



Cooperazione Italiana
allo Sviluppo

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo - Ufficio III - Sezione Valutazione

2023 | Rapporto di valutazione - Sintesi

Valutazione di impatto
“VIII Linea di credito in favore
delle piccole e medie imprese”
Tunisia



AID 9597



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 IZI Spa tramite una procedura pubblica di affidamento ai sensi dell'art. 36 del Codice dei Contratti Pubblici.

Team di valutazione di IZI Spa:

- Marco Palmi (Team Leader)
- Abdeladhim Ennaifer
- Elena Bassano
- Emira Sghaier
- Enrico Casacchia

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

| DATI IDENTIFICATIVI DEL PROGETTO | | | | | | | | | |
|--|---|----------------------------|---------------------|---|-------------------|---------------|---------------------|--|--|
| Titolo del progetto | Linee di credito in favore delle piccole e medie imprese in Tunisia | | | | | | | | |
| Numero del progetto | AID N. 9597 | | | | | | | | |
| Approvazione | Comitato Direzionale del MAE, con parere n. 1 del 16 marzo 2011 e parere n. 10 del 26 marzo 2011 | | | | | | | | |
| Entrata in vigore | 7 Agosto 2012 | | | | | | | | |
| Data di inizio effettiva | Circolare interbancaria della Banca Centrale di Tunisia del 6 Maggio 2013 | | | | | | | | |
| Durata prevista effettiva | 48 mesi In corso fino al completamento della dotazione finanziaria. Ultimo finanziamento approvato 30 novembre 2022 | | | | | | | | |
| Canale | Bilaterale | | | | | | | | |
| Area geografica | Tunisia, tutto il territorio nazionale | | | | | | | | |
| Soggetti esecutori | MAECI-DGCS AICS Artigiancassa/Cassa Depositi e Prestiti Banca Centrale di Tunisia Sistema bancario tunisino | | | | | | | | |
| Codifica settore OCSE-DAC | 24030 Settore finanziario formale (linee di credito) | | | | | | | | |
| Budget | <table border="1"> <tbody> <tr> <td>A. Linea di Credito</td> <td>€ 73.000.000</td> </tr> <tr> <td>B. Promozione e assistenza tecnica (fondi in loco)</td> <td>€ 100.000*</td> </tr> <tr> <td>TOTALE</td> <td>€ 73.100.000</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><i>*L'importo B è stato successivamente rifinanziato fino ad un ammontare complessivo di € 213.010</i></td> </tr> </tbody> </table> | A. Linea di Credito | € 73.000.000 | B. Promozione e assistenza tecnica (fondi in loco) | € 100.000* | TOTALE | € 73.100.000 | <i>*L'importo B è stato successivamente rifinanziato fino ad un ammontare complessivo di € 213.010</i> | |
| A. Linea di Credito | € 73.000.000 | | | | | | | | |
| B. Promozione e assistenza tecnica (fondi in loco) | € 100.000* | | | | | | | | |
| TOTALE | € 73.100.000 | | | | | | | | |
| <i>*L'importo B è stato successivamente rifinanziato fino ad un ammontare complessivo di € 213.010</i> | | | | | | | | | |

| DATI CHIAVE DELLA VALUTAZIONE | |
|---|---|
| Codice CIG | 9245544046 |
| Tipo di valutazione | Valutazione finale d'impatto |
| Data di inizio e completamento della missione di valutazione | 12 Ottobre 2022 – 16 Maggio 2023 |
| Soggetto esecutore | IZI spa Via Cornelio Celso, 11 00161 Roma |
| Data del Rapporto | 31 Marzo 2023 |

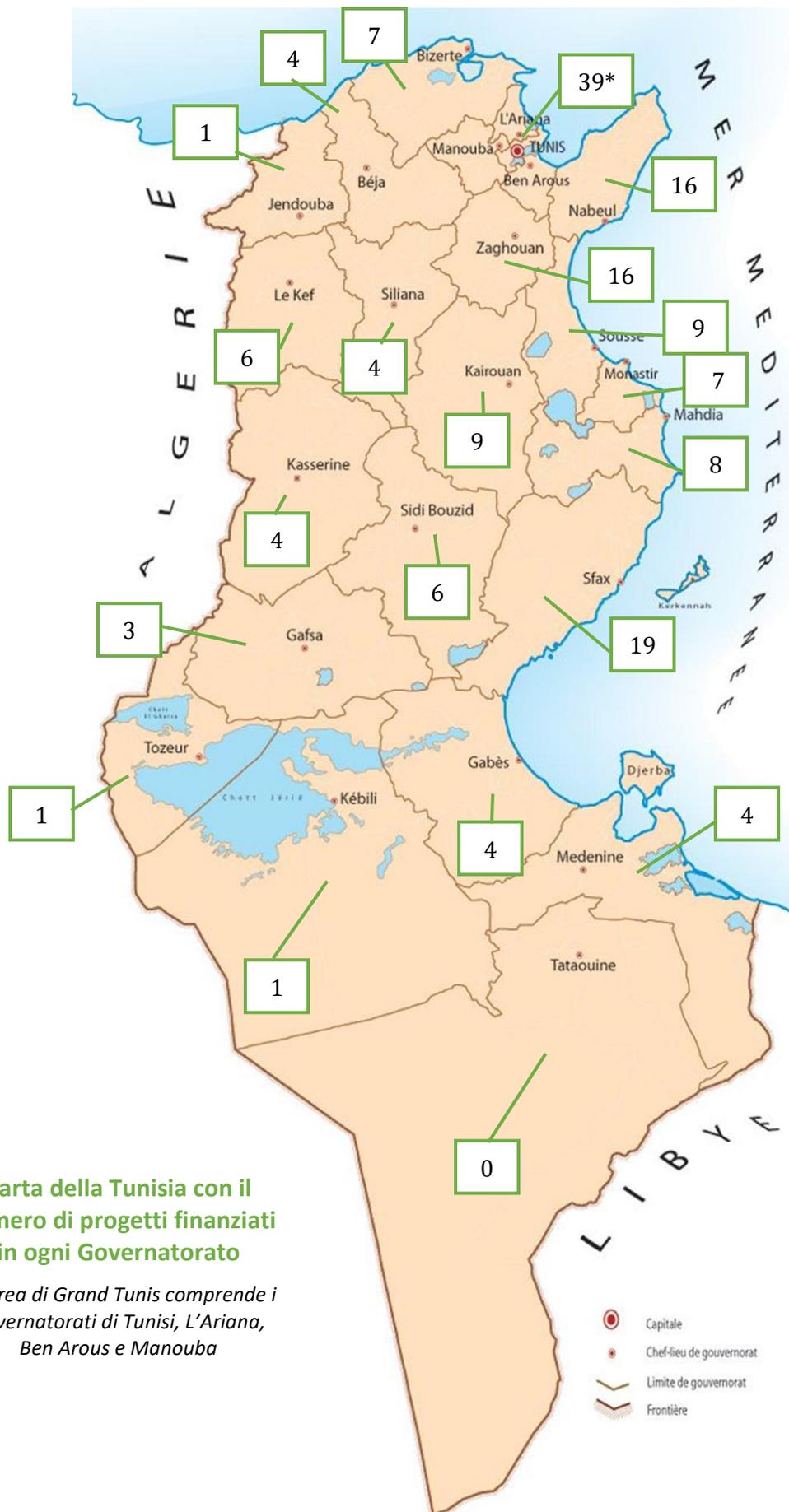
INDICE

| | |
|---|----|
| 1. CONTESTO..... | 1 |
| 2. L'AMBITO DELLA VALUTAZIONE | 3 |
| 2.1. L'INIZIATIVA IN ESAME..... | 3 |
| 2.2. OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE | 5 |
| 3. IL QUADRO TEORICO E METODOLOGICO | 7 |
| 3.1. L'IMPIANTO METODOLOGICO..... | 7 |
| 3.2. LE DIVERSE FASI DELLA VALUTAZIONE..... | 8 |
| 3.3. LE MODALITÀ DI RACCOLTA ED ANALISI DEI DATI E I LORO LIMITI..... | 9 |
| 4. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE | 11 |
| 4.1. RILEVANZA DEL PROGRAMMA | 11 |
| 4.2. EFFICIENZA DEL PROGRAMMA | 11 |
| 4.3. EFFICACIA DEL PROGRAMMA..... | 12 |
| 4.4. IMPATTO DEL PROGRAMMA | 14 |
| 4.5. COERENZA DEL PROGRAMMA | 14 |
| 4.6. SOSTENIBILITÀ DEL PROGRAMMA..... | 15 |
| 5. CONCLUSIONI, LEZIONI APPRESE E RACCOMANDAZIONI..... | 16 |
| 5.1. CONCLUSIONI | 16 |
| 5.2. LEZIONI APPRESE | 17 |
| 5.3. RACCOMANDAZIONI | 18 |

