

La valutazione nella cooperazione allo sviluppo italiana alla luce dell'Agenda 2030 e della Legge 125/2014

Maura C. Viezzoli, vicepresidente del CISP<sup>1</sup>, membro del Comitato Consultivo di Valutazione del MAECI<sup>2</sup>, Master in Cooperazione e Sviluppo dell'Università di Pavia<sup>3</sup>

Sommario:

Introduzione

1. Dagli *MDGs* agli *SDGs*, un percorso verso la valutazione dell'efficacia dello sviluppo
2. La Formazione per la valutazione
3. Temi in discussione per la istituzionalizzazione di un sistema di valutazione della cooperazione allo sviluppo in Italia

.....

## Introduzione

Lo scenario internazionale all'interno del quale va collocato un ragionamento sulla valutazione in cooperazione allo sviluppo è mutato sensibilmente negli ultimi anni. La approvazione dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile<sup>4</sup> nel settembre 2015 ha strutturato una *road map* che, seppure in continuità con gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*MDGs*)<sup>5</sup>, individua un nuovo percorso finalizzato al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*SDGs*)<sup>6</sup>. Esso ha comportato, a mio parere, per la cooperazione italiana la necessità di un passaggio della valutazione da un esercizio per addetti ai lavori, prettamente tecnico e tendenzialmente scollato dalla dimensione delle politiche della cooperazione; a una dimensione in cui la valutazione trae motivazione dalla evoluzione del concetto di efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo, e si collega strettamente al tema della trasparenza (*accountability*) e della coerenza delle politiche.

La cooperazione allo sviluppo italiana si trova a metà di un percorso. La nuova legge sulla cooperazione internazionale 125/2014 prevede all'art.20 "*la valutazione di impatto degli interventi e la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici.*" Diversi adempimenti sono stati portati a termine e il nuovo programma per la valutazione degli interventi della Cooperazione italiana nel triennio 2017-2019 è pronto. Ma la cooperazione allo sviluppo italiana si trova ancora di fronte alla necessità di trovare una comune comprensione, se non una definizione, di cosa sia "l'efficacia dello sviluppo", perché da questo concetto derivano le politiche di valutazione, gli approcci, le misurazioni che verranno messi in campo nei prossimi anni. Il quadro che si forma è abbastanza complesso e in evoluzione, (si veda ad esempio F. Rampa "*Development effectiveness means different things to different people. Everyone wants to speak about it but there is still confusion*

<sup>1</sup> [www.developmentofpeoples.org](http://www.developmentofpeoples.org)

<sup>2</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – [www.esteri.it](http://www.esteri.it)

<sup>3</sup> [www.cdnpavia.net/](http://www.cdnpavia.net/)

<sup>4</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)

<sup>5</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/>

<sup>6</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>

about what 'development effectiveness' is"<sup>7</sup> F.Rampa, 2011). Nelle note che seguono, offriamo un'essenziale ricostruzione di alcuni passaggi del percorso che ha portato all'attuale quadro d'insieme e alcuni punti di riflessione a commento.

## 1. Dagli MDGs agli SDGs, un percorso verso la valutazione dell'efficacia dello sviluppo

### 1.1 Gli MDGs

Il quindicennio di cooperazione internazionale 2000-2015 ha avuto come riferimento strategico condiviso il set di 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*MDGs*). Globale è stata la condivisione della preoccupazione per i livelli di povertà e di fame, le malattie, la disegualianza di genere, l'educazione e il degrado ambientale, che ha portato - forse per la prima volta - a una campagna globale su queste tematiche. Tuttavia, alla conclusione del periodo indicato, i molti deficit nel raggiungimento degli Obiettivi, denunciati soprattutto da alcuni governi dei paesi in via di sviluppo e dalle Organizzazioni della società civile, seppure da valutarsi accanto ai molti risultati raggiunti, sono stati considerati inaccettabili da parte di molti di coloro che si erano impegnati nella campagna globale per gli *MDGs*. Una performance complessiva con alcune luci e moltissime ombre, che ha visto la comunità internazionale coinvolta in un' ampia e controversa discussione che cercava di mettere a confronto i risultati attesi, quelli realmente conseguiti e le occasioni mancate. Si veda a questo proposito Sakiko Fukuda-Parr che scrive "*The MDGs, a top down reductionist framework that is prone to distortion, narrow in reach, leaving out key priorities of addressing inequality, decent work, unemployment, climate change and sustainability* (Fukuda-Parr, 2013), o William Easterly<sup>8</sup> che sottolinea il fallimento degli *MDGs* nell' affrontare i bisogni dei più poveri in Africa.

