



Cooperazione Italiana  
allo Sviluppo  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
*Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo - Ufficio III - Sezione Valutazione*

2022 | Rapporto di valutazione

## Libano

Valutazione dell'iniziativa:

“Programma di risposta alla crisi siriana: assistenza alla popolazione sfollata, rifugiata ed alle comunità ospitanti”.

AID 010030 - 010248/1 -  
010248/2 - 010466 - 010671/1 -  
010671/2





Via Niccolini 7, 56017  
San Giuliano Terme (PI)-IT

La presente valutazione indipendente è stata commissionata dall'Ufficio III dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale alla società Timesis S.r.l. tramite una procedura pubblica di affidamento ai sensi dell'art 36 del Codice dei Contratti Pubblici.

Team di valutazione di Timesis S.r.l.: Massimiliano Mangia (Team Leader); Giulietta Delli; Souad Abi Samra; Daniela Antonacci; Christina Ajjoub; Enrico Quaglino.

Le opinioni espresse in questo documento rappresentano il punto di vista dei valutatori e non coincidono necessariamente con quelle del committente.



## **Indice**

1	Sintesi	1
2	Contesto dell'iniziativa	8
3	Obiettivi e utilità della valutazione	10
4	Quadro teorico e metodologico	11
5	Presentazione dei risultati	15
5.1	Pertinenza e disegno	19
5.1.1	Analisi dei quadri politici, strategici e operativi	19
5.1.2	Cash for work e coerenza della strategia	23
5.1.3	Adeguatezza del CfW per rafforzare le capacità di reddito dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti	25
5.1.4	Partnership e meccanismi di attuazione	26
5.2	Coerenza	27
5.3	Efficienza	28
5.4	Efficacia	33
5.5	Sostenibilità	36
5.6	Impatto	37
5.7	Aspetti trasversali	39
6	Conclusioni	40
7	Raccomandazioni	45
8	Lezioni apprese	48

## **Allegati**

Allegato 1 – Elenco fonti documentali

Allegato 2 – Matrice di valutazione (domande di valutazione)

Allegato 3 – Elenco attività svolte (interviste, focus group, ecc.)

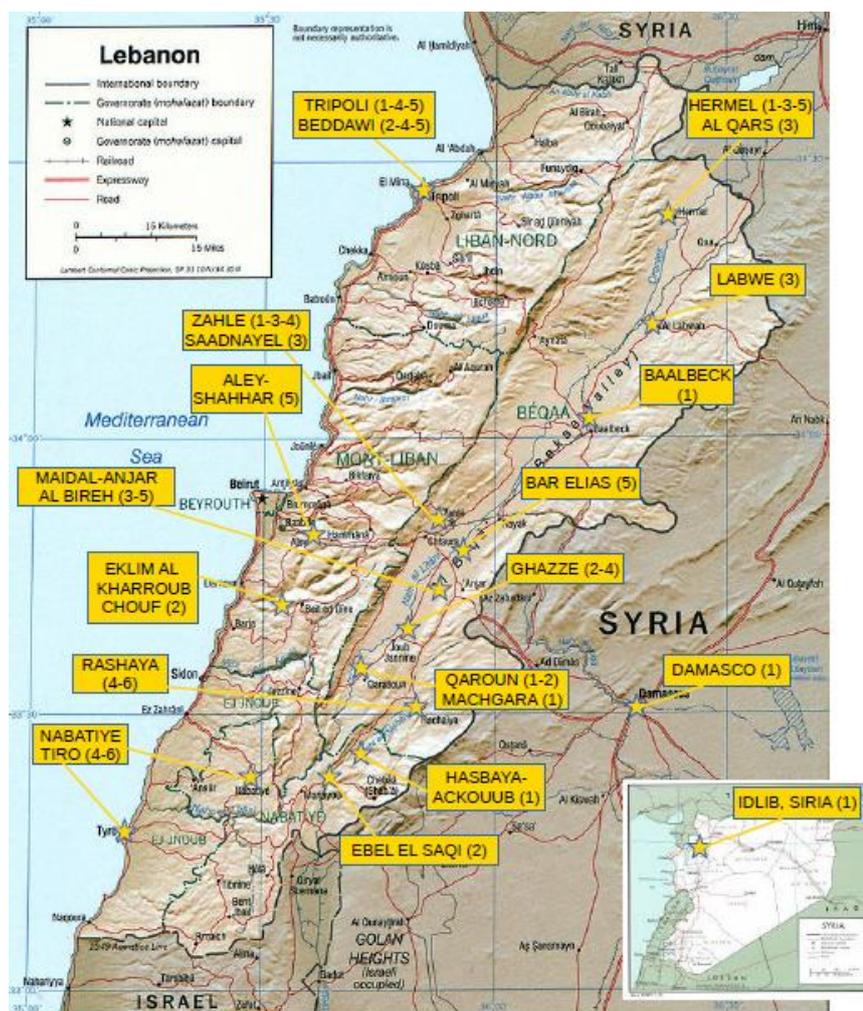
## Elenco delle abbreviazioni

APP	Accountability to the Affected Population
CfW	Cash for Work
CTB	Cash Based Transfers
FDG	Focus Group Discussion
HDN	Humanitarian Development Nexus
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace
ILO	International Labour Organization
IOV	Indicatori oggettivamente verificabili / OVI Objectively Verifiable Indicators
LCRP	Lebanon Crisis Response Plan
LF	Logical Framework (Quadro logico)
MDGs/SDGs	Millennium Development Goals e Sustainability Development Goals
M&E	Monitoring&Evaluation (Valutazione e Monitoraggio)
MEAL	Monitoring, Evaluation and Learning (Monitoraggio, Valutazione e Apprendimento)
MEHE	Ministero dell'Educazione Libanese
MPCA	Multi-Purpose Cash Assistance
NPTP	Lebanese National Poverty Targeting Programme
OG	Obiettivo Generale
ONG	Organizzazioni non governative
OS	Obiettivo Specifico
OSC	Organizzazioni della società civile
PCM	Project Cycle Management
PIL	Prodotto Interno Lordo
POS	Procedure Operative Standard
RBA	Results Based Approach
3RP	Regional Refugees and Resilience Plan
SGBV	Sexual and gender-based violence
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely (indicators)
SMEB	Survival and Minimum Expenditure Basket
TdR	Termini di Riferimento
3RP	Regional Refugees and Resilience Plan
TV	Team di valutazione
UNDP	United Nation Development Programme
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UTL	Unità Tecnica Locale
VASyR	Vulnerability Assessment Of Syrian Refugee in Lebanon
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WFP	World Food Programme

## Mappa delle località di attuazione degli interventi

Nella mappa i numeri nei riquadri gialli si riferiscono a:

- |               |                 |                 |
|---------------|-----------------|-----------------|
| 1 → AID 10030 | 2 → AID 10248/1 | 3 → AID 10248/2 |
| 4 → AID 10466 | 5 → AID 10671/1 | 6 → AID 10671/2 |



## 1 Sintesi

Il **Programma oggetto di valutazione**<sup>1</sup>, è stato formulato in risposta alla crisi siriana nell'arco temporale che va dal 2013 al 2018 e ha tenuto in considerazione il progressivo deterioramento delle condizioni di vita della popolazione siriana tra la fine del 2012 ed il 2016, che ha comportato all'inizio la necessità di interventi di emergenza pura (distribuzione di beni di prima necessità) e, progressivamente, interventi a supporto di bisogni più articolati e complessi (aumento del reddito, servizi educativi, miglioramento delle infrastrutture per servizi di base), non risolvibili con meri interventi di risposta all'emergenza. I sei interventi oggetto di valutazione sono stati finanziati con un ammontare complessivo previsto di Euro 8.520.000 e ciascuno di essi si è articolato in diversi progetti, alcuni attuati mediante la "modalità diretta", altri attraverso la "modalità ONG".

Il Programma è coerente con tutte le politiche e le strategie nazionali e internazionali interessate. A livello internazionale si allinea con la Programmazione Triennale Italiana (2016-2018), la Good Humanitarian Donorship Initiative, il Consenso europeo in materia di aiuto umanitario del 2007, l'approccio dell'UE alla resilienza (2014), gli Orientamenti italiani per l'aiuto umanitario (2012-2015), le Linee Guida per l'uguaglianza di genere e Empowerment delle donne (2010) e il Vertice umanitario mondiale di Istanbul 2016. A livello regionale e nazionale il Programma è pienamente coerente con il Piano Regionale di Resilienza dei Rifugiati (3RP) e con il Piano Libanese di Risposta alle Crisi (LCRP). Tuttavia, il disegno del Programma così come presentato dai Bandi AICS e dai documenti dei sei interventi non sembra sempre riflettere la piena aderenza alle linee guida e ai requisiti di tali quadri. I progetti presentano un approccio piuttosto emergenziale, più verticale che coordinato e integrato, con un livello non sempre sufficiente di effettiva integrazione di genere, protezione, disabilità e questioni climatiche.

La presenza e la posizione della Cooperazione italiana a livello centrale è risultata essere ben consolidata intorno ai settori di intervento interessati (Livelihood - mezzi di sussistenza, ed Education - istruzione). Il Programma ha contribuito a rafforzare la posizione e il ruolo della Cooperazione italiana rispetto a partner chiave come il MOSA e il MEHE, con i quali l'AICS e l'Ambasciata Italiana a Beirut intrattengono una proficua e solida collaborazione. Queste ottime relazioni consentono alla Cooperazione italiana di impegnarsi positivamente e sensibilizzare le autorità nazionali su temi specifici o di affrontare con successo problemi e complicazioni sostenute dai suoi partner.

Il quadro strategico e operativo regionale e libanese del Programma in esame è fornito dal **LCRP e dal 3RP**. Gli interventi "Livelihood" (AID10248/1-2 e AID10671/1-2) sono fortemente ancorati al Risultato Strategico #1 e allo specifico Output #3 del settore Livelihood, che afferma che *"La creazione di posti di lavoro è favorita in aree vulnerabili mediante investimenti a forte intensità di manodopera per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e interventi per la tutela ambientale"*. Anche l'intervento AID10466 è fortemente ancorato alla strategia RACE nell'ambito del LCRP.

L'AID10030 è un intervento umanitario di emergenza che mira ad affrontare i bisogni urgenti nella prima fase della crisi. L'intervento è un'azione multisetoriale perfettamente allineata alle linee guida e ai requisiti della prima risposta umanitaria internazionale e nazionale in Libano. I programmi Livelihood / Cash for Work (AID 10248/1, AID 10248/2, AID 10671/1, AID 10671/2) e Education Initiative (AID 10466) sembrano essere perfettamente allineati

---

<sup>1</sup> Il "Programma di risposta alla crisi siriana: assistenza alla popolazione sfollata, rifugiata ed alle comunità ospitanti" include 7 interventi: AID 10030-1, 10030-2, 10248-1, 10248-2, 10466, 10671-1 e 10671-2, tuttavia l'intervento AID 10030/2 non è stato incluso nell'ambito della valutazione, come da indicazione nei TdR.

alle Procedure Operative Standard (POS) dei settori Livelihood and Social Stability ed Education, garantendo un livello sufficiente di trasparenza e armonizzazione tra i diversi progetti attuati dalle 11 ONG partner. L'Intervento nell'ambito del settore Education è stato coordinato a livello centrale con le principali parti interessate (MEHE, UNICEF, RACE) e in linea con altri canali di intervento nel campo dell'istruzione.

Le **modalità di attuazione** degli interventi (ONG/attuazione diretta) appaiono coerenti con il quadro politico e strategico internazionale e nazionale cui l'Italia aderisce. Il Programma ha fatto un ampio e crescente uso del Cash for Work come metodologia di elezione, in linea con la tavola rotonda n. 3 "*Non lasciare indietro nessuno*" e gli impegni del *Grand Bargain*. Le 11 ONG che hanno attuato il Programma hanno profili, capacità, risorse e competenze estremamente diverse. Vi sono scarse prove di un autentico **coordinamento** tra i partner, che si traduce in una mancanza di integrazione e di sinergie positive all'interno del Programma. In generale, le ONG sono state selezionate correttamente dall'AICS per l'essenziale lavoro di base con le comunità; tuttavia, queste organizzazioni da sole potrebbero non essere il partner più appropriato ai fini della stabilità sociale, poiché potrebbero non essere adeguatamente attrezzate in termini di capacità e risorse per coordinare e gestire le parti interessate come le Municipalità e il MOSA in un contesto estremamente fragile e instabile. Infatti, mentre le ONG possono essere i partner più rilevanti e capaci a disposizione dell'AICS per il lavoro a livello di comunità locali, il disegno del Programma, le risorse limitate (fondi e tempo) e la mancanza di un vero coordinamento e di sinergie, hanno limitato in parte la pertinenza e l'efficacia del loro intervento.

La **logica di intervento** e le strategie della Cooperazione italiana in Libano si sono evolute nel periodo di attuazione del Programma, in concomitanza con la mutazione degli elementi esterni e dell'evoluzione del contesto umanitario. Il maggiore ricorso al CTB/CfW in denaro anziché all'assistenza in-kind è uno dei principali cambiamenti positivi individuati nel corso della valutazione. La Cooperazione italiana è riuscita ad allontanarsi da un puro approccio di risposta umanitaria a breve termine e ha sviluppato sempre più una strategia incentrata sulla resilienza e sul rafforzamento delle capacità delle autorità locali e nazionali nell'affrontare le conseguenze della crisi. Tuttavia, un quadro di **Humanitarian, Development & Peace Nexus** (HDP Nexus) richiede una serie di approcci (multisetoriali, integrati, a lungo termine), capacità (sforzi congiunti delle agenzie delle Nazioni Unite, delle organizzazioni internazionali per lo sviluppo, delle organizzazioni della società civile, delle autorità nazionali e locali, ecc.) e risorse (un livello considerevole di finanziamenti pluriennali e non 'umanitari') che non sembrano essere stati messi a disposizione del Programma e dal Programma.

L'AICS non dispone di un **documento di strategia nazionale per il Libano** e il legame tra il quadro normativo internazionale e nazionale e il Programma è assicurato dai **Bandi AICS per l'affidamento degli interventi ai soggetti attuatori**. Di seguito una panoramica degli elementi chiave e dei requisiti previsti nei vari bandi:

- In tutti e 6 gli interventi è espressamente richiesta l'integrazione delle questioni di genere, della protezione dei minori, delle disabilità e dei cambiamenti climatici;
- I requisiti di *coordinamento e sinergie* non sono uniformi tra i diversi AID. Ad esempio, l'AID10248/1-2 e l'AID10466 richiedono chiaramente che i partner costruiscano collegamenti e sinergie con altre agenzie e programmi presenti nell'area di attuazione. L'AID10671/1-2 non richiede esplicitamente tali sforzi di coordinamento (si concentra invece sul coordinamento specifico con le Municipalità).
- Tutti gli interventi indicano che la UTL/AICS Beirut è responsabile del *coordinamento* del Programma.

- *M&E*: I Bandi AICS non indicano esplicitamente requisiti specifici MEAL (monitoraggio, valutazione e formazione). Fa eccezione il Bando AID10248/1-2, che richiede espressamente un approccio orientato ai risultati con indicatori in grado di misurare l'impatto dei progetti. Mentre le ONG partner sembrano avere una responsabilità di "supervisione", l'UTL/AICS è formalmente responsabile delle attività di monitoraggio.
- *Inclusività, partecipazione e responsabilità nei confronti della popolazione colpita (AAP)*: i bandi richiedono la partecipazione diretta e l'inclusione dei beneficiari, su diversi livelli. Tuttavia, i documenti del Programma non presentano evidenze di un approccio coerente da parte dei partner. Salvo alcune eccezioni, i partner non disponevano di approcci solidi di accountability: alcuni dei beneficiari intervistati hanno espresso evidenti difficoltà ad accedere alle informazioni o a un meccanismo di reclamo.

In generale, i vari bandi non prevedono con coerenza requisiti MEAL e il team di valutazione non è riuscito a identificare investimenti finanziari od operativi significativi in attività di monitoraggio, valutazione e formazione. Le poche eccezioni identificate sono il risultato di iniziative individuali di ONG partner di impiegare strumenti di M&E sulla base delle proprie capacità e risorse.

Il Programma si basa sugli Obiettivi Generali (OG) e Obiettivi Specifici (OS) dei 6 diversi interventi. Sebbene i Logical Framework (LF) a livello di intervento individuino alcuni indicatori di impatto in riferimento agli OS, tutti gli Indicatori Oggettivamente Verificabili (IOV) riferiti ai risultati sono disegnati in termini di attività/output e non di risultati/outcome (effetti finali sui beneficiari). Lo stesso vale per i Logical Framework dei singoli progetti. Al contempo, i dati raccolti in occasione dei rapporti quadrimestrali e annuali fanno riferimento ai soli IOV di output e non a quelli degli OS. L'analisi degli indicatori dei LF mostra che **tutti i risultati attesi (espressi in termini di attività/output) sono stati raggiunti e in alcuni casi superati** e sono rarissime le eccezioni in cui non sono stati raggiunti i target previsti, non tanto nell'ammontare totale, che è sempre stato raggiunto, quanto rispetto a target specifici. In pochissimi casi c'è stata una rimodulazione delle attività/output rispetto a quanto previsto e queste rimodulazioni sono state consolidate in occasione delle varianti non onerose. Tuttavia, anche se tutte le attività previste sono state svolte e i risultati (in termini di output) raggiunti, **i dati raccolti non consentono di esprimere una vera valutazione degli effetti che gli interventi hanno avuto sui beneficiari in termini di rafforzamento della loro resilienza o, nel caso delle Municipalità, delle loro capacità.**

Mediamente ogni progetto (inclusi quelli a gestione diretta) ha ricevuto un ammontare di **Euro 292.907** con un minimo di Euro 111.082 e un massimo di Euro 350.000.

Questo ha comportato un certo livello di frammentazione degli interventi, che sono stati attuati da un elevato numero di soggetti attuatori (11 ONG, più la gestione diretta da parte di AICS Beirut/UTL), distribuiti in più di 26 località differenti. Se da un lato questo ha permesso alla cooperazione italiana di essere presente in (quasi) tutti i Governatorati del Libano, raggiungendo in alcuni casi luoghi non coperti da altri donatori, ha però comportato un basso importo a disposizione per ciascun progetto, influenzando la capacità di incidenza e, soprattutto, la sostenibilità degli interventi nel breve-medio termine.

Il team di valutazione (TV) non ha rilevato elementi sufficienti a giustificare il **numero relativamente elevato di progetti** attuati rispetto al livello di fondi assegnati. Un minor numero di partner e di progetti avrebbe reso disponibili maggiori risorse tecniche e reso meno onerose le esigenze di coordinamento. Le diverse capacità dei partner delle ONG e l'assenza di baseline comuni ai progetti, hanno determinato un livello di prestazioni

disomogeneo e incoerente tra i partner e tra i diversi progetti attuati dallo stesso partner. Il TV non ha potuto individuare sufficienti evidenze di sinergie positive generate dai vari progetti. Sembra che i progetti siano stati concepiti con un approccio dall'alto verso il basso e attuati in modo verticale con un'interazione e un coordinamento limitati tra loro. In effetti, il numero estremamente elevato di partner e di progetti, e l'ambito operativo denso e complesso del Libano, sono risultati in un programma in qualche modo frammentato e hanno reso oggettivamente difficile stabilire un autentico coordinamento e delle sinergie. Salvo poche eccezioni, il TV non è riuscito a identificare prove concrete di effetti sinergici né altri effetti aggiuntivi come risultato del lavoro congiunto previsto.

#### *Livelihood, stabilità sociale e Cash for Work*

Il **Cash for work (CfW)** è una modalità che si inserisce nella più ampia categoria dei Cash Based Transfers (CBT) e dovrebbe essere considerata uno strumento piuttosto che un approccio strategico che di per sé migliora la resilienza e l'autosufficienza dei beneficiari. Il CfW ha il potenziale per (contribuire a) fornire tali risultati, ma non è sempre la modalità più appropriata per raggiungere diversi obiettivi strategici. Infatti, gli approcci CfW possono essere altamente controversi e il loro utilizzo dovrebbe essere inquadrato all'interno di una solida **analisi del rischio** e del principio del **Do Not Harm** ("non nuocere"). I progetti CBT richiedono un'analisi approfondita dei benefici e dei rischi associati a ciascuna modalità, all'interno di un quadro strategico chiaro e solido che chiarisca gli obiettivi, i risultati attesi e garantisca un adeguato processo di monitoraggio, apprendimento e capacità di rendere conto (accountability). Il TV non è riuscito a trovare prove di tali analisi e requisiti nei progetti valutati.

I diversi interventi del Programma in esame che si avvalgono dello strumento CfW hanno obiettivi generali e specifici comparabili ma non *uguali*. Di fatto, si è passati dal benessere socio-economico e dalle condizioni di vita dei beneficiari alla capacità delle autorità locali di attenuare e prevenire i conflitti sociali, garantendo così la coesione sociale. Lo stesso cambiamento strategico si osserva negli OG, con un focus iniziale sulla vulnerabilità socio-economica dei beneficiari (resilienza) che si sposta sulle capacità delle Municipalità in termini di gestione della stabilità e della coesione sociale. Il LCRP fornisce sufficiente flessibilità operativa per giustificare tutti gli OS elencati nei 4 interventi di CfW (AID 10248/1 e 2 e AID 10672/1 e 2). Tuttavia, mentre gli OS sono cambiati nel tempo, il disegno dei progetti nell'ambito di questi diversi interventi è rimasto invariato e inquadrato sul ricorso alla modalità CfW. Mentre le scelte strategiche dell'AICS per ridefinire gli OS in linea col contesto in evoluzione rimangono solide e giustificate nell'ambito dei suoi impegni internazionali e nazionali, il disegno degli interventi citati non riflette le mutate priorità strategiche e mantiene virtualmente lo stesso approccio invariato, che sembra essere inadeguato a raggiungere tutti gli obiettivi previsti. È importante sottolineare che i **progetti umanitari e di stabilizzazione richiedono diversi tipi di partner, capacità, tempi, approcci, disegni e flussi di finanziamento**.

In effetti, l'uso di CfW e un approccio e un disegno sostanzialmente invariati per i 4 interventi di CfW non sembrano prendere pienamente in considerazione i requisiti operativi diversi richiesti da ciascuno dei vari OS. Ad esempio, i progetti di coesione sociale e di stabilizzazione richiedono una solida analisi dei **rischi e del principio Do Not Harm** da effettuare prima, durante e dopo l'intervento al fine di identificare minacce e rischi che possano generare esiti negativi e danni ai beneficiari. Inoltre, l'assistenza umanitaria impone l'imparzialità e la centralità dei bisogni, rifiutando la selezione delle popolazioni beneficiarie in base allo status o alla cittadinanza. Non vi è alcuna giustificazione (umanitaria) evidente o valutazione dei bisogni per le diverse quote di targeting richieste dall'AICS (la quota di beneficiari libanesi ha raggiunto il 50% del totale beneficiari nel corso degli anni), che

sembrano basarsi su considerazioni politiche o di stabilità sociale. Va sottolineato che le quote di status/cittadinanza rimangono legittime e giustificate secondo un approccio di stabilizzazione e sono in linea con le linee guida del Settore della Stabilità Sociale del LCRP. Rimangono tuttavia discutibili sotto il profilo umanitario e in qualche modo non pienamente coerenti con gli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale (principio di imparzialità).