ACRONIMI

| | |
|----------------|---|
| AfCFTA | Area di libero scambio continentale africana |
| AFDB | African Development Bank |
| AICS | Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo |
| APII | Agence de Promotion de l'Industrie et de l'Innovation |
| APNE | Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente |
| AT | Assistenza Tecnica |
| ATB | Arab Tunisian Bank |
| BCT | Banca Centrale Tunisina |
| BERS | Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo |
| BFPME | Banque de Financement de la Petite et Moyenne Entreprise |
| BH | Banque de l'Habitat |
| BIAT | Banque Internationale de Tunisie |
| BNA | Banque Nationale Agricole |
| BT | Banque de Tunisie |
| BTE | Banque de Tunisie et des Emirats |
| BTK | Banque Tuniso-Koweitienne |
| CDP | Cassa Depositi e Prestiti |
| CEPEX | Centro per la promozione delle esportazioni |
| CIG | Codice identificativo gara |
| COMESA | Mercato comune per l'Africa orientale e meridionale |
| CONECT | Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie |
| DCFTA | Deep and Comprehensive Free Trade Area |
| DGCS | Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo |
| DPR | Decreto del presidente della Repubblica |
| DT | Dinaro tunisino |
| ECOWAS | Economic Community of West African States |
| ESG | Environmental, Social and Governance |
| FADES | Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social |
| FOPRODI | Fonds de Promotion et de Décentralisation Industrielles |
| IDE | Investimenti Diretti Esteri |
| IFC | International Finance Corporation |
| INS | Istituto Nazionale di Statistica |
| KFW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| MAECI | Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale |
| NPL | Non-Performing Loans |
| OCSE | Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico |
| OMC | Organizzazione mondiale del commercio |
| PDE | Programma per lo Sviluppo delle Esportazioni |
| PIL | Prodotto Interno Lordo |
| PMI | Piccole e Medie Imprese |
| QNB | Qatar National Bank |
| RUP | Responsabile unico del procedimento |

| | |
|----------------|--|
| SOE | State Owned Enterprises |
| SOTUGAR | Société Tunisienne de Garantie |
| STB | Société Tunisienne de Banque |
| STED | Competenze per il commercio e la diversificazione economica |
| SWOT | Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats |
| UBCI | Union Bancaire pour le Commerce et l'Industrie |
| UE | Unione Europea |
| UIB | Union Internationale de Banques |
| UTICA | Union Tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat |



1. CONTESTO

La Tunisia prosegue, pur nelle difficoltà derivanti dall'inasprirsi di crisi globali, nel suo cammino di **consolidamento dell'economia di mercato**. Fino al 2020, le autorità tunisine hanno basato i loro piani di sviluppo economico sulla visione "*Tunisia 2020*"¹. La Tunisia ha goduto di un'elevata credibilità tra i suoi partner internazionali, che hanno continuato a fornire finanziamenti per lo sviluppo a lungo termine. Una varietà di progetti di sviluppo e sostegno è finanziata dalla Banca Mondiale, dall'Unione Europea, da diversi singoli stati membri dell'UE, dagli Stati Uniti e dagli Stati del Golfo. La Tunisia è membro dell'OMC sin dalla sua fondazione nel 1995. Dal 2008, la Tunisia gode del libero scambio di beni industriali con l'Unione Europea, suo principale partner commerciale, a seguito di un accordo di associazione entrato in vigore nel 1998.

In questo contesto, la politica economica della Tunisia ha mirato ad integrare il Paese nelle catene globali del valore al fine di sfruttare al meglio le sinergie positive e i potenziali benefici in termini di allocazione ottimale dei fattori produttivi, attrattiva per gli IDE (Investimenti Diretti Esteri) e promozione delle esportazioni, in particolare nei settori in crescita, con un alto contenuto di export e alto contenuto di manodopera qualificata. Nonostante la sua forte dipendenza dal mercato europeo, il governo tunisino ha perseguito una **strategia di diversificazione**: nel 2018, la Tunisia è entrata a far parte del *Mercato comune per l'Africa orientale e meridionale* (COMESA) e ha iniziato a commerciare secondo le sue regole nel gennaio 2020. Un anno prima, la Tunisia aveva ottenuto lo status di osservatore presso il gruppo di paesi dell'Africa occidentale ECOWAS.

Il *Rapporto sulla facilità di fare impresa 2020* della Banca mondiale rileva che in Tunisia avviare un'impresa è diventato più rapido, economico e meno oneroso²: infatti, il pagamento delle tasse è stato semplificato, integrando più servizi nello sportello unico, e ridotto, implementando un sistema di controllo fiscale basato sul rischio.

D'altra parte il Paese ha attraversato negli ultimi 15 anni **notevoli cambiamenti socio-politici**, che ne hanno di fatto rallentato il percorso di stabilizzazione e in parte minato la fiducia da parte della comunità internazionale. Nel 2020, la pandemia globale di coronavirus ha richiesto risposte di emergenza a breve termine che hanno ritardato l'obiettivo del governo di consolidamento economico-finanziario. Le misure a sostegno delle famiglie e delle imprese durante la pandemia hanno avuto un impatto considerevole sul disavanzo di bilancio nel 2020,

¹ Questa visione è stata lanciata dal governo nel 2016 e continua la pratica post-indipendenza del paese di codificare piani di sviluppo quinquennali. Il piano dettagliato, che definisce gli input necessari dai partner internazionali, si basa su cinque pilastri: efficacia istituzionale, diversificazione economica, sviluppo umano e inclusione sociale, sviluppo regionale e crescita economica verde. Tuttavia, il piano ha incontrato alcuni ostacoli nell'attuazione. I membri della commissione per lo sviluppo regionale del parlamento si sono lamentati nel settembre 2020 del fatto che solo la metà dei progetti proposti era stata realizzata. Nell'agosto 2020, i comitati ministeriali e regionali hanno avviato i preparativi per il prossimo piano quinquennale (2021-2025). Le autorità hanno promesso che la stesura del prossimo piano sarà partecipata e includerà un'ampia gamma di parti interessate. Bertelsmann Stiftung Tunisia Country Report 2022

² Secondo il Doing Business Report della Banca Mondiale, nel 2019 ci sono volute tre procedure, nove giorni e il 2,9% dell'RNL pro capite, rispetto alle 11 procedure, 13 giorni e il 4,6% dell'RNL pro capite nel 2017. Tuttavia, il settore privato è distorto verso le piccole imprese, con le società unipersonali (lavoro autonomo) che rappresentano i tre quarti di tutte le imprese, secondo un rapporto della Banca africana di sviluppo del 2018.

che è salito dall'11,5% al 13,1% del PIL, mentre il debito pubblico è balzato all'86,9% nel 2020. Sia le limitazioni dell'attività economica interna, conseguenza delle misure del governo per contenere l'infezione da COVID -19, sia la ridotta domanda di esportazioni tunisine hanno contribuito all'attuale contrazione economica³. Le ricadute economiche della pandemia di COVID-19 hanno colpito anche il vulnerabile settore bancario tunisino dominato dallo Stato, già alle prese con un'elevata percentuale di prestiti in sofferenza (NPL), scarsa qualità degli attivi e deterioramento della solvibilità e della redditività⁴.

Nel settore esterno, le esportazioni complessive sono diminuite del 15% nei primi tre trimestri del 2020. Tuttavia, le importazioni sono diminuite ancora più drasticamente a causa della debole domanda dei consumatori, nonostante un aumento delle rimesse. Nel frattempo, gli investimenti diretti esteri hanno continuato a diminuire, scendendo del 25% nei primi nove mesi del 2020⁵. L'elevata quota di servizi nell'economia tunisina ha contribuito alla contrazione, poiché i settori del turismo e dei trasporti sono stati duramente colpiti dalla crisi determinata dalla pandemia. Allo stesso modo, la produzione manifatturiera è diminuita del 10% nei primi tre trimestri del 2020 rispetto all'anno precedente a causa del calo della domanda dall'Europa⁶. Per sostenere le imprese, sono stati messi a disposizione oltre 1 miliardo di TND tramite un fondo di sostegno alle PMI, un regime di garanzia parziale e uno strumento per ristrutturare le imprese in difficoltà.

La **Cooperazione Italiana** è da molti anni impegnata, nel quadro delle iniziative per lo sviluppo socio-economico, a sostenere il processo di modernizzazione ed efficientamento del sistema produttivo tunisino, con particolare riguardo alla Piccola e Media Impresa. Questo sostegno si è espresso lungo il doppio binario della cooperazione finanziaria e della cooperazione tecnica. Sul versante finanziario, prima dell'intervento oggetto della valutazione, il governo italiano ha reso disponibili, a partire dal 1988, 7 Linee di Credito a favore delle PMI tunisine, per agevolare l'acquisto di equipaggiamenti e attrezzature. Dal punto di vista tecnico, l'Italia ha contribuito dai primi anni 2000 alla *mise à niveau* del sistema produttivo nazionale, sia con programmi bilaterali *ad hoc*, sia partecipando ad iniziative multilaterali, con l'obiettivo di favorire sia l'ammodernamento che la creazione di imprese, in particolare nei settori innovativi e in quelli con migliori prospettive di ricaduta occupazionale qualificata.

³ Si stima che l'economia si sia contratta tra l'8,2% e il 9,2% del PIL, il che segna la recessione più profonda dall'indipendenza del paese nel 1956. Il governo ha fatto ricorso in gran parte all'indebitamento interno per finanziare l'aumento della spesa nel 2020, ma ha anche cercato un'emergenza del FMI prestito di 745 milioni di dollari per coprire le esigenze fiscali e della bilancia dei pagamenti. Prima della pandemia di coronavirus, il PIL pro capite (prezzi correnti PPA) aveva raggiunto \$ 11.201 nel 2019, rispetto a \$ 10.605 nel 2017. Bertelsmann Stiftung Tunisia Country Report 2022.