Tuttavia, da più parti è stato osservato come la discussione in questione si sia svolta senza poter contare su elementi oggettivi di analisi, supportati da dati sufficienti (cfr. Esther Duflo 2010)<sup>9</sup>. Infatti, uno degli elementi critici evidenziati rispetto agli *MDGs* è stata la mancanza di un sistema di monitoraggio a livello paese che consentisse la verifica del progresso delle azioni messe in campo, e quindi del raggiungimento degli Obiettivi. Molte analisi ben più pertinenti sono state fatte su questo tema, ma ci sembra di poter dire che ci sia stata una sottovalutazione di questo aspetto in sede Nazioni Unite e a livello governativo. Forse ci si è resi conto solo in corso d'opera della dimensione del problema, e cioè del fatto che in molti paesi, oltre a non esserci una cultura della valutazione dei programmi e delle politiche, non ci sono istituzioni preposte alla raccolta di dati sistematici sui diversi fenomeni della società. In sintesi, la mancanza di informazione sui programmi realizzati e la difficoltà di avere accesso ai dati - aggiornati e attendibili - ha reso arduo il compito di dare conto della evoluzione dei vari Obiettivi.

Cionondimeno, nonostante le criticità, il sentimento prevalente tra i governi, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali è stato che gli *MDGs* abbiano costituito, nella affermazione di Obiettivi da raggiungere definiti e in qualche modo misurabili, una occasione per affermare una modalità di lavoro utile e che, dopo il 2015, di fronte alle vecchie e nuove sfide globali, sarebbe stato necessario identificare un nuovo set di obiettivi condivisi.

### 1.2 Gli SDGs

L'occasione per affrontare questa necessità e per identificare un nuovo set di obiettivi condivisi è stato il Summit delle Nazioni Unite sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (25-27, settembre 2015) in questa sede i leader di 193 paesi riuniti nella Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno sottoscritto l'"Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile"<sup>10</sup>. Il documento è il risultato di un lavoro triennale di concertazione e approfondimento, mai fatto in precedenza, attivatosi al Summit Rio+20 del 2012 in Brasile, e che ha coinvolto centinaia di migliaia di soggetti in tutto il mondo. I 17 OSS (Obiettivi di Sviluppo Sostenibile) individuati si riferiscono a diversi settori dello sviluppo economico, sociale, ambientale, e puntano ad attivare processi che mettono in relazione questi

<sup>7</sup> Bilal, S. and F. Rampa. 2011. Emerging economies in Africa and the development *effectiveness* debate. (Discussion Paper 107). Maastricht: ECDPM

<sup>8</sup> Easterly, W. (2009), How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, World Development, Vol 37 (1), pp 26-55

<sup>9</sup> E. Duflo (2010), Le Développement Humain. La Politique de l'autonomie. (2011), I numeri per agire, Feltrinelli Editore

ambiti in maniera sostenibile o che ne aiutano il raggiungimento, come la cooperazione internazionale.

Anche depurando l'evento dalla necessaria retorica e ritualità tipici di questo tipo di avvenimenti, e tenendo presente come un monito le analisi critiche che mettono in discussione lo stesso approccio delle Nazioni Unite (cfr. W. Easterly (2015), *The Trouble with the Sustainable Development Goals*<sup>11</sup>) siamo tra coloro che vogliono credere che nel settembre 2015 con la approvazione a New York della Agenda 2030 delle Nazioni Unite e la identificazione dei 17 OSS e dei 169 target relativi, si sia effettivamente realizzata una svolta rispetto al quindicennio precedente, almeno sotto due punti di vista: la presa di coscienza sulla necessità di cambiare modello di sviluppo e il coinvolgimento di tutti i paesi come "soggetto/oggetto" della attuazione della Agenda 2030. Questo secondo aspetto auspichiamo che serva a dare una maggiore centralità nel dibattito mondiale e dei singoli paesi al tema della disegualianza crescente e al monitoraggio dell'attuazione della Agenda.