La modalità di CfW e l'inclusione dei beneficiari libanesi hanno migliorato positivamente l'**operatività** delle ONG partner. Le ONG hanno potuto sfruttare le attività previste dal progetto per sensibilizzare le Municipalità inizialmente ostili alle ONG che fornivano assistenza ai rifugiati siriani. Le attività di CfW hanno di fatto creato un canale di comunicazione produttivo tra alcune Municipalità e le ONG che forniscono assistenza alle comunità siriane. Vi sono tuttavia anche rischi associati a tali approcci, compreso il rischio per i partner di essere "ricattati" dalle parti interessate, in interventi futuri. Non vi sono evidenze di analisi o valutazione post-mortem sull'impatto positivo e negativo a lungo termine di tale approccio.

Il CfW fornito nell'ambito del Programma mirava a fornire un **sostegno economico umanitario limitato e immediato** ai beneficiari vulnerabili, anziché incidere sulle capacità di reddito. Data la natura dei progetti (emergenziali, a breve termine, indipendenti), la mancanza di collegamenti e sinergie con opportunità di reddito o di formazione e, anche sulla base delle evidenze raccolte durante le visite sul campo, le capacità di reddito dei beneficiari, non sembra siano state significativamente influenzate dal CfW fornito. La metodologia del Cash for Work e la concezione del Programma sono, pertanto, considerate solo in parte adeguate a rafforzare le capacità di reddito dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti. Mentre il Programma ha fornito un sostegno prezioso e importante alle Municipalità durante la sua attuazione, la maggior parte delle attività è risultata insostenibile per la maggior parte di essi una volta terminato il sostegno esterno dei progetti.

### *Istruzione*

In Libano l'istruzione è una questione complessa e multidimensionale che **richiede approcci integrati, multisetoriali e multilaterali**. Nel quadro dell'intervento AID10466, l'AICS e i suoi partner hanno assicurato il coordinamento a livello centrale a Beirut. Il progetto dell'**intervento educativo AID10466** sembra essere molto coerente con la risposta globale internazionale, in quanto si allinea pienamente alla strategia RACE, in pieno coordinamento con altri stakeholder. Tuttavia, a livello operativo, il team di valutazione non ha trovato prove di sforzi di coordinamento solidi e sistematici tra i partner e i progetti attuati nell'ambito di questo intervento sembrano essere concepiti sulla base di un approccio isolato e verticale. Ad esempio, l'elenco delle scuole e delle località è stato fornito dal MEHE e l'insieme delle attività è stata quasi interamente definita dall'AICS, lasciando poco spazio alle ONG partner e all'adozione di un approccio inclusivo e partecipativo basato sui bisogni. Vi sono poche evidenze di effettive sinergie costruite con altri programmi, progetti o attività attuati nelle località di attuazione dei progetti visitate. La maggior parte delle scuole ristrutturate che sono state visitate dal team di valutazione, non erano note alla ONG partner prima dei lavori di ristrutturazione (le ONG partner non lavoravano precedentemente nello stesso luogo). Allo stesso modo, nella maggior parte dei casi e una volta terminati i progetti, le ONG partner non avevano altri progetti o attività di follow-up nella stessa località, costringendole a chiudere il loro intervento nelle comunità selezionate. Il disegno della componente "Istruzione" del Programma non sembra adeguato a incentivare vere sinergie tra settori e attività e un solido coordinamento tra diversi progetti e agenzie.

### *Autorità Locali e capacity building*

Il disegno del Programma ha permesso una forte **inclusività e titolarità delle autorità locali** e la creazione di preziosi spazi operativi per le ONG, con un impegno attivo con le Municipalità e l'inclusione dei beneficiari libanesi. Tuttavia, la struttura del Programma non sembra del tutto adeguata per realizzare cambiamenti strutturali e a lungo termine, come il previsto miglioramento delle capacità delle Autorità Locali di gestire la coesione sociale e la stabilità tra le comunità di accoglienza libanesi e le comunità di rifugiati siriani. Le evidenze raccolte durante le visite sul campo dimostrano che il supporto fornito ha generalmente **contribuito positivamente al miglioramento dei servizi erogati dalle Municipalità** in un contesto di improvviso aumento delle necessità e risorse estremamente limitate. È lecito supporre che un miglioramento della qualità dei servizi abbia comportato anche un miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari. Tuttavia, tali miglioramenti non sono misurabili né verificabili. Il disegno dei progetti (approccio, durata, partenariato, fondi disponibili, sinergie, ecc.) non consente alle Municipalità di migliorare in modo significativo le proprie capacità di governance nell'affrontare le **sfide strutturali e sistemiche** di una crisi prolungata e complessa.

### *Aspetti trasversali*

Gli interventi oggetto di valutazione includono una prospettiva di genere di base, che ha in alcuni casi contribuito all'empowerment delle beneficiarie dirette di cash for work, sebbene non fosse focalizzata specificamente sulla prevenzione della violenza sessuale in contesti di emergenza. Globalmente negli interventi di Cash for Work relativi agli interventi AID 10248/1 e 2 e AID 10671/1 e 2, il 17% dei beneficiari diretti erano donne. Inoltre, nelle interviste ai beneficiari e nei FGD, le donne coinvolte nelle attività di CfW hanno testimoniato che tali attività hanno contribuito a far loro conoscere una realtà diversa da quella esclusivamente domestica, rafforzando il loro senso di appartenenza ad una comunità più ampia dell'ambito familiare e di poter contribuire con il loro lavoro a migliorare le condizioni di vita del loro villaggio o municipalità. Rispetto al tema dell'inclusione della disabilità, nel disegno delle iniziative non viene fatta espressa previsione dell'inclusione di persone con disabilità e i dati dei rapporti finali non consentono di esprimere una valutazione sugli effetti degli interventi sull'inclusione dei disabili, non essendoci dati specifici su questo aspetto. Fermo restando quanto detto sopra, non vi è però una chiara evidenza che gli interventi del Programma abbiano inciso significativamente su questi aspetti trasversali (gender e disabilità).

### *Conclusioni e raccomandazioni*

Il contesto libanese è estremamente articolato e l'impatto della crisi siriana ha creato una crisi complessa, multidimensionale e prolungata che richiede l'uso coerente di approcci di resilienza e HDP Nexus. La concezione degli interventi non sembra essere pienamente coerente ad ottenere un impatto duraturo in una crisi così prolungata e complessa. La natura di emergenza a breve termine dei progetti, i bilanci relativamente bassi dei progetti (rispetto all'importo totale dei fondi immessi dalla comunità internazionale nella crisi), l'assenza di legami e sinergie solide con programmi di sostentamento e di sviluppo a lungo termine hanno avuto un impatto considerevole sulla qualità complessiva degli interventi. Stante quanto sopra, l'analisi degli indicatori dei Logical Framework (LF) mostra che tutti i risultati attesi (espressi in termini di attività/output) sono stati raggiunti e in alcuni casi superati. Tuttavia, anche se tutte le attività previste sono state svolte, con le rare eccezioni menzionate più avanti nel rapporto, e i risultati (in termini di output/attività) raggiunti, i dati raccolti non consentono di esprimere una vera valutazione degli effetti che gli interventi hanno avuto sui beneficiari in termini di rafforzamento della loro resilienza o, nel caso delle Municipalità, delle loro capacità.

La strategia dell'AICS è cambiata nel tempo e si è adattata al contesto in evoluzione. Tuttavia, la strategia dovrebbe essere ulteriormente sviluppata e progettata sulla base di un quadro HDP Nexus, con OG e OS snelliti e armonizzati e con le risorse necessarie adeguatamente assegnate in modo da raggiungere i risultati individuati. I bisogni fondamentali dei beneficiari (approccio umanitario) e la coesione sociale (approccio di stabilizzazione) richiedono strategie e modalità diverse che, insieme ad un'analisi solida e tempestiva dei rischi e del rispetto del principio *Do Not Harm*, dovrebbero orientare l'elaborazione dei programmi futuri. La strategia nazionale per il Libano dell'AICS dovrebbe essere consolidata, formalizzata e condivisa con tutti i partner e le parti interessate.

I programmi futuri dovrebbero migliorare il livello di inclusione e di partecipazione delle ONG partner nella definizione della strategia e nella concezione dei programmi. Fornendo uno spazio in cui siano possibili le discussioni strategiche e operative con i suoi partner durante l'intero PCM (Project Cycle Management), l'AICS può rafforzare il suo approccio basato sui bisogni, migliorare la trasparenza e responsabilizzare ulteriormente i suoi partner nel migliorare la qualità del Programma. Occorrerebbe tenere sistematicamente sessioni di capitalizzazione e sulle lezioni apprese alla fine di ciascun intervento (AID) in modo da migliorare il disegno dei programmi futuri.

Sebbene il coordinamento sia stato assicurato con successo a livello centrale, gli obblighi di coordinamento a livello operativo tra tutti i partner ONG e agenzie ONU (partner di AICS anche non facenti parte di questo Programma) dovrebbero essere ulteriormente rafforzati. Occorrerebbe prendere in considerazione attività multisettoriali e integrate con *referral systems* e collegamenti a programmi a lungo termine (sia per i programmi relativi ai mezzi di sussistenza che per quelli relativi all'istruzione). Analogamente, consultazioni più strette con l'UE potrebbero rafforzare ulteriormente le sinergie con gli interventi in corso finanziati dall'UE e quindi migliorare l'impatto e la sostenibilità dei progetti finanziati dall'AICS.

Il ricorso al CfW in denaro ha notevolmente migliorato la qualità della risposta della Cooperazione italiana alla crisi siriana. Tuttavia, il Cash for Work rimane una delle molte ipotesi di sussidio in denaro e dovrebbe essere giustificata da una solida analisi del rischio e del principio del *Do Not Harm*. Nel disegno di tali programmi si dovrebbe sempre prevedere l'integrazione della dimensione della "protezione" e si dovrebbe facilitare il collegamento delle attività di CfW con opportunità di formazione o di generazione di reddito a lungo termine.

In tutti i progetti bisognerebbe includere dei requisiti di MEAL minimi e omogenei. Analogamente, una solida valutazione dei bisogni e l'effettiva integrazione di aspetti di genere, disabilità, età e ambiente dovrebbe essere una condizione preliminare per la selezione dei futuri partner e progetti.

I vincoli amministrativi rappresentano un onere considerevole per i partner; la loro riduzione, un maggiore supporto tecnico e l'uso della lingua inglese in tutti i documenti dei progetti potrebbero migliorare ulteriormente l'efficienza dei programmi futuri. Data la complessità del contesto e il diverso livello di capacità dei suoi partner, è opportuno sostenere e incentivare l'uso di risorse, know-how e modalità operative comuni (consorzi, valutazioni congiunte, valutazioni *inter pares*, competenze multi-agenzia in materia di protezione, ecc.).

## 2 Contesto dell'iniziativa

Nel periodo di attuazione del Programma oggetto di valutazione 2013-2018 i principali documenti di riferimento utilizzati al fine di armonizzare e coordinare gli aiuti provenienti dai donatori internazionali erano il Regional Refugees and Resilience Plan (3RP), il LCRP (dal 2015) ed il Vulnerability Assessment Of Syrian Refugee in Lebanon (VASyR).

Secondo il Lebanon Crisis Response Plan (LCRP) 2015-16, che tiene conto sia del VASyR che del 3RP, l'impatto economico e sociale della crisi in Libano è significativamente

aumentato nel 2014 arrivando a 1,2 milioni di siriani registrati presso l'UNHCR e molti altri rifugiati non registrati. Il LCRP stima che il numero di persone residenti in Libano fosse aumentato del 30% da marzo 2011 con un conseguente aumento di due terzi dei poveri e la disoccupazione libanese raddoppiata. Il LCRP stima che i bambini e giovani, ai tempi di attuazione del Programma, fossero i gruppi più colpiti dalle difficoltà economiche e l'accesso limitato ai servizi essenziali. Il Piano evidenzia anche come il sistema sanitario libanese, l'istruzione e i servizi infrastrutturali fossero sovraccarichi e che per le comunità più vulnerabili, comprese le famiglie sfollate siriane e i profughi palestinesi a lungo termine del Libano, la vita quotidiana fosse sempre più dominata da povertà e debiti, meno pasti cucinati, aumento degli sprechi e inquinamento, lunghe code ai centri sanitari, aule troppo piene, focolai di malattie, calo della qualità dell'acqua e aumento della concorrenza per lavoro.

La figura a fianco (Figura 1) mostra come il LCRP 2015-16 stimasse in circa 3,3 milioni la popolazione in stato di bisogno, in circa 1,5 milioni la popolazione vulnerabile libanese e in altri 1,5 milioni la popolazione rifugiata siriana, oltre a circa 313mila rifugiati palestinesi.

In considerazione di tale situazione il LCRP 2015-16 individua una strategia basata sul passaggio ad un piano umanitario integrato e ad una strategia di stabilizzazione, con ciò intendendo il rafforzamento delle capacità nazionali nell'affrontare la povertà a lungo termine e le tensioni sociali, soddisfacendo anche i bisogni umanitari. Pertanto vengono individuati le seguenti **priorità strategiche**:

- 1) garantire assistenza e protezione umanitaria per il più vulnerabile tra gli sfollati dalla Siria e il libanese più povero;
- 2) rafforzare le capacità nazionali e locali sistemi di erogazione dei servizi per ampliare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici di base;

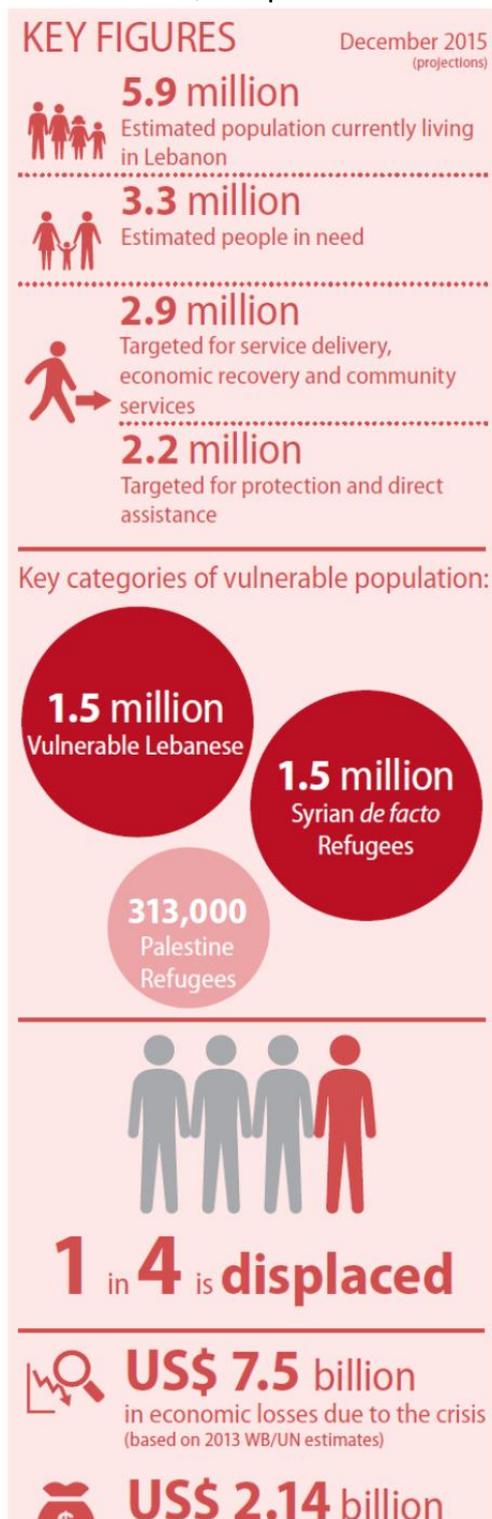


Figura 1 - Fonte LCRP 2015-16

3) rafforzare la stabilità economica, sociale, ambientale e istituzionale del Libano: (i) ampliando le opportunità economiche e di sussistenza a vantaggio delle economie locali e le comunità più vulnerabili; (ii) promuovendo misure di rafforzamento della fiducia all'interno delle comunità e orizzontalmente tra istituzioni per rafforzare le capacità del Libano.

Le risposte che l'intervento umanitario ha cercato di dare a questa crisi pluriennale sono molteplici. Sempre secondo il LCRP, il Libano ha ricevuto dal 2011 circa 8,8 miliardi di dollari per sostenere interventi di aiuto, tra i quali: supporto alle infrastrutture cruciali (acqua, rifiuti, ecc.); iniziative rivolte alle municipalità al fine di supportare *livelihood* e servizi per la comunità; supporto ai centri di salute e agli ospedali; supporto al Governo al fine di aumentare il numero di bambini iscritti alle scuole pubbliche.

Inoltre, ai fini di una visione completa del contesto, occorre infine tenere conto del fatto che, durante il periodo considerato, gli aiuti internazionali sostenuti negli anni hanno favorito la presenza nel Paese di un numero estremamente elevato di attori internazionali, governativi e non. Il numero elevato di agenzie delle Nazioni Unite (a volte in competizione tra esse), la presenza di innumerevoli ONG internazionali e nazionali, in concomitanza con altri fattori, hanno determinato lo sviluppo di una risposta umanitaria globalmente deficitaria di coesione, coordinamento e armonizzazione, come verrà meglio descritto nei prossimi capitoli del rapporto.

Questo quadro, rappresenta sinteticamente il contesto di riferimento nel quale sono stati disegnati gli interventi oggetto di valutazione. Tuttavia, al fine di inquadrare molte delle raccomandazioni espresse nel presente rapporto, di seguito si ritiene utile fornire anche alcuni elementi del contesto attuale.

Il LCRP, 2017- 2021 (2021 Update), conferma che il Libano negli ultimi 10 anni ha conosciuto la crisi umanitaria più grave dei nostri tempi, con il più alto numero di sfollati (*displaced*) pro capite nel mondo. Secondo le stime del Governo del Libano al novembre 2020, il paese ospitava 1,5 milioni di rifugiati Siriani (dei quali circa 879mila registrati al UNHCR) nonché circa 257mila rifugiati Palestinesi, che rappresentano un aumento di circa il 25% della popolazione complessiva del Libano.

L'update, inoltre, conferma le seguenti priorità strategiche:

- assicurare la protezione della popolazione vulnerabile;
- fornire assistenza immediata alla popolazione vulnerabile;
- supportare l'erogazione di servizi attraverso il sistema nazionale;
- rafforzare la stabilità economica, sociale ed ambientale del Libano.

Il conflitto siriano ha contribuito a determinare una pesante crisi economica, ambientale e sociale. Ad esempio, ha comportato la diminuzione dei commerci in transito nel Paese (*trade shock*) e del turismo. Il LCRP stima che tra il 2012 e il 2018 l'effetto marginale del trade shock sul Prodotto Interno Lordo (PIL) sia stato del -2,9%. Questo quadro, già compromesso, è diventato ancora più critico dopo l'esplosione del porto di Beirut nel 2019, con un ulteriore decremento del PIL del -18,6% e una grave ricaduta anche sulle risorse naturali (acqua, aria, terra ed ecosistema). A questo si è aggiunta nel 2020 la drammatica emergenza COVID-19.

In questa situazione, la valuta locale (Lira Libanese) ha perso il suo potere di acquisto di circa l'80%<sup>2</sup> e, come conseguenza, il livello complessivo della povertà è cresciuto enormemente. Il LCRP stima che ad oggi circa il 23,2% della popolazione libanese viva in

---

<sup>2</sup> Fonte: LCRP 2017-2020 (update 2021).

condizioni di estrema povertà e che il 91% dei rifugiati siriani viva con meno di 3,8 dollari al giorno. La malnutrizione è in crescita, come pure il numero di vulnerabili (cfr. Figura 2), tanto che tra le priorità del LCRP per il 2020 e anni successivi c'è la protezione di donne e bambini e il contrasto alla violenza sessuale, a matrimoni che coinvolgono le minorenni e al lavoro minorile, rendendo anche questi ambiti delle priorità strategiche per futuri interventi.

### **3 Obiettivi e utilità della valutazione**

La valutazione si è attenuta fondamentalmente alle indicazioni fornite nei Termini di Riferimento (TdR). In particolare, la valutazione, secondo i TdR, aveva come oggetto il “Programma di risposta alla crisi siriana: assistenza alla popolazione sfollata, rifugiata ed alle comunità ospitanti” e aveva l’obiettivo di evidenziare:

- l’adeguatezza dello strumento del cash assistance e del Cash for Work (CfW);
- l’adeguatezza della strategia settoriale dei programmi umanitari in Libano e il valore aggiunto della cooperazione italiana nell’ottica del nesso tra aiuto umanitario e sviluppo (Humanitarian Development Nexus – HDN)
- l’adeguatezza delle procedure con specifico riferimento all’uso delle Call for proposals per la selezione dei progetti OSC;
- i risultati raggiunti in relazione agli impegni assunti dall’Italia al World Humanitarian Summit (Istanbul 2016) sul Libano e sulla crisi siriana (Round table n. 3 “Leave no one behind”);
- in merito agli aspetti trasversali (gender e disabilità), la coerenza delle iniziative con gli impegni assunti nell’ambito della Call to Actions sulla violenza sessuale nei contesti di emergenza e nella Carta dell’inclusione delle persone con disabilità nell’aiuto umanitario.

Inoltre, sono stati considerati anche i seguenti obiettivi:

- in che misura l’azione della Cooperazione italiana ha influito sulle politiche, le strategie e i programmi nazionali, contribuendo al raggiungimento degli MDGs/SDGs;
- in che modo ed in che misura le iniziative hanno modificato il contesto in una direzione di maggiore equità e giustizia sociale ed hanno influito sulle tematiche trasversali (tra cui diritti umani, uguaglianza di genere, ambiente e disabilità);
- in che misura le attività sono state realizzate in coordinamento con le altre iniziative nel settore all’interno dello stesso Paese e secondo il principio della complementarità;
- gli effetti sinergici sia positivi che negativi tra i vari progetti oggetto della valutazione, al fine di evidenziare eventuali effetti aggiuntivi creatisi grazie al loro operare congiunto;
- il grado di logicità e coerenza del disegno del progetto e la validità complessiva.

Durante la fase di *inception*, a seguito dell’analisi documentale e del primo contatto con i referenti operativi del MAECI e dell’AICS e delle ONG attuarici, sono poi emersi i seguenti aspetti, che contribuiscono a definire ulteriormente gli obiettivi e l’utilità della valutazione.

