

La Valutazione in itinere ed ex post

dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo
attuato dal
Ministero degli Affari Esteri
Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo

Linee Guida

Giugno 2010

INDICE

Parte I – Quadro di riferimento	3
1. Premessa	3
2. Introduzione.....	3
3. La Valutazione nella DGCS	5
4. L'Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica	7
Parte II – Indicazioni operative	7
1. Definizione della Valutazione	7
2. Obiettivi della Valutazione.....	8
3. Principi guida della Valutazione.....	9
4. Programmazione delle valutazioni	10
5. Modalità di esecuzione delle Valutazioni.....	11
A) Termini di riferimento degli incarichi	11
B) Affidamento dell'incarico.....	13
6. Retroazione dei risultati.....	14
7. Controllo di qualità.....	14

Parte I – Quadro di riferimento

1. Premessa

Le presenti Linee Guida intendono costituire lo strumento di riferimento dell'attività di Valutazione¹ in itinere ed ex post della Cooperazione italiana allo sviluppo attraverso il quale sistematizzarne l'utilizzo quale componente essenziale del processo decisionale e gestionale della DGCS ai fini di una maggiore efficacia della sua azione.

Nell'elaborazione di tali Linee Guida è stato seguito il "metodo comparato", con specifico riferimento ai principi sviluppati in ambito OCSE/DAC nonché alle *best practices* dei donatori più virtuosi. Tale approccio si rispecchia sia nell'articolazione del Documento che nella trattazione dei concetti rilevanti².

Esse devono considerarsi come *testo in evoluzione*, soggetto ad integrazioni e aggiornamenti suggeriti dalle esperienze che saranno acquisite nel tempo e dagli studi via via svolti dai più autorevoli Organismi internazionali.

2. Introduzione

Le strategie di cooperazione allo sviluppo hanno registrato importanti cambiamenti negli ultimi 50 anni anche grazie alle evidenze emerse dall'attività di Valutazione, che ad essi si è adeguata aggiornando, a sua volta, metodologie operative ed ambiti di indagine.

A partire dagli anni '60 del secolo scorso "il progetto" ha costituito l'unità di riferimento per la pianificazione dello sviluppo. Il metodo dell'analisi costi-benefici, finanziaria ed economica, era proposto dagli economisti come lo strumento ottimale per le decisioni sull'utilizzo delle scarse risorse disponibili per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) così come per la preparazione, l'*appraisal* e la valutazione *ex post* delle iniziative di cooperazione.

Per due decenni questa tecnica ha rappresentato l'emblema della razionalità e della professionalità, nonostante che la sua rigorosa applicazione richiedesse notevoli costi per la raccolta dei dati, che generasse false certezze sulla redditività delle operazioni e che tenesse in scarsa considerazione i complessi cambiamenti dei contesti degli interventi, in particolare quelli sociali ed istituzionali, che incoraggiasse politiche economiche di chiusura basate sulla "*import substitution*" e che non tenesse conto della "fungibilità" dell'aiuto³.

Negli anni '80 la crisi debitoria che ha colpito pesantemente molti Paesi in via di sviluppo ha reso evidente il cosiddetto "*micro-macro paradox*"⁴ per cui a volte risultati positivi a livello micro (progetti) non comportano analoghi risultati a livello macro (Paese). A questa constatazione ha molto contribuito la valutazione, effettuata allora per singoli progetti, facendo emergere il ruolo critico che rivestono ai fini dello sviluppo le buone politiche e la buona amministrazione, in assenza delle quali i progetti non sono in grado di contribuire agli obiettivi di sviluppo generali.

In quegli anni, con i programmi di aggiustamento strutturale imposti dal Fondo Monetario Internazionale, basati fondamentalmente sullo sviluppo del settore privato e sull'allineamento dei prezzi ai valori di mercato, l'attenzione si è spostata verso le politiche di riforme macroeconomiche e, di conseguenza, il livello di riferimento per i donatori è divenuto non più il

“progetto” ma il “Programma Paese”. Tale diversa ottica ha orientato la Valutazione verso le strategie di assistenza e le politiche di sviluppo settoriali o di Paese rendendo obsoleto lo strumento dell’analisi costi-benefici. Le valutazioni così effettuate a livello di Paese mostrarono che le interferenze dei donatori nelle politiche economiche dei PVS generavano inaccettabili costi sociali e stimolarono un ripensamento sul modo di fare cooperazione.

Alla fine degli anni ‘90 la cooperazione internazionale ha assunto come obiettivo la riduzione della povertà, correlando l’aiuto all’elaborazione e attuazione da parte dei Paesi a basso reddito di strategie per la riduzione della povertà articolate in “*Poverty Reduction Strategy Paper*”. Si è, inoltre, affermata anche la convinzione che l’aderenza a principi quali la gestione per risultati, l’*ownership* domestica degli interventi e la collaborazione paritaria (la *partnership* invece del *patronage*) fossero fattori essenziali dell’efficacia dell’aiuto.

Intorno all’anno 2000 questo complesso di orientamenti è stato consacrato dall’impegno della comunità internazionale a perseguire gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*UN Millennium Declaration*, settembre 2000) e a dare ai Paesi poveri la piena responsabilità delle loro politiche di sviluppo (Monterrey, marzo 2002). Anche in questo caso la Valutazione, che aveva fornito la base del riorientamento, ha ampliato il suo campo di indagine ed ha iniziato a studiare i nessi tra i Programmi Paese e gli obiettivi di sviluppo globali, esaminando, in particolare, come il Quadro Logico delle singole iniziative si conformasse agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, alle finalità e modalità dei *Poverty Reduction Strategy Paper* e ad obiettivi condivisi dai governi, dalle agenzie di sviluppo, dalla società civile e dal settore privato.