Come scritto efficacemente da Enrico Giovannini, portavoce dell'ASVIS<sup>12</sup>: *"Si dice spesso che le crisi vanno trasformate in opportunità. Può sembrare una banalità, ma questo è esattamente quello che i governi delle Nazioni Unite hanno deciso di fare quando, a settembre del 2015, hanno riconosciuto l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo e si sono impegnati a sostituirlo con uno in grado di assicurare un futuro di benessere più equo e sostenibile, all'interno dei limiti fisici del pianeta Terra."*

Dovendo dare conto, seppure sinteticamente e dal nostro punto di vista funzionale al tema della valutazione, della novità anche in termini di quadro di riferimento politico-culturale rappresentata dalla Agenda 2030, due punti ci sembrano di particolare rilievo e da richiamare:

a) l'Agenda, anche riprendendo in modo diverso e speriamo in maniera più conseguente le risultanze del Summit Sociale di Copenaghen<sup>13</sup> del 1995, che sposta l'attenzione dal tema della povertà a quello della disegualianza, riconosce che il tema della disegualianza crescente tra ricchi e poveri è un fenomeno globale, che riguarda tutti i paesi. Dalla presa di coscienza che la globalizzazione comporta tra gli altri effetti anche quello di un aumento delle differenze e una divaricazione delle opportunità tra i ceti più abbienti e quelli che si stanno impoverendo, deriva la convergenza sull'idea di una sostanziale parità tra i paesi del mondo rispetto alle sfide dello sviluppo sostenibile; le premesse per un superamento, dunque, del rapporto "verticale" tra governi donatori e governi riceventi. Un cambio di "governance" dello sviluppo, dunque, e la condivisione di responsabilità tra paesi rispetto all'attuazione degli Obiettivi e al monitoraggio dei loro progressi. Nel processo MDGs i paesi facenti parte del gruppo dei donatori, erano gli attori principali di una performance che avveniva lontano dai riflettori del mondo e dal centro della cultura, relegando il tutto a un esercizio da addetti ai lavori. La speranza è che con l'Agenda 2030 questo possa cambiare, che il coinvolgimento pieno di tutti i paesi del mondo, la consapevolezza sulla necessità di cambiare modello di sviluppo - di fronte a sfide, come quella climatica, che coinvolgono tutti -

---

<sup>11</sup> Easterly, William. In *Current History*; Philadelphia 114.775 (Nov 2015): 322-324.

<sup>12</sup> Il CISP partecipa attivamente attraverso le sue reti all'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), nata il 3 febbraio del 2016, su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata", per far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile e per mobilitarla allo scopo di realizzare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. [www.asvis.it](http://www.asvis.it)

<sup>13</sup> "Per la prima volta nella storia, noi, capi di Stato e di governo, siamo riuniti su invito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per riconoscere il significato dello sviluppo sociale e del benessere umano per tutti e per dare a tali obiettivi la più alta priorità, fin d'ora e per il XXI secolo. Constatiamo che le popolazioni mondiali hanno mostrato, sotto forme diverse, un urgente bisogno di far fronte ai problemi sociali più gravi, in particolare la povertà, la disoccupazione e l'emarginazione sociale, problemi che toccano tutti i paesi." Dalla Dichiarazione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale, Copenaghen, 6-12 marzo 1995

possa dare centralità al processo, coinvolgere i decisori e l'opinione pubblica sempre di più. Per questo ci sembra che uno spazio adeguato andrebbe dato, da una parte, alla realizzazione di programmi di divulgazione, sensibilizzazione, informazione dell'opinione pubblica in tutti i paesi coinvolti, che debbano essere poi adeguatamente valutati. Dall'altra, che una grande attenzione vada posta al “*mainstreaming*” degli OSS in tutti gli ambiti della società, in tutti i paesi e da parte di tutte le istituzioni coinvolte.

b) il secondo elemento che si rileva riguarda il come l'Agenda 2030 riconosca e in qualche modo ratifichi, la necessità di ragionare allo stesso tempo in termini di efficacia dell'aiuto allo sviluppo (ODA) e di efficacia dello sviluppo. Questo esercizio è possibile solo se si hanno dati attendibili, il coinvolgimento partecipato dei giusti “*stakeholder*”, la chiarezza su quali informazioni cercare. La presenza di dati affidabili è condizione indispensabile per realizzare una vera “*accountability*” e contribuire a dare trasparenza alle finalità che perseguono le politiche che si vanno ad attivare.