Innanzitutto, è emerso che gli interventi, e i relativi progetti realizzati nel periodo temporale considerato (2013-2018), hanno assunto un connotato via via sempre più indirizzato al rafforzamento della resilienza, orientandosi quindi ad una prospettiva di sostegno allo sviluppo. Tuttavia, hanno mantenuto la loro natura emergenziale e, quindi, nella loro formulazione non prevedevano una vera e propria strategia di uscita e un piano di sostenibilità se non la consegna delle opere realizzate con il cash for work alle autorità locali

e nazionali. In particolare, secondo le Linee Guida per le iniziative bilaterali di aiuto umanitario dell'AICS (2016):

- l'intervento 10030 rientra negli interventi di "primissima emergenza" (Relief);
- l'intervento 10466 rientra negli interventi di "emergenza" (Recovery and Rehabilitation);
- gli interventi 10248/1, 10248/2, 10671/1 e 10671/2 rientrano negli interventi di "LRRD (Linking Relief and Rehabilitation to Development), che prevedono attività integrate, simultanee e complementari di emergenza e sviluppo".

In secondo luogo in Libano, dal 2013 ad oggi, l'intervento umanitario ha mobilitato una straordinaria quantità di risorse economiche e il coinvolgimento di numerosi soggetti internazionali e locali. Sebbene l'azione umanitaria faccia riferimento ad una strategia di governance nota e ben definita, racchiusa principalmente nel Lebanon Crisis Response Plan, nella realtà dei fatti esiste ancora un elevato grado di frammentazione delle varie strategie di intervento, dovuto alla molteplicità di donatori e di soggetti attuatori.

Parallelamente, la natura stessa dei beneficiari degli interventi, ne rende difficile l'identificazione a causa del fatto che non tutti i rifugiati sono registrati (questione legata prevalentemente – ma non esclusivamente ai costi per il permesso di residenza) e per l'alto tasso di mobilità che li caratterizza.

Questi elementi congiuntamente, rendono misurare l'"impatto" del Programma, così come declinato nei TdR, difficile, in quanto tale impatto potrebbe essere letto solo in termini di effetti nel breve termine, peraltro difficili da misurare a distanza di tanti dalla conclusione degli interventi.

Pare, quindi, significativo orientare la valutazione anche verso questi ulteriori aspetti:

- l'evoluzione nel tempo degli interventi da mera "emergenza" a "sviluppo" (nello specifico, al rafforzamento della resilienza): efficacia, lezioni apprese, ostacoli, best practices;
- la validità delle modalità di attuazione e la loro possibile replicabilità nel futuro (limiti e opportunità).

Pertanto, la valutazione fornisce una risposta sia all'utilità e agli obiettivi indicati come sopra indicato e aggiunge anche una prospettiva ulteriore, focalizzata sui due aspetti appena menzionati, utili per il futuro delle attività della Cooperazione italiana nel Paese e per la programmazione politica dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

## **4 Quadro teorico e metodologico**

La valutazione si è basata sui criteri di valutazione dell'OECD-DAC, vale a dire Rilevanza, Coerenza, Efficacia, Efficienza, Impatto e Sostenibilità, così come descritti nell'offerta tecnica presentata in sede di gara e come meglio indicati nel capitolo successivo.

La raccolta dei dati è stata guidata dalle Domande di Valutazione (DV) di cui alla matrice di valutazione riportata nell'Allegato 2, le quali sono state formulate in funzione dell'utilità e degli obiettivi dell'esercizio valutativo e organizzate secondo i criteri OCSE-DAC.

Il Team di valutazione (ET-Evaluation Team) ha utilizzato un metodo basato principalmente sul Results Based Approach (RBA) che comprende l'analisi di varie fonti informative e di dati derivanti dalla documentazione del Programma, da relazioni di monitoraggio, interviste con le controparti governative e con i beneficiari diretti, sia a livello individuale sia aggregati in focus group e che hanno permesso un'analisi dei risultati raggiunti dal Programma.

I seguenti **strumenti di valutazione** sono stati utilizzati per la raccolta dei dati:

(i) *Analisi della documentazione* (documenti programmatici, documentazione del Programma, rapporti di monitoraggio), con l'obiettivo di analizzare la rilevanza, il disegno e la coerenza del Programma con il quadro strategico dell'intervento umanitario in Libano (vd. Allegato 1 l'elenco delle fonti documentali);

(ii) *Focus Group Discussion (FGD)*: nelle località di attuazione del Programma, sono stati intervistati gruppi di beneficiari, selezionati con l'aiuto delle ONG attuatrici e delle Municipalità al fine di comprendere le percezioni, le convinzioni relative ai risultati ottenuti e il relativo impatto, le migliori pratiche, i fattori che favoriscono o inficiano l'efficacia e il potenziale impatto, la validità delle modalità di attuazione. Nell'individuazione dei partecipanti ai focus group si è tenuto conto, per quanto possibile, dei criteri di rappresentatività delle categorie vulnerabili, considerando che ci sono stati limiti nella reperibilità degli stessi dovuti al tempo intercorso tra l'attuazione del progetto e la valutazione e all'alto grado di mobilità dei beneficiari.

(iii) *Visita alle località di attuazione* per una verifica visiva degli effetti degli interventi a supporto delle infrastrutture e dei servizi di base basandosi su un Protocollo di Visita Standard che includeva per ciascuna area l'elenco dei soggetti da incontrare e gli strumenti da utilizzare, in relazione al tipo di intervento da valutare e i soggetti da intervistare.

(iv) *Interviste semi-strutturate* agli staff delle ONG attuatrici, delle Municipalità coinvolte nel Programma, ai direttori scolastici delle scuole che hanno beneficiato del Programma, agli staff di altre ONG operanti nell'area e ai soggetti della società civile, al fine di comprendere il livello di sinergia tra i vari soggetti. Sono state, infine, intervistate figure chiave delle dinamiche locali eventualmente presenti, quali *shawish* e rappresentanti delle comunità ospitanti;

(v) *Interviste semi-strutturate* alle Autorità nazionali di riferimento (principalmente Ministero dell'Educazione e Ministero degli Affari Sociali), alle agenzie internazionali, ad altri soggetti locali (ad es. la LRD) e della società civile significati (ad es. la Caritas).

Per un quadro di dettaglio e completo delle attività svolte si rinvia all'Allegato 3.

La **raccolta dei dati** durante la visita di campo è stata attuata tenendo conto di questi fattori di contesto della valutazione:

1) la validità dei dati sui rifugiati siriani in Libano, in particolare quelli relativi agli effetti finali/impatti degli interventi, è condizionata dalla difficoltà di raggiungere i beneficiari diretti perché molti vivono in condizioni non-residenziali o di clandestinità e per l'altro tasso di mobilità;

2) i progetti da valutare sono stati attuati diversi anni fa (il primo è iniziato nel 2013) e alcuni di essi erano focalizzati sui interventi di prima emergenza, i cui effetti non possono trovare evidenza oggi;

3) l'investimento umanitario totale nella zona è uno dei più alti mai visti (UNHCR stima in circa 1,5 miliardi di USD l'anno l'ammontare dei fondi stanziati dai donanti per far fronte alla crisi dei rifugiati siriani in Libano), con una grande concentrazione di donatori e di organizzazioni internazionali che operano a livello locale. Tenendo conto che l'investimento complessivo del Programma oggetto della valutazione è di circa 9,5 milioni di Euro, risulta evidente che tale ammontare risulta significativo in termini di impatto ed effetti finali solo se messo in relazione con gli altri interventi presenti nelle zone e nei settori di intervento del Programma.

Questi elementi di contesto hanno indotto il Team di valutazione ad adottare un approccio di raccolta dei dati il più possibile triangolato che mettesse in relazione i dati aggregati resi disponibili dalle agenzie internazionali con i dati a disposizione delle ONG e le interviste con gli stakeholder rilevanti e i beneficiari. L'approccio di della raccolta è stato, quindi, di tipo più qualitativo che quantitativo, non ritenendosi efficace l'utilizzo di indagini basate su campioni statistici, data l'alta mobilità dei rifugiati (chi ha beneficiato del Programma nei primi due o tre anni, potrebbe non essere più nella stessa zona) e la difficoltà della loro individuazione, soprattutto nelle zone urbane o semi-urbane, ove le comunità di rifugiati siriani si sovrappongono e si mescolano con quelle libanesi più vulnerabili.

Gli strumenti di valutazione sono stati, inoltre, adattati alla diversità degli interventi attuati: ad esempio per i progetti che avevano come obiettivo principale la risposta all'emergenza immediata con la distribuzione di beni di prima necessità food e non food, ci si è focalizzati prevalentemente sulla raccolta dei dati relativi alla tempestività di intervento, alla quantità di beneficiari raggiunti nonché al coordinamento con le altre attività di supporto presenti nello stesso momento nell'area.

Per i progetti che avevano come obiettivo il supporto alle municipalità e il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi di base (elettricità, servizi igienico-sanitari, rifiuti, ecc.), nonché per quelli aventi come obiettivo favorire l'accesso all'educazione e un aumento del reddito delle famiglie e delle comunità ospitanti, si è fatto riferimento anche agli attuali rifugiati presenti, anche se non direttamente beneficiari, in quanto si è assunto che potessero avere una diretta percezione sull'effettivo protrarsi degli effetti positivi degli interventi. Inoltre, si è data particolare attenzione a quegli interventi implementati dalle 11 ONG che sono stati seguiti e supportati da interventi susseguiti negli anni nelle stesse località, sia con finanziamenti AICS che di altri donatori.

Complessivamente sono state fatte 17 interviste durante la fase di Report Iniziale. Tutte le interviste preliminari nella fase di Inception sono state condotte da remoto (skype, Zoom, Teams).

Le interviste semi-strutturate agli stakeholder e i FDG sono stati condotti durante la missione di campo nel paese nel periodo 19 ottobre-10 novembre 2021 (vd. Tabella 1), tuttavia, alcune interviste sono state svolte remoto.

Gli strumenti di raccolta dati (format per le interviste semi-strutturate e per i focus group) sono quelli già presentati nel Report Iniziale.

Come previsto in sede di offerta tecnica, la valutazione è stata condotta in **quattro fasi**:

*Fase 1. Desk Analysis*

*Fase 2. Report Iniziale, approvato il 15 ottobre 2021*

*Fase 3. Field visit in Libano, svolta nel periodo 19 ottobre-10 novembre 2021*

*Fase 4. Rapporto di valutazione e workshop finali di presentazione, novembre 2021-gennaio 2022.*

**Tabella 1 - Attività svolte durante la missione di campo**

Activités menées pendant la mission sur le terrain				
Governatorati visitati	5			
Luoghi visitati	16			
Interviste con Autorità locali	10			
Interviste con direttori scolastici	5			
FGD con Beneficiari	9			
Interviste individuali con Beneficiari	3			
Visite alle infrastrutture riqualificate	10			
Riunioni con Staff ONG	11			
Beneficiari ascoltati	60			
		<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	
Beneficiari Siriani		8	13	35%
Beneficiari Libanesi		16	23	65%
		24	36	

I **prodotti** dell'esercizio di valutazione sono i seguenti:

- Rapporto Iniziale;
- Rapporto Finale;
- Summary Report di max 15 pagine;
- workshop di capacity building sulla valutazione (a Beirut);
- workshop di presentazione del draft del rapporto finale (Roma);
- workshop di presentazione del rapporto finale (Beirut);
- due meeting aggiuntivi sono stati svolti a Beirut a conclusione della missione di campo per la restituzione delle principali considerazioni preliminari: uno bilaterale con AICS e Ambasciata e uno con AICS, Ambasciata e soggetti attuatori (11 ONG).

In merito al **coinvolgimento degli stakeholder** sono state sentite le seguenti categorie:

- **Beneficiari diretti:** rifugiati siriani e beneficiari libanesi delle comunità ospitanti, sia uomini che donne.
- **Soggetti attuatori:** le ONG italiane che hanno attuato i progetti (AVSI, CISP, GVC, INTERSOS, OXFAM Italia, CESV, COOPI, CTM, ICU, TdH Italia).
- **Autorità nazionali a livello centrale:** in particolare il Ministero dell'Educatione e dell'Istruzione Superiore libanese (MEHE) e il Ministero degli Affari Sociali (MoSA).
- **Autorità locali,** in particolare le Municipalità che hanno beneficiato degli interventi attuati dal Programma e i Direttori delle scuole, che hanno partecipato alle iniziative di riabilitazione dei complessi scolastici.
- **Agenzie internazionali/strutture di coordinamento:** LHIF, Education Sector Working Group, Livelihoods Sector Working Group, ECHO, FCDO, Expertise France.
- **Società civile:** URDA nella Valle della Beqaa.

Durante tutto l'esercizio valutativo il TV, per il tramite del team leader e del responsabile del contratto di Timesis ha mantenuto un costante contatto con la DGCS a Roma, con l'Ambasciata di Beirut e con AICS Beirut, per informarla sullo stato di avanzamento delle varie fasi. La DGCS è stata direttamente coinvolta nella fase iniziale (incontro di avvio, incontro di presentazione Rapporto Iniziale e sua approvazione) e in quella finale (feedback sul rapporto finale, sua approvazione, workshop a Roma). L'Ambasciata e AICS a Beirut sono state direttamente coinvolte in un meeting iniziale all'avvio della fase di campo e nei due meeting aggiuntivi di restituzione delle principali considerazioni preliminari.

## 5 Presentazione dei risultati

Il Programma oggetto di valutazione<sup>3</sup>, è stato attuato in risposta alla crisi siriana nell'arco temporale che va dal 2013 al 2018 e ha tenuto in considerazione il progressivo deterioramento delle condizioni di vita della popolazione siriana tra la fine del 2012 ed il 2016, che ha comportato all'inizio la necessità di interventi di emergenza pura (distribuzione di beni di prima necessità) e progressivamente interventi a supporto di bisogni più articolati e complessi (aumento del reddito, servizi educativi, miglioramento delle infrastrutture per servizi di base), non risolvibili con meri interventi di risposta all'emergenza. Questi bisogni, hanno determinato, in alcune zone, anche un progressivo aumento delle tensioni sociali tra le comunità libanesi ospitanti e i rifugiati siriani, dovute sia alla crescente competizione lavorativa in alcuni segmenti di mercato (agricoltura, costruzioni, vendita al dettaglio) sia ad un globale aumento del costo delle abitazioni e dei prezzi dei beni di prima necessità che si ripercuote su tutta la popolazione.

Per rispondere alle priorità indicate nel LCRP 2015-16, la formulazione del Programma aveva come obiettivo quello di fornire, da un lato, l'aiuto umanitario ai rifugiati siriani in Libano con particolare attenzione alle fasce più vulnerabili (tra cui bambini, donne ed anziani) e, dall'altro, rafforzare la resilienza della stessa popolazione attraverso la promozione di progetti ad alta intensità di manodopera finalizzati alla creazione di opportunità di reddito, nell'ottica di favorire l'economia locale e la coesione sociale tra la popolazione libanese ed i rifugiati siriani.

I sei interventi oggetto di valutazione sono stati finanziati con un ammontare complessivo di Euro 8.520.000 e ciascuno di essi si è articolato in diversi progetti, alcuni attuati mediante la "modalità diretta", altri attraverso la "modalità ONG". Complessivamente sono 11 le ONG che sono state chiamate ad attuare i vari interventi e gli interventi attuati possono essere raggruppati nei seguenti ambiti:

- (i) Protezione dei rifugiati e sfollati (AID 10030);
- (ii) Educazione (AID 10466);
- (iii) Livelihoods and Social stability (AID 10248/1, AID 10248/2, AID 10671/1, AID 10671/2).

Si veda la Tabella 2 che sintetizza le caratteristiche principali degli interventi e relativi progetti.

Il Programma, nel suo complesso, sembra basarsi su una logica di intervento che tiene conto dell'evoluzione dei bisogni di assistenza e di aiuto che si sono progressivamente concretizzati con la crescente stabilizzazione-radicamento dei profughi sia nei campi

---

<sup>3</sup> Il "Programma di risposta alla crisi siriana: assistenza alla popolazione sfollata, rifugiata ed alle comunità ospitanti" include 7 interventi: AID 10030-1, 10030-2, 10248-1, 10248-2, 10466, 10671-1 e 10671-2, tuttavia l'intervento AID 10030/2 non è stato incluso nell'ambito della valutazione, come da indicazione nei TdR.

informali che nelle realtà urbane, anche in allineamento con le priorità individuate dal Regional Refugees and Resilience Plan e dal Lebanon Crisis Response Plan.

I progetti interessati dal Programma sono, infatti, partiti fornendo inizialmente una risposta immediata all'emergenza, individuando quindi azioni mirate al soddisfacimento di bisogni di base (alimentari e sanitari), per passare ad una risposta che, pur rimanendo nell'ambito dell'emergenza umanitaria, ha cercato di affrontare i bisogni via via più complessi che si sono manifestati per i profughi e le comunità libanesi e includendo, nel tempo, non solo i rifugiati siriani ma anche le Municipalità, quali soggetti da rafforzare per migliorare l'accesso e la diffusione dei servizi di base, nonché le scuole e i cittadini libanesi con un alto indice di vulnerabilità socio-economica.

Il Programma, a partire dal 2013, si è inizialmente focalizzato sulla situazione di emergenza (AID 1030) con la distribuzione di beni di prima necessità (*No-Food Items* e *Food Items*), nonché sulla realizzazione di azioni finalizzate al miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie (distribuzione di kit igienici, realizzazione di opere civili, quali latrine, pannelli solari, ecc. e azioni di sensibilizzazione) e alla fornitura di materiale e strutture idraulico (pozzi, pompe, ecc.).

Due successivi interventi, iniziati rispettivamente nel 2014 e nel 2015 (AID 10248/1 e 2), si sono invece focalizzati su iniziative volte ad aumentare il reddito (*cash for work*) e l'accesso ai servizi di base, nonché al sostegno alle autorità locali (miglioramento dei servizi pubblici locali, quali la gestione dei rifiuti, riabilitazione di strutture pubbliche, opere di miglioramento della rete di drenaggio stradale e della rete fognaria, formazione agli staff delle municipalità sulla gestione di progetto e la selezione dei beneficiari, ecc.).

Un quarto intervento (AID 10466), a partire da ottobre 2015, ha poi cercato di migliorare la qualità delle attività educative formali e non formali, di adeguare le strutture e gli spazi utilizzati per l'educazione, attraverso la riabilitazione di 18 scuole e l'equipaggiamento di altre 8.

Infine, al fine di ridurre la crescente tensione sociale tra comunità libanesi ospitanti e profughi siriani, un quinto e sesto intervento (AID 10671/1 e 2), a partire dal giugno 2017, sono intervenuti per accrescere le capacità delle Municipalità libanesi nella fornitura dei servizi e nel supporto alle comunità libanesi e siriane più vulnerabili, sia attraverso un miglioramento dell'accesso ai servizi pubblici che con un aumento del reddito disponibile attraverso attività di impiego temporaneo (*rapid employment initiatives*).

I progetti hanno supportato interventi infrastrutturali pubblici realizzati con forme di *cash for work* e di lavoro temporaneo, coinvolgendo anche le comunità, cercando quindi di raggiungere il duplice obiettivo di rafforzare la capacità di risposta delle Municipalità e di aumentare le opportunità di reddito dei rifugiati e delle comunità ospitanti. Inoltre, il sesto progetto, nello specifico, ha contribuito al risultato 3 del Lebanon Crisis Response Plan relativo alla creazione di occupazione nelle zone vulnerabili attraverso investimenti in infrastrutture pubbliche e interventi di riqualificazione ambientale, nonché al risultato 1, volto ad aumentare le capacità delle Municipalità di gestire le tensioni sociali attraverso la realizzazione di progetti a sostegno dei servizi municipali.

Al momento della valutazione tutti gli interventi risultano conclusi e i rapporti finali approvati.