La Dichiarazione di Parigi sull’Efficacia dell’Aiuto, del 2005, e l’Agenda di Accra per l’Azione, del 2008, hanno sancito la necessità di misure che aumentassero l’efficacia dell’aiuto. I donatori si sono, quindi, impegnati a seguire le strategie di riduzione della povertà stabilite dai Paesi *partner*, ad allineare i loro strumenti di cooperazione a quelli dei sistemi locali, ad armonizzare le loro procedure, a rafforzare le capacità istituzionali locali verso una gestione per risultati ed a concordare modalità di mutua responsabilizzazione circa gli impegni presi. In questo contesto si è consolidata la spinta per una cooperazione compiutamente coordinata dai Paesi *partner* e pienamente concertata ed integrata tra tutti i donatori. La Commissione Europea ha fornito in proposito un esempio decisivo adottando il “Codice per la Divisione del Lavoro” ed avviando una serie di iniziative di *partnership* per lo sviluppo con i Paesi in via di sviluppo, che coinvolgono tutti gli Stati membri.

L’evoluzione che si prospetta nell’immediato futuro va verso **una cooperazione che sia vera *partnership* tra donatori e Paesi in via di sviluppo**. Risulterà così importante, oltre alla quantità di risorse impegnate per lo sviluppo, anche la disponibilità dei donatori e dei Paesi *partner* a relazionarsi alla pari ed a concertare su un ampio spettro di tematiche di rilevanza globale e di comune interesse, quali, ad esempio, la sicurezza, il commercio internazionale, l’emigrazione, gli investimenti diretti esteri, il trasferimento delle conoscenze e l’ambiente.

La funzione di Valutazione tanto più favorirà questa positiva evoluzione della cooperazione internazionale quanto più promuoverà la messa in comune di esperienze e di conseguenti innovazioni metodologiche tra tutti gli attori della cooperazione e quanto più sarà capace di verificare, in modo credibile e tempestivo, l’impatto⁵ degli interventi anche su una dimensione globale. L’esame di singole iniziative non sarà abbandonato ma sarà considerato in una nuova prospettiva per tener conto del fatto che tali esami saranno i “*mattoni*” di esercizi di Valutazione più ampi, relativi a politiche, a strategie ed a strumenti di sviluppo svolti dall’insieme della comunità dei donatori e dei Paesi *partner*. A questa visione si ispirano le presenti Linee Guida della Valutazione dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano.

3. La Valutazione nella DGCS

L'attenzione rivolta dalla DGCS alla funzione di valutazione *in itinere* ed *ex post* dell'APS italiano è testimoniata dalla costituzione, sin dal febbraio 1996, di un Gruppo di Valutazione (GV) incaricato del coordinamento, programmazione e gestione delle azioni di Valutazione. La nascita di tale Gruppo, distinto, almeno dal punto di vista funzionale, dal Nucleo di Valutazione Tecnica previsto dall'art. 9 della Legge 49/87 per l'esame *ex ante* delle iniziative di cooperazione, costituiva il risultato di un lungo processo conoscitivo, formativo ed organizzativo interno alla struttura sulle tematiche specifiche e sulle modalità operative della Valutazione, condotto anche sulla scorta delle esperienze maturate da altri Paesi donatori e dalle Organizzazioni internazionali e sovranazionali di APS.

L'avvio sistematico ed organico delle attività di Valutazione della DGCS ebbe luogo a seguito dell'approvazione da parte del Comitato Direzionale - con delibera n. 37 del 3 luglio 1997 - del documento "Programmazione delle attività di valutazione *in itinere* ed *ex post* della DGCS per il triennio 1997-1999", primo esercizio programmatico in materia.

Il Documento approvato ricostruiva il quadro complessivo delle attività valutative svolte dalla Cooperazione italiana nel periodo 1983-1996 ed indicava con particolare dettaglio i criteri e le strategie adottate per la programmazione delle attività da svolgere nel successivo triennio e la base conoscitiva utilizzata per la loro definizione. Venivano definiti quindi, per il triennio 1997-1999, obiettivi, risultati ed attività previste nonché le risorse finanziarie necessarie per un totale complessivo di 6 miliardi di Lire.

Al GV veniva data una più solida configurazione organizzativa con l'istituzione nel 1999 dell'Unità di Valutazione, nell'ambito della riforma del Ministero degli Affari Esteri (MAE), di cui al DM 10 settembre 1999, n. 3499. Le competenze della nuova Unità venivano felicemente sintetizzate con la dizione "*programma e formula la Valutazione in itinere ed ex post delle iniziative di cooperazione e cura la retroazione dei risultati*".

La parte quantitativamente più rilevante delle attività previste dal documento di programmazione era costituita dalle valutazioni *ex post* dell'APS finanziato dall'Italia ai sensi della Legge 49/87 relative al tema "aree geografiche" ("Valutazione delle attività di cooperazione nell'Africa Sub-sahariana"), al tema "settore di intervento" ("Valutazione delle attività di cooperazione nel settore della formazione"), al tema "strumento" ("Valutazione delle attività di cooperazione finanziate utilizzando l'art. 7 della Legge")⁶.

Allineandosi al modo di operare delle omologhe strutture internazionali, il documento prevedeva che i citati esercizi di Valutazione fossero condotti sulla base dei cinque criteri adottati in materia dall'OCSE/DAC (rilevanza, efficacia, efficienza, impatto e sostenibilità) e con riferimento ai tre principi di Maastricht (coordinamento, complementarità, coerenza).

Un quarto incarico previsto dal documento concerneva il "Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo" per dotare la DGCS di uno strumento operativo utile per sistematizzarne l'attività valutativa.

L'esecuzione di suddetti incarichi fu affidata a soggetti terzi ed indipendenti selezionati tramite gara.