⁴ Alla fine del 2019, i crediti deteriorati erano pari al 13,9% di tutti i prestiti, secondo i dati del FMI, e la quota di crediti deteriorati è maggiore nelle banche pubbliche. Dopo essere diminuiti da un massimo del 16,6% nel 2015, i crediti deteriorati dovrebbero salire fino al 15,4% nel 2020 e al 19% nel 2021, secondo un rapporto della Banca mondiale del 2020.

⁵ <http://www.ins.tn/statistiques/45>

⁶ OECD Economic Surveys Tunisia March 2018.

2. L'AMBITO DELLA VALUTAZIONE

2.1. L'iniziativa in esame

L'iniziativa oggetto della valutazione riguarda una componente dell'aiuto italiano in Tunisia, attuata attraverso la concessione di Linee di Credito per sostenere lo sviluppo delle PMI locali e contribuire alla crescita dell'intero sistema economico tunisino. In particolare, il progetto consiste nell'implementazione della **"VIII Linea di Credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine"**, per un valore complessivo di 73 milioni di euro, formulata con le autorità tunisine tra il 2009 e il 2011 e divenuta operativa nel 2013: le prime erogazioni ai beneficiari risalgono a giugno 2013.

Tale tipologia di intervento si inquadra in una **pratica consolidata della cooperazione internazionale con la Tunisia** e costituisce l'ottavo intervento italiano di questo tipo. In precedenza l'Italia aveva reso disponibili altre sette linee di credito per complessivi 252 milioni di euro circa. Con questo strumento si è inteso continuare a offrire il supporto al governo tunisino nella sua politica di promozione del settore privato, mediante la mobilitazione di risorse esterne di tipo concessionale, per sopperire ai limiti del sistema bancario locale nell'offrire alle PMI risorse a medio-lungo termine. In aggiunta alla modalità "tradizionale" di concessione di crediti per favorire gli investimenti, la VIII Linea ha previsto una misura congiunturale, per il sostegno finanziario (rifianziamento del capitale circolante e riscadenzamento del debito) ad imprese già operanti, toccate dagli effetti della crisi economica globale successiva agli anni 2008-2010. A questa componente erano stati inizialmente attribuiti 4 milioni di euro sui 73 complessivi; nel corso dell'esecuzione, sulla base delle richieste ricevute, si è concordato di allocare diversamente tale stanziamento, destinando 1 milione di euro soltanto alle operazioni finanziarie e tutto il fondo rimanente (72 milioni) agli investimenti.

Il finanziamento è stato messo a disposizione del governo tunisino attraverso la Banca Centrale Tunisina (BCT), sotto forma di **credito con una concessionalità dell'80%**. La Banca Centrale Tunisina ha impiegato queste risorse attraverso il sistema bancario sotto forma di **crediti a medio-lungo termine** alle PMI tunisine, già esistenti o di prossima costituzione. Il credito per gli investimenti poteva essere utilizzato per l'acquisizione di nuove attrezzature produttive e relativi servizi, licenze e brevetti industriali, di provenienza italiana da fornitori italiani, ovvero attraverso loro rappresentanti tunisini. Inoltre, un massimo del 35% del credito totale poteva essere utilizzato per l'acquisto di nuove attrezzature e servizi di origine tunisina, senza l'intermediazione di aziende italiane. Il Protocollo d'Accordo fissava inoltre le **condizioni di favore** operanti per ciascuno degli attori della Linea.

| Condizioni | Per la BCT | Per le Banche Tunisine | | Per le PMI | | |
|----------------------------|------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| | | Crediti in Euro | Crediti in DTN | Investimenti | Rifinanziam. capitale | Riscadenziam. del debito |
| Tasso annuale di interesse | 0% | Tasso ufficiale nazionale | Tasso ufficiale nazionale + 2% | Tasso praticato alle banche + 2,5% | | |
| Periodo di rimborso | 40 anni | 10 anni | 10 anni | 10 anni | 12 mesi | 5 anni |
| Periodo di grazia | 31 anni | Fino a 3 anni | Fino a 3 anni | Fino a 3 anni | no | no |

In base alla Matrice del Quadro Logico formulata in sede di programmazione, l'**Obiettivo Generale** dell'intervento era quello di "contribuire al perseguimento degli obiettivi di sviluppo del Paese", attraverso "la promozione dell'investimento privato e la salvaguardia dell'apparato di produzione esistente" (**Obiettivo Specifico**). I **Risultati Attesi** erano:

- il consolidamento tramite l'ammodernamento tecnico delle PMI esistenti e la creazione di nuove PMI;
- la stabilizzazione finanziaria delle PMI esistenti.

Il Quadro Logico assegnava ad entrambi i risultati attesi degli **indicatori quantitativi**:

- 150 progetti di investimento finanziati;
- 200 operazioni di stabilizzazione.

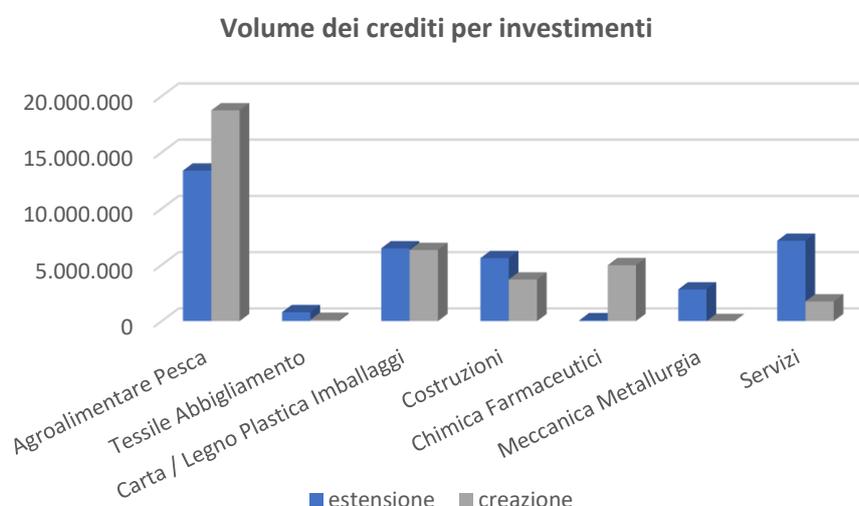
La Linea ha praticamente esaurito la disponibilità finanziaria, avendo erogato il 99,7% delle somme stanziare. Le operazioni finanziate sono state 162, per un totale di 144 beneficiari, dal momento che alcuni proponenti hanno ottenuto più di un finanziamento. Le operazioni riguardanti la componente per investimenti sono state 152, solo 10 quelle riguardanti la componente di ristrutturazione finanziaria. Gli acquisti di attrezzature hanno riguardato nella totalità beni di origine italiana, quindi l'intero fondo disponibile è stato destinato a tale componente. Di seguito si riporta la **distribuzione completa delle operazioni**, suddivise per settore produttivo e area geografica.

| GOVERNATORATI | Agroalim. Pesca | Tessile abbigliamento. | Carta Legno plastica imballaggi | Costruzioni | Chimica farmac. | Meccanica metallurgia | Servizi e trasporti | TOT |
|---------------|-----------------|------------------------|---------------------------------|-------------|-----------------|-----------------------|---------------------|------------|
| Grand Tunis | 15 | 3 | 4 | 4 | | 2 | 11 | 39 |
| Sfax | 4 | 2 | 7 | | 1 | 2 | 3 | 19 |
| Nabeul | 16 | | | | | | | 16 |
| Zaghouan | 4 | | 2 | | | 2 | 2 | 10 |
| Kairouan | 7 | | 1 | | 1 | | | 9 |
| Sousse | 3 | | 6 | | | | | 9 |
| Madhia | 2 | 2 | 4 | | | | | 8 |
| Monastir | 5 | | | 2 | | | | 7 |
| Bizerte | 4 | | 1 | | 1 | | 1 | 7 |
| Le kef | 4 | | | 1 | | | 1 | 6 |
| Sidi bouzid | 2 | | | 2 | 1 | | 1 | 6 |
| Beja | 2 | | | 2 | | | | 4 |
| Gabes | 2 | | 1 | | | | 1 | 4 |
| Kasserine | 3 | | | 1 | | | | 4 |
| Medenine | 1 | | | 3 | | | | 4 |
| Siliana | 1 | | 2 | 1 | | | | 4 |
| Gafsa | | | | 3 | | | | 3 |
| Jendouba | 1 | | | | | | | 1 |
| Kebili | 1 | | | | | | | 1 |
| Tozeur | 1 | | | | | | | 1 |
| Tataouine | | | | | | | | 0 |
| TOTALE | 78 | 7 | 28 | 19 | 4 | 6 | 20 | 162 |

La **distribuzione geografica dei finanziamenti** ha coperto tutti i Governatorati, con la sola eccezione dell'estremo sud (Tataouine), e con una maggiore concentrazione nell'area del Grand Tunis (24% delle operazioni) e nelle zone industriali di Sfax e Nabeul. Per quanto riguarda invece i **settori**, quello agroalimentare occupa di gran lunga il primo posto, con quasi la metà delle operazioni (48%), seguito dal settore di Carta/Plastica/Legno con il 17% delle operazioni e dai servizi (12%).

