

# La resistenza culturale alla valutazione nella Cooperazione Italiana allo Sviluppo

**di Eduardo Missoni**

Presidente dell'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo

*Presentato al V Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV)*

*L'istituzionalizzazione della valutazione: una sfida per lo sviluppo di strumenti e metodi valutativi.  
Bologna, 9-11 maggio 2002*

## **Abstract**

L'adozione del "ciclo del progetto", la costituzione di un nucleo di valutazione tecnica e altre innovazioni procedurali prodottesi nel corso degli anni '90 internamente alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, sembravano indicare un cambiamento di rotta rispetto alla tradizionale distanza di quell'Istituzione da ogni cultura di valutazione. La nuova sensibilità avrebbe dovuto segnare anche la riforma del settore bloccata sul filo di lana della fine della legislatura, proprio dall'Amministrazione della Farnesina, restia a permettere il trasferimento dell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo ad una Agenzia specializzata secondo lo schema organizzativo previsto dal progetto di legge in discussione in Parlamento. Il piano pluriennale di valutazione (1997-1999) è partito solo tre anni dopo; una volta conclusosi, sarebbe auspicabile che alla pubblicazione, segua la diffusione e un ampio dibattito dei risultati, innanzitutto all'interno dell'istituzione, anche per riaffermare la validità di esercizi sistematici di valutazione. Fino ad oggi infatti, fatta salva la valutazione della documentazione progettuale da sottoporre agli organi deliberanti, l'attività di valutazione tecnica è continuata a limitarsi al monitoraggio realizzato internamente alla gestione, peraltro ostacolato da una sempre più grave carenza di organico e dal totale disinteresse della dirigenza per i risultati dell'azione di cooperazione. Né potrà essere solo la prevista pubblicazione di un nuovo manuale di valutazione, commissionato ad una società privata senza prevedere alcun confronto con gli operatori interessati, a invertire il *trend* in un contesto per sua natura resistente ad una cultura di gestione efficiente ed efficace, di cui la valutazione rappresenta uno strumento essenziale. Tale analisi è sostanziata attraverso l'esame di diversi aspetti organizzativi e procedurali della DGCS ed il ricorso ad esempi aneddotici. In conclusione si auspica una riforma del settore che affidi l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo ad un'organizzazione competente.

## **Introduzione**

Nella legge n.38/79 che ha regolato la Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo fino all'inizio del 1987, non si faceva menzione di procedure di valutazione.<sup>1</sup> Anche nella pratica la valutazione fu per lo più limitata all'analisi *ex ante* dei progetti da sottoporre agli organi deliberanti, con il successivo monitoraggio limitato al controllo degli stati di avanzamento presentati dagli esecutori e a veloci missioni di supervisione da parte di funzionari del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (DIPCO), la struttura competente del Ministero degli Affari Esteri. Si registra in quegli anni la costituzione presso il DIPCO un "gruppo di valutazione tecnica" e l'istituzione del primo "programma di valutazione" diretto all'analisi delle iniziative realizzate in

---

<sup>1</sup> Legge 9 febbraio 1979, n.38, Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.44, 14.2.1979

Egitto ed Etiopia, già allora beneficiari di consistenti iniziative della cooperazione italiana. Entrambi i fatti si esaurirono presto senza alcun seguito.

Nel 1987, con la legge n.49, l'attuazione delle attività di Cooperazione allo sviluppo viene affidata ad una nuova Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo ed a supporto del Comitato Direzionale (l'organo preposto all'approvazione delle iniziative) viene istituito un "Nucleo di Valutazione Tecnica" composto da cinque esperti dell'Unità tecnica centrale (UTC). Tra i compiti tecnici di quest'ultima – a supporto della DGCS – insieme alla formulazione, l'istruttoria, la gestione ed il controllo, è individuato anche quello di valutazione delle iniziative di cooperazione.<sup>2</sup> La legge attribuisce inoltre alla DGCS la facoltà di ricorrere a soggetti esterni per la realizzazione di speciali controlli a carattere temporaneo riferiti a singoli progetti; quello strumento, peraltro, fu utilizzato fino al 1997 attraverso una convenzione con una sola società (la *Società Italiana di Monitoraggio*) e impedendo l'accesso ai risultati, spesso anche agli stessi responsabili dei progetti valutati.