**Tabella 2 - Sintesi degli interventi oggetto di valutazione e relativi progetti (fonti: Piani Operativi Generali e Rapporti Finali degli interventi)**

Intervento	Obiettivi	Modalità di attuazione	Località di attuazione	Ammontare
AID 10030/1	<p><b>OG:</b> Contribuire al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione sfollata in Siria, della popolazione siriana rifugiata e delle fasce più povere della popolazione in Libano.</p> <p><b>OS:</b> Fornire assistenza ed aiuto umanitario alla popolazione siriana sfollata in Siria e ai rifugiati siriani in Libano attraverso interventi che migliorino i loro redditi e l'accesso ai servizi essenziali, in particolare a quelli sanitari, igienici ed educativi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione Diretta</li> <li>OSC: AVSI, CISP, GVC, INTERSOS, OXFAM Italia,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Nord Libano:</i> Wadi Khaled (Akkar)</li> <li><i>Beeqa:</i> Hermel, Baalbeck, Bar Elias</li> <li><i>Monte Libano:</i> Baysoour</li> <li><i>Beirut:</i> campo palestinese Burj al Barajneh, Jnah</li> <li><i>Sud Libano:</i> Chabaa, Mais el Jabal, Kharayeb</li> </ul>	<p>Euro 1.500.000,00</p> <p>(di cui costi di gestione e monitoraggio €150.000)</p>
AID 10248/1 AID 10248/2	<p><b>OG:</b> Rafforzare la resilienza delle comunità siriane e libanesi nel fronteggiare le conseguenze della crisi siriana.</p> <p><b>OS:</b> Migliorare le condizioni di vita delle popolazioni siriane rifugiate e delle comunità libanesi ospitanti attraverso interventi che mirino ad aumentare il reddito, l'accesso ai servizi di base e il sostegno alle Autorità locali.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione diretta</li> <li>OSC: AVSI, CESVI, COOPI, CTM, OXFAM Italia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Nord Libano:</i> Tripoli e Beddawi</li> <li><i>Beeqa:</i> Ghazze e Karoun</li> <li><i>Monte Libano:</i> Eklim al Kharroub sud</li> <li><i>Sud Libano:</i> Ebl El Saqi</li> </ul>	<p>Euro 2.000.000</p> <p>(di cui costi di gestione e monitoraggio €200.000)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>OSC: ARCS, GVC, ICU, INTERSOS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Beeqa:</i> Zahale, Saadnayef, Al Qasr, Hermel, Moidal Anjar, Al Bireh, Labwe e Al Fikha</li> </ul>	<p>Euro 1.320.000</p> <p>(di cui costi di gestione e monitoraggio €74.553)</p>

AID 10466	<p><b>OG:</b> Migliorare l'accesso al sistema educativo pubblico per garantire formazione scolastica con uguali opportunità alla popolazione vittima della crisi siriana residente in Libano.</p> <p><b>OS:</b> Incrementare il numero di bambini e ragazzi che utilizzano il sistema educativo pubblico e migliorare la qualità delle attività educative formali e non formali, delle strutture e degli spazi utilizzati per l'educazione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC: COOPI, TDH Italia, ICU, INTERSOS, OXFAM Italia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nord Libano:</i> Tripoli e Beddawi</li> <li>• <i>Beeqa:</i> Zahle, Rashaya e Ghazze</li> <li>• <i>Monte Libano:</i> Sahl Aalma, Sed Al Bochriyi, Aramoun</li> <li>• <i>Sud Libano:</i> El Qlaile Kfar Fila, Jbaa Kfar, Roummane, Nabatieh</li> </ul>	<p>Euro 1.000.000</p> <p>(di cui costi di gestione e monitoraggio €100.000)</p>
AID 10671/1	<p><b>OG:</b> Contribuire al rafforzamento della resilienza delle comunità locali e della capacità gestionali delle Municipalità libanesi per far fronte alle conseguenze della crisi siriana.</p> <p><b>OS:</b> Migliorare le capacità delle Municipalità libanesi di fornire servizi e supporto alle comunità libanesi e siriane più vulnerabili.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione diretta</li> <li>• OSC: COOPI, GVC, INTERSOS, OXFAM Italia, TDH Italia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nord Libano:</i> Tripoli, Beddawi, Kalamoun</li> <li>• <i>Beeqa:</i> Hermel, Qaa, Al Ain, Bar Elias, Rashaya (Jeeb Jennine), Zahle (Maidal Anjar, Terbor)</li> <li>• <i>Monte Libano:</i> Shahhar</li> <li>• <i>Sud Libano</i></li> </ul>	<p>Euro 2.000.000</p> <p>(di cui costi di gestione e monitoraggio €200.000)</p>
AID 10671/2	<p><b>OG:</b> Contribuire a mitigare gli effetti destabilizzanti della crisi siriana e rispondere efficacemente ai bisogni dei rifugiati siriani e della popolazione ospitante in Libano.</p> <p><b>OS:</b> Rafforzare le capacità delle municipalità di mitigare le tensioni sociali e prevenire i conflitti tra la popolazione locale e i rifugiati siriani attraverso maggiori opportunità di impiego e di generazione di reddito per le fasce più vulnerabili di rifugiati siriani e popolazione ospitante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AVSI, CTM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Beeqa:</i> Rashaya</li> <li>• <i>Sud Libano:</i> Nabatieh</li> </ul>	<p>Euro 700.000</p> <p>(di cui costi di gestione e monitoraggio €202,82)</p>

Il Programma si inserisce in un quadro complessivo di intervento della cooperazione italiana nei seguenti ambiti<sup>4</sup>:

A) Canale multilaterale, per complessivi 34,8milioni di Euro:

1. Contributi a ICRC (International Committee of Red Cross)
2. Contributi a ILO (International Labour Organisation)
3. Contributi a IOM (International Organisation for Migration)
4. Contributi a UNDP (United Nation Development Programme)
5. Contributi a UNHCR (United Nation High Commissioner for Refugees)
6. Contributi a UNICEF (United Nation Children Fund)
7. Contributi a UNRWA (United Nations Relief and Works Agency)
8. Contributi al PAM (Programma Alimentare Mondiale)

B) Canale bilaterale, per complessivi 6,6milioni di Euro:

1. Dalla vulnerabilità alla resilienza: interventi per migliorare le condizioni di vita dei rifugiati siriani e della popolazione ospitante in Libano e Giordania (AID 10805), attività realizzate nel 2017 e 2018 dalle ONG ARCS, AVSI, GVC, TdH e ICU.
2. TUTTI A SCUOLA. Accesso ai servizi scolastici per i minori in età scolare in Libano e Giordania (AID 10804), attività realizzate nel periodo 2018 - 2020 dalle ONG ARCS, AVSI, GVC, TdH, ICU, COOPI, ARCS, UPP.

La presentazione dei risultati segue **l'ordine delle domande di valutazione (DV), organizzate per criterio di valutazione**, secondo quanto previsto dai TdR.

## 5.1 Pertinenza e disegno

DV 1. Il Programma è coerente con le politiche e le strategie di intervento internazionale nella regione e il Lebanon Crisis Response Plan?

### 5.1.1 *Analisi dei quadri politici, strategici e operativi*

Il Programma fa specifico riferimento alla Programmazione Triennale Italiana (2016-2018), alla Good Humanitarian Donorship Initiative, al Consenso europeo in materia di aiuto umanitario del 2007, all'approccio dell'UE alla resilienza (2014), agli Orientamenti italiani per l'aiuto umanitario (2012-2015), alle Linee Guida per l'uguaglianza di genere e Empowerment delle donne (2010), al Vertice umanitario mondiale di Istanbul 2016, al LCRP e ai settori Livelihood and Social Stability e ai gruppi di lavoro, la RACE Initiative.

#### a) Quadro internazionale

Il **documento triennale di programmazione e pianificazione 2016-2018** fornisce il quadro strategico e normativo per gli interventi dell'AICS nella crisi siriana e in Libano. Il documento elenca le linee guida e i requisiti derivanti dagli sforzi e dagli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale. Nel capitolo "*Aiuti umanitari, la prima priorità*" (pag. 24) il documento afferma, relativamente al contributo italiano: "*per quanto riguarda l'efficacia degli aiuti umanitari, sarà rafforzata la partecipazione italiana ai meccanismi di coordinamento delle Nazioni Unite e dell'UE, che rappresentano l'attuazione concreta degli impegni derivanti dall'approvazione del **Consenso europeo in materia di aiuto umanitario del dicembre***

<sup>4</sup> Fonte: documento interno "Iniziativa di assistenza umanitaria" fornito da AICS Beirut.

2007 e **degli Orientamenti italiani 2012-2015 sul buon donatore umanitario**<sup>5</sup>, aggiornandoli e monitorandone l'attuazione. In linea con gli obiettivi del **Vertice Umanitario Mondiale**, il nostro contributo "mira a rispettare i principi umanitari e a rafforzare l'efficacia degli aiuti forniti attraverso una maggiore responsabilizzazione, **adottando un approccio basato sui risultati** e ricorrendo all'innovazione tecnologica al fine di rafforzare i sistemi di prevenzione, mitigazione e risposta al rischio di catastrofi".

Il Programma in esame sembra essere fortemente strutturato intorno ai principi e agli impegni menzionati nella politica di programmazione e richiamati sistematicamente anche in tutti gli interventi valutati (AID). Ad esempio, gli **Orientamenti italiani per gli aiuti umanitari**<sup>6</sup> (2012-2015) e il **Consenso umanitario dell'UE**<sup>7</sup> richiedono che *l'assistenza umanitaria sia imparziale e basata esclusivamente sui bisogni piuttosto che sullo status e sulla cittadinanza*. Anche la **Good Humanitarian Donorship Initiative** sottolinea il rispetto dei principi umanitari e l'obbligo di stanziare finanziamenti umanitari in proporzione alle esigenze e sulla base di valutazioni dei bisogni (imparzialità). I progetti di sostentamento (Cash for Work-CfW) parte del Programma adottano in gran parte un approccio di targeting basato sui bisogni e sulla vulnerabilità socio-economica. Tuttavia, questi progetti includono anche una quota per i cittadini libanesi (che raggiunge fino al 50% del numero totale di beneficiari), che mina il principio di imparzialità poiché i rifugiati siriani esclusi erano, molto probabilmente, più vulnerabili dei beneficiari libanesi selezionati.

L'**approccio dell'UE alla resilienza**<sup>8</sup> sottolinea la necessità di un *approccio globale attraverso interventi integrati e multisettoriali, basati sull'analisi delle vulnerabilità, con una solida integrazione della protezione e con sforzi reali in termini di inclusione e partecipazione dei beneficiari*. Il Programma, in fase di disegno (Bandi AICS e documenti interni degli AID), richiama la necessità di un approccio globale e della costruzione di collegamenti e sinergie solidi con altri programmi e progetti a più lungo termine attuati da diverse agenzie, anche a livello (bi)multilaterale. Tuttavia, i documenti dei progetti e le evidenze raccolte durante il lavoro sul campo indicano che le azioni attuate dalle diverse ONG (e anche quelle di "gestione diretta") sono state progettate e implementate adottando un approccio umanitario di emergenza con interventi verticali e non sinergici. I progetti Cash for Work sono risultati in gran parte scollegati da altri programmi o opportunità di sussistenza, reddito o formazione (income generating opportunities, trainings, etc.), di fatto compromettendone il potenziale impatto e la sostenibilità. Anche *i progetti di istruzione* (AID10466) sembrano avere un approccio verticale con carenze di collegamenti e sinergie livello operativo tra diverse agenzie o programmi.

Il **Vertice Umanitario Mondiale 2016**<sup>9</sup> e in particolare gli impegni assunti dall'Italia nell'ambito della *Tavola Rotonda n. 3*, forniscono anche forti giustificazioni per l'approccio strategico adottato dal Programma: "*L'Italia [...] condivide pienamente la proposta di porre la dignità delle persone colpite al centro dell'azione umanitaria. In questo contesto, concentreremo i nostri progetti umanitari – ove possibile – sulla resilienza e l'autosufficienza degli sfollati interni e dei rifugiati, utilizzando lo strumento cash-for-work*". Inoltre, nell'ambito dell'impegno fondamentale n. 3, "*l'Italia si impegna a promuovere*

---

<sup>5</sup> <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

<sup>6</sup> [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2020/02/Guidelines-for-humanitarian-aid-GHA\\_EN.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2020/02/Guidelines-for-humanitarian-aid-GHA_EN.pdf)

<sup>7</sup> Consenso umanitario dell'UE, CE 2007, [https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus\\_en](https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_en)

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience\\_africa\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_africa_en.pdf)

<sup>9</sup> Vertice Umanitario Mondiale, Istanbul 2016 <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/06/Gli-impegni-italiani-a-Istanbul.pdf>

*l'autosufficienza e la resilienza delle comunità ospitanti, come parte di un approccio globale e integrato".*

L'utilizzo del Cash for Work per il raggiungimento della resilienza e dell'autosufficienza è chiaramente giustificato dagli impegni assunti dall'Italia a Istanbul nel 2016. Tuttavia, come descritto nella prossima sezione (5.1.2 Cash for Work e 5.1.4 Partnership e meccanismi di attuazione), il CfW è una modalità di assistenza complessa e controversa che richiede prerequisiti e pre-condizioni *specifiche* per raggiungere i risultati attesi.

#### b) Quadro nazionale

Il quadro strategico e operativo libanese e a livello regionale, del Programma in esame, è fornito rispettivamente dal **LCRP** e dal **3RP**. Gli interventi (AID10248/1-2 e AID10671/1-2) sono saldamente ancorati al Risultato Strategico n. 1 e allo specifico Output n. 3 del settore Livelihood, che afferma che *"La creazione di posti di lavoro è favorita in aree vulnerabili mediante investimenti a forte intensità di manodopera per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e interventi per la tutela ambientale"*. Anche l'intervento AID10466 è fortemente ancorato alla strategia RACE nell'ambito del LCRP.

Il **settore Livelihood nel LCRP 2015-2016** fornisce indicazioni chiare su come progettare un progetto/programma di Livelihood nell'ambito del LCRP. Sottolinea, ad esempio, la necessità di collegare i progetti di sostentamento e di sicurezza alimentare con il settore della protezione e, in particolare, con la task force Sexual and Gender-Based Violence (SGBV), al fine di rispondere adeguatamente alle esigenze delle donne a rischio. Nel complesso, un programma di sostentamento ai rifugiati in una crisi protratta, in particolare se progettato intorno alla modalità del CfW, richiede un forte *coordinamento, sinergie con iniziative di sostentamento a lungo termine* (formazione professionale, inclusione del settore privato, ecc.) e una *solida integrazione della protezione*. Questi elementi sono in qualche modo assenti nella concezione degli interventi e dei progetti specifici attuati dalle diverse ONG. Da notare che solo due ONG partner appaiono essere partner attivi del settore Livelihood e fino al 2017 sembrano essere per lo più le uniche a partecipare alle riunioni di settore a livello centrale<sup>10</sup>.

Il **LCRP 2015-16** e il Settore della Stabilità Sociale (Social Stability Sector) forniscono una guida strategica e operativa per gli interventi di stabilità sociale volti a rafforzare la coesione. Gli orientamenti del settore della stabilità sociale sottolineano l'importanza di integrare a) protezione, b) mezzi di sussistenza, c) lavoro intersettoriale, d) analisi dei conflitti, genere ed età in tutti i progetti di stabilità sociale. Il team di valutazione non ha riscontrato evidenze che tali requisiti siano stati presi in considerazione con coerenza negli interventi valutati. Da notare che solo due delle ONG che attuano il Programma sono elencate come "partner" nel settore della stabilità sociale e hanno partecipato (in modo non continuativo nel tempo)<sup>11</sup> alle riunioni del gruppo di lavoro sulla stabilità sociale a livello centrale (dal 2014 al 2018)<sup>12</sup>. Mentre l'AICS e alcuni dei suoi partner hanno garantito la partecipazione al gruppo di lavoro Livelihood (a partire dal 2017), il legame con il settore della Stabilità Sociale (Social Stability)

---

<sup>10</sup> Si noti che alcuni partner segnalano il loro impegno a livello regionale piuttosto che a livello centrale; mentre il TV ha potuto verificare la partecipazione attiva dei partner a livello centrale grazie ai documenti resi disponibili online, lo stesso esercizio di verifica non è stato possibile a livello locale.

<sup>11</sup> I verbali delle riunioni del gruppo di lavoro sulla stabilità sociale sono disponibili online:

[https://data2.unhcr.org/en/search?type %5B0%5D=document&working\\_group=25&sector\\_json=%7B%220%22:%20%220%22%7D&sector=0&page=49](https://data2.unhcr.org/en/search?type %5B0%5D=document&working_group=25&sector_json=%7B%220%22:%20%220%22%7D&sector=0&page=49)

<sup>12</sup> Si noti che alcuni partner segnalano il loro impegno a livello regionale piuttosto che a livello centrale; mentre il TV potrebbe verificare la partecipazione attiva dei partner a livello centrale grazie ai documenti resi disponibili online, lo stesso esercizio di verifica non potrebbe essere condotto a livello locale.

non è stato stabilito in modo coerente, con un conseguente flebile allineamento con la linee-guida strategiche fornite nella sezione stabilità sociale del LCRP (e un isolamento di fatto dalle altre iniziative di stabilità sociale esistenti).

Il disegno dell'**Intervento AID10466** (Istruzione) sembra essere molto coerente con la risposta globale internazionale, in quanto si allinea pienamente alla strategia RACE in coordinamento con altri stakeholder. Tuttavia, a livello operativo, il team di valutazione non ha trovato prove di sforzi di coordinamento solidi e sistematici tra i partner. In Libano l'istruzione è una questione complessa e multidimensionale che richiede approcci integrati, multisettoriali e multilaterali. Mentre il coordinamento degli stakeholder è stato assicurato a livello di coordinamento centrale a Beirut (MEHE, UNICEF e RACE), vi sono poche evidenze di sforzi autentici di coordinamento a livello operativo (nelle località di attuazione). I progetti attuati nell'ambito di questo intervento sembrano essere concepiti secondo un approccio verticale e isolato. Ad esempio, l'elenco delle scuole e delle località è stato fornito dal MEHE e l'insieme delle attività è stato preventivamente definito dall'AICS, lasciando poco spazio alle ONG partner per l'adozione di un approccio inclusivo e partecipativo basato sui bisogni. Vi sono poche evidenze di effettive sinergie con altri programmi, progetti o attività attuati nelle località di attuazione dell'intervento visitate. La maggior parte delle scuole ristrutturata che sono state visitate dal team di valutazione, non erano note alla ONG partner prima dei lavori di ristrutturazione (le ONG partner non lavoravano precedentemente nello stesso luogo). Allo stesso modo, nella maggior parte dei casi e una volta terminati i progetti, le ONG partner non avevano altri progetti o attività di follow-up nella stessa località, costringendole a chiudere il loro intervento nelle comunità selezionate. Il disegno della componente "Istruzione" del Programma non sembra adeguato a incentivare vere sinergie tra settori e attività e un solido coordinamento tra diversi progetti e agenzie.

### c) I Bandi AICS Libano

L'AICS non dispone di un documento di strategia nazionale per il Libano e il legame tra il quadro normativo internazionale e nazionale e il Programma eseguito è assicurato dai Bandi AICS. Nei paragrafi precedenti si è individuata una serie di incongruenze tra, da una parte, il quadro politico previsto e, dall'altra, i progetti attuati. I paragrafi seguenti forniscono una panoramica dei requisiti chiave e degli orientamenti forniti dall'AICS nei suoi bandi e cercano di valutare l'adeguatezza e la pertinenza del loro disegno.

- In tutti e 6 gli interventi si richiede espressamente l'integrazione delle *questioni di genere, la protezione dei minori, le disabilità e i cambiamenti climatici*;
- I requisiti di *coordinamento e sinergie* non sono uniformi tra i diversi AID. Ad esempio, l'AID10248/1-2 e l'AID10466 richiedono chiaramente che i partner costruiscano collegamenti e sinergie con altre agenzie e programmi presenti nella località di attuazione. L'AID10671/1-2 non richiede esplicitamente tali sforzi di coordinamento e si concentra, invece, sul coordinamento specifico con le Municipalità. Tutte le Iniziative indicano che la UTL/AICS Beirut è responsabile del *coordinamento* del Programma.
- *M&E*: i Bandi AICS non indicano esplicitamente requisiti specifici di MEAL (monitoraggio, valutazione e formazione). Fa eccezione il Bando AID10248/1-2<sup>13</sup>, che richiede espressamente un approccio orientato ai risultati con indicatori in grado di misurare l'impatto dei progetti. Mentre le ONG partner sembrano avere una responsabilità di "supervisione", UTL/AICS Beirut è formalmente responsabile delle attività di monitoraggio.
- *Inclusività, partecipazione e responsabilità nei confronti della popolazione colpita (AAP)*: i Bandi richiedono la partecipazione diretta e l'inclusione dei beneficiari su diversi livelli.

---

<sup>13</sup> Bando AID10248, pagina 19

Ad esempio, l'AID10466 richiede esplicitamente il coinvolgimento diretto delle autorità scolastiche, mentre l'AID10671/1-2 prevede la partecipazione attiva e il feedback costante dei beneficiari. Tuttavia, i documenti del Programma non presentano evidenze di un approccio coerente, in tal senso, da parte dei partner. Salvo alcune eccezioni, i partner non disponevano di meccanismi di accountability: alcuni dei beneficiari intervistati hanno espresso evidenti difficoltà ad accedere alle informazioni o ad un meccanismo di reclamo. L'AID10248/1-2 raccomanda specificamente che i cittadini libanesi (e non i siriani) siano selezionati per la posizione di team leader del team di cash for work.<sup>14</sup> Allo stesso tempo, il rapporto finale di INTERSOS (del progetto facente parte dello stesso Intervento) afferma che mentre le Municipalità e i beneficiari libanesi hanno insistito per avere team leader libanesi, il partner è riuscito a sensibilizzare e convincere tutte le parti interessate che i rifugiati siriani avrebbero potuto effettivamente coprire anche la posizione di team leader, nonostante la loro resistenza iniziale<sup>15</sup>. Questo esempio evidenzia la necessità di un'analisi dei rischi solida, contestualizzata e consolidata durante l'attuazione degli interventi di stabilità sociale.

DV 2. Lo strumento del Cash Assistance/Cash for Work è stato adeguato a rafforzare le capacità di reddito dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti?

### 5.1.2 Cash for work e coerenza della strategia

Il Cash for work (CfW) è una modalità che si inserisce nella più ampia categoria del Cash Based Transfers (CBT) che include buoni, sussidi non condizionali in denaro, sussidi multifunzionali e non condizionali in denaro (*multipurpose cash assistance-MPCA*), ecc.; il CfW, quindi, dovrebbe essere considerato uno strumento piuttosto che un approccio strategico che di fatto migliora la resilienza e l'autosufficienza dei beneficiari. Il CfW ha il potenziale per (contribuire a) fornire tali risultati, ma non è sempre la modalità più appropriata per raggiungere diversi obiettivi strategici. Infatti, gli approcci di CfW possono essere altamente controversi. Una critica è che non sono in grado di contribuire ad alleviare le situazioni precarie in modo duraturo e potrebbero addirittura partecipare alla cristallizzazione dello status quo. Inoltre, se le misure di CfW non sono adeguatamente pianificate, si corre il *rischio di alimentare nuovi conflitti* (ad esempio, tra i rifugiati e la popolazione locale). Inoltre, potrebbero dare origine a nuove dipendenze tra la popolazione e i donatori, e le infrastrutture pubbliche che sono state costruite potrebbero successivamente rivelarsi non particolarmente sostenibili né efficaci in termini di costi. In conclusione, se progettati "correttamente", i programmi di CfW possono essere adottati con profitto in molti contesti fragili a fini di stabilizzazione. *La progettazione dell'azione è fondamentale al raggiungimento degli obiettivi scelti.*<sup>16</sup>

La scelta della modalità di CBT è estremamente sensibile al contesto e ciascuna delle diverse modalità CBT può effettivamente proteggere la dignità e migliorare la resilienza dei

<sup>14</sup> AID10248, pagina 10: "si dovrà inoltre prevedere un caposquadra specializzato per ogni gruppo di lavoratori, che dovrà assicurare la gestione della sua squadra e la corretta supervisione del lavoro, oltre a svolgere una funzione di facilitatore e mediatore con la comunità e le autorità libanesi. Per tale tipo di incarico si raccomanda l'assunzione di personale libanese".

<sup>15</sup> ES/10248/A010

<sup>16</sup> *Pro e Contro delle misure di Cash-for-Work in contesti di crisi e sfollamento forzato*, KfW 2021 [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2021\\_02\\_19\\_EK\\_Cash-for-Work\\_EN.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2021_02_19_EK_Cash-for-Work_EN.pdf)

beneficiari, ma può anche “nuocere”<sup>17</sup> se gli interventi non sono adeguatamente progettati e contestualizzati. I progetti CBT richiedono un’analisi approfondita dei benefici e dei rischi associati a ciascuna modalità all’interno di un quadro strategico chiaro e solido che chiarisca gli obiettivi, i risultati attesi e garantisca un adeguato quadro di monitoraggio, apprendimento e responsabilità.