Questo primo esercizio ebbe uno scarsissimo seguito in quanto le tre Valutazioni non furono seguite dalla necessaria discussione e retroazione dei risultati, sia all'interno che all'esterno

della DGCS, e il “Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo” non è mai divenuto un vero strumento di lavoro.

Va sottolineato come l’aspirazione della DGCS di colmare rapidamente il proprio *gap* culturale in materia di Valutazione, rispetto ai livelli qualitativi e quantitativi raggiunti dalle omologhe strutture di altri Paesi donatori e degli Organismi internazionali di aiuto si sia oggettivamente riflessa nell’ambizioso “sovradimensionamento” degli obiettivi da perseguire, dei risultati attesi e delle conseguenti attività da svolgere nel periodo, minimizzando le difficoltà operative esistenti all’interno della struttura.

Tale “sovradimensionamento” è apparso in tutta evidenza dal confronto fra le previsioni del Programma 1997-1999 e le attività svolte ed i risultati raggiunti, soprattutto in termini di effettivo utilizzo delle “lezioni apprese”. Le perplessità sorte sull’effettivo rilievo dei risultati di quelle Valutazioni nel processo decisionale e gestionale della DGCS hanno di fatto indotto l’Amministrazione a sospendere negli anni successivi la programmazione di altre Valutazioni ed a sottoporre ad esame le iniziative in modo episodico.

Nel 2004 veniva modificata la denominazione dell’Unità di Valutazione in “Unità di Ispezione, di monitoraggio e di verifica delle iniziative” (DM 23 settembre 2004, n. 034/2815). Questa Unità, ancorché rinnovata nel nome, in effetti non ha mai operato, per mancanza sia di personale che di risorse finanziarie.

Nel luglio 2009 il Comitato Direzionale ha approvato un “Piano Programmatico Nazionale per l’Efficacia degli Aiuti” che prevede l’istituzione di una efficiente struttura di Valutazione per migliorare la qualità dell’aiuto pubblico allo sviluppo italiano. Tale “Piano programmatico” prevede, in particolare, l’elaborazione di Linee Guida per la Valutazione e di un Programma delle Valutazioni da sottoporre ad approvazione del Comitato Direzionale.

In sintonia con i consolidati orientamenti del “*Network on Development Evaluation*” in ambito OCSE/DAC è previsto che la Cooperazione italiana privilegi le Valutazioni congiunte che dovranno coinvolgere, in modo paritetico, sia gli altri donatori che i Paesi *partner* nelle fasi di ideazione, preparazione ed attuazione delle attività di Valutazione nonché di retroazione dei risultati.

In ripetute occasioni - *Peer Review* OCSE del 2000, del 2004 e da ultimo del 2009 - l’OCSE ha stigmatizzato l’assenza nella DGCS della funzione di Valutazione e l’ha sollecitata a svolgere questa attività in modo sistematico, analogamente a tutti i principali Paesi donatori.

In particolare l’ultimo esercizio di *Peer Review* del 2009 ha sottolineato:
“*DGCS should provide its evaluation unit with an appropriate mandate, budget and staff resources to develop and promote a modern culture of evaluation and results monitoring. This unit should also develop a system for integrating policy lessons, including from Italian humanitarian action. This will require training personnel and adapting current procedures for programme and project management towards results-based monitoring*”.

Per raggiungere l’obiettivo delineato l’Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica della DGCS dovrà essere dotata di risorse umane e finanziarie adeguate, correlate con i fondi a disposizione della DGCS per ogni esercizio finanziario. Tale correlazione terrà conto del rapporto tra risorse per la Valutazione e fondi complessivi a disposizione per le attività di cooperazione allo sviluppo dei più importanti donatori bilaterali.

4. L'Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica

L'Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica (UIMV) è prevista dal vigente DM organizzativo del Ministero degli Affari Esteri, del 15 febbraio 2008, n. 034/0203. Essa riferisce al Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Andrà colta l'occasione della prossima riforma organizzativa del MAE per restituire all'Unità la denominazione primigenia, semplice ed inequivoca, di "Unità di Valutazione", analogamente del resto alle denominazioni in uso presso i principali Paesi donatori.

L'Unità cura la pianificazione e l'esecuzione dell'attività di Valutazione *in itinere* ed *ex post* delle iniziative di cooperazione allo sviluppo - a dono e credito di aiuto e sul canale bilaterale, multilaterale e multi bilaterale - finanziate con fondi della DGCS, nonché l'assicurazione di qualità dei prodotti. Essa provvede, inoltre, alla diffusione dei risultati e promuove la retroazione delle raccomandazioni inserite nei Rapporti conclusivi.

L'Unità rappresenta la Cooperazione italiana nei fori specialistici internazionali, quali, ad esempio, il *Network on Development Evaluation* dell'OCSE/DAC.

A titolo esemplificativo, fra i compiti dell'Unità si richiamano i seguenti:

- identificare gli interventi di cooperazione che dovranno essere valutati, che rivestono carattere strategico per la DGCS
- identificare gli interventi di cooperazione che dovranno essere valutati con modalità decentrate (tramite le UTL)
- formulare il Programma delle Valutazioni (*Rolling Evaluation Work Plan*)
- assicurare il coordinamento complessivo dell'attività di valutazione all'interno della DGCS ed all'esterno con i paesi Partner e con gli altri donatori
- elaborare schemi standard di documentazione da produrre
- assicurare il controllo di qualità alle valutazioni
- diffondere le risultanze delle valutazioni e pubblicare i rapporti
- assicurare la retroazione delle raccomandazioni
- fornire consigli, addestramento e supporto agli Uffici della DGCS ed a soggetti esterni in tema di valutazione
- partecipare, per conto della DGCS, all'attività internazionale in materia di valutazione.