Nel 1993, il Comitato Direzionale affidò alla propria Segreteria l'incarico di coordinare, programmare e gestire le attività di valutazione *in itinere* ed *ex post* che la DGCS avrebbe avviato in base ad una programmazione annuale, avvalendosi delle competenze dei componenti del Nucleo di Valutazione Tecnica dello stesso Comitato Direzionale.<sup>3</sup> Quel compito fu successivamente trasferito ad un nuovo "Gruppo di valutazione" alle dirette dipendenze del Direttore generale della DGCS – di fatto minando alla base il principio dell'indipendenza della valutazione dalla responsabilità di gestione – ingenerando non poca confusione nel far coincidere l'organico del nuovo gruppo con quello della segreteria del Comitato Direzionale e del suo Nucleo di Valutazione Tecnica.<sup>4</sup>

Intanto, a partire da specifiche raccomandazioni della Commissione Europea, circa la necessità di introdurre un più sistematico approccio al ciclo di progetto e migliorare il sistema di valutazione interna, anche attraverso l'istituzione di un'Unità di valutazione,<sup>5</sup> si era giunti nel 1995 alla formale adozione del "Ciclo di progetto" come metodo standard di gestione delle iniziative di cooperazione.<sup>6</sup> Accompagnando tale processo con una consistente - ma isolata - iniziativa di formazione e aggiornamento degli operatori della DGCS in cui vennero coinvolti tra il 1994 e il 1996 più di un centinaio tra esperti e funzionari.<sup>7</sup>

L'istituzione dell'auspicata Unità di valutazione avviene nel 2000 con la revisione dell'assetto funzionale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, nell'ambito della più vasta analoga riorganizzazione dell'intero Ministero degli affari esteri. All'Unità di valutazione viene affidata la "funzione di valutazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo" finanziato nell'ambito della Legge n.49/87; viene confermata la coincidenza dell'organico della nuova Unità (5 esperti dell'UTC) con quello del Nvt del Comitato Direzionale, lasciando inalterata la ricordata confusione di ruoli e la carenza di organico che, di fatto, non consente lo sviluppo delle funzioni proprie della nuova Unità.

L'adozione del "ciclo del progetto" e – con i limiti segnalati - la riaffermazione di funzioni di valutazione, avrebbero potuto rappresentare un cambiamento di rotta rispetto alla tradizionale distanza del Ministero degli Affari Esteri ed in particolare degli uffici preposti alla politica di cooperazione allo sviluppo da ogni cultura di valutazione.

---

<sup>2</sup> Legge 26 febbraio 1987, n.49, Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.23 S.O., 28.2.1987

<sup>3</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 22.12.1993, Delibera n.135, *DIPCO, bollettino della Cooperazione*, n.2, 1994

<sup>4</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 9.2.1996, Delibera n.26, *DIPCO, bollettino della Cooperazione*, n.2, 1996

<sup>5</sup> Cracknell, B.E., "Seventh Country Report: Italy. EEC Commission and Member States Review of Effectiveness of Feedback Mechanisms, Bruxelles, November 22nd, 1990

<sup>6</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 28.7.1995, Delibera n.43, *DIPCO, bollettino della Cooperazione*, n.2, 1996

<sup>7</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 3.7.1997, Delibera n.37. "Nota Informativa per il Comitato Direzionale.

Programmazione delle attività di valutazione in itinere ed ex post della DGCS per il triennio 1997-1999", *DIPCO, bollettino della Cooperazione*, n.27, 1997

La nuova sensibilità avrebbe dovuto segnare anche la Riforma della Cooperazione allo Sviluppo - di cui si è dibattuto per tutta la XIII legislatura senza venirne a capo, frenata e poi bloccata sul filo di lana della fine della legislatura, proprio dall'Amministrazione della Farnesina, restia a permettere il trasferimento dell'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo ad un'Agenzia specializzata secondo lo schema organizzativo previsto dal progetto di legge in discussione in Parlamento.<sup>8</sup>

In quanto a valutazione, nella versione approvata dal Senato in prima lettura, il disegno di legge, prevedeva all'art 13 la messa in opera "di un sistema di monitoraggio e di valutazione volto a verificare rilevanza, efficacia, efficienza, impatto e sostenibilità istituzionale, economica, finanziaria, sociale, culturale ed ambientale delle iniziative finanziate e dei programmi sostenuti, assicurando la retroazione e la diffusione dei risultati delle valutazioni effettuate". Era poi prevista (art.11) la facoltà delle Commissioni parlamentari competenti in materia di affari esteri e di finanze e tesoro di effettuare "indagini, ispezioni ed attività di monitoraggio su qualsiasi iniziativa di cooperazione."<sup>9</sup>