A questo scopo appare necessario lavorare innanzitutto ad identificare e costruire un quadro di informazione statistica condiviso come uno degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei progressi verso gli obiettivi dell'Agenda. Su questa linea è stato costituito già l'Inter Agency Expert Group on SDGs (IAEG-SDGs), che nel marzo 2016 ha proposto una prima lista di 241 indicatori. Tale lista è stata successivamente aggiornata nel marzo 2017 e sottoposta all'approvazione della 48ma Sessione della Commissione statistica delle Nazioni Unite (UNSC). L'ISTAT sta ricoprendo un ruolo di primo piano nell'intero processo<sup>14</sup>.

La costruzione di batterie di indicatori rappresenta senza dubbio un passo necessario per dare basi comuni di riferimento sia per analizzare le stesse situazioni nel tempo per uno stesso paese che per raffrontare queste tra diversi paesi. Ma l'aspetto numerico e puntuale dei singoli indicatori può non essere sufficiente a rappresentare contesti di per sé complessi ed articolati. Su questo ambito si reputa che occorra ad esempio lavorare per ampliare le basi strumentali introducendo sia modelli di analisi che correlino i singoli indicatori tra loro in modo da profilare le caratteristiche specifiche d'insieme (non solo puntuali) presenti nei contesti analizzati, sia impostare e realizzare analisi di tipo qualitativo (valoriali, percettivi, motivazionali, ecc.) che di impatto per cogliere le condizioni di cambiamento che si vanno producendo nelle popolazioni locali, stakeholder ed altri attori coinvolti.

L'Agenda 2030 prevede su questi aspetti momenti di confronto definiti e condivisi. *Gli High Level Political Forum for Sustainable Development (HLPF)*<sup>15</sup> costituiscono la piattaforma principale per il *follow up* e la revisione dell' Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e degli SDGs. Prevedono la partecipazione di tutti gli Stati Membri delle Nazioni Unite e gli Stati membri delle Agenzie Specializzate. Secondo l'articolo 84 dell'Agenda gli HLPF realizzano una verifica dell'attuazione dell'Agenda 2030 su base volontaria, che include paesi sviluppati, paesi in via di sviluppo, istituzioni delle Nazioni Unite e altri stakeholder. Il prossimo HLPF, dal tema “*Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world*”, si terrà in luglio 2017, in quella occasione l'Italia presenterà il proprio rapporto di monitoraggio<sup>16</sup>.

Questa enfasi sul monitoraggio e la valutazione dell'Agenda 2030 deriva da una nuova consapevolezza, maturata tra il 2000 e il 2015, sulla necessità di tematizzare in termini concettuali e di verificare e misurare, da una parte, l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo che guarda alla quantità di investimenti da parte dei donatori, e il relativo management dell'aiuto; dall'altra, l'efficacia dello

<sup>14</sup> [https://www.istat.it/it/files/2016/12/2017\\_05\\_23\\_SDGs\\_nota.pdf](https://www.istat.it/it/files/2016/12/2017_05_23_SDGs_nota.pdf)

<sup>15</sup> The United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development or HLPF replaced the Commission on Sustainable Development on the 24 September 2013.

<sup>16</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>

sviluppo, inteso come le politiche, i programmi realizzati, i risultati ottenuti. Si tratta di due punti di osservazione diversi evoluti nel percorso verso il 2015. Come ben sottolinea, tra l'altro, Francesco Rampa<sup>17</sup> *"Recently, traditional ODA has been questioned as primary tool for lifting the developing world out of poverty. Many stakeholders and practitioners rather emphasise the importance of locally-owned development strategies and efforts, with development partners adopting a holistic approach to their engagement, focusing on outputs rather than inputs and taking into account not only ODA but all international financial flows, other relevant policies and the role of private sector and civil society."*

*This challenges the prevailing Paris and Accra agendas, with development effectiveness (DE) (output and results of development assistance), gaining increasing attention internationally, at the expenses in a way to aid effectiveness (AE) (mainly input and management of aid)."*