Allorchè nell'ambito delle proprie attività di Valutazione l'Unità venga a conoscenza di situazioni che richiedano controlli di natura ispettiva (*audit* di regolarità contabile e amministrativa), essa riferisce al Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Parte II – Indicazioni operative

1. Definizione della Valutazione

La Cooperazione italiana adotta la definizione di Valutazione elaborata in ambito OCSE/DAC secondo cui la Valutazione consiste nello *apprezzamento sistematico e oggettivo della formulazione, realizzazione ed esiti di un progetto, programma, politica o di uno strumento di sviluppo, effettuato in corso d'opera (in itinere) o dopo il completamento delle attività previste. La Valutazione si propone di*

esprimere un giudizio sulla rilevanza degli obiettivi e sul loro grado di raggiungimento; si propone inoltre di esprimere un giudizio su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità; si propone infine di fornire informazioni credibili e utili che consentano ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei propri processi decisionali.

La Valutazione è parte integrante del ciclo dell'iniziativa ed ha come riferimento la logica dell'intervento (*inputs* → *output* → *outcome* → *impact*).

Essa non va confusa con l'esame *ex ante* (*appraisal*), con la revisione (*review*⁷) e con il monitoraggio⁸, di cui spesso, erroneamente, viene considerata sinonimo. Come non va confusa con l'*audit* di regolarità contabile e amministrativa il cui scopo è accertare in che misura un'iniziativa sia stata realizzata nel rispetto delle norme e delle procedure vigenti.

Per quanto riguarda il soggetto che la effettua, la Valutazione è, di norma, esterna, condotta cioè da enti e/o esperti che non abbiano rapporti di dipendenza con la DGCS e che in alcuna occasione siano stati coinvolti nell'iniziativa oggetto di valutazione.

Infine, quanto al tipo di conoscenza perseguita, la Valutazione della DGCS mira a una conoscenza pratica che possa essere realisticamente utilizzata.

2. Obiettivi della Valutazione

La Valutazione è finalizzata all'apprendimento per decidere sulle attività future, per migliorare le metodologie di intervento e per apprezzare la validità dell'"investimento in cooperazione".

1) Conoscere per decidere

La Valutazione permette di chiarire le ragioni del maggiore o minore successo di una iniziativa, di una strategia, di uno strumento o, più in generale, di un modo di fare cooperazione. Questa conoscenza permette ai *decision makers*, ai vari livelli, di meglio indirizzare le attività future per aumentarne l'efficacia.

I destinatari diretti dei risultati delle valutazioni sono coloro che hanno responsabilità in tema di pianificazione, preparazione ed attuazione delle iniziative di cooperazione, presso la DGCS e presso i Paesi *partner*, nonché tutti i soggetti di cooperazione con i quali l'Italia mette in comune, nelle appropriate sedi nazionali ed internazionali, il patrimonio di conoscenze acquisite.

La capacità di apprendimento delle organizzazioni complesse, private e pubbliche, è largamente riconosciuta come uno dei fattori chiave del successo del loro operato e della loro capacità di adattarsi ai cambiamenti sempre più rapidi dell'ambiente esterno. Di fronte ai cambiamenti delle concezioni dell'Aiuto pubblico allo sviluppo, dei modi di pianificarlo e attuarlo, la Valutazione gioca un ruolo chiave nella capacità della DGCS di stare al passo con questi cambiamenti.

2) Conoscere per innovare

Il modo di fare Aiuto Pubblico allo Sviluppo si è evoluto nel tempo, come precedentemente descritto, e questa evoluzione è stata guidata dalle evidenze che sono emerse dall'attività di Valutazione, anch'essa sempre più affinata nelle metodologie e negli obiettivi. In vari Fori internazionali i *partner* di cooperazione si scambiano utili esperienze che poi l'OCSE/DAC traduce in nuove proposte metodologiche.

3) Conoscere per giudicare (accountability)

La diffusione dei risultati della Valutazione permette alla DGCS di rendere conto al Parlamento circa l'utilizzo dei fondi stanziati per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo ed all'opinione pubblica italiana circa la validità dell'allocazione delle scarse risorse governative disponibili in attività di Cooperazione.

Le stesse argomentazioni valgono per i Paesi *partner*, i veri gestori dell'aiuto, che devono anch'essi rendere conto ai loro Parlamenti ed alle loro opinioni pubbliche su come siano state utilizzate le risorse messe a loro disposizione.

E' da sottolineare l'importanza che ha la Valutazione per la "*mutual accountability*", concetto contenuto nella Dichiarazione di Parigi e definito nel Forum sull'Efficacia di Accra come "*il processo con il quale due o più partner rendono conto, l'uno nei confronti dell'altro, dei reciproci impegni che essi hanno volontariamente presi*".

3. Principi guida della Valutazione

I principi di seguito elencati rispecchiano i valori essenziali che caratterizzano la Valutazione della Cooperazione italiana. Essi sono interdipendenti e si rafforzano reciprocamente.

1) Utilità

Per avere un impatto sui processi decisionali le Valutazioni devono essere e devono essere percepite come utili all'attività della DGCS, devono rispecchiare pienamente le diverse esigenze e gli interessi dei vari soggetti coinvolti nella cooperazione e devono essere condotte in modo tempestivo, per rispondere in tempi accettabili alle esigenze che le hanno motivate. I risultati delle Valutazioni sono discussi e condivisi tra tutte le parti interessate nel corso di eventi pubblici. Da essi devono scaturire attività concrete e di sicura realizzazione che possano migliorare il modo di operare della Cooperazione italiana e delle controparti locali. Il Programma delle Valutazioni riporta per ogni attività programmata quale sarà l'utilità per la DGCS e riferisce sulle misure adottate per tener conto delle raccomandazioni di ogni Valutazione conclusa.