Diverse altre ipotesi erano state formulate nelle proposte di legge da cui il dibattito parlamentare aveva preso avvio. In alcuni casi, per la valutazione complessiva dell'attività di cooperazione allo sviluppo era stata anche prevista l'istituzione di una specifica commissione bicamerale, dotata di specifici strumenti di valutazione.<sup>10</sup>

A questo punto, mentre ancora non conosciamo, l'organizzazione e l'indirizzo che l'attuale Governo vorrà dare alla Cooperazione allo Sviluppo,<sup>11</sup> ogni considerazione circa il ruolo dell'attività di valutazione in questo particolare settore della politica estera italiana, deve necessariamente ripartire dall'analisi del funzionamento della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

## **L'attività di valutazione nella DGCS**

Sulla base di quanto stabilito nel 1993, l'anno successivo il Comitato Direzionale approvò un primo programma biennale di valutazione (1994-1995) per la valutazione di sei iniziative,<sup>12</sup> ma solo di una si era giunti a portare a termine la valutazione quando, a metà del 1997, si approvò un nuovo articolato programma triennale (1997-1999).<sup>13</sup> Sembrava che qualcosa stesse cambiando davvero, anche in termini di trasparenza: per la prima volta, dal 1986, in virtù dell'adozione delle procedure di gara dell'Unione Europea, la convenzione con la Società Italiana di Monitoraggio non fu rinnovata automaticamente.

Il nuovo programma si rifaceva ai principi stabiliti dall'OCSE/DAC (rilevanza, efficienza, sostenibilità, impatto, efficacia) per un'ampia verifica dei diversi aspetti inerenti le attività di

---

<sup>8</sup> cfr. Missoni, E., *Aspettando Godot. Ovvero la riforma della Cooperazione allo sviluppo*, Salute e Sviluppo, nuova serie n.2, maggio-agosto 1999;

Adnkronos, 25.1.2001, *Cooperazione: "Governo blocca la legge sulla riforma"* Pezzoni, potremo chiedere le dimissioni di Dini e Visco; AGI, 25.1.2001, *Cooperazione: Occhetto, o la legge o sfiducia a Dini e Visco*; ANSA, 25.1.2001, *Cooperazione: Parlamento a Governo, sblocchi subito Riforma*.

Magone, G., *Gli aiuti allo sviluppo: lettera aperta al ministro degli Esteri*, La Stampa

<sup>9</sup> Senato della Repubblica, XIII Legislatura, 166-402-1141-1667-1900-2205-2281-2453-2494-2781-2989, *Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo*, approvato dal Senato della Repubblica il 29 settembre 1999

<sup>10</sup> cfr. Missoni, E., *The role of evaluation in Italian development aid*, Atti dell'*International Conference on Evaluation, European Evaluation Society*, Roma, 29-31 October, 1998

<sup>11</sup> La relazione previsionale per il 2002 era stata presentata dal Min. Renato Ruggiero poi dimessosi e non sostituito. La funzione di Ministro degli Esteri è tuttora mantenuta ad interim dal Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi. cfr. *Relazione previsionale sulle attività di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2002* (art. 2 comma 2 della legge n. 49/87) presentata dal Ministro degli Affari Esteri Renato Ruggiero.

<sup>12</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 12.7.1994, *Delibera n.48, DIPCO, bollettino della Cooperazione*, n.27, 1994

<sup>13</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 3.7.1997, *Delibera n.37, ibidem*

cooperazione,<sup>14</sup> e ai principi di coerenza, coordinamento e complementarità previsti dal Trattato di Maastricht per l'APS dell'Unione Europea. Furono proposti tre diversi scenari di valutazione, su base geografica (scegliendo l'Africa Subsahariana per la tradizionale priorità assegnata a quella regione), settoriale (la scelta cadde sulle attività di formazione) e di strumento finanziario adottato (si sarebbero valutate le iniziative di finanziamento del capitale di rischio nella costituzione di *joint venture*, previsto dall'art.7 della legge n.49/87). Infine, i risultati sarebbero stati pubblicati e utilizzati ai fini del riorientamento dell'attività di cooperazione nel suo insieme.