Dopo il decennio di *"aid fatigue"*, nel corso degli anni 2000, il tema dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo era infatti già oggetto di discussione. Nel corso dei *High Level Fora on Aid Effectiveness* che si sono susseguiti (Roma, 2003; Parigi, 2005; Accra, 2008; Busan, 2011) sulla base di decenni di esperienza di campo, anche spesso di scarso successo, sono stati stabiliti i principi che la cooperazione internazionale dovrebbe seguire per uno sviluppo efficace: la *"ownership"* da parte dei governi locali e dei vari stakeholder locali; l'allineamento dei programmi di sviluppo alla strategia di sviluppo del paese; la armonizzazione delle varie iniziative; al fine di evitare la frammentazione e la sovrapposizione (a volte la contraddittorietà) delle iniziative; la creazione di un quadro di riferimento basato sull'approccio per risultati.

Ci soffermiamo in particolare sul Quarto Forum di Alto Livello sull'Efficacia dell'Aiuto di Busan (2011) che ha segnato un punto di svolta nella discussione internazionale sull'aiuto e sullo sviluppo. Questo evento ha coinvolto circa 3000 delegati chiamati a discutere sui progressi fatti nella erogazione degli aiuti e nella attuazione dei programmi di sviluppo, e per la pianificazione di future attività di sviluppo con il coinvolgimento di tutti gli *"stakeholder"*. Il Forum è terminato con la firma del *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. La dichiarazione stabilisce per la prima volta un quadro condiviso per la cooperazione allo sviluppo che abbraccia i donatori tradizionali, i cooperatori Sud-Sud, i BRICS<sup>18</sup>, le organizzazioni della società civile e i donatori privati.

Questo nuovo approccio di partenariato richiede la condivisione di strumenti comuni tra tutti i partner, inclusi i partner del Sud, per il disegno, la pianificazione, la attuazione e la valutazione dei programmi e dei progetti. Anche perché è posta una attenzione nuova ai risultati (*outcome*) ottenuti dalle iniziative di sviluppo e dalle politiche messe in campo (efficacia dello sviluppo), oltre che enfasi sugli indicatori di *input*.

Con l'Agenda 2030, dunque, il tema della valutazione è entrato pienamente e per la prima volta nella strategia internazionale, portando il Segretario generale dell'ONU 19 ad affermare: *"Evaluation everywhere, and at every level, will play a key role in implementing the new development agenda. Building national evaluation capacities empowers countries to be in the driver's seat from the making of policy to the monitoring of results. This is the best path toward positive change in the lives of the people we all serve"*.<sup>20</sup>

L'attuazione dell'Agenda 2030 rappresenta dunque una occasione da non perdere per la affermazione di una cultura della valutazione improntata alla equità e alla giustizia sociale.

---

<sup>17</sup> Bilal, S. and F. Rampa. 2011. Emerging economies in Africa and the development *effectiveness* debate. (Discussion Paper 107). Maastricht: ECDPM.

<sup>18</sup> BRICS è un acronimo, utilizzato in economia internazionale, che individua cinque paesi (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica)

<sup>19</sup> UNEG High-level Event in March 2015

<sup>20</sup> UNGA Resolution A/RES/69/237 "Capacity building for the evaluation of development activities at the country level", (Dec.2014)

A complemento appare poi necessario considerare come sia cruciale il “chi” viene coinvolto nel processo di valutazione, quali siano i criteri di analisi adottati, e quale sia l’oggetto della valutazione, elementi da cui dipendono anche le metodologie e gli approcci da utilizzare. L’esercizio di monitoraggio e di valutazione non è un’attività neutrale, per raggiungere gli obiettivi di equità professati nella Agenda 2030, esso deve, da una parte, coinvolgere tutti i “portatori di interessi” (*stakeholder*) e i “portatori di diritti” (*rightsholder*), come protagonisti nel processo di verifica sull’Agenda stessa; dall’altra, vanno inclusi come oggetto di valutazione anche i “poteri forti” che giocano nell’arena della cooperazione internazionale, coloro che detengono il potere decisionale: i governi, le autorità locali, le imprese, le grandi fondazioni, le organizzazioni internazionali e delle Nazioni Unite, i programmi multilaterali, ecc. In assenza di ciò non si realizzerà un cambiamento dei rapporti internazionali improntati a una maggiore trasparenza e democraticità (cfr. Social Watch 2014)<sup>21</sup>.