2) Ownership

Le Valutazioni di iniziative sono concordate ed eseguite, ovunque possibile, insieme ai Paesi *partner*. Ciò implica una intensa consultazione in fase di programmazione, l'esecuzione congiunta, un ampio ricorso a consulenti di questi Paesi, l'adozione di tempistiche e strumenti congeniali ai PVS ed il pieno coinvolgimento dei Paesi *partner* nella discussione dei risultati e nelle conseguenti retroazioni (*feedback*). Nei limiti delle risorse disponibili sono anche sostenute Valutazioni indipendenti condotte esclusivamente dai Paesi *partner* od attività di "*capacity building*" a tal proposito. Le amministrazioni locali, la società civile ed i gruppi destinatari degli interventi di cooperazione sono la principale fonte di informazione dei valutatori.

3) Armonizzazione

Le metodologie di Valutazione adottate dalla DGCS sono quelle internazionalmente condivise e, in particolare, quelle definite in ambito OCSE/DAC. La DGCS partecipa attivamente allo sviluppo ed alla diffusione di suddette metodologie sostenendo le posizioni che minimizzino gli aspetti formali e massimizzino la chiarezza delle finalità e la certezza dell'utilizzo dei risultati. Per gli interventi multi-donatori o in sinergia con quelli di altri donatori sono eseguite Valutazioni congiunte anche delegandone la responsabilità ad un donatore capofila. Gli

orientamenti internazionali ai quali l'Italia si attiene sono illustrati nel Programma delle Valutazioni.

4) Imparzialità e indipendenza

L'attività di Valutazione deve essere imparziale ed indipendente rispetto a tutte le altre attività di cooperazione, quali la formulazione delle politiche (*policy making*), l'attuazione e la gestione (*management*) delle iniziative.

L'*imparzialità* contribuisce alla credibilità della Valutazione. Essa viene soddisfatta allorché ci si assicura che le diverse prospettive fra donatori siano prese in considerazione nella pianificazione, nella realizzazione e nel "*reporting*" della Valutazione. L'*imparzialità* richiede inoltre che la Valutazione riporti una rappresentazione equa e bilanciata dei punti di forza e di debolezza delle attività valutate.

L'*indipendenza* conferisce legittimazione alla Valutazione e riduce il potenziale conflitto di interesse che può verificarsi allorché i "*policy makers*" e i dirigenti delle attività di cooperazione siano i soli responsabili della Valutazione delle proprie attività.

Con adeguate modalità di affidamento degli incarichi sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità del processo di Valutazione dalle parti coinvolte nella programmazione, preparazione, finanziamento e realizzazione dell'iniziativa nonché la credibilità dei giudizi e delle raccomandazioni formulate.

5) Credibilità e trasparenza

La credibilità della Valutazione dipende dalla professionalità e dall'integrità dei valutatori, nonché dalla misura di trasparenza del processo di valutazione. Al fine di evitare conflitti di interesse e garantire la credibilità delle Valutazioni è necessario assicurare procedure trasparenti di selezione dei valutatori che non devono avere alcun coinvolgimento personale nelle attività oggetto di Valutazione.

Indipendentemente dallo scopo della Valutazione, la partecipazione di valutatori locali e consultazioni riservate con i donatori locali possono essere un prerequisito per la credibilità della Valutazione nel Paese *partner*.

Sin dalla fase di programmazione le informazioni sulle attività di Valutazione, non soggette ad obblighi di privacy e riservatezza, sono ampiamente disseminate facilitandone l'accesso a tutti gli interessati, sia in ambito nazionale che internazionale, anche con la traduzione dei documenti più importanti in lingua locale e in lingua inglese. Solo dopo la discussione con i soggetti interessati i risultati sono adottati per dare seguito ad azioni di retroazione (*feedback*).

4. Programmazione delle valutazioni.

Il lavoro dell'UIMV si svolge sulla base di un Programma delle Valutazioni, aggiornato ogni anno (*Rolling Evaluation Work Plan*), sottoposto al Comitato Direzionale per l'approvazione insieme con le Linee Guida e gli Indirizzi di Programmazione triennali della DGCS.

Il Programma riferisce sulle attività relative alla Valutazione svolte nell'ultimo anno dalla DGCS concernenti sia le Valutazioni di specifiche iniziative sia le azioni nazionali ed internazionali di informazione, studi e di condivisione di esperienze sull'argomento.

L'elaborazione del Programma da parte dell'UIMV si basa sulle indicazioni fornite dal Direttore Generale della DGCS, su un'ampia consultazione sia interna che esterna alla DGCS e tiene conto delle capacità esistenti al momento nella DGCS, in termini di risorse umane ed economiche, per fare in modo che il Programma sia realisticamente realizzabile. La consultazione interna coinvolge gli uffici della DGCS, con particolare riferimento all'Ufficio I,

agli Uffici Territoriali, all'UTC ed alle UTL. La consultazione esterna coinvolge le altre Direzioni Generali del MAE, gli organismi rappresentativi della società civile italiana nonché i Paesi *partner*⁹ e gli Organismi internazionali/Agenzie/Forum con i quali l'Italia ha stabilito solidi rapporti di collaborazione in materia di Valutazione.

Il Programma delle Valutazioni riporta distintamente le iniziative di Valutazione svolte o da svolgere: A) a livello centrale della DGCS e B) a livello decentrato delle UTL. Per ognuna di queste categorie il Programma illustra le attività della DGCS concluse nell'ultimo anno, quelle in corso e quelle che si prevede di avviare nel periodo di riferimento.

Per le Valutazioni concluse il Programma delle Valutazioni descrive le azioni intraprese per la diffusione dei risultati e per il recepimento delle raccomandazioni (retroazione).