Analogamente, la distribuzione dei crediti in **termini di volume** vede sempre l'area di Grand Tunis come destinataria principale, con circa il 26% del totale delle erogazioni, seguita da Sfax (10,7%), Zaghuan e Kairouan (ciascuna con il 9%). La medesima area di Grand Tunis vede rappresentati tutti i settori, con la sola eccezione del chimico-farmaceutico, e una maggiore concentrazione nei settori dell'agro-alimentare e dei servizi. La distribuzione dei settori nei diversi Governatorati riflette la vocazione produttiva della area, come nel caso di Nabeul, dove tutte operazioni hanno riguardato il settore agro-alimentare. Per quanto riguarda il **coinvolgimento degli istituti di credito**, tutti i principali istituti del Paese sono stati coinvolti nella fase di esecuzione del programma.

Infine, per le sole operazioni di supporto agli investimenti, preme evidenziare come i finanziamenti si siano distribuiti in modo praticamente omogeneo tra operazioni volte alla creazione di nuove imprese e operazioni a vantaggio di imprese già esistenti. Riguardo alla ripartizione per settori, il maggior volume finanziario per creazione d'impresa è stato indirizzato al settore agroalimentare, mentre almeno in termini di ripartizione percentuale interna al settore medesimo, i servizi hanno fatto registrare i maggiori finanziamenti per imprese già attive.



2.2. Obiettivi della Valutazione

La presente valutazione intende offrire un giudizio complessivo sull'esecuzione della VIII Linea di Credito a favore delle PMI tunisine, collocandosi nel periodo conclusivo del programma. Gli **obiettivi della valutazione** possono essere così sintetizzati:

- fornire un giudizio indipendente della rilevanza e della "performance" del programma (efficienza ed efficacia delle azioni eseguite, impatto e sostenibilità degli interventi realizzati), ed in particolare della misura in cui il programma nel suo insieme ha raggiunto gli obiettivi attesi, sia attraverso un'analisi del processo di esecuzione, sia attraverso una verifica dei risultati;
- identificare le principali conclusioni e lezioni che possono essere tratte dall'esperienza del programma quale modello di intervento;
- formulare delle raccomandazioni in forma di proposte operative in relazione a future scelte riguardo a nuovi interventi di simile natura.

La valutazione segue i **criteri valutativi definiti in ambito OCSE-DAC**. Sebbene la valutazione venga qualificata come focalizzata sull'impatto, l'analisi dei Termini di Riferimento mostra la necessità di tenere in considerazione tutto il ciclo del progetto. In realtà, la verifica della Teoria del Cambiamento che illustra il percorso logico dell'iniziativa ha rivelato come la misurazione dell'impatto atteso, legato a indicatori di tipo macro-economico, fosse difficilmente attribuibile al programma. La portata dell'intervento rispetto ad un suo possibile contributo alla variazione di questi indicatori è apparsa difficilmente quantificabile, soprattutto in considerazione dell'alto numero di variabili socio-economiche che concorrono a determinare gli effetti considerati. Si è quindi ritenuto preferibile, anche alla luce dell'obiettivo primario di privilegiare l'utilità della valutazione, **concentrarsi sul livello dei risultati (outcome)**, che meglio consentono di cogliere i benefici generati dall'intervento e il suo valore aggiunto nel contesto del supporto allo sviluppo del settore privato e dell'economia in generale.

In termini di **efficacia**, si è cercato di capire quanto siano stati raggiunti gli obiettivi del Programma e se questi obiettivi fossero stati ben identificati e quantificati. Si è anche cercato di approfondire quali siano stati i meccanismi e i fattori che più hanno influenzato il raggiungimento degli obiettivi, con particolare attenzione agli aspetti procedurali e al coinvolgimento dei diversi attori. In termini di **efficienza**, si è analizzato l'uso delle risorse impiegate per ottenere i risultati, coi costi e nei tempi previsti, e se alternative più efficienti fossero possibili, con un'attenzione al grado di copertura della domanda soddisfatta e alla qualità degli stessi. Quanto alla **pertinenza o rilevanza**, che significa approfondire se si è tenuto debitamente conto del contesto e dei problemi di sviluppo, si è verificato se gli obiettivi del Programma rispondessero realmente ai bisogni della collettività e alle priorità strategiche della Cooperazione Italiana.

Il criterio dell'**impatto** è stato comunque considerato, cercando di trarre indicazioni utili a capire quali reali cambiamenti il Programma abbia provocato nella collettività e quanto abbia contribuito a promuovere modifiche strutturali nelle condizioni socio-economiche. La **sostenibilità**, relativa alla capacità del Programma di assicurare benefici durevoli, ha tenuto conto delle ricadute socio-economiche del programma e delle possibili future integrazioni con altre iniziative che ne migliorino i benefici dopo la conclusione del programma. Infine, vista la tematica del programma che riveste carattere di priorità all'interno della comunità dei donatori in Tunisia, le dimensioni della **coerenza** e della **complementarità** si sono aggiunte come ulteriori criteri di valutazione, declinati in termini di coerenza e complementarità (i) all'interno del Programma, (ii) in relazione alla politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo e (iii) in relazione alla programmazione degli altri donatori.

In coerenza con quanto indicato dai ToR, la valutazione mira a fornire alla Cooperazione Italiana raccomandazioni utili e operative, rendendo conto ai vari interlocutori esterni sulle attività svolte attraverso un quadro conoscitivo degli esiti conseguiti, condividendo le esperienze acquisite al fine di poter indirizzare i futuri finanziamenti nel settore creditizio in Tunisia e di contribuire ad orientare le successive Linee di Credito.

3. IL QUADRO TEORICO E METODOLOGICO

3.1. L'Impianto metodologico

Il processo valutativo si è sviluppato a partire da alcune **domande valutative essenziali** cui dare risposta, elaborate nell'Offerta Tecnica e confermate nella fase di Avvio della valutazione. La traduzione di queste domande in criteri valutativi e la successiva messa a punto di indicatori appropriati sono stati i passaggi fondamentali per permettere la consecutiva individuazione di strumenti metodologici essenziali quali le tecniche (quantitative e qualitative) per la raccolta e l'analisi dei dati.

Le domande della **Matrice di valutazione**, nel fare riferimento esplicito ai criteri di valutazione, analizzano tre ambiti progettuali:

- Valutazione del contesto e della capacità di programmazione (rilevanza, coerenza);
- Valutazione dell'implementazione del Programma (efficacia, efficienza);
- Valutazione dell'impatto e della sostenibilità del Programma.

La valutazione ha avuto un **approccio theory-based**, muovendo dalla ricostruzione della teoria del cambiamento implicita nella formulazione del programma, per individuare fino a che punto le attività svolte hanno agito come *driver* del cambiamento, volti a apportare miglioramenti concreti alle PMI coinvolte e più in generale alla crescita economica complessiva in Tunisia. Sono stati analizzati i documenti di progetto, i rapporti di monitoraggio e le precedenti valutazioni svolte su questa e sulla precedente Linea. Il set finale include 8 quesiti, dettagliati ciascuno in alcune sotto-domande, che vengono elencati qui di seguito.

| N. | Criterio | Domanda Valutativa | Ambito di Analisi |
|----|------------|---|---|
| 1 | Rilevanza | <i>In che misura l'intervento di concessione della Linea di Credito risponde ai bisogni e agli obiettivi di sviluppo del Paese?</i> | - Grado in cui il Programma tiene conto del contesto e dei problemi congiunturali; - misura con la quale gli obiettivi dell'intervento sono coerenti con i bisogni dei beneficiari. |
| 2 | Efficienza | <i>In che misura i meccanismi e gli strumenti di funzionamento del Programma hanno facilitato il raggiungimento dei risultati attesi?</i> | - Analisi della relazione tra attività e risultati – la capacità del progetto di convertire risorse, mezzi e attività in risultati: - Risultati raggiunti nel tempo previsto - Efficienza dei mezzi utilizzati (minori costi / minor tempo) |
| 3 | Efficacia | <i>In che misura la Linea di Credito del Programma ha permesso alle PMI tunisine di ottenere dagli istituti di credito finanziamenti che altrimenti non sarebbero stati disponibili o disponibili a condizioni meno favorevoli?</i> | - Valutazione del grado e dell'entità di raggiungimento dei risultati del programma: - Misura in cui i risultati attesi del programma sono stati raggiunti; - Analisi dei principali fattori che hanno influenzato il raggiungimento o meno degli obiettivi |
| 4 | Efficacia | <i>In che misura i fondi per le ristrutturazioni finanziarie hanno permesso alle PMI beneficiarie di uscire dalla situazione di crisi congiunturale?</i> | - Valutazione del grado e dell'entità di raggiungimento dei risultati del programma: - Misura in cui i risultati attesi del programma sono stati raggiunti; - Analisi dei principali fattori che hanno influenzato il raggiungimento o meno degli obiettivi |

| | | | |
|---|----------------------|---|---|
| 5 | Efficacia | <i>In che misura i beni e servizi di origine italiana soddisfano i bisogni delle PMI tunisine in termini di innovazione?</i> | - Valutazione della opportunità delle scelte in termini di destinazione prioritaria degli acquisti effettuabili con la Linea di Credito |
| 6 | Impatto | <i>In che misura il programma ha contribuito a rendere le imprese tunisine più competitive e stabili finanziariamente?</i> | - Capacità del progetto di produrre e riprodurre benefici nel tempo, in particolare considerando i risultati ottenuti dalle imprese finanziate nei primi anni di esecuzione dell'intervento. |
| 7 | Coerenza | <i>Il programma è in linea con precedenti interventi della Cooperazione Italiana e con quelli eseguiti da altri donatori?</i> | - Coerenza del programma con le priorità di intervento della CI e complementarietà/ sinergie con analoghi interventi svolti nel Paese. |
| 8 | Sostenibilità | <i>Quali condizioni possono meglio assicurare il pieno funzionamento del meccanismo di Programma e la sua replicabilità?</i> | - Analisi dei fattori di sostenibilità degli impegni finanziari delle PMI - Analisi delle prospettive di accesso alle risorse del fondo rotativo fuori bilancio per la partecipazione nel capitale di rischio delle imprese di paesi partner, ai sensi dell'art. 27 della Legge 125/2014 |

3.2. Le diverse Fasi della Valutazione

La valutazione è stata strutturata in tre fasi: analisi desk, missione di terreno, predisposizione del rapporto.