I diversi interventi del Programma in esame che si avvalgono dello strumento di CfW hanno obiettivi generali e specifici (OS) comparabili ma non *uguali*, vedi Tabella 2. Il primo OS dell’intervento di CfW (10248/01) mira espressamente e chiaramente a rafforzare la resilienza dei rifugiati siriani e delle comunità di accoglienza libanesi. Il secondo OS (10248/02) riguarda le “condizioni di vita” considerate come vulnerabilità socio-economiche, ma aggiunge espressamente che questo obiettivo sarà raggiunto attraverso attività di sostegno al reddito, un migliore accesso ai servizi e *il sostegno alle autorità locali*. Questo secondo intervento restringe di fatto l’ambito operativo del progetto, escludendo modalità che potrebbero essere potenzialmente più appropriate per il raggiungimento dell’obiettivo stesso. Il terzo OS dell’intervento di CfW (10671/01) modifica significativamente il target principale delle iniziative, spostandolo dalle vulnerabilità e dal benessere dei beneficiari alle capacità delle Municipalità interessate. Il quarto OS dell’intervento (10671/02) mantiene l’attenzione sulle Municipalità, e la rafforza ulteriormente aggiungendo che i principali risultati attesi di questi investimenti sono *il rafforzamento delle [loro] capacità [...] di mitigare e prevenire le tensioni sociali tra rifugiati e comunità ospitanti*.

Gli OS del Programma presentano un passaggio strategico dal benessere socio-economico e dalle condizioni di vita dei beneficiari alle capacità delle autorità locali di mitigare e prevenire i conflitti sociali e quindi garantire la coesione sociale. Lo stesso cambiamento strategico si osserva negli OG, con un focus iniziale sulla vulnerabilità socio-economica dei beneficiari (resilienza) che si sposta sulle capacità delle Municipalità in termini di stabilità e coesione sociale. Il LCRP fornisce sufficiente flessibilità operativa per giustificare tutti gli obiettivi specifici elencati nelle 4 iniziative di CfW menzionate. Mentre le scelte strategiche dell’AICS per ridefinire gli OS in linea col contesto in evoluzione rimangono solide e giustificate nell’ambito dei suoi impegni internazionali e nazionali, il disegno degli interventi citati non riflette le mutate priorità strategiche e mantiene virtualmente lo stesso approccio invariato, che sembra essere inadeguato a raggiungere tutti gli obiettivi previsti.

In effetti, i progetti e i programmi che mirano a diversi obiettivi specifici (vulnerabilità dei beneficiari rispetto alle capacità dei Comuni di affrontare la stabilità sociale) dovrebbero avere approcci diversi e utilizzare tempistiche, partner, modalità e strumenti diversi. Ad esempio, l’UE in Libano (DG ECHO) affronta i bisogni di base dei rifugiati attraverso i sussidi multifunzionali e non condizionali in denaro (MPCA). Allo stesso tempo, e con altri flussi di finanziamento (EUTF Madad), l’UE affronta la questione delle capacità nazionali e locali attraverso una combinazione di partner e approcci istituzionali e non allarga la sua popolazione-target alle comunità libanesi ospitanti. L’UE si avvale anche dello *strumento di contributo alla stabilità e alla pace* (Instrument contributing to Stability and Peace-IcSP)<sup>18</sup> espressamente concepito a fini della stabilizzazione. Questi diversi canali di assistenza si avvalgono di diversi approcci, flussi di fondi, scadenze, modalità e strumenti, che sono contestualizzati e progettati in linea con gli obiettivi politici e strategici dell’UE. I progetti

---

<sup>17</sup> *Employment Intensive Programmes in Lebanon – Guidelines*, OIL, MOSA, MOL, ottobre 2020, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_757447.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_757447.pdf)

<sup>18</sup>[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/db\\_2021\\_programme\\_statement\\_instrument\\_contributing\\_to\\_stability\\_and\\_peace.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_instrument_contributing_to_stability_and_peace.pdf)

umanitari e di stabilizzazione richiedono diversi tipi di partner, capacità, tempi, approcci, progetti e flussi di finanziamento.

Il ricorso al Cash for Work, e un approccio e un disegno sostanzialmente invariati per i 4 interventi, non sembrano prendere pienamente in considerazione i diversi requisiti operativi che ciascuno dei vari OS richiede. Ad esempio, i progetti di coesione sociale e di stabilizzazione richiedono una solida analisi dei rischi da effettuare prima, durante e dopo l'intervento al fine di identificare minacce e rischi che possono generare effetti negativi ai danni dei beneficiari. Il Programma presenta evidenze limitate di tale analisi e ci sono poche prove dell'esistenza di un sistema di monitoraggio e di rendicontazione solido e armonizzato richiesto da questo tipo di interventi. Inoltre, l'assistenza umanitaria impone l'imparzialità e la centralità dei bisogni, rifiutando la selezione dei beneficiari in base allo status o alla cittadinanza. Non vi è alcuna giustificazione (umanitaria) evidente per le diverse quote richieste dall'AICS (la quota di beneficiari libanesi ha raggiunto il 50% del totale beneficiari nel corso degli anni), che sembrano basarsi su considerazioni politiche o di stabilità sociale. Le quote di status/cittadinanza rimangono legittime e giustificate secondo un approccio di stabilizzazione e sono in linea con le linee guida del Settore della Stabilità Sociale del LCRP. Sono, tuttavia, discutibili sotto il profilo umanitario e in qualche modo non pienamente coerenti con gli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale (principio di imparzialità).

La modalità di CfW e l'inclusione dei beneficiari libanesi hanno migliorato positivamente l'**operatività** delle ONG partner. Le ONG hanno potuto sfruttare le attività previste dal progetto per sensibilizzare le Municipalità inizialmente ostili ai progetti delle ONG rivolti ai rifugiati siriani. Le attività di CfW hanno creato un canale di comunicazione produttivo tra alcune Municipalità e le ONG che forniscono assistenza alle comunità siriane. Vi sono tuttavia anche rischi associati a tali approcci, compreso il rischio per i partner di creare aspettative e precondizioni in interventi futuri. Non vi sono evidenze di analisi o valutazione post mortem sull'impatto positivo e negativo a lungo termine di tale approccio.

Come visto, le 4 diverse iniziative di CfW non sono identiche in termini di OS, mentre l'approccio strategico e operativo è rimasto per lo più invariato nel tempo. Tuttavia, anche all'interno dello stesso intervento, *e sotto lo stesso OS, si rilevano risultati diversi che possono minare la logica di intervento delle azioni*. Ad esempio, il sostegno alle Municipalità per la ristrutturazione delle infrastrutture può assorbire una parte considerevole del budget, che viene detratto dall'ammontare destinato a fornire denaro ai beneficiari. Dato l'importo relativamente limitato dei fondi disponibili per ciascun progetto, si è registrata una tensione costante nell'esercizio di assegnazione, con l'AICS che da un lato indica un minimo del 40% dei fondi da destinare ai pagamenti in denaro, e le ONG partner, dall'altro, che si sono spesso trovate a gestire la delusione delle autorità locali che si aspettavano un investimento più consistente in termini di materiali e attrezzature.

### *5.1.3 Adeguatezza del CfW per rafforzare le capacità di reddito dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti*

Il CfW fornito nell'ambito del Programma mirava a fornire un sostegno economico umanitario limitato e immediato ai beneficiari vulnerabili, anziché incidere sulle capacità di reddito. Data la natura dei progetti (a breve termine, isolati), la mancanza di opportunità di sussistenza o di programmi di assistenza a lungo termine, è lecito supporre che le capacità di reddito della popolazione colpita non siano state influenzate dal CfW fornito dal Programma oggetto di valutazione. Come detto, il Programma non si riferisce a baseline armonizzate e non richiede valutazioni ex-post e indagini da parte dei partner per misurare sistematicamente l'impatto dell'azione. Una delle eccezioni è lo studio (parziale) d'impatto condotto da

INTERSOS nell'ambito dell'intervento AID10671. Lo studio si è basato su un questionario per i beneficiari di CfW volto a valutare sia il livello di soddisfazione dei beneficiari sia il come le modalità di attuazione previste dal progetto potessero impattare sulle esigenze dei beneficiari. L'indagine ha dimostrato che la maggior parte degli intervistati aveva un'opinione piuttosto negativa o media sull'impatto del progetto sui loro bisogni di base. La metodologia del CfW e la concezione del Programma non sono considerate adeguate a rafforzare le capacità di reddito dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti.

DV 3. meccanismi di esecuzione scelti (modalità di esecuzione e governance, modalità di scelta dei soggetti attuatori) e le capacità (e loro rafforzamento) delle principali parti interessate / stakeholder (umane, finanziarie) si sono dimostrate adeguate a raggiungere i risultati previsti?

#### 5.1.4 *Partnership e meccanismi di attuazione*

I principali partner dell'AICS nella gestione del Programma sono le ONG, i Comuni, il MOSA e il MEHE.

**Le 11 ONG** che hanno attuato il Programma hanno profili, capacità, risorse e competenze estremamente diverse. Alcuni dei partner dispongono di eccellenti competenze e capacità di approccio alle comunità locali per attuare progetti umanitari di protezione. Altri sembrano avere un eccellente know-how in materia di governance locale, competenze in materia di livelihood e gestione dei conflitti. Tuttavia, tutti hanno implementato progetti analoghi, progettati secondo le linee guida fornite dai bandi AICS. Ciò sembra aver portato ad un livellamento della qualità dei progetti: i bandi prevedevano requisiti minimi che dovevano essere soddisfatti da tutti, ma con incentivi estremamente limitati per migliorare il disegno dei progetti sfruttando le competenze e il know-how interni disponibili. Senza incentivi e orientamenti significativi da parte dell'AICS, le ONG non hanno investito nel miglioramento del disegno dei progetti, come la costruzione di un sistema di *referral* interno ed esterno che garantisse l'integrazione degli aspetti di protezione, di genere e della disabilità o lo sviluppo di sistemi di M&E.

Le Municipalità sono anche partner chiave del Programma e beneficiari diretti di alcune iniziative. Il loro coinvolgimento diretto è considerato estremamente positivo in quanto ha migliorato il livello di ownership e partecipazione di questo importante stakeholder. I progetti finanziati dall'AICS oggetto di valutazione hanno pilotato questo approccio in Libano, permettendo una maggiore pertinenza delle azioni. Tuttavia, le modalità di sviluppo di tali approcci non sembrano essere omogenee tra tutti i partner, con diversi gradi di successo. Ad esempio, le ONG partner hanno spesso speso tempo e risorse per rispondere alle aspettative e richieste dei funzionari comunali, che identificavano la Municipalità come il beneficiario principale (piuttosto che le comunità libanesi o siriane) e, quindi, rivendicavano una quota maggiore delle risorse disponibili. Le evidenze raccolte mostrano anche una preoccupazione *sulla sostenibilità*, dato che molti progetti non prevedevano attività di *follow up* da parte dello stesso partner, né sono stati collegati ad altre iniziative a più lungo termine (spesso con conseguente abbandono della zona da parte dell'ONG partner e cessazione della collaborazione con la Municipalità interessata una volta terminato il progetto).

Il supporto fornito dal Programma alle Municipalità, pur essendo sempre molto apprezzato dagli stakeholder intervistati, appare orientato agli output (quanti chilometri di strada pulita, ecc.) piuttosto che al potenziamento delle capacità e dei sistemi delle Municipalità. Del resto, è estremamente difficile ottenere questo tipo di cambiamenti e risultati senza un approccio integrato a lungo termine che coinvolga più partner. L'AICS ha in effetti sostenuto interventi

paralleli a lungo termine (UNDP, ILO, ecc.); tuttavia, a livello di attuazione, il team di valutazione non ha rilevato evidenze di legami e sinergie messe in atto da questi diversi progetti.

Il MOSA è responsabile e capofila della risposta alla crisi siriana (in coordinamento con UNHCR e UNDP). E' uno degli stakeholder chiave in tutte le iniziative di CfW ed è diventato con il tempo uno dei principali partner della Cooperazione italiana in Libano. Il MOSA e l'AICS godono di ottimi rapporti e di una ricca serie di accordi di cooperazione. Il ruolo del MOSA è centrale nel garantire una sorta di trasparenza e responsabilità in compiti chiave sensibili come il targeting dei beneficiari (libanesi). Tuttavia, questo ruolo è fortemente minato dalla mancanza di risorse interne e dalla frammentazione della pubblica amministrazione libanese. Il coinvolgimento relativamente recente del MOSA nella valutazione della vulnerabilità dei beneficiari libanesi ha, infatti, comportato notevoli ritardi nell'attuazione dei progetti e ha contribuito ad aumentare il livello di tensione nelle località d'intervento dei progetti in corso.

Il MEHE è il principale stakeholder e capofila nella risposta alla crisi siriana nel settore dell'istruzione, in coordinamento con l'UNICEF e sembra essere un partner chiave per l'AICS. Nel Programma valutato, tutte le scuole selezionate come prioritarie per la ristrutturazione sono state proposte dal MEHE. Nei bandi e nei documenti del Programma non sono presenti informazioni in merito ai criteri di prioritizzazione delle scuole selezionate rispetto alle altre. Il sostegno e l'adesione dell'AICS alle decisioni del MEHE sono in linea con l'obiettivo dell'AICS di rafforzare le capacità delle autorità nazionali e la sostenibilità delle attività. Tuttavia è anche importante considerare che il MEHE è spesso percepito dalle ONG e da alcuni donatori come uno stakeholder che ha avuto un ruolo importante nella definizione del (ridotto) ambito operativo delle ONG (per esempio nell'ambito dell'educazione non formale (NFE)).

In generale, vi sono scarse prove di un autentico coordinamento tra i partner, che si traduce in una mancanza di contaminazione e di sinergie positive all'interno del Programma. Alcune delle ONG partner hanno ottime capacità e know-how in settori specifici (protezione, CfW, genere, WASH, ecc.) che, tuttavia, sembrano aver contribuito solo in minima parte alla qualità complessiva dei progetti.

## 5.2 Coerenza

DV 4. In che misura le modalità di attuazione degli interventi (modalità ONG/diretta, ecc.) sono coerenti con la strategia internazionale e il Lebanon Crisis Response Plan e con gli impegni assunti dall'Italia al World Humanitarian Summit (Istanbul 2016) sul Libano e sulla crisi siriana (Round table n. 3 "Leave no one behind")?

Le modalità di attuazione degli interventi (ONG/attuazione diretta) appaiono coerenti con il quadro politico e strategico internazionale e nazionale a cui l'Italia aderisce. Esiste un pieno allineamento della Cooperazione italiana in Libano a tutti i quadri strategici adottati, tra cui il LCRP che rimane il principale riferimento nazionale. Il Programma ha fatto un ampio e crescente uso Cash for Work, in linea con le previsioni del Round Table n. 3 "Non lasciare indietro nessuno" e con il *Grand Bargain*.

DV 5. La strategia di intervento proposta è coerente, adeguata e valida per raggiungere gli OS e l'obiettivo generale (impatto)?

Il Programma comprende diverse strategie di intervento (CfW ai beneficiari, sviluppo di capacità delle autorità locali nell'affrontare i problemi di coesione sociale). Il Programma si basa sugli OG e OS dei 6 interventi. I documenti messi a disposizione e i dati raccolti nella missione sul campo non consentono una solida misurazione del raggiungimento di OG e OS. Tuttavia, sulla base delle informazioni raccolte, della triangolazione dei dati e dell'approfondita analisi condotta, si rileva che la strategia di intervento è stata solo parzialmente coerente, adeguata e valida per raggiungere gli OG e gli OS dei 6 diversi interventi. Come menzionato nei paragrafi precedenti, la strategia di intervento è molto frammentata e non sembra avere favorito un approccio omogeneo al problema che voleva affrontare, vale a dire una risposta alla crisi siriana.

DV 6. Nell'ottica del nesso tra aiuto umanitario e sviluppo (Humanitarian Development Nexus – HDN), l'intervento della cooperazione italiana è adeguato a rispondere ai bisogni?

La logica e gli approcci di intervento della Cooperazione italiana in Libano si sono evoluti nel tempo, riflettendo i mutevoli elementi esterni e gli indicatori chiave della crisi siriana. A seguito della risposta umanitaria di emergenza dei primi anni, già nel 2015 la comunità di soggetti impegnata nella risposta alla crisi siriana ha riconosciuto la necessità di approcci diversi che rispondessero meglio alla complessa, sfaccettata e prolungata crisi che si è sviluppata in Libano. La Cooperazione italiana si è evoluta e adattata in modo significativo nel corso dei cinque anni coperti dal Programma. Il maggiore ricorso al CfW anziché all'assistenza in-kind è uno dei principali cambiamenti positivi individuati nel corso della valutazione. La Cooperazione italiana è riuscita anche ad allontanarsi da un approccio di risposta umanitaria a breve termine e a sviluppare sempre più una strategia incentrata anche sulle capacità delle autorità locali e nazionali piuttosto che sulla semplice fornitura di assistenza diretta. Tuttavia, un intervento di HDP Nexus richiede una serie di approcci (multisettoriali, integrati, a lungo termine), capacità (sforzi congiunti delle agenzie delle Nazioni Unite, delle organizzazioni internazionali per lo sviluppo, delle organizzazioni della società civile, delle autorità nazionali e locali, ecc.) e risorse (un livello considerevole di finanziamenti pluriennali) che non sembrano essere stati messi a disposizione del Programma e dal Programma.

### 5.3 Efficienza

DV 7. In che misura il Programma ha raggiunto i risultati e/o gli effetti desiderati attraverso una pianificazione e un uso razionale ed efficiente delle risorse previste e una risposta tempestiva?

Il Programma oggetto di valutazione ha stanziato complessivamente Euro 8.520.000 nel periodo 2013-2018, attraverso la pubblicazione di 4 bandi articolati su 6 interventi: AID 10030-1, 10248-1, 10248-2, 10466, 10671-1 e 10671-2<sup>19</sup>.

Gli interventi sono stati attuati mediante 25 progetti affidati tramite bando a 11 OSC italiane (ARCS, AVSI, CESVI, CTM, COOPI, GVC, ICU, Intersos, OXFAM Italia, TDH Italia) e 5 interventi a gestione diretta.

L'analisi riguardante **l'adeguatezza e disponibilità di risorse** in relazione alle esigenze del Programma evidenzia quanto segue.

---

<sup>19</sup> L'intervento AID 10030/2 non è stato incluso nell'ambito della valutazione, come da indicazione nei TdR.

In tutti i bandi il numero di progetti presentati è stato superiore allo stanziamento, cosa che ha determinato la necessità di scegliere solo alcuni di essi, in ordine di punteggio ottenuto.

Mediamente ogni progetto (inclusi quelli a gestione diretta) ha ricevuto un ammontare di Euro 283.150 con un minimo di Euro 111.082 e un massimo di Euro 350.000 (vd. Tab. 3).

Questo ha comportato un certo livello di frammentazione degli interventi, che sono stati attuati da un elevato numero di soggetti attuatori (11 ONG, più la gestione diretta da parte di AICS Beirut/UTL), distribuiti in più di 26 località differenti. Se da un lato questo ha permesso alla cooperazione italiana di essere presente in tutti i Governatorati del Libano, raggiungendo in alcuni casi luoghi non coperti da altri donatori, ha però comportato un basso importo a disposizione per ciascun progetto, influenzando la capacità di incidenza e, soprattutto, la sostenibilità degli interventi nel breve-medio termine.

Come evidenziato in tabella 3, gli stanziamenti hanno coperto per circa il 29% i costi di gestione (inclusi quelli generali) e per il restante le attività dirette ai beneficiari (acquisto di food/non food kit, cash for work, acquisti di beni per la realizzazione delle infrastrutture, costi di trasporto). L'ammontare complessivo gestito dalle ONG, al netto di tutti i costi di gestione, è pari a circa il 66% del totale stanziato, sebbene in alcuni interventi tale percentuale cambi sensibilmente: nel AID 10030 è pari al 47% nel AID 10671/2 è pari al 78%, per il fatto che in questo intervento i costi di gestione generali incidono in misura non apprezzabile.

In merito agli interventi di Cash for Work (AID 10248/1 e 2 e AID 10671/1 e 2), con l'importo complessivo gestito dalle ONG nell'intero periodo di esecuzione del Programma sono stati raggiunti circa 2.656 beneficiari diretti (vd. Tabella 4)<sup>20</sup>, con un rapporto tra input (ammontare complessivo stanziato) e output per beneficiario diretto pari a circa Euro 2.197. Questo dato non è da intendersi come l'ammontare ricevuto dal singolo beneficiario, bensì come la quantità di risorse (input) pro-capite che è stata necessaria, in media per ciascun beneficiario, per attuare le iniziative (output). Questo dato diventa maggiormente significativo se rapportato all'ammontare di CfW effettivamente introitato dai beneficiari.

In merito all'intervento AID 10466, secondo il rapporto finale, sono stati raggiunti 6.251 beneficiari (intesi come numero di studenti che hanno accesso a strutture scolastiche riabilite e/o equipaggiate) a fronte di uno stanziamento complessivo di Euro 1.000.000, con un rapporto tra input/output per beneficiario pari a Euro 159.

Questo rapporto testimonia un maggior grado di efficienza nel rapporto input/output rispetto a quello degli interventi di cash for work, sebbene le attività non siano interamente comparabili data la loro diversa natura.

Infine, per quanto attiene all'intervento AID 10030, secondo i dati del rapporto finale, sono stati raggiunti 2.627 beneficiari a fronte di uno stanziamento complessivo di Euro 1.500.000. Il rapporto tra input/output risulta essere pari a Euro 570 dimostrando un livello di efficienza nel rapporto tra input e output decisamente superiore rispetto agli altri interventi.

Per quanto riguarda la **qualità del sistema di Monitoring&Evaluation (M&E)**, i *Logical Framework (LF)* dei progetti di attuazione includono indicatori riferiti esclusivamente agli output previsti. I bandi non prevedono l'introduzione di un sistema di M&E in grado di rendicontare sugli impatto/effetti sui beneficiari.

Le forme di monitoraggio previste riguardano essenzialmente i risultati dei progetti in termini di output e di risultati (attività svolte) in coerenza con quanto previsto dai LF. Tali dati hanno

---

<sup>20</sup> Fonte dei dati: Piani Operativi Generali degli interventi.

contribuito ad elaborare, per ciascun intervento, dei rapporti di monitoraggio quadrimestrali e un rapporto finale, che danno conto delle attività svolte rispetto a quanto inizialmente previsto, agli ostacoli incontrati durante l'attuazione, alle motivazioni di modificare il numero/tipo di beneficiari. Dai rapporti, tuttavia, non è possibile ricavare informazioni sugli effetti dell'intervento (e i suoi impatti rispetto agli OG e OS) durante la sua implementazione o nel periodo immediatamente successivo alla sua conclusione.

Una valutazione peer-to-peer è stata effettuata da AVSI, Cesvi e Oxfam sui rispettivi interventi Cash For Work, tuttavia è riferita ad un intervento che non è oggetto della presente valutazione. Una valutazione indipendente è stata commissionata da AICS Libano ad una società esterna ai fini di fornire evidenza e raccomandazioni sul programma "Resilienza e stabilità sociale: creazione di opportunità d'impiego temporaneo per sostenere le municipalità a gestire le conseguenze economiche e sociali della crisi siriana". L'ambito della valutazione non è lo stesso degli interventi oggetto della presente valutazione.