## 2. La Formazione per la valutazione

Con l’Agenda 2030 e l’accento posto sulla valutazione dell’efficacia degli aiuti, sull’efficacia dello sviluppo e sul monitoraggio degli SDGs si rende dunque indispensabile, in tutti i paesi coinvolti e quindi anche PVS rafforzare le competenze dei vari attori in campo. La Risoluzione della Assemblea Generale dell’ONU del 2014, sostenuta anche dall’Italia, indirizza verso il potenziamento delle capacità dei paesi in via di sviluppo di condurre valutazioni <sup>22</sup>.

A questo proposito e in questa direzione andrebbe valorizzato l’Obiettivo 4 degli SDGs che riguarda il tema della educazione e del consolidamento delle istituzioni educative, anche promuovendo programmi di formazione universitaria *multistakeholder*, con la collaborazione delle società civili internazionali e nazionali, che lavorano concretamente nella realizzazione dei programmi; come formalizzato dall’Obiettivo 17 <sup>23</sup>

Sulla base della nostra esperienza sul campo, ci sembra di poter dire che le istituzioni dei paesi in via di sviluppo, sono perfettamente coscienti delle necessità formative del proprio personale governativo, e dei vari soggetti attivi sul territorio. Possiamo portare una testimonianza di prima mano che riguarda il Kenya. Laddove nel 2012, in procinto di iniziare il MECOHD (Master of Economics, Cooperation and Human Development)<sup>24</sup>, il Ministry of Devolution and Planning del Kenya, aderendo all’idea del Master, condivideva l’urgenza di dare vita a occasioni di formazione post universitaria in sviluppo umano e cooperazione capaci di attrezzare meglio i funzionari governativi, centrali e decentrati, nella raccolta di dati primari finalizzati alla redazione del Rapporto sullo Sviluppo Umano del Kenya, nella elaborazione quali-quantitativa dei dati stessi e nella strutturazione di un sistema di valutazione delle politiche nei territori. Crediamo sia importante rafforzare la capacità delle Università locali di fare formazione sulla valutazione, sulle diverse metodologie di analisi e approcci della valutazione, offrendo la possibilità di accedere alle diverse metodologie valutative, la cui appropriatezza dipende dal contesto e dall’oggetto di valutazione.

Il tema della “cultura della valutazione” da legare con la *accountability* delle istituzioni e delle politiche, assume una colorazione particolarmente intensa laddove si lega al processo di

---

<sup>21</sup> [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Social-Watch-Report-Overview2014\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Social-Watch-Report-Overview2014_eng.pdf)

<sup>22</sup> UNGA Resolution A/RES/69/237 "Capacity building for the evaluation of development activities at the country level", 31/12/2014

<sup>23</sup> SDG 17: 17.18 Entro il 2020, rafforzare il meccanismo di supporto delle capacità per i paesi in via di sviluppo, anche per i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, per aumentare in modo significativo la disponibilità di dati di alta qualità, tempestivi e affidabili disaggregati in base al reddito, sesso, età, razza, etnia, status migratorio, disabilità, posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti in contesti nazionali 17.19 Entro il 2030, costruire, sulle base iniziative esistenti, sistemi di misurazione dell’avanzamento verso lo sviluppo sostenibile che siano complementari alla misurazione del PIL e sostenere la creazione di capacità statistiche nei paesi in via di sviluppo

<sup>24</sup> [www.cdnpavia.net](http://www.cdnpavia.net)

miglioramento della erogazione dei servizi per la popolazione, e nella attuazione di politiche di sviluppo in contesti democratici in evoluzione.

### **3.Temi in discussione per la istituzionalizzazione di un sistema di valutazione della cooperazione allo sviluppo in Italia**

Il quadro delle regole e delle strategie della valutazione dell’Aiuto pubblico allo Sviluppo italiano - che cerca di adeguarsi, seppure con una propria soggettività, alle indicazioni di OCSE – DAC, alla nuova Agenda 2030, ai cambiamenti istituzionali apportati nel sistema Italia dalla legge 125/2014 - è in corso di definizione.

La Peer Review OCSE - DAC sulla cooperazione italiana del 2014<sup>25</sup> ha indicato la necessità di rafforzare la funzione della valutazione delle iniziative di cooperazione. Sono state redatte alcune raccomandazioni specifiche, tra esse si menziona: *“la necessità di affermare “una cultura della valutazione”, di stabilire un piano di valutazioni a medio termine adottando un approccio strategico alle valutazioni, di garantire un adeguato “management response” alle valutazioni e di disseminarne le risultanze”*.