1. **Analisi desk:** incontri preliminari con il Committente, raccolta e analisi della documentazione di base, discussione e validazione della metodologia proposta e messa a punto degli strumenti per la fase di terreno.
2. **Missione di terreno:** raccolta delle informazioni, tramite la somministrazione dei questionari, realizzazione di interviste e focus group con beneficiari e attori privilegiati del programma e visite a siti-campione.
3. **Redazione del rapporto di valutazione:** stesura del rapporto finale, a seguito della analisi complessiva del materiale raccolto, sistematizzazione dei dati e triangolazione delle informazioni.

La **prima fase desk** si è svolta tra ottobre e novembre 2022 e si è conclusa con la presentazione del Rapporto di Avvio. Successivamente, a seguito di formale comunicazione con cui l'Ambasciata d'Italia a Tunisi ha informato la stazione appaltante circa le nuove condizioni di sicurezza presenti in Tunisia, è stata disposta dal RUP la **sospensione temporanea delle attività**, comunicata con lettera del 12 dicembre 2022. La figura sotto illustra la **tempistica complessiva della valutazione**.

| Data | 3 Ott. 12 Dic. | 13 Dic. 22 Gen. | 23 Gen. 5 Mar. | 6 Mar. 2 Apr. | 3 Apr. 16 Mag. |
|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Fase 1 - Desk | | | | | |
| Fase 2 - Terreno | | | | | |
| Fase 3 - Rapporto | | | | | |

Nella prima fase le interviste preliminari hanno consentito al team di ottenere informazioni dirette sulle fasi di programmazione ed esecuzione della iniziativa. È stata al contempo avviata la messa a punto dei questionari da distribuire alle imprese. Nella **fase di terreno** sono state

condotte le interviste e i focus group con testimoni privilegiati e soggetti coinvolti nel programma. Il team si è recato presso alcuni beneficiari per osservare i risultati visibili degli interventi, raccogliere ulteriori informazioni e verificare i risultati della raccolta dei dati. Nella **fase finale** il team di valutazione ha predisposto il rapporto di valutazione, contenente le risposte alle domande valutative, le conclusioni, le raccomandazioni e le principali lezioni apprese, secondo lo schema incluso nei Termini di Riferimento.

3.3. Le Modalità di Raccolta ed Analisi dei Dati e i loro Limiti

La valutazione è stata caratterizzata dall'adozione di un **mix di metodi e strumenti**, che ha consentito al team di raccogliere una vasta gamma di dati diversificati. La metodologia di valutazione ha richiesto infatti l'attivazione di due canali principali di raccolta delle informazioni utili per effettuare le analisi, suddivise in fonti primarie e secondarie.

Le **fonti primarie**, ovvero quelle rilevabili attraverso l'osservazione e l'indagine di terreno, hanno comportato il recupero diretto delle informazioni dai soggetti coinvolti nell'intervento, attraverso:

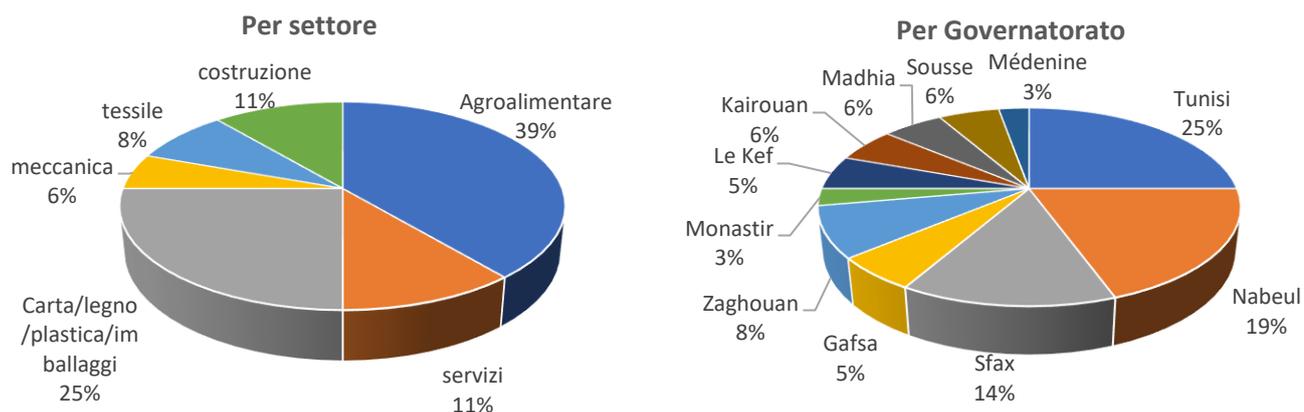
- Interviste con i singoli programmatori e progettisti, sia in Italia che *in loco*;
- Indagini dirette presso i principali *stakeholders* locali coinvolti nell'implementazione;
- Interviste e *focus group* coi beneficiari e gli attori del programma, in cui sono stati coinvolti diversi portatori di interesse;
- Visite ad alcune imprese per verificare i risultati degli investimenti effettuati;
- Interviste con referenti di altre esperienze bilaterali e multilaterali di cooperazione allo sviluppo.

Le **fonti secondarie**, ovvero la documentazione specifica e la letteratura tecnica sul tema, hanno permesso di inquadrare il contesto, di verificare il disegno progettuale e i principali indicatori di settore, attraverso:

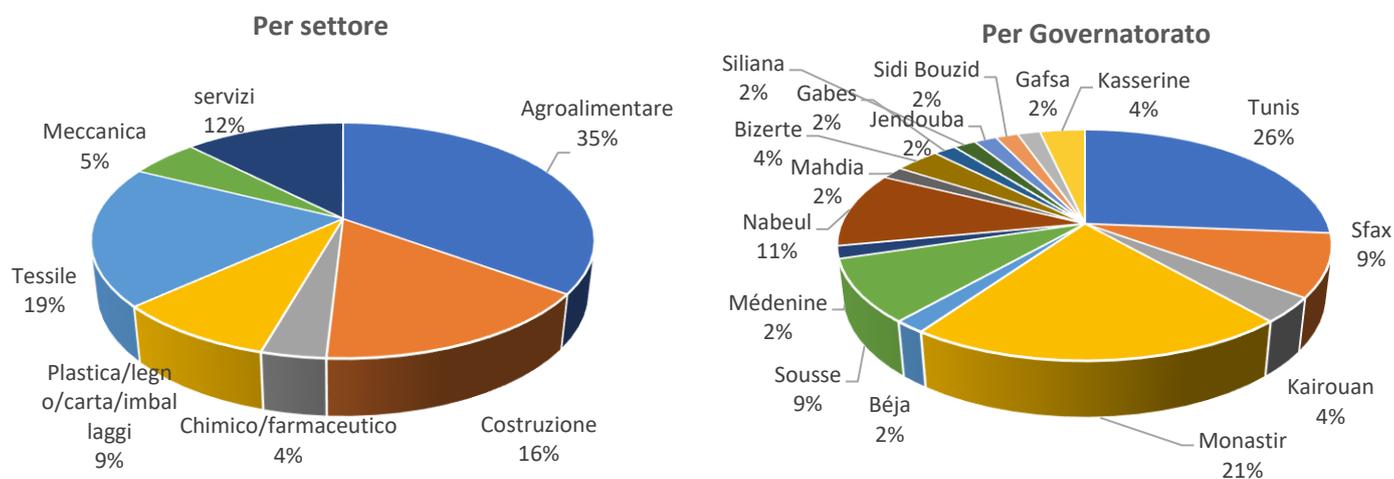
- La documentazione ufficiale prodotta dal Programma, incluso il sistema di monitoraggio;
- Le fonti statistiche ufficiali tunisine (Istituto Nazionale di Statistica e la Banca Centrale) ed internazionali (Banca Mondiale, IFC, BERS);
- Pubblicazioni, rapporti e banche dati di istituzioni finanziarie internazionali;
- Documenti di indirizzo strategico (*policy papers*, dichiarazioni di intenti, piani di programmazione economica pluriennale);
- La letteratura tematica prodotta da organismi internazionali, Agenzie di sviluppo, Enti pubblici e privati di ricerca economica e altre istituzioni operanti nel settore.

Un elemento importante della raccolta dati è stato costituito dalla **somministrazione di questionari on-line** alle PMI che hanno usufruito dell'intervento offerto attraverso la Linea di Credito italiana e ad un "gruppo di controllo" composto da PMI non coinvolte nell'intervento, ma aventi caratteristiche simili a quelle beneficiarie. Il primo questionario è stato inviato a tutte le imprese beneficiarie, ed ha avuto le problematiche di gestione già ricordate. Su un totale di 144 beneficiari di 162 operazioni (alcuni promotori hanno ricevuto più di un finanziamento da parte della Linea), 46 nominativi sono risultati impossibili da contattare. Dei rimanenti 97, al termine del periodo di somministrazione le risposte ricevute sono state 36, cioè il 37% dei destinatari dell'inchiesta e il 25% dell'universo totale.

