una valutazione della probabilità che i benefici prodotti dal progetto continuino a fluire anche dopo che il finanziamento esterno sia finito, e con particolare riferimento ai fattori dell'appropriazione da parte dei beneficiari, supporto delle politiche, fattori economici e finanziari, aspetti socio culturali, equità di genere, tecnologie appropriate, aspetti ambientali, capacità istituzionale e gestionale.	E' la misura della capacità dell'iniziativa di produrre e riprodurre benefici nel tempo. La sostenibilità assume varie dimensioni: finanziaria, economica, istituzionale, socio-culturale, ambientale e tecnologica.



Fig. 3: La relazione tra i criteri di valutazione ed il quadro logico (MAE e CE)





Bibliografia

Cracknell B. E. (1990) *Seventh Country Report: Italy, EEC Commission and Member States Review of Effectiveness of Feedback Mechanisms*. Bruxelles.

European Commission (1997) *Manual Financial and economic analysis of development projects*. Luxembourg.

European Commission (1997) *Evaluation EU Expenditures Programmes: a Guide. Ex post and Intermediate Evaluation*. Directorate-General for Budget of the European Commission. Luxembourg.

European Commission - Europeaid (2001) *Evaluation in the European Commission. A guide to the Evaluation Procedures and Structures currently operational in the Commission's External Co-operation Programmes*. Bruxelles.

European Commission - Europeaid (2001) *Manual Project Cycle Management*. General Affairs. Evaluation Unit. Bruxelles.

European Commission - Europeaid (2002) *Project Cycle Management Handbook*. Bruxelles.

European Commission - Europeaid (2004) *Guidelines on Aid Delivery Methods. Volume 1: Project Cycle Management. Supporting effective implementation of the EC's Development Cooperation Policy*. Bruxelles .

FAO (2001) *Project Cycle Management - Technical Guide*. SEAGA Socio-Economic and Gender Analysis Programme. Roma.

FAO (2003) *Auto-Evaluation Guidelines* Evaluation Service (PBEE). Roma.

Gisotti G. e Bruschi S. (1990) *Valutare l'ambiente. Guida agli studi d'impatto ambientale*. La Nuova Italia Scientifica. NIS. Roma.

IFAD (2002) *A Guide for Project M&V. Managing for Impact in Rural Development*. Office of Evaluation and Studies (OE). Roma.

Lovisollo F. e Tommasoli M. (2002) *Monitoraggio e Valutazione nella Cooperazione allo Sviluppo*. Forum Valutazione.

MAE (2002) *Manuale operativo di monitoraggio e valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo*. Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Roma

OCSE - DAC (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Parigi.

OCSE - DAC (1998) *Review of the DAC principles for evaluation of Development Assistance*. Parigi.

OCSE - DAC (2002) *Glossario dei principali termini usati in valutazione e gestione basata sui risultati*. Versione italiana. Working Party on Aid Evaluation. Collana Evaluation on Aid Effectiveness.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

Working paper

PROVAL (1995) *Gestione del Ciclo del Progetto*, Manuali 1 a 3, Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, (non pubblicato)

Raimondi A. e Antonelli G. (2001) *Manuale di Cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*. SEI. Torino.

Sirchia G. (2000) *La valutazione economica dei beni culturali*. Carocci Editore. Roma

World Bank (1998) *Assessing Aid: what works and what doesn't work*. OPS.

Zukoski A. e Luluquisen M. (2002) *Participatory Evaluation. What is it? Why do it? What are the challenges?* Community-based Public Health. Policy and Practise. The California Endowment and Public Health Institute.