Per le Valutazioni da avviare il Programma descrive per ogni iniziativa le necessità/motivazioni che hanno portato alla scelta, l'utilità della Valutazione per la DGCS, il coinvolgimento di altri attori, le previsioni di retroazione, le modalità di affidamento degli incarichi ed i costi stimati.

Il Programma delle Valutazioni può contemplare l'esame di:

- meta-valutazioni;¹⁰
- singoli interventi bilaterali (progetti o programmi);
- programmi di cooperazione relativi a paesi o aree geografiche omogenee;
- insiemi di iniziative omogenee per settore;
- insiemi di iniziative omogenee per strumenti di intervento;
- programmi multi-bilaterali.

5. Modalità di esecuzione delle Valutazioni

Per lo svolgimento delle attività operative di Valutazione la DGCS segue il "Manuale Operativo di Monitoraggio e Valutazione delle iniziative di Cooperazione allo Sviluppo". Considerando, tuttavia, che tale Manuale è stato elaborato alla fine degli anni '90, si fa anche riferimento, come raccomandato dall'OCSE/DAC in occasione della Peer Review 2009 per l'Italia, a manuali più recenti di altre Agenzie di cooperazione ed in particolare al Manuale della Valutazione della "Swedish International Development Agency" (Sida), *Looking Back, Moving Forward* (seconda edizione riveduta, 2007).

A) Termini di riferimento degli incarichi

Per ogni incarico di Valutazione sono redatti dettagliati Termini di Riferimento (Terms of Reference - ToR) relativi alle fasi di attività trattate di seguito, con alcune fasi attuabili anche singolarmente secondo le necessità e le finalità dell'esercizio. I ToR sono elaborati secondo le indicazioni dei manuali precedentemente citati. L'UIMV procederà, comunque, alla preparazione di uno schema-tipo.

Qualora l'incarico sia stato decentrato i ToR sono elaborati dall'UTL competente e sottoposti per l'approvazione all'UIMV.

Al termine di ogni fase è redatta una bozza di Rapporto da discutere con il committente (UIMV o UTL) prima della redazione del Rapporto definitivo. Questo rapporto è scritto in italiano ed in inglese, in modo chiaro, sintetico ed accessibile anche ai non specialisti. Può contenere, inoltre, una sintesi in lingua locale qualora utile per una più ampia diffusione.

Il Rapporto Finale di Valutazione, elaborato al completamento dell'incarico illustra nelle conclusioni le lezioni apprese, le azioni di retroazione da intraprendere e le raccomandazioni, indicando chiaramente i destinatari di queste ultime.

Fasi della Valutazione

1. *Esame della documentazione disponibile* presso la DGCS e/o le sedi periferiche. Esame della documentazione reperibile presso siti Web (es. Banche Dati di Organismi Internazionali). Eventuale esame di documentazione disponibile presso altri soggetti italiani o esteri e colloqui con i responsabili degli Enti finanziatori, esecutori e realizzatori nonché con rappresentanti di altri donatori o dei beneficiari che non richiedano visite in situ e/o missioni.

2. *Esame delle risultanze fattuali delle iniziative* attraverso visite in situ e colloqui con i soggetti beneficiari, con responsabili di enti/istituzioni dei Paesi partner e rappresentanti di altri donatori.

3. *Elaborazione, discussione e diffusione del Rapporto di Valutazione* con incontri e seminari che coinvolgano rappresentanti italiani e locali delle istituzioni e della società civile.

4. *Organizzazione delle attività di retroazione* previste dal Rapporto di Valutazione o decise autonomamente dalla DGCS

I ToR forniscono, tra l'altro, chiare informazioni circa:

- l'oggetto della valutazione (iniziative, strumenti, etc.), con informazioni di contesto¹¹
- le finalità dell'incarico
- le fasi di valutazioni che dovranno essere espletate
- i limiti dell'incarico
- le professionalità richieste
- le modalità di coinvolgimento nella valutazione del Paese Partner o di altre Agenzie di Cooperazione
- i siti da visitare e le fonti che potranno essere utilizzate
- la tempistica
- le modalità di discussione e di "assicurazione di qualità" dei risultati
- i documenti da produrre e, eventualmente, le attività di diffusione dei risultati da espletare,
- il costo stimato della valutazione (base d'asta).

Nella elaborazione dei ToR si tiene conto della necessità di verificare come e quanto le iniziative in esame abbiano contribuito agli Obiettivi del Millennio e alle altre finalità globali della Cooperazione italiana stabilite nei documenti programmatici, nonché se esse siano state congruenti con gli impegni assunti dall'Italia in tema di efficacia dell'Aiuto pubblico allo sviluppo e, in tale contesto, di divisione del lavoro tra gli Stati membri UE.

Per chiarire le finalità dell'esercizio i ToR devono contenere anche alcune semplici domande, alle quali i valutatori dovranno fornire puntuali risposte¹².

I ToR dovranno prevedere azioni che coinvolgano il più ampiamente possibile le controparti ed i beneficiari locali nonché altri donatori interessati. Ovunque possibile i ToR sono concordati con le controparti locali.

B) Affidamento degli incarichi

Per quanto riguarda i soggetti che svolgono l'attività di Valutazione, di norma essi sono identificati, secondo la tipologia di incarico, come segue:

1. Valutazione di iniziative bilaterali

La valutazione delle politiche, delle strategie, degli strumenti e delle iniziative più ampie e complesse è affidata dalla DGCS, a livello centrale, ad enti specializzati identificati con una procedura concorsuale in ambito UE.

Per tale procedura si utilizza un capitolato-tipo preparato dall'UIMV. Il capitolato, la cui parte tecnica (ToR) è concordata con le controparti locali, prevede misure per il coinvolgimento nelle attività di Valutazione, del/dei Paese/i *partner* e di altri donatori potenzialmente interessati ai risultati. In particolare, sono privilegiate le offerte che prevedono la presenza nel *team* di Valutazione di esperti locali.