Come prima reazione positiva a tali raccomandazioni nel settembre 2014 la DGCS<sup>26</sup> (Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Esteri) ha costituito il Comitato Consultivo sulla Valutazione (CCV) composto da alti funzionari della DGCS e tre membri esperti esterni, nominati da CRUI, Associazione italiana di Valutazione, un rappresentante dei tre coordinamenti ONG (AOI, CINI, LINK2007). Il principale compito del CCV è di supportare il DG nella attuazione delle raccomandazioni OCSE – DAC, con l’obiettivo generale di migliorare la qualità del sistema valutativo della cooperazione italiana e delle valutazioni stesse. Inoltre, come ben sanno tutti coloro che abbiano realizzato valutazioni di progetti o programmi paese, esiste una difficoltà nel dare seguito alle raccomandazioni enunciate dai Rapporti di valutazione. Per questo un aspetto importante dei compiti del CCV riguarda proprio il *management response*, e cioè come tradurre in cambiamenti concreti le raccomandazioni e come divulgarle.

La Legge 125/2014 Disciplina Generale sulla Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo che, dopo più di quindici anni di attesa, ha riformato la cooperazione italiana allo sviluppo, ha previsto un certo numero di cambiamenti nella *governance* del sistema di cooperazione italiana, primo fra tutti la creazione della Agenzia italiana della cooperazione allo Sviluppo (AICS), la cui organizzazione è, a tre anni di distanza dalla Legge, in avanzata fase di consolidamento.

Tuttavia, alcune linee di fondo rimangono confermate. Si conferma l’adesione ai principi di efficacia concordati a livello internazionale – e precedentemente menzionati - e all’art.2.3 la legge 125/2014 stabilisce il rispetto a) *“dei principi di efficacia concordati a livello internazionale, in particolare quelli della piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei Paesi partner, dell’allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi Paesi partner e dell’uso di sistemi locali, dell’armonizzazione e coordinamento tra donatori, della gestione basata sui risultati e della responsabilità reciproca”*; inoltre b) *“di criteri di efficienza, trasparenza ed economicità’, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo”*.

---

<sup>25</sup> OECD Development Co-operation. Peer Review. Italy 2014

<sup>26</sup> Cfr. Decreto di costituzione del Comitato Consultivo sulla Valutazione del Direttore Generale n. 2014/339/002665/1 del 16/9/2014

Per quanto riguarda il tema della valutazione, direttamente legato al tema dell'efficacia, si conferma il proseguimento di un lavoro le cui linee sono state tracciate da OCSE-DAC, che sottolinea l'obiettivo di apprendimento e miglioramento della qualità della cooperazione italiana attraverso l'esercizio di valutazione e suggerisce di valutare in modo sistematico le strategie, le politiche, i programmi, i settori della cooperazione italiana alla luce dei criteri di *"rilevanza, efficienza, efficacia, impatto, sostenibilità"*.

La logica della Legge attribuisce alla DGCS la competenza sulla valutazione dell'impatto della cooperazione e della verifica strategica, e prevede un rapporto tra DGCS e AICS regolato da una convenzione (siglata il 20 febbraio 2017), che prevede che le valutazioni siano a carico del bilancio gestito da AICS. L'art. 20 della legge prevede infatti che *"la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo coadiuvi il Ministro degli affari Esteri e della cooperazione e il vice Ministro alla cooperazione nella (... ) valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo sulla base di convenzioni approvate dal Comitato congiunto di cui all'articolo 21."* Il 3 ottobre 2016 sono state approvate dal Comitato Congiunto le Linee Guida disciplinanti il ricorso a valutatori esterni da parte della DGCS, che indicano i principi a cui attenersi, in particolare *"la utilizzazione di un sistema di indicatori che misura l'efficacia sociale e ambientale complessiva degli interventi, nel rispetto degli standard internazionali"*. La Convenzione generale 2016-2018 stipulata tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e l'Agenzia (AICS) che definisce gli obiettivi dell'Agenzia e regola i rapporti tra i due, prevede che dette valutazioni delle iniziative di cooperazione compongano parte delle modalità di verifica dei risultati di gestione dell'Agenzia stessa (art 5). Anche la Relazione annuale al Parlamento sulla cooperazione italiana (art. 12 comma 4 legge 125/2014), terrà conto di questi elementi.