Le PMI che hanno risposto al questionario sono così distribuite:



Al questionario inviato al gruppo di controllo, identificato in base al settore di attività, dimensione dell'impresa e localizzazione geografica, hanno risposto 57 aziende. La loro distribuzione, evidenziata di seguito, è considerata soddisfacente per assolvere alle necessità di comparazione con le risposte del primo gruppo.



Le **interviste semi-strutturate** hanno avuto lo scopo di raccogliere e/o commentare i dati quantitativi e qualitativi e fornire informazioni e percezioni sul contesto e le analoghe realizzazioni. Sono stati intervistati e consultati:

- i rappresentanti del MAECI e dell'AICS a Tunisi,
- le istituzioni tunisine (BCT e Ministeri),
- i rappresentanti di altri donatori (Unione Europea, Banca Mondiale, Cooperazione Tedesca).

Sono stati infine organizzati 3 **focus group di discussione**, nelle tre medesime aree geografiche identificate per le visite, per raccogliere punti di vista e discutere aspetti di maggiore importanza attraverso un confronto tra diverse tipologie di attori. Ai focus group hanno partecipato le amministrazioni pubbliche, le organizzazioni imprenditoriali e di settore, le istituzioni bancarie e i beneficiari diretti.

4. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

4.1. Rilevanza del Programma

DOMANDA 1: IN CHE MISURA L'INTERVENTO DI CONCESSIONE DELLA LINEA DI CREDITO RISPONDE AI BISOGNI E AGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL PAESE?

Q1.1 Il Protocollo e la Convenzione di finanziamento tengono conto degli obiettivi dell'XI Piano di Sviluppo?

Q1.2 In quale misura nelle procedure di finanziamento si dà priorità a tematiche trasversali (ambiente, genere, soggetti svantaggiati)?

Q1.3 Le attività di monitoraggio hanno permesso di tenere in considerazione gli elementi congiunturali verificatisi durante l'implementazione?

Risposta Sintetica alla Domanda 1

- L'intervento di concessione della Linea di Credito da parte del Governo Italiano è altamente rilevante nel quadro del supporto ai bisogni e agli obiettivi di sviluppo della Tunisia. Il programma è stato disegnato in piena rispondenza alle priorità definite dal Paese attraverso l'XI Piano quinquennale di Sviluppo Economico, relativo agli anni 2007-2011.
- L'intervento è stato disegnato sulla base delle precedenti esperienze di cooperazione finanziaria, escludendo priorità o ambiti tematici specifici. In questo modo sono stati limitati i possibili effetti positivi su aspetti qualificanti e trasversali dello sviluppo, quali l'ambiente, l'inclusione sociale e le tematiche di genere.
- Il successo dell'iniziativa e le ridotte problematiche incontrate nella sua attuazione hanno limitato l'esecuzione di una sostanziale e continua attività di monitoraggio, nelle fasi successive a quella di erogazione dei fondi. Se ciò da una parte non ha impedito al programma di completare la sua esecuzione, dall'altra non ha consentito una puntuale verifica dell'efficienza del meccanismo di attuazione e della reale efficacia delle misure adottate, soprattutto in considerazione della lunga durata dell'intervento (10 anni, dal 2013 al 2022) e alla luce degli importanti fattori di evoluzione del contesto socio-economico del Paese.

4.2. Efficienza del Programma

DOMANDA 2: IN CHE MISURA I MECCANISMI E GLI STRUMENTI DI FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA HANNO FACILITATO IL RAGGIUNGIMENTO DEI RISULTATI ATTESI?

Q2.1 I fondi per beni e servizi sono stati erogati nei tempi e nei modi previsti e nel rispetto del budget iniziale?

Q2.2 Le attività di informazione sono state svolte in misura sufficiente a garantire la completa conoscenza dell'iniziativa, in termini di aziende coinvolte, copertura geografica e coinvolgimento di soggetti più svantaggiati?

Q2.3 L'assistenza tecnica prevista è stata impiegata con successo nell'implementazione complessiva del programma?

Q2.4 Le linee guida ed i formati predisposti costituiscono un meccanismo efficiente e trasparente per la gestione dei finanziamenti e per l'attività di verifica da parte del MAECI/AICS?

Risposta Sintetica alla Domanda 2

- Il Programma ha predisposto un meccanismo di esecuzione particolarmente articolato, che vede il coinvolgimento di differenti attori, sia da parte italiana che tunisina. L'implementazione di questo meccanismo non è semplice e richiede talvolta delle tempistiche particolarmente lunghe, tali da aver compromesso in qualche caso il risultato finale.
- Il personale italiano del programma si è comunque prodigato per limitare le ricadute negative del processo, dimostrando alta professionalità e dedizione al raggiungimento degli obiettivi.
- L'informazione generale sul programma, come pure la documentazione a supporto della fase esecutiva, hanno mostrato alcune insufficienze e generato incomprensioni e ritardi. Il processo di diffusione dell'informazione non è stato omogeneo su tutto il territorio e per tutta la durata del programma.
- L'assistenza tecnica attuata dal programma ha avuto, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, un'efficace funzione di supporto alla gestione amministrativa dei dossier, mentre è mancata la prevista funzione di orientamento e accompagnamento ai proponenti nella fase di predisposizione delle richieste di finanziamento.

4.3. Efficacia del Programma

DOMANDA 3: IN CHE MISURA LA LINEA DI CREDITO DEL PROGRAMMA HA PERMESSO ALLE PMI TUNISINE DI OTTENERE DAGLI ISTITUTI DI CREDITO FINANZIAMENTI CHE ALTRIMENTI NON SAREBBERO STATI DISPONIBILI O DISPONIBILI A CONDIZIONI MENO FAVOREVOLI?

Q3.1 In quale misura il programma ha contribuito ad aumentare l'accesso al credito di medio-lungo periodo da parte delle PMI tunisine?

Q3.2 In che misura i fondi per le ristrutturazioni finanziarie hanno permesso alle PMI beneficiarie di uscire dalla situazione di crisi congiunturale?

Risposta Sintetica alla Domanda 3

- La Linea di Credito ha permesso alle PMI di ottenere crediti per l'acquisto di materiali e attrezzature a condizioni sicuramente molto vantaggiose rispetto a quelle praticate dal mercato. Assieme all'interesse per la tecnologia di origine italiana questo ha assicurato il successo dell'iniziativa.
- D'altra parte questo successo non ha contribuito a ridurre la problematica dell'accesso al credito da parte delle PMI tunisine. Questo è cresciuto in termini assoluti, ma più in

rapporto al costante aumento del numero delle PMI che in funzione del soddisfacimento del bisogno. La congiuntura negativa degli ultimi anni ha ulteriormente peggiorato il contesto, che vede oggi l'accesso al credito come il maggiore ostacolo allo sviluppo delle PMI.

- La Linea è stata quindi utilizzata prevalentemente da imprenditori che avrebbero in ogni caso potuto accedere al credito, ottenendo un limitato successo presso i soggetti che ne sono normalmente esclusi.
- La componente per la ristrutturazione finanziaria delle imprese è stata utilizzata in maniera molto marginale, anche in presenza di una forte domanda potenziale per via della congiuntura sfavorevole. I limiti all'utilizzo sono riconducibili alle condizioni proposte per questa componente, giudicate non particolarmente attrattive.

DOMANDA 4: IN CHE MISURA I FONDI EROGATI HANNO CONTRIBUITO A MIGLIORARE I RISULTATI ECONOMICI DELLE PMI BENEFICIARIE?

Q4.1 In quale misura le PMI beneficiarie hanno migliorato il loro posizionamento di mercato e la loro competitività a seguito dell'intervento?

4.2 In quale misura le PMI beneficiarie dell'intervento hanno incrementato il loro tasso di occupazione del personale?

Risposta Sintetica alla Domanda 4

- I fondi erogati sono stati altamente efficaci nel migliorare i risultati economici delle PMI beneficiarie. Il 90% delle imprese ha incrementato il proprio fatturato, il 75% è maggiormente competitivo sul mercato.
- Il risultato è ampiamente positivo anche in termini occupazionali: oltre il 90% delle aziende ha incrementato, in varia misura, il numero dei propri occupati. Più ridotto (circa il 75%), il numero delle imprese che hanno effettuato nuove assunzioni femminili.
- La variazione del dato occupazionale appare però inferiore alle stime effettuate dai promotori in fase di progettazione, riducendo la portata dei benefici stimati nelle proiezioni del programma.

DOMANDA 5: IN CHE MISURA I BENI E SERVIZI DI ORIGINE ITALIANA SODDISFANO I BISOGNI DELLE PMI TUNISINE IN TERMINI DI INNOVAZIONE?

Q5.1 La quota riservata ad acquisti di beni di origine italiana è stata interamente impiegata?

Q5.2 In quale misura il materiale acquistato ha contribuito ad un efficace riposizionamento dell'azienda?

Risposta Sintetica alla Domanda 5

- I beni di origine italiana sono estremamente apprezzati dalle PMI tunisine. La conoscenza dei prodotti e della tecnologia italiane è molto diffusa tra gli imprenditori, che preferiscono investire in materiale italiano, pur in presenza di costi maggiori rispetto ad altri fornitori concorrenti.
- Questo ha consentito di impiegare la quasi totalità delle risorse della linea (71,9 milioni di euro su 73 totali) per l'acquisto di attrezzature di origine italiana e ha confermato il contributo offerto dalla iniziativa a rafforzare le condizioni economiche delle aziende beneficiarie.