Le modalità di rendicontazione dei rapporti finali non sono omogenee tra un intervento e l'altro, rendendo difficile arrivare ad una sintesi dei dati che restituisca un quadro complessivo dei beneficiari previsti ed effettivamente raggiunti e la loro tipologia. Ad esempio, è possibile effettuare una comparazione tra i valori target e quelli effettivi degli indicatori del POG riferiti ai risultati, ma non è chiaro come si è arrivati a tali valori, dato che i dati per singolo progetto sono rendicontati in termini di attività e unità di misura differenti.

In generale i requisiti di MEAL non sono richiesti in modo coerente dai diversi bandi e il TV non è riuscito a trovare evidenza né nei documenti di Programma né nella missione sul campo di considerevoli investimenti finanziari o operativi nelle attività di MEAL. Le poche eccezioni identificate sono il risultato delle capacità e della volontà dei partner delle ONG di impiegare standard minimi di M&E piuttosto che un approccio armonizzato guidato e verificato da AICS. Un'ulteriore eccezione è il rapporto commissionato da AICS al Cesvi sugli effetti degli interventi di Cash for Work sulla coesione sociale<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> CESVI-AICS, Cash for Work, Work for Cohesion: lavoro temporaneo e coesione sociale per le fasce più vulnerabili della popolazione siriana rifugiata e di quella libanese ospitante in Chouf, Mount Lebanon-ES/10248/A004, 2016.

**Tabella 3 - Sintesi dei ammontari stanziati (fonte: Rapporti finali degli interventi)**

Intervento	Ammontare complessivo stanziato	costi di gestione e monitoraggio (di cui)	Gestione diretta	Gestione ONG	Costi di gestione ONG (non include visibilità e fidejussioni)	incidenza costi di gestione su stan. Totale	Ammontare ONG al netto costi di gestione e gestione diretta	Ammontare ONG al netto costi di gestione e gestione diretta %
AID 10030	€ 1.500.000	€ 150.000	€ 425.939	€ 924.061	€ 220.670	25%	€ 703.391	47%
AID 10248/1	€ 2.000.000	€ 200.000	€ 100.000	€ 1.700.000	€ 408.254	30%	€ 1.391.746	70%
AID 10248/2	€ 1.320.000	€ 74.553		€ 1.245.447	€ 299.785	28%	€ 945.662	72%
AID 104666	€ 1.000.000	€ 100.000		€ 900.000	€ 224.707	32%	€ 675.293	68%
AID 10671/1	€ 2.000.000	€ 200.000	€ 57.964	€ 1.742.036	€ 424.198	31%	€ 1.375.802	69%
AID 10671/2	€ 700.000	€ 203		€ 699.797	€ 154.624	22%	€ 545.173	78%
<b>TOTALI</b>	<b>€ 8.520.000</b>	<b>€ 724.756</b>	<b>€ 583.903</b>	<b>€ 7.211.341</b>	<b>€ 1.732.237</b>	<b>29%</b>	<b>€ 5.637.068</b>	<b>66%</b>

**Tabella 4 - Beneficiari iniziative di Cash for Work (gestione ONG)**

	TOTALI			AID 10248/1			AID 10248/2			AID 10671/1			AID 10671/2		
	PREVISTO	EFFETTIVO	Delta %	PREVISTO	EFFETTIVO	Delta %	PREVISTO	EFFETTIVO	Delta %	PREVISTO	EFFETTIVO	Delta %	PREVISTO	EFFETTIVO	Delta %
<b>beneficiari diretti CFW</b>	<b>2.360</b>	<b>2.656</b>	<b>11%</b>	<b>1.440</b>	<b>1.532</b>	<b>6,0%</b>	<b>345</b>	<b>490</b>	<b>29,6%</b>	<b>315</b>	<b>364</b>	<b>13,5%</b>	<b>260</b>	<b>270</b>	<b>3,7%</b>
<b>di cui:</b>															
siriani	1260	1756	39%	720	974	26,1%	252	445	77%	158	178	11,7%	130	159	18,2%
<i>siriani % sul totale</i>	53%	66%		50%	64%		73%	91%		50%	49%		50%	59%	
libanesi	1101	900	-18%	720	558	-29,0%	93	45	-52%	158	186	15,2%	130	111	-17,1%
<i>libanesi % sul totale</i>	47%	34%		50%	36%		27%	9%		50%	51%		50%	41%	
donne	n.d.	457	n.d.	144	206	30,1%	n.d.	114	n.d.	56	55	-1,8%	82	82	0,0%
<i>donne % sul totale</i>	n.d.	17%		10%	13%		n.d.	23%		18%	15%		32%	30%	
<b>N. giorni di lavoro/uomo retribuiti</b>	<b>49.474</b>	<b>123.343</b>	<b>60%</b>	<b>25.000</b>	<b>34.983</b>	<b>29%</b>	<b>10.000</b>	<b>10.478</b>	<b>5%</b>	<b>7.020</b>	<b>70.138</b>	<b>90%</b>	<b>7.454</b>	<b>7.744</b>	<b>4%</b>

Rispetto al meccanismo di rendicontazione amministrativa, tutti i soggetti attuatori, nel corso delle interviste, hanno dichiarato che il carico di lavoro che tale rendicontazione richiede potrebbe essere ridotto rendendo la stessa meno onerosa e semplice (ad es. riducendo il numero di formulari e documenti da presentare), questo anche a vantaggio di una possibile riduzione dei costi di amministrazione.

<b>DURATA (dati espressi in mesi)</b>				
	<i>prevista</i>	<i>effettiva</i>	<i>scostamento</i>	<i>mesi di ritardo su inizio</i>
<b>AID 10030</b>				
OXFAM Italia	6	6	0	1,8
GVC	5	5	0	2,8
AVSI	6	8	2	3,3
CISP	5	8	3	2,9
INTERSOS	8	8	0	3,0
Gestione diretta	6	7	1	4,3
Gestione diretta	8	13	5	3,0
Gestione diretta	8	12	4	6,8
<b>AID 10248/1</b>				
OXFAM Italia	10	10	0	4,7
AVSI	10	10	0	2,2
CESVI	10	11	1	5,1
COOPI	6	6	0	2,4
CTM	8	8	0	5,6
Gestione diretta	8	23	15	0,5
<b>AID 10248/2</b>				
ICU	10	10	0	1,4
ARCS	10	11	1	2
GVC	9	9	0	1
INTERSOS	6	7	1	1
<b>AID 10466/1</b>				
COOPI	4	7	3	3,4
TDH Italia	6	7	1	2,8
ICU	10	10	0	3,5
INTERSOS	6	7,5	1,5	2,8
OXFAM Italia	6	6	0	2,8
<b>AID 10671/1</b>				
GVC	9	11	2	1
OXFAM Italia	9	9	0	1,0
COOPI	8	8	0	1,0
INTERSOS	6	6	0	1,5
TDH Italia	8	9	1	1
<b>AID 10671/2</b>				
CTM	7	9	2	0,5
AVSI	9	8	-1	0
<b>DURATA MEDIA TOTALE (mesi)</b>			<b>9,0</b>	
<b>DURATA MEDIA PROGETTI ONG (mesi)</b>			<b>8,3</b>	
<b>RITARDO MEDIO SU INIZIO PREVISTO (mesi)</b>			<b>3</b>	
<b>SCOSTAMENTO MEDIO SU INIZIO/FINE PREVISTA (mesi) ONG</b>			<b>0,7</b>	
<b>SCOSTAMENTO MEDIO SU INIZIO/FINE PREVISTA (mesi) GEST. DIRETTA</b>			<b>6,3</b>	

Inoltre, il fatto di dover presentare la documentazione di progetto (inclusi i rapporti di monitoraggio periodici) in italiano ha rappresentato un ostacolo e un limite in termini di efficienza, dato che lo staff locale delle ONG raramente ha familiarità con tale lingua.

In merito alla **tempestività** di attuazione, quasi tutti gli interventi hanno richiesto delle varianti non onerose, al fine di prolungare il periodo di esecuzione e di redistribuire, nell'ambito del budget complessivo di progetto, degli ammontari ridotti, generalmente residui di scarsa entità che sono stati re-investiti in attività a gestione diretta coerenti con l'intervento.

Trattandosi di interventi rivolti all'emergenza, la tempestività di risposta rappresenta un elemento rilevante in termini di efficienza.

I tempi di avvio delle attività sono in media in ritardo di 3 mesi rispetto a quelli previsti, spesso per motivi legati al perfezionamento degli aspetti amministrativi.

Lo scostamento medio tra i tempi di attuazione previsti e quelli effettivi non supera in media il mese, al quale comunque vanno aggiunti, in media, i 3 di ritardo per l'avvio delle attività effettive.

Si rileva che tali tempi per i nuovi interventi in essere si

stanno ulteriormente allungando soprattutto nella fase di identificazione dei beneficiari.

Questo dato aumenta a 6,3 mesi di scostamento rispetto alla data di fine prevista per le attività di gestione diretta.

**DV 8.** In che misura gli interventi previsti nel Programma sono stati realizzati in coordinamento con le altre iniziative nel settore all'interno dello stesso Paese e secondo il principio della complementarità?

In merito al livello di coordinamento con altre iniziative nel settore (principio di complementarità), si rileva che la maggior parte dei progetti ha operato in zone raggiunte da altri tipi di interventi, ma che vi sono anche progetti dove non erano presenti interventi di altri donatori. Inoltre, dall'analisi documentale emerge, come già evidenziato nel capitolo relativo al Relevance e Disegno, che il Programma ha tenuto conto nella sua formulazione del quadro programmatico internazionale e nazionale, pur con i limiti e le considerazioni già commentate precedentemente.

## **5.4 Efficacia**

**DV 9.** In che misura il Programma ha contribuito al miglioramento delle capacità di governance delle Municipalità e autorità locali nella gestione della crisi Siriana?

Il Programma e i relativi Interventi e progetti non consentono un'analisi quantitativa completa e consolidata e la misurazione degli obiettivi individuati. I quadri logici dei diversi interventi sono progettati con un approccio orientato all'output e generalmente mancano di baseline di riferimento e indicatori SMART che consentirebbero tali misurazioni e analisi. Le evidenze raccolte durante la missione sul campo di tre settimane evidenziano un generale apprezzamento positivo dei singoli progetti da parte delle autorità locali. Il sostegno fornito nella fornitura di servizi e la distribuzione CfW ai rifugiati siriani vulnerabili e ai cittadini libanesi è considerato un sostegno molto prezioso per le Municipalità. Vi sono motivi per ritenere che il Programma possa aver contribuito a rafforzare le capacità degli enti locali; tuttavia, tale miglioramento è limitato e non sostenibile e, come visto, in ogni caso non misurabile (non è stato misurato in modo coerente dai partner né dagli interventi e i dati non consentono tale analisi post mortem).

**DV 10.** In che misura il sostegno ai servizi gestiti dalla Municipalità fornito dal Programma (rifiuti, servizi igienico-sanitari, assistenza medica di base, rete fognaria, ecc.) è stato funzionale ed efficace al miglioramento delle condizioni di vita dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti?

Le evidenze raccolte durante le visite sul campo dimostrano che il supporto fornito in via generale ha contribuito positivamente al miglioramento dei servizi erogati dalle Municipalità in un contesto di improvviso aumento delle necessità (ad esempio in termini di gestione dei rifiuti) e di risorse estremamente limitate. In particolare, i servizi (come i canali di irrigazione, la gestione dei rifiuti, il giardino pubblico) sono effettivamente migliorati. Tuttavia, il fatto che un miglioramento della qualità dei servizi abbia comportato anche un miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari è un indicatore di proxi.

## DV 11. I risultati attesi indicati nei quadri logici dei progetti in cui si è articolato il Programma sono stati raggiunti?

Come già commentato in altri punti del rapporto, il sistema di M&E è basato essenzialmente sugli indicatori dei Logical Framework dei sei Interventi, a loro volta articolati nei singoli logical framework dei progetti (uno per ciascun progetto gestito da ONG).

Sebbene i LF a livello di intervento individuino alcuni indicatori di impatto in riferimento agli OS che fanno riferimento a quelli del LCRP tutti gli indicatori oggettivamente verificabili (IOV) riferiti ai risultati sono disegnati in termini di attività/output e non di risultati/outcome (effetti finali sui beneficiari). Lo stesso vale per i Logical Framework dei singoli progetti. Al contempo, i dati raccolti in occasione dei rapporti quadrimestrali e annuali fanno riferimento ai soli IOV di output e non a quelli degli OS.

Stante quanto sopra, l'analisi degli indicatori dei LF mostra che tutti i risultati attesi (espressi in termini di attività/output) sono stati raggiunti e in alcuni casi superati e sono rarissime le eccezioni in cui non stati raggiunti i target previsti, non tanto nel quantitativo totale, che è sempre stato raggiunto, quanto rispetto a target specifici (ad esempio meno donne del previsto, meno libanesi del previsto oppure un bagno ristrutturato in meno sostituito con un'altra opera).

In pochissimi casi c'è stata una rimodulazione delle attività/output rispetto a quanto previsto e queste rimodulazioni sono state consolidate in occasione delle varianti non onerose.

Tuttavia, anche se tutte le attività previste sono state svolte, con le rare eccezioni menzionate, e i risultati (in termini di output/attività) raggiunti, i dati raccolti non consentono di esprimere una vera valutazione degli effetti che gli interventi hanno avuto sui beneficiari in termini di rafforzamento della loro resilienza o, nel caso delle Municipalità, delle loro capacità. Ad esempio, l'analisi degli IOV dei LF, così come riportata nei documenti di rendicontazione degli interventi, non consente di rispondere alla domanda se l'AID 100248/1 e 2 sono stati effettivamente in grado di *"migliorare le condizioni di vita delle popolazioni siriane rifugiate e delle comunità libanesi ospitanti attraverso interventi che mirino ad aumentare il reddito, l'accesso ai servizi di base e il sostegno alle Autorità locali"* (OS), ma solo al fatto che tutte le attività previste siano stato effettivamente attuate o meno.

Pertanto, è possibile ricavare alcune evidenze sul livello di raggiungimento degli OS in termini di effetti reali sui beneficiari solo dall'esame dei dati qualitativi raccolti sul campo tramite interviste e FDG e con alcuni indicatori di proxy, così come commentato nel punto precedente. Per indicatori di proxy si intende indicatori indiretti che si basano sull'assunzione che intervenendo su un certo fattore si produca un effetto su un altro (ad esempio: si assume che se l'intervento ha effettivamente migliorato la qualità di un'infrastruttura pubblica, canale, giardino pubblico o, campo sportivo, di conseguenza abbia migliorato le condizioni di vita della comunità di riferimento).

## DV 12. Il rafforzamento delle municipalità libanesi è risultato adeguato a rispondere ai bisogni di base dei rifugiati e delle comunità ospitanti?

Le evidenze raccolte nella visita sul campo dimostrano che il sostegno fornito dal Programma ha permesso alle Municipalità di aumentare la quantità e migliorare la qualità dei servizi che forniscono. Tuttavia, la distribuzione di denaro contante ha fornito al massimo l'importo minimo per far fronte alle esigenze di base di una famiglia per un solo mese. Gli altri servizi (rifiuti, servizi igienico-sanitari, ecc.) hanno risposto positivamente ad alcune importanti esigenze delle comunità, per lo più durature per tutto il corso del progetto.

Tuttavia, è lecito supporre che il Programma abbia contribuito solo in parte al soddisfacimento dei bisogni fondamentali dei beneficiari.

**DV 13. Le attività di educazione e sensibilizzazione hanno migliorato l'uso delle risorse a disposizione (ad es. acqua, energia, ecc.)?**

I documenti del Programma non forniscono dati e informazioni sufficienti per condurre una misurazione quantitativa e un'analisi sull'effettivo miglioramento dell'uso delle risorse disponibili dovuto alle attività di istruzione e sensibilizzazione. Il gruppo di valutazione non ha rilevato evidenze coerenti che dimostrino che tali attività di sensibilizzazione abbiano migliorato le capacità di gestione delle risorse dei beneficiari (individui o autorità locali). Tuttavia, tali processi di capacity building richiederebbero un aumento degli investimenti strutturali sia in termini di fondi che di tempo (interventi a lungo termine).

**DV 14. I criteri e le modalità di selezione dei beneficiari diretti hanno consentito di raggiungere i beneficiari attesi?**

Gli interventi di Cash for Work risultano allineati alle procedure operative standard (POS) del settore Livelihood e Social Stability, garantendo un livello minimo di trasparenza e armonizzazione tra i diversi progetti attuati dalle ONG partner. Tuttavia, ogni singola ONG ha adottato un approccio contestualizzato al processo di selezione dei beneficiari (libanesi), tenendo conto delle richieste e delle precondizioni stabilite dalle diverse Municipalità. Questo approccio contestualizzato ha minato gli sforzi di armonizzazione del processo stesso e solleva questioni di trasparenza e accountability. La procedura di selezione dei beneficiari siriani è più solida e tecnicamente avanzata rispetto alla procedura utilizzata per i cittadini libanesi. La vulnerabilità socio-economica dei rifugiati siriani, infatti, è valutata sistematicamente dall'UNHCR che dispone di sistemi e banche dati per i necessari controlli e verifiche messe in atto dalle ONG partner. La selezione dei cittadini libanesi vulnerabili è molto più complicata, data l'assenza di un sistema nazionale di analisi delle vulnerabilità solido e coerente. Il Programma nazionale libanese di lotta contro la povertà (NPTP) fornisce un elenco di cittadini libanesi vulnerabili, ma è generalmente considerato non sufficientemente solido e affidabile. Le ONG partner sono state obbligate a triangolare i dati e le informazioni tra le Municipalità e il MOSA e a consolidare diverse priorità e richieste in assenza di un sistema di valutazione solido e imparziale. Le evidenze raccolte durante la visita sul campo suggeriscono che i beneficiari libanesi selezionati non fossero i più vulnerabili nella loro comunità e che fossero sicuramente meno vulnerabili dei loro pari siriani selezionati.

**DV 15. Gli interventi di aiuto sono stati tempestivi nel rispondere ai bisogni?**

La natura dei bisogni identificati per i progetti di Cash for Work di questo Programma non necessitava di un intervento tempestivo, essendo di tipo cronico-strutturale. La natura delle attività dei progetti (iniezioni di liquidità, risanamento delle infrastrutture, servizi, sviluppo delle capacità delle autorità locali), sebbene tutte necessarie, ha risposto alle esigenze che erano presenti prima dell'attuazione dei progetti e che sono rimaste tali anche dopo il completamento dell'intervento (dato l'impatto limitato sui bisogni socio-economici). L'intervento relativo all'Istruzione è stato coordinato interamente a livello centrale (MEHE, UNICEF, RACE) con altri interventi in ambito educativo, quindi è giusto presumere che l'intervento sia stato lanciato in modo tempestivo. Tuttavia, l'attuazione dei progetti ha subito molti ritardi importanti (alcuni dei quali causati dal MEHE) che a volte hanno reso le attività

poco tempestive (ad esempio il sostegno all'istruzione fornito alla fine dell'anno o i lavori di ristrutturazione eseguiti in inverno durante l'orario scolastico). Sulla tempestività degli interventi si veda anche quanto commentato in precedenza nella sezione Efficienza.

**DV 16. I progetti attuati dal Programma hanno prodotto effetti sinergici positivi o negativi? Vi sono effetti aggiuntivi creatisi grazie al loro operare congiunto?**

I progetti attuati pare siano stati concepiti con un approccio verticale e isolato con una limitata interazione e coordinamento tra loro. In effetti, il numero estremamente elevato di partner e di progetti (a fronte di un numero relativamente ridotto di fondi), e l'ambito operativo denso e complesso del Libano, hanno dato come esito un Programma estremamente frammentato e hanno reso arduo stabilire un autentico coordinamento e delle sinergie. Il TV non è riuscito a identificare evidenze di effetti sinergici, né di altri effetti aggiuntivi, come risultato del lavoro congiunto dei soggetti attuatori. Ci sono eccezioni derivanti dall'iniziativa di alcuni partner, come la *peer review* lanciata di propria iniziativa da alcune ONG partner<sup>22</sup>.

## 5.5 Sostenibilità

**DV 17. In che misura le Municipalità assicureranno che i risultati del Programma continueranno dopo il completamento dell'azione?**

I documenti a supporto delle iniziative di Cash for Work chiariscono che l'obiettivo principale del CfW è quello di fornire assistenza puntuale e immediata piuttosto che creare opportunità di reddito a lungo termine. Pertanto, senza i fondi messi a disposizione dall'AICS, le Municipalità non sarebbero state in grado di sostenere le attività di cash for work dopo il completamento del Programma. Alcuni dei servizi forniti durante il Programma, come la raccolta dei rifiuti e i lavori di risanamento, si sono conclusi per la maggior parte in parallelo ai progetti, e le Municipalità si sono quasi tutte trovate nella situazione precedente all'attuazione del Programma. I Comuni hanno affrontato una crisi dovuta alla (preesistente) mancanza di capacità nel fornire servizi anche ai cittadini libanesi e da un improvviso aumento dei beneficiari di cui prendersi cura (afflusso di rifugiati siriani). Come già visto, il Programma ha fornito un sostegno prezioso e importante alle Municipalità durante la sua attuazione, tuttavia, la maggior parte delle attività è risultata insostenibile per la maggior parte di essi una volta terminato il sostegno esterno dei progetti. Alcune attività specifiche come il riciclaggio dei rifiuti avrebbero potuto essere in parte sostenute nel tempo, ma, nelle località di attuazione visitate, sono state per lo più sospese per motivi strutturali legati al contesto libanese.

**DV 18. In che misura il Programma è riuscito a consolidare la presenza della cooperazione italiana nelle sinergie di intervento esistenti (agenzie internazionali/ONG), in modo da rafforzare il livello di coordinamento dei futuri interventi, in linea con il Lebanon Crisis Response Plan?**

La presenza e la posizione della Cooperazione italiana a livello centrale è risultata ben consolidata intorno ai settori di intervento interessati (Livelihood ed Istruzione). Il

---

<sup>22</sup> AVSI – CESVI – OXFAM, Peer To Peer Evaluation-AID 11253, 2019.

Programma ha contribuito a rafforzare la posizione e il ruolo della Cooperazione italiana rispetto a partner chiave come il MOSA e il MEHE, con i quali l'AICS e l'Ambasciata Italiana a Beirut intrattengono una proficua e solida collaborazione. Queste ottime relazioni consentono alla Cooperazione italiana di impegnarsi positivamente e sensibilizzare le autorità nazionali su temi specifici o di affrontare problemi e difficoltà affrontati dai suoi partner. Le ONG partner testimoniano il ruolo reattivo e di supporto svolto dall'AICS e dall'Ambasciata durante tutto il Programma. L'AICS è l'unica agenzia di cooperazione internazionale che fornisce finanziamenti diretti al MOSA<sup>23</sup> (altre agenzie di cooperazione forniscono il loro sostegno attraverso un'organizzazione terza, di solito un'agenzia delle Nazioni Unite). Il MOSA apprezza molto questo tipo di supporto e il capitale e la leva finanziaria creati potrebbero essere ulteriormente utilizzati per migliorare il coordinamento e la qualità della risposta. Tuttavia, vi sono poche evidenze di come questo posizionamento robusto sia stato funzionale al cambiamento delle politiche o ai miglioramenti nel coordinamento della risposta alla crisi siriana. Il capitale costruito dalla Cooperazione italiana negli ultimi anni può sicuramente essere massimizzato per migliorare ulteriormente la qualità complessiva del coordinamento all'interno del quadro previsto dal LCRP.