Nel caso di Valutazione *ex post* o *in itinere* di progetti o di programmi approvati singolarmente dal Comitato Direzionale si può procedere all'affidamento dell'incarico ad un *team* di due/tre esperti esterni di cui almeno uno designato dal Paese *partner*. In tal caso, gli esperti italiani sono identificati con le stesse procedure in vigore per la selezione di esperti da inviare in lunga missione. I costi della Valutazione sono coperti con i fondi stanziati per la specifica iniziativa.

La gestione di questo tipo di Valutazione può essere affidata, in parte o completamente, alla UTL, secondo modalità concordate con l'UIMV, qualora esistano tutti i presupposti di imparzialità ed indipendenza.

2. Valutazione di iniziative multi-bilaterali

Per la copertura dei costi delle Valutazioni di iniziative multi-bilaterali, si utilizzano preferenzialmente i *Trust Fund* o i contributi finalizzati erogati dalla DGCS ad Organismi internazionali.

La Valutazione è congiunta con l'Organismo esecutore, oltre che con il PVS beneficiario.

Gli accordi stipulati con gli Organismi internazionali per i *Trust Fund* o per la concessione di contributi finalizzati faranno specifica menzione delle attività di Valutazione congiunte ed indicheranno le modalità per il loro svolgimento e per la retroazione dei risultati.

3. Partecipazione a valutazioni congiunte, promosse da altri donatori

Nel caso di partecipazione della DGCS a Valutazioni congiunte relative a rilevanti tematiche dello sviluppo promosse da altri donatori o svolte nell'ambito di azioni internazionali, qualora sussistano comprovabili necessità di una tempestiva designazione degli esperti DGCS, questi possono essere identificati dall'UIMV tra il personale in servizio nella DGCS che non si sia occupato né direttamente né indirettamente dell'iniziativa, oppure all'esterno con le procedure usualmente seguite per l'invio di esperti in breve missione. Per quanto riguarda gli esperti locali l'UTL adotterà procedure selettive concordate con la DGCS.

4. Auto-valutazione di iniziative

In casi particolari in cui è richiesta una rapida Valutazione *in itinere* di una singola iniziativa, anche non inserita nel Programma delle Valutazioni, la DGCS può ricorrere al proprio personale e/o ad esperti esterni, come descritto al precedente punto 3. Tali casi dovranno essere eccezionali, tenendo conto della scarsa credibilità che potrebbero avere i risultati per la non aderenza delle procedure ai "Principi guida delle Valutazioni" (punto 3, parte II sopra).

5. Meta-valutazioni

Le Meta-Valutazioni, essendo attività prevalentemente di studio, potranno essere affidate direttamente dall'UIMV. Si coglieranno, a tal proposito, tutte le valide possibilità di

collaborazione offerte dal mondo universitario anche al di fuori delle convenzioni stipulate con la DGCS.

6. Retroazione dei risultati

Management Response

I Rapporti Finali di Valutazione prodotti sono sottoposti dall'UIMV al Direttore Generale (DG). Questi, sulla base di tali Rapporti, fornisce indicazioni agli Uffici ai fini dell'attuazione delle raccomandazioni in essi contenute (retroazione). Gli Uffici riferiscono all'UIMV circa l'attuazione delle raccomandazioni.

Il DG stabilisce se sottoporre il Rapporto Finale di Valutazione al Comitato Direzionale.

Diffusione dei risultati

L'UIMV svolge attività di diffusione interna dei risultati attraverso dispacci informativi per la rete, presentazioni ad hoc per gli Uffici della DGCS, seminari, ecc.

L'UIMV svolge attività di diffusione esterna dei risultati sulla base di un piano definito nella fase di disegno della valutazione e che tipicamente prevede:

- invio dei Rapporti ai principali soggetti interessati;
- pubblicazione dei Rapporti sul sito web della Cooperazione italiana;
- invio all'OCSE/DAC per pubblicazione sul sito dell'Evaluation Network;
- organizzazione delle presentazioni per i soggetti interessati e per il più vasto pubblico.

I Rapporti delle Valutazioni sono resi pubblici attraverso il sito dell'OCSE/DAC già attualmente in uso, denominato DAC Evaluation Resource Center (DEReC), ed utilizzando i siti informatici del MAE, della DGCS e delle Unità Tecniche Locali di cooperazione.

7. Assicurazione di qualità

L'UIMV è responsabile del controllo di qualità dei risultati delle varie fasi delle Valutazioni. Essa elaborerà un sistema di assicurazione di qualità che si baserà sull'adozione di schemi di documenti *standard* (ToR, Capitolati, Report, etc.), sulla discussione interna ed esterna alla DGCS di tutti gli atti programmatici e di esecuzione, sull'attento monitoraggio di ogni singola Valutazione, prevedendo, tra l'altro, la designazione formale di un responsabile o di un gruppo di riferimento, ed, infine, sulla condivisione degli esiti da parte di tutti gli *stakeholders* delle iniziative sottoposte ad esame (*peer reviews*).

¹ Nel presente documento il termine "valutazione" si riferisce alla "valutazione in itinere ed ex post" delle iniziative di cooperazione allo sviluppo; esso, pertanto, non comprende l'esame ex ante che nella DGCS è svolto dal Nucleo di Valutazione Tecnica del Comitato Direzionale, di cui all'art. 9 della Legge 49/87.