4.4. Impatto del Programma

DOMANDA 6: IN CHE MISURA IL PROGRAMMA HA CONTRIBUTITO A RENDERE LE IMPRESE TUNISINE PIÙ COMPETITIVE E STABILI FINANZIARIAMENTE?

Q6.1 In quale misura gli interventi realizzati con le risorse del programma hanno inciso sul miglioramento complessivo delle condizioni socio-economiche dei beneficiari?

Q6.2 In quale misura il supporto offerto dal programma al settore privato contribuisce ad una maggiore inclusività sociale?

Risposta Sintetica alla Domanda 6

- L'impatto sui beneficiari diretti dell'iniziativa italiana è sicuramente positivo. Oltre il 50% dei beneficiari hanno confermato un miglioramento delle proprie condizioni socio-economiche, mentre il contesto generale delle PMI ha sofferto, per oltre il 60% di problematiche nella gestione economica.
- Poiché la natura dei problemi riscontrati dal comparto è in maggiore misura di natura finanziaria, l'intervento italiano è da ritenersi particolarmente adatto a favorire la stabilizzazione finanziaria delle imprese.
- Il risultato è meno evidente in termini di inclusività sociale e benessere collettivo, in quanto la Linea non ha applicato delle priorità in favore dei territori meno avvantaggiati, concentrandosi di fatto nelle aree a maggiore vocazione industriale.

4.5. Coerenza del Programma

DOMANDA 7: IL PROGRAMMA È IN LINEA CON PRECEDENTI INTERVENTI DELLA COOPERAZIONE ITALIANA E CON QUELLI ESEGUITI DA ALTRI DONATORI?

Q7.1 Il programma è stato disegnato tenendo conto delle priorità di intervento italiane e linee guida internazionali di riferimento?

Q7.2 Le esperienze delle precedenti Linee di Credito e i risultati delle relative analisi valutative sono stati tenuti in considerazione nella fase di progettazione?

Q7.3 Sono stati posti in atto processi di confronto e coordinamento con altri attori operanti nel Paese sul medesimo settore e modalità di intervento?**Risposta Sintetica alla Domanda 7**

- Il programma è coerente con le priorità dell'intervento italiano in Tunisia e in generale con le linee programmatiche della Cooperazione Italiana. Tale coerenza era presente al momento della formulazione ed è tuttora attuale.
- Lo strumento è tuttora considerato come una componente "autonoma" tra le iniziative di sviluppo, e fatica ad integrarsi nell'insieme delle iniziative portate avanti dall'Italia in Tunisia. Il meccanismo di gestione segue una logica collaudata, basata sulle positive esperienze precedenti, che mette un po' in secondo piano le pratiche migliori della progettazione, a vantaggio di una modalità *soft* di gestione.
- Le raccomandazioni formulate dalle precedenti valutazioni non sono state realmente prese in carico e sono tuttora valide ed adeguate.

4.6. Sostenibilità del Programma**DOMANDA 8: QUALI CONDIZIONI POSSONO MEGLIO ASSICURARE IL PIENO FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO DI PROGRAMMA E LA SUA REPLICABILITÀ?****Q8.1 Quali sono i meccanismi di monitoraggio che consentono al Programma di verificare le fasi di rimborso del credito?****Q8.2 Sono presenti i criteri ESG nel sistema di valutazione dell'accesso al credito?****Q8.3 Quali sono le normative nazionali riguardanti il capitale di rischio delle imprese, con riferimento alla partecipazione di capitale straniero?****Risposta Sintetica alla Domanda 8**

- Il meccanismo di monitoraggio e in generale gli strumenti di pilotaggio del programma devono essere più funzionali alle reali esigenze di controllo e orientamento della gestione. Le verifiche devono essere estese anche alla fase successiva alla erogazione del credito, in modo da assicurare delle informazioni complete sui risultati ottenuti nel tempo.
- Le modalità di implementazione devono integrarsi con le più recenti pratiche in grado di massimizzare la sostenibilità del supporto finanziario. Oltre ad assicurare il rispetto e la compliance degli standard ESG, in grado di accrescere il livello di sostenibilità delle pratiche industriali, la Linea dovrebbe rendere più flessibile il meccanismo e le regole di eleggibilità, integrandosi con altri strumenti normativi, quali l'art. 27 della legge 124/2014, in modo da usare lo strumento finanziario come leva per un incremento delle risorse.

5. CONCLUSIONI, LEZIONI APPRESE E RACCOMANDAZIONI

5.1. Conclusioni

- C1. Il programma di concessione della VIII Linea di Credito prosegue una **modalità consolidata di intervento da parte della Cooperazione Italiana**. Il programma è stato disegnato sulla base delle precedenti esperienze e ne ricalca, con alcune modifiche non sostanziali, le finalità e il meccanismo di esecuzione. L'impostazione del Programma è stata elaborata coerentemente alle priorità nazionali di sviluppo del tempo, che sono peraltro state confermate anche nei successivi piani strategici. Allo stesso tempo, il programma è coerente con le linee di indirizzo della Cooperazione Italiana e con le priorità del supporto italiano in Tunisia.
- C2. I **risultati del programma**, in termini di ricadute positive sulle condizioni economiche dei beneficiari effettivi, **sono sicuramente positivi**. Il 90% delle PMI beneficiarie ha incrementato il proprio fatturato, il 75% è maggiormente competitivo sul mercato, oltre il 90% delle aziende ha incrementato, in varia misura, il numero dei propri occupati. Il contributo del programma è stato importante anche in considerazione del contesto nazionale sicuramente sfavorevole: mentre il 60% del campione di PMI tunisine intervistato ha dichiarato di soffrire una situazione di crisi economica, oltre il 50% dei beneficiari della Linea ha confermato un miglioramento delle proprie condizioni socio-economiche.
- C3. Le **condizioni di utilizzo del credito concesso dalla Linea sono sicuramente favorevoli** rispetto sia al mercato che ad altre soluzioni proposte da finanziatori internazionali, almeno per quanto riguarda la componente di supporto agli investimenti. Questo è stato il primo fattore di successo, unito al riconosciuto valore comparativo della qualità della tecnologia italiana. Gli imprenditori locali sono tradizionalmente interessati a rifornirsi con attrezzature ed equipaggiamenti italiani, e spesso hanno utilizzato lo strumento finanziario a seguito della ricerca di macchinari di origine italiana.
- C4. Tale attrattiva ha concesso di superare anche le **difficoltà burocratiche e procedurali** che hanno appesantito la fase di esecuzione, e che sono considerate da tutti gli attori il maggiore elemento critico del programma. Tali procedure sono senz'altro conformi alle esigenze dettate dalle normative italiane e tunisine, soprattutto in rapporto alla gestione di contributi a valere sul Fondo Rotativo ex art. 8 della Legge 125/2014, ma la presenza di numerosi agenti esecutori su entrambi i versanti italiano e tunisino, e la mancanza di una manuale consolidato di procedure da diffondere soprattutto alle banche locali, ha reso talvolta lenta e difficoltosa la conclusione dell'investimento.
- C5. L'iniziativa, pur in presenza delle citate difficoltà procedurali, in buona parte dovute alla molteplicità degli attori coinvolti, è stata eseguita con successo e con la **piena soddisfazione delle controparti locali e dei beneficiari finali**. I **fondi sono stati impiegati nella totalità** e non ci sono state problematiche di rilievo nella gestione. D'altra parte, proprio la modalità consolidata e l'apprezzamento degli *stakeholder* hanno ridotto l'attenzione verso delle rigorose pratiche gestionali. Alcuni aspetti della progettazione, a partire dalla redazione del Quadro Logico, come alcune delle attività di monitoraggio e il rispetto della funzionalità del Comitato di Coordinamento, sono stati considerati di secondo piano rispetto alla efficienza del disbrigo delle pratiche amministrative. Ciò ha comportato una insufficiente assunzione di informazioni sull'effettivo andamento del programma nella fase successiva alla erogazione dei fondi e una limitata capacità di intervenire per adattare eventualmente l'intervento alle situazioni congiunturali, pur nel contesto dei limiti imposti dagli accordi intergovernativi.