## 5.6 Impatto

DV 19. In che misura sono migliorate le capacità delle autorità locali di mitigare le tensioni e favorire la coesione sociale tra rifugiati siriani e comunità ospitanti?

I documenti del Programma (POG AID10671) affermano che “grazie al sostegno fornito alle Municipalità e all'elevato numero di beneficiari di Cash for Work, l'intervento contribuisce alla coesione sociale tra i cittadini libanesi e i rifugiati siriani”. Questa ipotesi può essere vera, anche se non può essere verificata. Vi sono poche evidenze che confermino tale ipotesi, in quanto i livelli di coesione sociale non sono stati misurati in modo coerente. In generale, i diversi progetti non forniscono baseline di riferimento, né indicatori per misurare la coesione e la stabilità sociale. Come si è visto nel capitolo Rilevanza, la concezione del Programma e dei progetti di attuazione non è adeguata per raggiungere tali risultati, che richiedono programmi strutturali integrati a lungo termine. Comunque, i diversi progetti hanno iniettato capitali e risorse nei sistemi delle strutture municipali, quindi si può presumere che le capacità dei municipi siano aumentate, almeno per la durata del Programma. Non si può tuttavia affermare che tali capacità finali siano state sufficienti, né che siano state utilizzate allo scopo di attenuare la tensione sociale.

DV 20. In che misura è aumentata la capacità reddituale dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti nelle zone oggetto di interventi di cash for work-cash for assistance?

Il paniere di spesa minimo per la sopravvivenza del Libano (SMEB) del 2014 è stato di 435 USD, mentre nel 2016 è salito a 550 USD/famiglia/mese (si noti che questa cifra rappresenta la quantità di denaro necessaria per la *sopravvivenza* di una famiglia siriana media). Il Paniere minimo di spesa che, invece, copre tutti i fabbisogni di base è stato pari a 571 USD nel 2014 e 836 USD nel 2016<sup>24</sup>. Ciascun beneficiario del Programma di cash for work ha ricevuto un importo in gran parte in linea con lo SMEB, ricevendo quindi un sostegno al reddito che corrisponde al fabbisogno di sopravvivenza della famiglia per un mese. Il Programma non prevedeva rapporti di valutazione ex-post per misurare l'impatto dell'iniezione di contante sulle capacità di reddito dei beneficiari.

---

<sup>23</sup> Feedback from MOSA DG

<sup>24</sup> <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/76229.pdf>

In ogni caso, la componente dell'iniezione di liquidità (quella prevista per affrontare la vulnerabilità economica dei beneficiari) sembra avere avuto un impatto limitato sui livelli di vulnerabilità. Gli ammontari distribuiti erano troppo limitati e non potevano avere un impatto considerevole, che in ogni caso sarebbe rimasto di breve termine. Il fatto che i progetti siano stati concepiti in modo verticale e senza collegamenti e sinergie con programmi di Livelihood, formazione professionale o di assistenza a lungo termine, ha ridotto notevolmente l'impatto previsto e la sostenibilità dell'intervento di CfW. Tuttavia, pur in assenza di analisi o monitoraggi ex-post alla fine delle attività di cash for work, si può supporre che l'impatto atteso risponda alle esigenze di sopravvivenza dei beneficiari per un periodo di tempo di un mese.

DV 21. Quali effetti previsti si possono osservare sul contesto sociale, economico e ambientale nonché sugli altri indicatori di sviluppo, correlabili agli interventi attuati dal programma?

La concezione del Programma non ha facilitato forti sinergie e collegamenti con altri programmi esistenti, limitandone di fatto l'impatto alla popolazione direttamente interessata (beneficiari). È importante sottolineare che il livello dei fondi messi a disposizione per il Programma e i suoi 30 progetti è inferiore a 9 milioni di EUR, con una dotazione media di 292,907 EUR per progetto. La risposta internazionale alla crisi della Siria in Libano ha assorbito più di 1 miliardo di EUR all'anno durante il periodo di attuazione del Programma. È quindi lecito supporre che il Programma in esame abbia avuto effetti estremamente contenuti sugli indicatori socio-economici e ambientali a livello nazionale.

DV 22. Quali effetti non previsti si possono osservare sul contesto sociale, economico e ambientale nonché sugli altri indicatori di sviluppo, correlabili agli interventi attuati dal Programma?

Per quanto riguarda gli effetti imprevisti, ferma restando l'analisi appena commentata e data la natura del Programma, il TV non ha riscontrato alcuna evidenza di effetti imprevisti sul contesto sociale, economico e ambientale.

DV 23. In che modo fattori esterni quali il contesto politico, le condizioni economiche e finanziarie hanno influenzato positivamente o negativamente l'impatto del Programma?

Il contesto libanese è estremamente complesso e l'impatto della crisi siriana ha creato una crisi complessa e multidimensionale. È eccezionalmente difficile per le ONG (e per altri stakeholder) attuare progetti umanitari a breve termine in quella che è progressivamente diventata una crisi di rifugiati prolungata e complessa con un ambito operativo limitato e impegnativo. Programmi come quello oggetto di valutazione sono costantemente influenzati dall'evoluzione del contesto e dell'ambito operativo in Libano, sia a livello centrale che a livello decentrato. Ad esempio, le elezioni in alcune Municipalità hanno comportato ritardi e una modifica degli impegni da parte delle nuove amministrazioni elette. La crisi economica che ha colpito il Libano negli ultimi anni ha anche portato alla creazione di nuove opportunità di sostentamento e di reddito molto limitate, riducendo l'impatto degli investimenti esterni in tali settori. Alcune Municipalità a volte conservano un approccio "ostile" alla presenza di rifugiati siriani nel loro territorio, anche se partecipano al Programma. Il MEHE è stato a volte percepito come uno stakeholder non sempre ben disposto nei confronti delle ONG e dei loro progetti a favore dei rifugiati siriani, cosa che sembra aver limitato l'operatività dei partner. Anche il processo decisionale del MEHE sulla selezione delle scuole, con

l'inclusione anche di alcune scuole in aree con una presenza relativamente limitata di bambini rifugiati siriani, potrebbe essere considerato come un fattore politico che ha influenzato (negativamente) il Programma. Tutti questi elementi devono essere presi in considerazione nella fase di disegno del programma/progetto e richiedono che le capacità dei partner e la flessibilità e le risorse delle agenzie donanti siano gestite con successo durante la fase di attuazione. Una valutazione dei bisogni approfondita e contestualizzata, con un'analisi dei rischi basata sul principio del Do Not Harm sarebbero funzionali a mitigare gli effetti negativi di tali fattori esterni.

**DV 24. In che misura l'azione della Cooperazione italiana ha influito sulle politiche, le strategie e i programmi nazionali, contribuendo al raggiungimento degli MDGs/SDGs?**

Il Programma ha sicuramente contribuito ai risultati degli Millennium Development Goals e Sustainability Development Goals (MDGs/SDGs), in particolare per quanto riguarda l'obiettivo 1 "Porre fine alla povertà". Tuttavia, come si è visto in precedenza, è impossibile misurare tale contributo; si può, comunque, supporre che, data la natura del Programma e il volume relativamente basso dei fondi investiti, tale contributo possa risultare piuttosto limitato, anche rispetto all'obiettivo MDG 2 "Rendere universale l'istruzione primaria" e all'obiettivo SDG 4 "Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti".

## **5.7 Aspetti trasversali**

**DV 25. In che misura i risultati raggiunti sono coerenti con gli impegni assunti nell'ambito della Call to Actions sulla violenza sessuale nei contesti di emergenza e nella Carta dell'inclusione delle persone con disabilità nell'aiuto umanitario?**

La cooperazione italiana, specificamente AICS Libano, è uno dei 96 partners della Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies<sup>25</sup> che è stata lanciata a livello globale da un insieme di donatori e OSC internazionali.

Il disegno del Programma oggetto di valutazione non include esplicitamente un impegno a questa Call to Action, essendo quest'ultima stata lanciata nel settembre 2020, quindi ben oltre la conclusione degli interventi del Programma.

Rispetto al tema dell'inclusione della disabilità, nel disegno delle iniziative non viene fatta espressa previsione dell'inclusione di persone con disabilità e i dati dei rapporti finali non consentono di esprimere una valutazione sugli effetti degli interventi sull'inclusione dei disabili, non essendoci dati specifici su questo aspetto.

In ogni caso, le interviste agli stakeholder locali (Sindaci e Direttori scolastici) hanno evidenziato che in alcuni interventi sono stati inclusi alcuni portatori di disabilità, sia come beneficiari diretti di cash for work che come beneficiari indiretti grazie al miglioramento dell'accesso alle infrastrutture pubbliche.

**DV 26. Gli interventi del Programma hanno modificato il contesto in una direzione di maggiore equità e giustizia sociale ed ha influito sulle tematiche trasversali (tra cui diritti umani, eguaglianza di genere, ambiente e disabilità)?**

---

<sup>25</sup> <https://www.calltoactiongbv.com/what-we-do>

Le Linee Guida per l'uguaglianza di genere e Empowerment delle donne (2010) forniscono tutti gli orientamenti e i requisiti necessari in termini di genere e di emancipazione femminile. Sebbene la maggior parte delle Iniziative preveda un pieno allineamento con tali requisiti e tutti i Bandi AICS valutati vi facciano specifico riferimento, i Progetti selezionati e finanziati non sembrano soddisfare coerentemente i requisiti in termini di mainstreaming di genere. In ogni caso, gli interventi oggetto di valutazione hanno incluso una prospettiva di genere, sebbene di base, che in alcuni casi ha contribuito all'empowerment delle beneficiarie dirette di Cash for Work.

Globalmente negli interventi di Cash for Work relativi agli interventi AID 10248/1 e 2 e AID 10671/1 e 2 il 17% dei beneficiari diretti erano donne (cfr. Tabella 4). Inoltre, nelle interviste ai beneficiari e nei FGD, le donne coinvolte nelle attività di CfW hanno testimoniato che tali attività hanno contribuito a far loro conoscere una realtà diversa da quella esclusivamente domestica, rafforzando il loro senso di appartenenza ad una comunità più ampia dell'ambito familiare e di poter contribuire con il loro lavoro a migliorare le condizioni di vita del loro villaggio o municipalità. Alcune di loro hanno continuato a offrire il loro contributo a titolo volontario alla comunità di riferimento anche una volta concluso il periodo del progetto di Cash for Work.

Fermo restando quanto detto sopra, non vi è però una chiara evidenza che gli interventi del Programma abbiano inciso significativamente su questi aspetti trasversali (gender e disabilità). A tal proposito va comunque ricordato che il Programma era indirizzato principalmente ad attività di emergenza, sebbene abbia tentato di includere anche obiettivi di coesione sociale (maggiore equità e giustizia sociale).

Vi sono anche poche evidenze che disabilità, questioni di genere e protezione siano state adeguatamente integrate nel dialogo con i Comuni. In effetti, la maggior parte dei funzionari dei Comuni ha riferito che la loro principale priorità delle attività del CfW era la riabilitazione o la costruzione di infrastrutture, quindi la priorità era focalizzata su lavoratori qualificati e "sani".

Infine, rispetto ai temi ambientali si menziona che alcune attività di cash for work erano indirizzate a migliorare il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti, anche attraverso la distribuzione di appositi cassonetti e attività di sensibilizzazione. I dati dei rapporti di monitoraggio e le interviste/FGD coi beneficiari diretti mostrano che le attività sono state svolte, ma solo in un caso la raccolta differenziata è proseguita dopo la conclusione dell'intervento. In un secondo caso le attività hanno contribuito a migliorare le attività di collettamento dei rifiuti in una discarica, che rimane comunque un punto di raccolta a cielo aperto.

In generale, le attività sono state progettate con un approccio di breve termine, anche quelle che avrebbero richiesto un approccio più globale e olistico. Ad esempio, mentre la raccolta dei rifiuti è stata drasticamente migliorata durante l'implementazione dei progetti grazie a: *i)* la distribuzione di contenitori di rifiuti e *ii)* le attività di pulizia in cash for work, le Municipalità hanno presto affrontato il problema strutturale di gestire l'aumento della quantità di rifiuti, date le limitate capacità/spazio delle strutture di smaltimento dei rifiuti esistenti (che hanno costretto alcuni di loro a interrompere del tutto la raccolta dei rifiuti).

## 6 Conclusioni

In merito alla **Pertinenza-Disegno**, il Programma è coerente con tutti i quadri politici e strategici nazionali e internazionali interessati. Tuttavia, il Programma complessivo, così come declinato nei Bandi AICS e nei documenti degli AID, non sembra riflettere con successo e in modo coerente la piena aderenza alle linee guida e ai requisiti di tali quadri. I

30 progetti non tengono conto in modo coerente dei requisiti richiamati e mantengono un approccio piuttosto emergenziale, risultando più verticali che non esclusivamente basati sui bisogni, con un livello incoerente di effettiva integrazione di genere, protezione, disabilità e ambiente.

Il Programma comprende più OG e OS (a livello di AID) e utilizza diversi approcci per raggiungere i suoi obiettivi. Undici ONG hanno implementato 25 progetti e altri 5 progetti sono stati attuati in modalità diretta da AICS/UTL, attraverso 6 interventi. Il Programma sembra essere frammentato in una moltitudine di progetti relativamente piccoli e non sufficientemente coordinati tra loro. Il TV non ha rilevato elementi sufficienti a giustificare il numero relativamente elevato di progetti attuati rispetto al livello di fondi assegnati. Un minor numero di partner e di progetti avrebbe reso disponibili maggiori risorse tecniche e meno onerose le esigenze di coordinamento. Le diverse capacità dei partner delle ONG e l'assenza di baseline condivise tra i diversi progetti hanno determinato un livello di prestazione disomogeneo e incoerente tra i partner e tra i diversi progetti attuati dallo stesso partner.

Il CfW fornito nell'ambito del Programma mirava a dare un sostegno economico umanitario limitato e immediato ai beneficiari vulnerabili, anziché incidere sulle capacità di reddito. Data la natura dei progetti (a breve termine, isolati), la mancanza di mezzi di sussistenza e di opportunità di reddito a lungo termine, è lecito supporre che le capacità di reddito della popolazione colpita non siano state influenzate significativamente dal CfW fornito.

Il disegno degli interventi ha permesso una forte inclusività e titolarità delle autorità locali come le Municipalità e la creazione di preziosi spazi operativi per le ONG, con l'inclusione dei beneficiari libanesi. Tuttavia, la struttura del Programma non sembra del tutto adeguata per realizzare cambiamenti strutturali e a lungo termine, come il previsto miglioramento delle capacità delle autorità locali di gestire la coesione sociale tra le comunità di accoglienza libanesi e le comunità di rifugiati siriani.

Il Programma ha tuttavia ottenuto in larga misura i risultati attesi in termini di attività svolte, come indicato nei risultati elencati nei diversi progetti. Allo stesso tempo, è praticamente impossibile misurare i risultati del Programma a causa della mancanza di una baseline di riferimento, di Indicatori Oggettivamente Verificabili (IOV-OVI) e dati consolidati, ma è probabile che siano stati influenzati solo marginalmente da esso.

In merito al criterio **Coerenza**, Il Programma comprende diverse strategie di intervento (dalle iniezioni di denaro ai beneficiari allo sviluppo di capacità delle autorità locali nell'affrontare i problemi di coesione sociale). Il Programma si basa sugli OG e OS dei 6 interventi. I documenti messi a disposizione e i dati raccolti nella missione sul campo non consentono una solida misurazione del raggiungimento di OG e OS. Tuttavia, sulla base delle informazioni raccolte, della triangolazione dei dati e dell'approfondita analisi condotta, è lecito dedurre che la logica di intervento sia stata solo parzialmente coerente, adeguata e valida per raggiungere gli OG e gli OS dei 6 diversi interventi.

Gli interventi di Cash for Work e Istruzione sembrano essere perfettamente allineati alle procedure operative standard dei settori Livelihood and Social Stability ed Education, garantendo un livello sufficiente di trasparenza e armonizzazione tra i diversi progetti attuati dalle 11 ONG partner. L'intervento riferito all'Istruzione risulta coordinato con successo a livello centrale (MEHE, UNICEF, RACE) e tiene conto di altre linee di intervento in ambito educativo, quindi è giusto presumere che l'intervento sia stato lanciato in modo tempestivo.

Le modalità di attuazione degli interventi (ONG/attuazione diretta) appaiono coerenti con il quadro politico e strategico internazionale e nazionale cui l'Italia aderisce.

La logica e gli approcci di intervento della Cooperazione italiana in Libano si sono evoluti nel tempo, riflettendo i mutevoli elementi esterni e il mutevole contesto umanitario. Il maggiore ricorso al CfW anziché all'assistenza *in-kind* è uno dei principali cambiamenti positivi individuati nel corso della valutazione. La Cooperazione italiana è riuscita anche ad allontanarsi da un puro approccio di risposta umanitaria a breve termine e a sviluppare sempre più una strategia incentrata sulle capacità delle autorità locali e nazionali piuttosto che sulla semplice fornitura di assistenza diretta ai beneficiari. Tuttavia, un quadro strategico incentrato sul HDP Nexus richiede una serie di approcci (multisetoriali, integrati, a lungo termine), capacità (sforzi congiunti delle agenzie delle Nazioni Unite, delle organizzazioni internazionali per lo sviluppo, delle organizzazioni della società civile, delle autorità nazionali e locali, ecc.) e risorse (un livello considerevole di finanziamenti pluriennali) che non sembrano essere stati messi a disposizione del Programma e dal Programma.

L'analisi del criterio **Efficienza** evidenzia che l'adeguatezza e disponibilità di risorse in relazione alle esigenze soffre della frammentazione in cui si è articolato il Programma: un ammontare di poco più di 8 milioni distribuito su 6 iniziative, con 11 ONG coinvolte, in più di 26 località di intervento.

Mediamente ogni progetto (inclusi quelli a gestione diretta) ha ricevuto un ammontare di circa Euro 293.000 con un minimo di Euro 111.082 e un massimo di Euro 350.000, che è da considerare esiguo rispetto agli ambiziosi OG e OS dei singoli interventi. I costi di gestione, sebbene complessivamente contenuti entro il 29% dell'ammontare stanziato, hanno comunque inciso sulla disponibilità di risorse direttamente messe a disposizione per i beneficiari.

In merito alla tempestività, sia l'analisi documentale che le interviste ai referenti delle ONG hanno confermato un certo ritardo (in media 3 mesi) per l'avvio effettivo delle attività rispetto alla data prevista, quasi sempre dovuto a lungaggini amministrative, anche nella messa a disposizione del budget.

I sistemi di M&E includono indicatori (IOV) che sono quasi esclusivamente riferiti agli output/attività previste e che, di conseguenza, non consentono di misurare gli effetti e gli impatti degli interventi sui beneficiari. Questo aspetto, nell'ottica di futuri interventi, andrebbe sicuramente migliorato.

Anche le forme di rendicontazione amministrativa, che sono risultate essere molto onerose per i soggetti attuatori, potrebbero essere rivisitate in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione delle risorse.

In merito all'**Efficacia**, i documenti del Programma non consentono un'analisi quantitativa e una misurazione nell'aumento della resilienza dei beneficiari, né un'analisi quantitativa e una misurazione complete degli OG e OS.

I Logical Framework dei diversi interventi sono progettati con un approccio orientato agli output e generalmente mancano di baseline di riferimento e di IOV-OVI che consentirebbero misurazioni e analisi. Le evidenze raccolte durante la missione sul campo di tre settimane evidenziano un generale apprezzamento positivo dei singoli progetti da parte delle autorità locali e dei beneficiari. Il sostegno fornito nella fornitura di servizi e il CfW ai rifugiati siriani vulnerabili e ai cittadini libanesi è considerato un sostegno molto prezioso per le Municipalità.

Le evidenze raccolte durante le visite sul campo dimostrano anche che il supporto fornito ha generalmente contribuito positivamente al miglioramento dei servizi erogati dalle Municipalità in un contesto di improvviso aumento delle necessità e di risorse estremamente limitate. È lecito supporre che un miglioramento della qualità dei servizi abbia comportato anche un miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari.

Il Programma ha inoltre contribuito a rafforzare le capacità delle autorità locali, anche se il TV non ha raccolto evidenze che dimostrino che le attività di sensibilizzazione e sviluppo delle capacità abbiano migliorato le capacità di gestione delle risorse dei beneficiari (individui o autorità locali). Del resto, tali processi di *capacity building* richiederebbero un aumento degli investimenti strutturali sia in termini di fondi che di tempo, laddove il disegno dei progetti valutati (approccio, durata, partenariato, fondi disponibili, sinergie, ecc.) non pare abbia consentito alle Municipalità di migliorare in modo significativo le proprie capacità di governance nell'affrontare le sfide strutturali e sistemiche di una crisi prolungata e complessa.

Il TV non ha potuto individuare sufficienti evidenze di sinergie positive generate dai vari progetti. Sembra che essi siano stati concepiti con un approccio dall'alto verso il basso e attuati in modo verticale con un'interazione e un coordinamento limitati tra loro. In effetti, il numero estremamente elevato di partner e di progetti, e il contesto complesso del Libano, hanno di fatto reso il Programma estremamente frammentato e oggettivamente arduo stabilire un autentico coordinamento e delle sinergie.

Per quanto riguarda la **Sostenibilità**, i documenti a sostegno delle iniziative di Cash for Work chiariscono che l'obiettivo principale di questo strumento è quello di fornire assistenza puntuale e immediata piuttosto che creare opportunità di reddito a lungo termine. Data la natura emergenziale dei progetti e la mancanza di sinergie con opportunità di reddito, formazione o con programmi a lungo termine, è lecito supporre che le capacità di reddito della popolazione assistita non siano state influenzate significativamente dal CfW fornito. Il Programma non fornisce delle baseline di riferimento armonizzate e non ha richiesto valutazioni ex-post e indagini da parte dei partner per misurare sistematicamente l'impatto dell'azione.

Il Programma ha fornito un sostegno prezioso e importante alle Municipalità durante la sua attuazione; tuttavia, la maggior parte delle attività è risultata insostenibile per la maggior parte di essi una volta terminato il sostegno esterno dei progetti. In generale, le attività sono state progettate con un approccio di breve termine, anche quelle che avrebbero richiesto un approccio più globale e olistico.