² Per quanto riguarda il lavoro dell'OCSE DAC in tema di valutazione si indicano di seguito i principali documenti di riferimento:

- OECD DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance - OECD DAC, 1991
- OECD DAC Principles for Effective Aid - OECD DAC, 1992
- Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability - OECD DAC Network on Development Evaluation, 2001

-
- OECD DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management - OECD DAC, 2002-2008
 - OECD DAC Guidance for Managing Joint Evaluations - OECD DAC Network on Development Evaluation, 2006
 - Evaluation Systems and Use, a Working Tool for Peer Reviews and Assessments - OECD DAC Network on Development Evaluation, 2006
 - Quality Standards for Development Evaluation - OECD DAC 18/1/2010.

Relativamente alle "best practices" dei donatori più virtuosi si segnalano le seguenti Linee Guida:

- Swedish International Development Agency (Sida), Evaluation Policy (1999)
- Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad), Evaluation Policy 2006-2010, (2006)
- Irish Aid- Department of Foreign Affairs, Evaluation Policy (Dicembre 2007)
- Danish International Development Agency (Danida), Evaluation Policy (senza data)
- Dutch Ministry of Foreign Affairs – Policy and Operations Evaluation Department (Ottobre 2009)

³ **Fungibilità:** le risorse interne liberate dall’Aiuto possono essere utilizzate per scopi non congruenti con lo Sviluppo. Ad esempio se fondi di bilancio di un PVS inizialmente destinati alla sanità sono liberati da un intervento di cooperazione e sono utilizzati per spese militari, come risultato finale i fondi di cooperazione hanno finanziato spese militari.

⁴ Evaluating Development is the Country the right unit of account? (contributo del prof. Robert Picciotto – ex Director General, Evaluation, World Bank, - alla pubblicazione dell’Unicef del 2009 dal titolo “Country-led monitoring and evaluation systems”

⁵ Recentemente la valutazione si è focalizzata sull’impatto delle attività di cooperazione. Secondo la Banca Mondiale “An Impact Evaluation assesses changes in the well-being of individuals, households, communities or firms that can be attributed to a particular project, program or policy. The central impact evaluation question is what would have happened to those receiving the intervention if they had not in fact received the program. Since we cannot observe this group both with and without the intervention, the key challenge is to develop a counterfactual – that is, a group which is as similar as possible (in observable and unobservable dimensions) to those receiving the intervention. This comparison allows for the establishment of definitive causality – attributing observed changes in welfare to the program, while removing confounding factors”.

⁶ Valutazione delle attività di cooperazione in Africa Sub Sahariana, I fase, Lit. 457.200.000; Valutazione del settore formazione, I fase, Lit. 499.200.000; Valutazione dell’utilizzo dell’art. 7 della Legge 49/87, Lit. 413.232.000 e Manuale di valutazione e monitoraggio del costo di Lit. 249.600.000.

⁷ “Review is an assessment of the performance of an intervention, periodically or on an ad hoc basis. The main difference between a review and an evaluation is that a review is considered a management instrument for operational monitoring of the implementation of an activity , and therefore focuses on operational aspects and recording results, while an evaluation is a more in-depth assessment of the aims, implementation and results of an intervention”, Evaluation Policy and Guidelines for Evaluations – Dutch Ministry of Foreign Affairs

⁸ “Monitoring is an instrument of internal management. It aims, on the basis of a fixed set of indicators, to provide a regular insight into progress made in implementing activities. Monitoring allows to stay up to date on inputs supplied and activities performed (outputs). Good and systematic monitoring is of great importance for evaluations as it provides a significant part of data on which evaluation is based”, Evaluation Policy and Guidelines for Evaluations – Dutch Ministry of Foreign Affairs.

Internal project monitoring: refers specifically to monitoring that is undertaken by the project’s implementing partners, using their own (local) systems and procedures, to meet their own ongoing management information needs.

External project monitoring: is distinguished from ‘internal monitoring’ because it involves external agents (e.g. donor officials or contracted consultants), and the use of donor designed/approved monitoring

methods and reporting formats, which are designed primarily to meet the donor's own upward reporting and accountability requirements", Europe Aid- Strengthening Project Internal Monitoring.

⁹ Il coinvolgimento dei Paesi partner nell'attività di Valutazione (*Joint Evaluation*) è una delle principali conseguenze dell'applicazione del principio di "Ownership". Il livello di coinvolgimento dipende dalle caratteristiche delle singole attività ed è determinato, caso per caso, già nella fase di pianificazione. La UIMV terrà conto di questo importante aspetto applicando i pertinenti criteri stabiliti nella "Guidance for Managing Joint Evaluations" dell'OCSE/DAC (2006)

¹⁰ "A Meta-Evaluation is an instrument used to aggregate findings from a series of evaluations. It also involves an evaluation of the quality of this series of evaluations and its adherence to established good practice in evaluation", Meta-Evaluation - Private and Business Sector Development Interventions – DANIDA, 2004/6.

¹¹ I ToR dovranno riportare la logica dell'intervento, con la catena dei risultati, come eventualmente ricostruita dal committente (UIMV o UTL). Il Valutatore, al termine della prima fase di Valutazione relativa all'esame della documentazione, dovrà validare questo quadro nel primo rapporto di attività o eventualmente proporre una sua ricostruzione con indicatori ritenuti più appropriati.

¹² Da "Quality Standards for Development Evaluation" (OECD DAC 18/1/2010):

- 2.7 Evaluation questions- The evaluation objectives are translated into relevant and specific evaluation questions. Evaluation questions are decided early on in the process and inform the development of the methodology. The evaluation questions also address cross-cutting issues, such as gender, environment and human rights.
- 3.12 Evaluation questions answered- The evaluation report answers all the questions detailed in the TOR for the evaluation. Where this is not possible, explanations are provided. The original questions, as well as any revisions to these questions, are documented in the report for readers to be able to assess whether the evaluation team has sufficiently addressed the questions, including those related to cross-cutting issues, and met the evaluation objectives.