- C6. Il **personale italiano incaricato del programma ha dimostrato professionalità e impegno**, soprattutto nel contesto di una sede operativa di primaria importanza per la Cooperazione Italiana. **Alcuni aspetti della gestione tuttavia sono risultati non pienamente efficaci**: l'attività di informazione e comunicazione è stata svolta essenzialmente nella fase iniziale dell'intervento, confidando poi nel ruolo degli agenti locali (*in primis* le banche); l'assistenza tecnica ha avuto una funzione solo amministrativa e gestionale, ponendo in secondo piano il ruolo di indirizzo e orientamento dei promotori, che invece sarebbe stato particolarmente utile, al fine di innalzare la qualità dei dossier e ridurre i tempi di evasione delle richieste.
- C7. Il programma ha avuto un **impatto limitato in termini di crescita generale della capacità di accesso al credito da parte delle aziende**. Pur non essendo questo un obiettivo esplicito del programma, esso appare un aspetto rilevante trattando dell'impatto del programma in termini di sviluppo. La mancanza di mitigazione dei requisiti di base imposti dagli istituti bancari (in particolare le garanzie reali richieste a sostegno del prestito), ha permesso l'utilizzo dello strumento in maggioranza da parte di quegli imprenditori che avrebbero comunque potuto accedere ad un credito bancario. Inoltre l'assenza di criteri di priorità o selezione dei beneficiari a livello territoriale o settoriale ha concentrato le operazioni nelle aree a maggiore vocazione industriale, coinvolgendo meno i territori e i settori meno avvantaggiati.
- C8. Il programma è inquadrato in una logica di cooperazione finanziaria e risulta piuttosto **"slegato" dalle politiche e dalle pratiche di sviluppo condotte nel Paese** dalla Cooperazione Italiana e dagli altri donatori internazionali. Per quanto i suoi obiettivi e meccanismi sono definiti chiaramente, per la sua modalità operativa il programma rischia di non cogliere del tutto le finalità di sviluppo che dovrebbero contraddistinguerlo. Nell'ottica di ottimizzare l'impiego delle risorse per finalità di sviluppo, dovrebbe essere ricercata una maggiore integrazione a tutti i livelli: a) con le altre attività condotte dalla Cooperazione Italiana nel Paese, b) con le pratiche e gli interventi settoriali degli altri donatori e c) con altri possibili strumenti di cooperazione mista (*blending*) che possano accrescere l'effetto leva del solo contributo finanziario.

5.2. Lezioni apprese

Trattandosi di un programma ormai consolidato nella sua struttura, non vi sono specifiche lezioni apprese, ma piuttosto considerazioni che riflettono le precedenti conclusioni.

La prima riguarda **l'altissima considerazione che la tecnologia e i prodotti italiani godono presso gli imprenditori tunisini**. Le forniture originarie dall'Italia sono altamente ricercate e vengono preferite per la loro qualità, anche in caso di prezzi superiori a quelli praticati da fornitori di paesi concorrenti.

Gli incentivi al settore privato e le finalità di sviluppo non sono sempre coincidenti, soprattutto nelle economie di mercato parzialmente evolute come la Tunisia. Il rischio è che, senza adeguati correttivi, le favorevoli condizioni di accesso al credito vengano sfruttate in massima parte da soggetti che meno hanno quelle caratteristiche di svantaggio che invece dovrebbero caratterizzare i beneficiari dell'iniziativa.

Il successo di un intervento non dovrebbe far venire meno le buone pratiche di controllo e supervisione. Soprattutto in programmi di durata pluriennale, le congiunture possono mutare e le finalità necessitano di essere riorientate in modo da incrementare i risultati e ottimizzare le risorse.

5.3. Raccomandazioni

Le raccomandazioni che seguono discendono dalla lettura dei risultati della valutazione e dalle sue conclusioni. Esse sono articolate in tre livelli concettuali: strategico, rispetto alle finalità generali dell'intervento; programmatico, rispetto al disegno progettuale all'impianto complessivo, operativo, rispetto alle modalità di esecuzione.

Livello strategico

- R1. In termini di strategia complessiva, il programma dovrebbe **accrescere la propria portata sulle finalità di sviluppo** per cui l'iniziativa è stata concepita. Visto il considerevole impegno finanziario profuso, sarebbe ugualmente importante cogliere appieno le finalità di contributo alla crescita del sistema economico tunisino, che compaiono negli obiettivi generale e specifico. La Tunisia soffre di evidenti squilibri nel processo di sviluppo, che necessitano correttivi e sostegni adeguati. Il ricorso ad uno strumento di cooperazione finanziaria "pura" non appare sufficiente, se non è integrato in un quadro di priorità geografiche e settoriali in grado indirizzare l'intervento dove maggiori sono i bisogni e di massimizzare gli effetti del sostegno finanziario.
- R2. La erogazione del contributo finanziario dovrebbe **integrarsi maggiormente con gli altri interventi della Cooperazione Italiana nel Paese**, beneficiando del lavoro di trasferimento di *know-how* e di *capacity building* fatto in altri contesti progettuali e magari contribuendo nella identificazione e nel sostegno di beneficiari già coinvolti in altre azioni. Allo stesso modo vanno accresciute le modalità e le occasioni di coordinamento e fertilizzazione in seno alla comunità dei donatori (come ad esempio la Team Europe Initiative), in modo da evitare sovrapposizioni e ricercare le possibili sinergie derivanti dall'operare nel medesimo contesto.

Livello programmatico

- R3. Come già rilevato nelle precedenti valutazioni, va posta **maggiore attenzione sia alla redazione che alla verifica degli strumenti di controllo dell'intervento**. Sia nella forma del Quadro Logico che nella più attuale definizione della Teoria del Cambiamento, la programmazione deve essere più rigorosa nella definizione a tutti i livelli di obiettivi e indicatori realistici e misurabili, che vanno poi costantemente monitorati per fornire un quadro aggiornato dell'andamento e consentire interventi di aggiornamento e correzione.
- R4. Il problema dell'accesso al credito non è risolvibile solo attraverso un miglioramento delle condizioni finanziarie. Poiché il rischio del credito rimane a totale carico del sistema bancario, questo continua ad esigere la soddisfazione di alcuni requisiti (garanzie reali) non facilmente assolvibili da parte dei richiedenti. Per contribuire a risolvere la problematica e allargare sensibilmente la platea dei soggetti eleggibili, **è necessario affiancare alle sole condizioni di favore un meccanismo di alleggerimento delle garanzie**, tale da incentivare le banche alla assunzione di rischi che normalmente sono portate ad escludere. La costituzione di un Fondo di Garanzia al fianco della Linea o la possibilità di prendere in carico una quota percentuale del credito potenzialmente non rimborsato potrebbero aiutare notevolmente in questa direzione.
- R5. La complessità dei passaggi procedurali di esecuzione si riflette sulla tempistica delle erogazioni e ancora di più su quella della consegna dei materiali. Una **semplificazione di questi passaggi è altamente richiesta da tutti i soggetti interessati** e si raccomanda per migliorare la *performance* del programma. In particolare la fase dei controlli amministrativi sulla documentazione potrebbe essere effettuata *ex-post*, nel caso in cui si adottasse una

gestione semplificata della dotazione finanziaria, come si è già sperimentato in altri casi, allocando i fondi direttamente alla controparte Banca Centrale in *tranches* successive a seguito di un processo di audit.

- R6. Anche una **azione di *capacity building* sugli enti esecutori delle operazioni** (le banche tunisine) sarebbe di beneficio alla buona esecuzione dell'iniziativa. Sebbene la pratica del credito al settore privato sia ormai consuetudinaria, il sistema bancario tunisino ha delle difformità di intervento sul territorio che potrebbero essere mitigate da un maggiore presenza e coinvolgimento sulle tematiche proprie della Linea di credito italiana. Questo potrebbe aiutare i singoli operatori ad orientare maggiormente i clienti verso lo strumento e preferirlo rispetto a delle proposte più "semplici" presenti sul mercato. Anche questa azione potrebbe tra l'altro essere coordinata con altri donatori interessati al medesimo obiettivo.

Livello operativo

- R7. **L'attività di comunicazione e informazione dovrebbe essere più continuativa e capillare.** Oltre alla organizzazione di eventi di lancio sul territorio, il programma dovrebbe mantenere un flusso informativo costante e aprire una "finestra" informativa permanente in grado di offrire dati e chiarimenti ai possibili beneficiari, in quanto sono tuttora molti gli imprenditori che non sono a conoscenza di questa iniziativa. Per ottimizzare le risorse, andrebbe attivata una collaborazione più intensa e sistematica con una o più strutture intermedie di supporto agli imprenditori, che possano fungere da veicolo di diffusione delle informazioni e al tempo stesso raccogliere giudizi e problematiche.
- R8. **L'assistenza tecnica andrebbe potenziata**, anche con un adeguato stanziamento finanziario, in modo da assolvere a quelle funzioni di indirizzo e orientamento ai potenziali fruitori della Linea che finora sono mancate. Le PMI necessitano, oltre che di un supporto informativo, anche di competenze aggiuntive per la preparazione dei dossier e per la scelta delle modalità di gestione del debito, che solo raramente possiedono. Un ruolo di affiancamento tecnico-finanziario offerto da personale specializzato aumenterebbe la qualità delle proposte e diminuirebbe i rischi di insolvenza degli obblighi contratti.
- R9. Il personale del programma ha sviluppato una base informativa che aggiorna l'andamento delle erogazioni, ma non dispone di alcuno strumento per seguire gli effettivi benefici in capo ai singoli soggetti finanziati. Per avere un riscontro oggettivo degli effetti del programma, come pure per comprendere appieno se il meccanismo posto in essere indirizza i contributi identificando correttamente i beneficiari, **le pratiche e gli strumenti di monitoraggio andrebbero sviluppati maggiormente, adottando una logica controfattuale**, che permetta di acquisire una serie di dati di partenza e di verificarne l'evoluzione nei soggetti che hanno ottenuto i crediti come pure su un campione di riferimento.
- R10. In subordine alla Raccomandazione 5, ove l'impianto strutturale della gestione finanziaria non fosse modificabile, **un intervento sulle procedure andrebbe comunque operato, in modo da ridurre la tempistica dell'intero processo**. Poiché gli attori coinvolti e gli aspetti burocratici sono numerosi, anche la predisposizione di linee-guida esaustive sulla implementazione e una check-list della documentazione necessaria sono elementi che potrebbero facilitare la gestione e aumentare il livello di consapevolezza e comprensione da parte degli utenti.