In merito all'intervento riferito all'Istruzione, in Libano questo ambito è molto complesso e multidimensionale, e richiede approcci integrati, multisettoriali e multilaterali. Mentre il coordinamento degli stakeholder è assicurato a livello di coordinamento centrale a Beirut dall'AICS e dai suoi partner, vi sono poche evidenze di sforzi autentici di coordinamento a livello di attuazione. I progetti attuati nell'ambito di questa iniziativa sembrano essere concepiti con un approccio verticale e vi sono evidenze limitate di sinergie effettive costruite con altri programmi, progetti o attività attuate nelle località di attuazione del progetto visitate.

La presenza e la posizione della Cooperazione italiana a livello centrale è risultata relativamente ben consolidata intorno ai settori di intervento interessati (Livelihood e Istruzione). Il Programma ha contribuito a rafforzare la posizione e il ruolo della Cooperazione italiana rispetto a partner chiave come il MOSA e il MEHE, con i quali l'AICS e l'Ambasciata Italiana a Beirut intrattengono una proficua e solida collaborazione. Queste ottime relazioni consentono alla Cooperazione italiana di impegnarsi positivamente e sensibilizzare le autorità nazionali su temi specifici o di affrontare problemi e complicazioni

affrontati dai suoi partner. Il capitale costruito dalla Cooperazione italiana negli ultimi anni può sicuramente essere massimizzato per migliorare ulteriormente la qualità complessiva del coordinamento all'interno del quadro previsto dal LCRP.

In merito all'**Impatto**, il contesto libanese è estremamente complesso e l'impatto della crisi siriana ha creato una crisi molto sfaccettata e protratta nel tempo. È eccezionalmente difficile per le ONG (e per altre parti interessate) attuare progetti umanitari a breve termine in quella che è progressivamente diventata una crisi di rifugiati prolungata e complessa con uno spazio di attuazione limitato e impegnativo. Programmi come quello oggetto di valutazione sono costantemente influenzati dall'evoluzione del contesto e dell'ambito operativo, sia a livello centrale che a livello decentrato. Un'analisi del rischio e sul principio del Do Not Harm sarebbe funzionale a mitigare gli effetti negativi di tali fattori esterni. Tuttavia, non vi è alcuna evidenza concreta che tale analisi sia stata effettuata in modo coerente dall'AICS e dai suoi partner.

La concezione degli interventi non sembra essere pienamente adatta per ottenere un impatto duraturo in una crisi come quella siriana. Ciononostante, i diversi progetti hanno iniettato capitali e risorse nei sistemi delle autorità locali, quindi si può presumere che le capacità delle Municipalità siano aumentate, almeno per la durata del Programma. Non si può tuttavia affermare che tali capacità siano state consolidate, né che siano state utilizzate allo scopo di attenuare la tensione sociale.

La natura di emergenza a breve termine dei progetti, i bilanci relativamente bassi dei progetti (rispetto all'importo totale dei fondi immessi dalla comunità internazionale nella crisi), l'assenza di legami e sinergie solidi con programmi di sostentamento e di sviluppo a lungo termine hanno avuto un impatto considerevole sui livelli di sostenibilità degli interventi. È lecito supporre che il Programma abbia avuto un impatto marginale sui principali indicatori sociali e di sviluppo a livello nazionale o locale.

Per quanto attiene gli **Aspetti Trasversali**, il disegno del Programma oggetto di valutazione non include esplicitamente un impegno a questa Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies, essendo quest'ultima stata lanciata nel settembre 2020, quindi ben oltre la conclusione degli interventi del Programma.

Gli interventi oggetto di valutazione includono, comunque, una prospettiva di genere, sebbene di base (inclusione di donne nelle attività di cash for work), che in alcuni casi ha contribuito all'empowerment delle beneficiarie dirette.

Rispetto al tema dell'inclusione della disabilità, i dati dei rapporti finali non consentono di esprimere una valutazione sugli effetti degli interventi sull'inclusione dei disabili, non essendoci dati specifici su questo aspetto. In ogni caso, le interviste agli stakeholder locali (Sindaci e Direttori scolastici) hanno evidenziato che in alcuni interventi sono stati inclusi alcuni portatori di disabilità, sia come beneficiari diretti di Cash for Work che come beneficiari indiretti grazie al miglioramento dell'accesso alle infrastrutture pubbliche.

Fermo restando quanto detto sopra, non vi è però una chiara evidenza che gli interventi del Programma abbiano inciso significativamente su questi aspetti trasversali (gender e disabilità). A tal proposito va comunque ricordato che il Programma era indirizzato principalmente ad attività di emergenza, sebbene abbia tentato di includere anche obiettivi di coesione sociale (maggiore equità e giustizia sociale). Vi sono anche poche evidenze che disabilità, questioni di genere e protezione siano state adeguatamente integrate nel dialogo con i Comuni. In effetti, la maggior parte dei funzionari dei Comuni ha riferito che la loro

principale priorità delle attività del CfW era la riabilitazione o la costruzione di infrastrutture, quindi la priorità era focalizzata su lavoratori qualificati e "sani".

## 7 Raccomandazioni

Le seguenti raccomandazioni tengono conto delle evidenze raccolte durante l'esercizio di valutazione, derivanti sia dall'analisi documentale che dal lavoro di campo (interviste/FGD) svolto in Libano.

Si è scelto di rappresentare il quadro complessivo delle raccomandazioni nel formato della seguente Tabella 5 per renderne più semplice e immediata la lettura. Le evidenze e le relative raccomandazioni sono raggruppate in ordine di criterio. Tutte le evidenze incluse nella tabella sono delle sintesi di quelle già commentate nel capitolo "Presentazione dei risultati", cui si rinvia per maggiori dettagli.

**Tabella 5 - Raccomandazioni**

EVIDENZE	RACCOMANDAZIONI
<b>VISIONE E STRATEGIA</b>	
<p>F1 Mentre il Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo è facilmente accessibile a tutti i partner, i documenti di strategia nazionale (Libano), se esistenti, non sembrano essere condivisi con essi.</p>	<p>R1 Sviluppare un documento di strategia nazionale italiano per il Libano, inquadrato intorno a un solido quadro HDP Nexus e allineato alle priorità e alla destinazione delle risorse di Team Europe. Consultare sistematicamente l'UE (DG NEAR, DG ECHO, IcSP) per prevedere potenziali elementi strategici e operativi in grado di creare sinergie e massimizzare l'impatto (Team Europe).</p>
<p>F2 La valutazione conferma un pieno allineamento del Programma con il LCRP e tutte le linee guida nazionali e internazionali. Tuttavia, requisiti chiave quali a) protezione, b) Do Not Harm c) analisi dei conflitti, integrazione di genere, disabilità ed età non sono stati costantemente presi in considerazione nei progetti valutati. Non ci sono sufficienti evidenze che giustifichino il numero relativamente elevato di progetti attuati rispetto al livello di fondi assegnati.</p>	<p>R2 Applicare costantemente i requisiti di resilienza e i quadri HDP Nexus alla definizione e all'implementazione della strategia. Fornire visibilità su altri flussi di finanziamento (italiani) disponibili e facilitare il potenziale allineamento e le sinergie da costruire con partner multilaterali e finanziamenti allo sviluppo (sedi, approccio, beneficiari target).</p>
<p>F3 La strategia dell'AICS si è evoluta nel tempo, adattandosi al contesto mutevole (dall'emergenza alla crisi prolungata). Il disegno a degli interventi non rispecchia le mutate priorità strategiche e mantiene inalterato l'approccio, che appare inadeguato al raggiungimento di tutti gli obiettivi previsti.</p>	<p>R3 Razionalizzare e chiarire le priorità dei diversi OS nella strategia: vulnerabilità economica dei beneficiari (approccio umanitario/di resilienza) rispetto alla coesione e stabilità sociale (approccio di stabilizzazione/resilienza) e disegnare di conseguenza la logica di intervento. Se l'obiettivo dell'iniziativa comprende la stabilità sociale, si dovrebbero prendere in considerazione e integrare sistematicamente e coerentemente le metodologie e gli strumenti propri di un approccio di stabilità sociale.</p>
<p>F4 La Cooperazione italiana ha dimostrato di essere disponibile e in grado di evolvere e adattare una strategia di risposta umanitaria di emergenza in un insieme di interventi sensibili alla resilienza. Tuttavia, il Programma non è progettato in modo coerente attorno ad un approccio HDP Nexus e quindi non sembra adeguato ad affrontare le esigenze strutturali di una crisi prolungata.</p>	<p>R4 Garantire un dialogo strategico e operativo strutturato con le ONG e altri attori interessati durante le diverse fasi del Project Cycle management. In particolare migliorare la visibilità sullo sviluppo della strategia, coinvolgere le ONG</p>

<p>F5 Il posizionamento strategico italiano a livello di coordinamento centrale (settoriale e sub-settoriale) appare allineato al principio di complementarità tra donatori; tuttavia, tale complementarità non sempre si traduce in sinergie e complementarità a livello di attuazione (bandi e progetti).</p> <p>F6 La strategia di intervento è molto frammentata e non sembra avere favorito un approccio omogeneo al problema che voleva affrontare, vale a dire una risposta alla crisi siriana (interventi attuati da 11 ONG, più la gestione diretta da parte dell'AICS Beirut/UTL), distribuiti in più di 26 località differenti).</p> <p>F7 L'AICS è considerata dai partner reattiva e solidale. Nei periodi di apertura dei bandi si sono tenute riunioni periodiche di presentazione. Tuttavia, non vi è alcuna evidenza di un dialogo coerente con le ONG nella fase di disegno delle diverse iniziative o durante tutte le fasi della gestione del ciclo di progetto.</p> <p>F8 Le ONG percepiscono l'AICS come uno dei donatori più impegnativi dal punto di vista amministrativo. Tuttavia, il processo di assegnazione dei finanziamenti è relativamente rapido. L'attuazione dei requisiti amministrativi dell'AICS richiede molto tempo e risorse, mentre le ONG potrebbero beneficiare di un maggiore sostegno a livello operativo/tecnico. La documentazione in italiano ha rappresentato un ostacolo e un limite in termini di efficienza.</p>	<p>nella fase di disegno del Programma e chiedere loro di tenere conto dell'adeguato livello di inclusione (genere e disabilità) e dell'analisi del principio del Do Not Harm.</p> <p>R5 Ridurre i vincoli e gli oneri amministrativi, fornire un maggiore supporto tecnico e operativo e utilizzare l'inglese nei documenti. Allineando (o integrando) gli approcci di altri donatori (vale a dire, DG ECHO/DG NEAR), l'AICS può ridurre la duplicazione degli sforzi amministrativi e massimizzare il potenziale sostegno che i partner possono ricevere da altri donatori.</p>
<b>PROGRAMMAZIONE &amp; IMPLEMENTAZIONE</b>	
<p>F9 Un progetto di sostentamento in una crisi prolungata richiede un forte coordinamento, collegamenti e sinergie con iniziative di sostentamento a lungo termine e un'integrazione solida dell'aspetto "protezione". Questi elementi sono ampiamente assenti nella concezione del Programma e nei progetti attuati dalle diverse ONG. Inoltre, l'importo dei fondi, la natura a breve termine dei progetti, il calendario incerto di attuazione, la mancanza di incentivi, rendono difficile costruire vere e proprie sinergie operative in Libano.</p> <p>F10 I sistemi di M&amp;E e i LF dei progetti includono indicatori riferiti agli output previsti e non agli outcome/impatti. Le modalità di rendicontazione dei rapporti finali non sono omogenee tra un intervento e l'altro, rendendo difficile arrivare ad una sintesi dei dati che restituisca un quadro complessivo dei</p>	<p>R6 Migliorare la qualità dei quadri logici (LF) utilizzando indicatori SMART per la misurazione dei risultati e dell'impatto piuttosto che degli output. Introdurre M&amp;E sistematici nei progetti con baseline di riferimento e procedure di monitoraggio e richiedere standard minimi per i requisiti di responsabilità (ad esempio meccanismi di reclamo, ecc.).</p> <p>R7 Applicare in modo coerente e sistematico l'analisi dei rischi e del principio del Do No Harm al fine di valutare correttamente l'adeguatezza degli approcci, delle modalità e degli strumenti scelti (come il cash for work).</p> <p>R8 Razionalizzare la risposta operativa considerando un numero minore di partner e/o incentivando altri modelli di partnership come i consorzi. Incentivare progetti multisettoriali e integrati facilitando collegamenti con altri progetti esistenti attuati dal partner e con altri programmi</p>

<p>beneficiari previsti ed effettivamente raggiunti e la loro tipologia.</p> <p>F11 Il CfW è una modalità di sussidio in denaro, uno strumento adeguato in presenza di molteplici obiettivi concorrenti da raggiungere e se impiegato in seno a una solida analisi dei rischi e del principio del Do Not Harm. Il Programma non tiene conto in modo coerente di questi requisiti.</p> <p>F12 I progetti CfW sono risultati solo parzialmente collegati a opportunità di reddito, sussistenza o training a lungo termine, di fatto compromettendone il potenziale impatto e la sostenibilità.</p> <p>F13 I tempi di avvio delle attività sono in media in ritardo di 3 mesi rispetto a quelli previsti, spesso per motivi legati al perfezionamento degli aspetti amministrativi. L'attuazione dei progetti ha subito ritardi che a volte hanno reso le attività poco tempestive (ad esempio il sostegno all'istruzione fornito alla fine dell'anno o i lavori di ristrutturazione eseguiti in inverno durante l'orario scolastico).</p> <p>F14 Ogni singola ONG ha adottato un approccio contestualizzato al processo di targeting (dei beneficiari libanesi), tenendo conto delle richieste e delle pre-condizioni stabilite dalle diverse Municipalità. Questo approccio ha minato gli sforzi di armonizzazione del processo stesso e solleva questioni di trasparenza e responsabilità.</p> <p>F15 Mentre la selezione dei beneficiari coinvolge positivamente le Municipalità, i beneficiari libanesi intervistati non hanno mostrato un alto grado di vulnerabilità (principio di imparzialità).</p> <p>F16 Data la natura dei progetti (a breve termine, indipendenti), la mancanza di mezzi di sussistenza a lungo termine e di opportunità di reddito, è lecito supporre che le capacità di reddito della popolazione colpita non siano state influenzate significativamente dal CfW fornito.</p> <p>F17 Il fatto che i progetti siano stati concepiti in modo verticale e indipendente (senza collegamenti a mezzi di sussistenza, competenze e altre opportunità generatrici di reddito), ha ridotto notevolmente l'impatto previsto e la sostenibilità dell'intervento di CfW.</p> <p>F18 I progetti di istruzione (AID-10466) sembrano avere un approccio orientato dall'alto verso il basso con evidenze limitate di collegamenti e sinergie creati a livello di campo tra diverse</p>	<p>a lungo termine, attraverso solidi legami tra attività, progetti e programmi.</p> <p>R9 Fornire risorse adeguate ai partner in modo da garantire capacità tecniche minime in ogni progetto (competenza in materia di protezione). Incentivare le ONG a condividere know-how e risorse (sforzi congiunti, valutazioni inter pares, sistemi coordinati di riferimento, ecc.). Incentivare i progetti e i partner che si basano su progetti precedenti in termini di risultati/output raggiunti e integrazione delle lezioni apprese.</p>
---	---

<p>agenzie o programmi. Le attività una-tantum di ristrutturazione delle scuole hanno un impatto limitato se non integrate in una risposta più ampia a coordinamento dei diversi input di assistenza e i servizi forniti nel settore dell'istruzione e oltre.</p> <p>F19 La forte inclusività delle Municipalità nel/i Programma ha permesso un elevato grado di ownership. Tuttavia, il supporto fornito dal Programma, pur essendo sempre molto apprezzato dagli stakeholder intervistati, appare orientato agli output piuttosto che al potenziamento delle capacità e dei sistemi a livello comunale.</p> <p>F20 La maggior parte delle attività è tornata ad essere insostenibile per la maggior parte delle Municipalità una volta terminato il sostegno esterno dei progetti. Alcune attività specifiche, come il riciclaggio dei rifiuti, potrebbero essere parzialmente sostenute nel tempo, ma per lo più sono state tutte sospese.</p> <p>F21 Vi sono scarse prove di un autentico coordinamento tra i partner, che si traduce in una mancanza di contaminazione e di sinergie positive all'interno del Programma.</p>	
<b>ASPETTI TRASVERSALI</b>	
<p>F22 I progetti selezionati soddisfano parzialmente i requisiti in termini di mainstreaming di genere, sebbene un approccio di gender molto di base sia presente.</p> <p>F23 Non vi è una chiara evidenza che gli interventi del Programma abbiano inciso significativamente sugli aspetti trasversali (gender, disabilità, ambiente).</p> <p>F24 Nel disegno delle iniziative non viene fatta espressa previsione dell'inclusione di persone con disabilità e i dati dei rapporti finali non consentono di esprimere una valutazione sugli effetti degli interventi sull'inclusione dei disabili.</p>	<p>R10 Selezionare e finanziare progetti che soddisfano i requisiti in termini di mainstreaming di genere e che tengano conto degli impegni assunti dalla cooperazione italiana rispetto alla Call to Actions sulla violenza sessuale nei contesti di emergenza e di quanto previsto Carta dell'inclusione delle persone con disabilità nell'aiuto umanitario.</p>

## 8 Lezioni apprese

Ferme restando le raccomandazioni espresse nel paragrafo precedente, alcune delle quali sono di per sé dei suggerimenti volti a migliorare l'approccio complessivo adottato dal Programma oggetto di valutazione, in questo paragrafo ci si soffermerà su alcuni aspetti specifici che, congiuntamente alle citate raccomandazioni, potrebbero essere tenuti in conto per migliorare il disegno e dell'implementazione di futuri interventi.

### 1) *Incentivare l'elaborazione e l'utilizzo di studi, analisi e formulazione di linee guida*

Come evidenziato sia nella presentazione dei risultati che nelle raccomandazioni, alcuni aspetti che necessitano di essere affinati, con conseguenti positive ricadute anche sull'efficacia, l'efficienza e l'impatto dei vari interventi, riguardano il disegno degli interventi (vd. le evidenze nella Tabella 5 – Raccomandazioni).

La lezione appresa dall'analisi del presente Programma, è che è importante supportare i processi che incentivano il consolidamento delle lezioni apprese, la capitalizzazione delle *best practices* e i processi di condivisione al fine di migliorare già la fase di disegno dei futuri interventi.

Un esempio di esercizio di questo tipo è quello eseguito da AICS nel 2017 (su dati 2016) in cooperazione con ILO<sup>26</sup>, con l'obiettivo di redigere una guida per il disegno di programmi innovativi per l'impiego pubblico tenendo conto del background libanese e delle esperienze sviluppate in tale contesto. La guida fornisce ai professionisti in Libano gli strumenti per valutare e comprendere meglio la natura e complessità della popolazione in età lavorativa, disoccupazione e sottoccupazione in Libano basandosi sulle risposte nell'ambito del Piano di risposta alla crisi del Libano 2015-2016, nonché le procedure operative standard (SOP) inter-agenzia per i programmi Cash for Work (CfW). Nella guida vengono mostrate le opzioni e le possibilità di attuazione dei programmi per l'occupazione e le infrastrutture pubbliche in Libano.

Sono altri esempi in questa direzione la Peer To Peer Evaluation svolta da Avsi – Cesvi – Oxfam sui rispettivi interventi Cash For Work, finanziati nell'ambito del Programma "Resilienza e stabilità sociale: opportunità di lavoro temporaneo per supportare le municipalità nella gestione delle conseguenze economiche e sociali della crisi siriana" (AIUTO 11253).

Un ulteriore esempio è quello dello studio di impatto condotto da INTERSOS nell'ambito dell'iniziativa AID10671.

Esercizi di questo tipo, possono offrire un valido aiuto in fase di disegno degli interventi, per meglio contestualizzarli ai reali bisogni del contesto di riferimento, per cui andrebbero non solo sviluppati ma anche meglio utilizzati nella fase di definizione degli obiettivi generali e specifici degli interventi da attuare, nonché nella scelta degli strumenti da utilizzare per implementarli.

### 2) *Richiedere e includere una rigorosa valutazione dei bisogni e un'analisi Do Not Harm*

Nell'ambito del rapporto si è sottolineato come l'approccio di genere, alla disabilità e all'ambiente necessiti di essere affrontato in modo più puntuale.

A questo proposito, una seconda lezione appresa è che, in fase di disegno delle iniziative da realizzare, venga richiesta in modo rigoroso l'inclusione di una valutazione dei bisogni e di un'analisi "do not harm" in modo da identificare i migliori approcci per un'autentica integrazione di genere, disabilità e di aspetti legati all'ambiente.

---

<sup>26</sup> Towards the right to work: A guidebook for designing innovative. Public Employment Programmes. Background & Experiences from the Syrian Refugee Crisis in Lebanon

Questo tipo di valutazione e di analisi andrebbe prevista per futuri interventi al fine di garantire che gli aspetti trasversali siano compiutamente e opportunamente indirizzati.

### 3) *Rendere più tempestiva la valutazione*

Nelle raccomandazioni si è evidenziato come il sistema di M&E, in previsione di futuri interventi, vada migliorato sia nell'ambito dei singoli progetti di attuazione sia a livello di intervento, al fine di consentire la formulazione di una valutazione orientata a misurare non solo le attività svolte (output), ma anche gli effetti sui beneficiari (outcome, impact).

Una delle lezioni apprese durante il presente esercizio, è che la valutazione di un Programma di iniziative di emergenza andrebbe realizzata o durante l'esecuzione degli interventi, per introdurre eventuali correttivi durante la loro esecuzione, oppure a distanza di non più di un anno dal loro completamento.

Questo per due ordini di motivi:

1. dal punto di vista metodologico, non si può misurare "un impatto" nel senso rigoroso del termine (cioè gli effetti sui beneficiari a distanza di 4-5 anni dalla fine dell'intervento) di iniziative che per loro natura hanno l'obiettivo di supportare nell'immediato o nel brevissimo termine i beneficiari target;
2. dal punto di vista dell'opportunità/fattibilità: i beneficiari degli interventi di emergenza sono soggetti che si spostano, che cambiano rapidamente la natura dei loro bisogni, che ricevono quasi sempre più aiuti contemporaneamente, per cui a distanza di molti anni dall'ottenimento del beneficio potrebbero non avere più una chiara e distinta memoria di ciò che hanno ricevuto e da parte di chi. Inoltre, i project manager dei soggetti attuatori sono caratterizzati da alto turn-over, per cui, ancora una volta, a distanza di anni è difficile riuscire a rintracciarli e, comunque, a far sì che riescano a fornire dettagli specifici di un progetto ormai concluso da diversi anni.

Per i futuri interventi, pertanto, la lezione appresa suggerisce che gli esercizi di valutazione di Programmi di emergenza vengano svolti in corso di attuazione (*on-going*) o a immediata chiusura degli interventi (*ex-post*).