A seguito della approvazione della legge 125/2014 è stato poi riconfermato il Comitato Consultivo sulla Valutazione, che si riunisce sempre presso la DGCS, che mantiene gli stessi membri con l'aggiunta dell'AICS, e le stesse competenze.

Nel contempo è stato formato il previsto Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS)<sup>27</sup> nell'ambito del quale è stato istituito il Gruppo di Lavoro n.1 su *"Seguiti dell'Agenda 2030, Coerenza, Efficacia e Valutazione"*, a cui partecipano anche alcuni componenti del CCV. In questo contesto, alla luce della nuova Legge, della Nuova Agenda 2030, e di eventi internazionali come la Addis Ababa Action Agenda, e l' Incontro ad Alto Livello della Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) di Nairobi, è stata posta l'esigenza di aggiornare il Piano nazionale efficacia del 2012.

E' in corso di approvazione il Piano triennale di valutazioni 2017-2019, che avviene in una fase post Agenda 2030 e cerca di tenere conto dei nuovi SDGs, delle indicazioni di OCSE – DAC che invita a utilizzare un approccio orientato ai risultati. Il Piano triennale è redatto coerentemente con gli indirizzi presenti nel Documento Triennale di programmazione ed indirizzo della cooperazione italiana approvato dal CICS. Oltre all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, e oltre ai cinque principi OCSE –DAC, il programma fa riferimento ai principi stabiliti nel 2016 in ambito Nazioni Unite con il documento *"Norms and Standards for Evaluations"*: utilità, credibilità, indipendenza,

---

<sup>27</sup> "Legge 125/2014 art 16." ...e' istituito un Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, composto dai principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione internazionale allo sviluppo, ivi inclusi rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, dell'Agenzia di cui all'articolo 17, delle principali reti di organizzazioni della societa' civile di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, delle universita' e del volontariato"

imparzialità, eticità, trasparenza, diritti umani e uguaglianza di genere, rafforzamento delle capacità a livello nazionale e professionalità. Il Piano 2017-2019 prevede la valutazione di iniziative in itinere ed ex-post. La legge 125 menziona soltanto “la valutazione di impatto”, quindi attualmente le valutazioni ex-ante non sono state inserite. E’ inoltre in corso un processo che prevede la definizione di Nuove Linee Guida sulla valutazione.

In Italia, dunque, la situazione appare in evoluzione. Tutti i soggetti del sistema Italia della cooperazione (DGCS, AICS, società civile, università, ecc.) sembrano concordare sulla esigenza di migliorare la capacità della cooperazione italiana di fare valutazione dei programmi e delle politiche. Questa considerazione coinvolge le OSC (organizzazioni della società civile), i soggetti privati, le università, le fondazioni di erogazione, nonché anche gli uffici preposti alla gestione della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia ci sembra che le indicazioni contenute nei vari documenti di riferimento paiano a volte non in linea: la Legge 125 parla di “valutazione di impatto ...”, nel documento OCSE – DAC si dà enfasi al “*result based approach*”. La cooperazione italiana deve essere basata sui risultati (outcome) e certamente deve poter valutare l’impatto dei propri interventi e delle politiche. Ma la differenza tra i risultati (outcome) che devono raggiungere i programmi e il loro impatto è fondamentale: i risultati riguardano i beneficiari diretti dell’intervento, l’impatto riguarda il beneficio per la comunità. Con questo vogliamo dire che a volte nel dibattito in corso i termini si sovrappongono, e che sarebbe utile un confronto articolato e complesso tra i vari ambiti decisionali del sistema Italia - come complessa è la sfida della valutazione – riguardo agli ambiti della valutazione, alle metodologie valutative più adeguate a seconda dei contesti.

L’articolazione delle competenze della cooperazione tra DGCS e AICS anche rispetto alla valutazione richiede momenti di coordinamento e confronto: il CCV può esserlo se, superata la fase di assestamento dell’Agenzia, si riunisce con la necessaria periodicità e con un programma finalizzato all’obiettivo di confrontare i criteri di valutazione utilizzati, i linguaggi utilizzati dai vari soggetti, le metodologie valutative messe in campo.