Quel programma di valutazione fu avviato - e con notevole sforzo del Nvt per assicurare il compimento dell'iniziativa - solo tre anni dopo, meritando comunque un'annotazione positiva nell'ultimo "esame dell'Italia" effettuato dall'OCSE/DAC.<sup>15</sup> Da quell'esame emerge, peraltro, che "in generale vi è una tendenza a moltiplicare i controlli amministrativi *ex ante* senza focalizzarsi su impatto e risultati sul campo". Più in generale, l'OCSE/DAC individua la perseverante mancanza di un "manuale delle operazioni" della DGCS, che fornisca un quadro chiaro e coerente del complesso corpo di procedure utilizzate dalla Cooperazione italiana nella gestione delle proprie iniziative,<sup>16</sup> come già segnalato da altri in precedenza;<sup>17</sup> di fatto per la maggior parte degli aspetti di gestione non esistono tuttora procedimenti specifici, ed ancor meno codificati da riunire in una raccolta organica, offrendo così ampio spazio alla discrezionalità. Rimane solo nella memoria un esercizio di raccolta di tutta la normativa vigente affidato ad alcuni esperti dell'UTC nel 1994, con la finalità di individuare sovrapposizioni, incongruenze e contraddizioni tra gli atti normativi succedutisi nel tempo, spesso senza che fosse curata l'abrogazione di norme contrastanti preesistenti. Nonostante l'impegno profuso nell'operazione dagli esperti coinvolti, alla raccolta non si volle far seguire la necessaria revisione e riorganizzazione, lasciando inalterata la situazione.

In tutti questi anni, l'unica notevole innovazione procedurale è rappresentata dalla citata adozione del "Ciclo del progetto", con i relativi manuali di riferimento (ciclo del progetto, approccio integrato e quadro logico),<sup>18</sup> ovviamente di grande rilevanza per l'attività di valutazione, obbligando - almeno formalmente - all'identificazione di obiettivi, risultati, indicatori e fonti di verifica nella fase di formulazione delle iniziative. Con la standardizzazione è migliorata la qualità delle proposte di finanziamento, anche grazie ad una loro più puntuale verifica da parte del Nucleo di valutazione tecnica della Segreteria del Comitato direzionale, che si è a tal fine dotato di una "*checklist*" di controllo.<sup>19</sup> L'attività di controllo del Nvt ha comportato negli ultimi anni la restituzione alla DGCS di proposte di finanziamento in una percentuale variabile tra il 14% (1999) e il 17% (1998; 15% nel 2000), "quasi tutti" i documenti restituiti, peraltro, rielaborati sulla base delle osservazioni del Nvt, sono stati poi ripresentati al Comitato Direzionale con esito positivo.<sup>20</sup>

E' bene porre in evidenza che tutte le iniziative deliberate dal Direttore Generale non sono sottoposte, se non su specifica richiesta dello stesso DG, alla verifica *ex ante* del Nvt. Si tratta in particolare delle iniziative ordinarie di valore inferiore a 1,03 milioni di Euro (2 miliardi di lire) e di tutte quelle "straordinarie" *ex art.* 11 della Legge n.49/87 e *ex art.* 11 della Legge n.426/96 (cui ci si riferisce in genere impropriamente come iniziative di "emergenza", il termine non è utilizzato dal Legislatore). La citata facoltà di richiesta di esame è stata però esercitata solo sporadicamente dal

---

<sup>14</sup> OECD, Development Assistance Manual. Dac Principles for effective Aid, Paris, 1992

<sup>15</sup> OECD - DAC, Peer-review of Italy, 2000, p. III-61

<sup>16</sup> OECD - DAC, *ibidem*, pp. III-60-61

<sup>17</sup> Missoni E., Il ciclo del progetto e la gestione dei programmi della cooperazione italiana. L'esperienza delle iniziative nel settore socio-sanitario, Mecosan - Management ed Economia Sanitaria (Bocconi-Milano), n.6, 1993, pp.70-86

<sup>18</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 28.7.1995, Delibera n.43, DIPCO, *ibidem*

<sup>19</sup> Comitato Direzionale, Riunione del 9.2.1996, Delibera n.27, DIPCO, *bollettino della Cooperazione*, n.2, 1996 "Testo unico delle norme di funzionamento, delle procedure e dei criteri adottati dalla Segreteria e dal Nvt"

<sup>20</sup> Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2000, pp.61-64.

Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2000, p. 55

Direttore Generale (4 volte nel 1999 e 10 nel 1998).<sup>21</sup> Le implicazioni del limitato ricorso alla verifica *ex ante* delle iniziative deliberate dal Direttore Generale, divengono evidenti ove si consideri il crescente volume di iniziative realizzate dalla DGCS utilizzando lo strumento della “emergenza”: nel 2000 esse hanno rappresentato circa il 14% del totale dell’APS gestito dalla DGCS (9% nel 1998; 11% nel 1999).<sup>22</sup> E’ evidente che si tratta di una deviazione del sistema – che permette di sfuggire a controlli tecnici ed amministrativi - laddove molte delle iniziative presentate come “di emergenza” non ne hanno le caratteristiche tecniche (come nel caso dei numerosi progetti di lotta all’HIV/AIDS e dei progetti che si protraggono per anni, con rinnovati trasferimenti di fondi presso le nostre Ambasciate e la realizzazione di microinterventi a pioggia al di fuori di qualsiasi programmazione e controllo). A ciò si aggiunga che, benché non sancito da alcuna norma, le proposte di finanziamento relative ad iniziative di emergenza, non hanno rispettato il formato standard del documento di formulazione, adottato con il ciclo del progetto. Nelle proposte di finanziamento esaminate dall’autore, obiettivi, risultati attesi, attività e persino i budget delle iniziative di emergenza sono risultati sistematicamente indefiniti. Analogamente alle iniziative di “emergenza”, anche il ricorso al contributo volontario alle Organizzazioni internazionali – la cui utilizzazione è di norma piuttosto indefinita - maschera a volte la scelta di sottrarre a maggiori controlli dell’amministrazione italiana, iniziative bilaterali nella sostanza o la destinazione di risorse a esecutori italiani o comunque indicati dalla DGCS. Si tratta di aspetti certamente meritevoli di essere approfonditamente valutati e corretti elaborando, sostituendo o integrando norme che rendendo farraginoso il percorso “normale” incentivano simili alternative. L’accento sulla necessità della verifica delle procedure in vigore, veniva posto anche nella Relazione al Parlamento del 1999, nell’individuare nell’aumento delle osservazioni del Nvt ed in particolare di quelle inerenti i contenuti complessivi delle proposte finanziamento; contestualmente, suggerendo di riaffermare la validità del riferimento alla metodologia del ciclo del progetto, si lascia intuire il persistere esistenza di significative carenze nel rispetto dello standard.<sup>23</sup>

Un richiamo agli standard verrà certamente anche dalla ormai prossima pubblicazione del manuale di valutazione, previsto tra i prodotti del già citato programma triennale di valutazione 1997-99. E’ però evidente che nel contesto descritto, l’iniziativa rischia di rimanere un mero esercizio teorico, tanto più che la sua realizzazione è stata commissionata ad una società privata senza cogliere l’opportunità per valorizzare l’esperienza e le competenze esistenti nella DGCS attraverso il confronto e la partecipazione degli operatori alla stesura del manuale, cui si presume dovranno poi fare riferimento.

Fatta salva la valutazione da parte del Nvt della documentazione progettuale da sottoporre agli organi deliberanti, l’attività di valutazione tecnica continua, dunque, a limitarsi al monitoraggio interno alla gestione realizzato dall’Unità Tecnica Centrale nell’ambito dei compiti affidatigli dalla Legge n.49/87. Anche tale attività è però ostacolata da una sempre più grave carenza di organico e le priorità – spesso d’insorgenza repentina - determinate dal prevalente interesse dell’Istituzione sull’allocazione dei fondi (delibera) ed eventualmente sulla spesa, piuttosto che dalla preoccupazione per i risultati e l’efficacia dell’azione di cooperazione. Una situazione fortemente legata ad irrisolti aspetti organizzativi e strutturali tra i quali il fatto che alla DGCS ed ai suoi uffici sono preposti funzionari della Carriera Diplomatica con un’elevatissima rotazione (per i direttori generali la permanenza media è stata inferiore ai tre anni), una marcata “politicizzazione”, una formazione ed esperienza di tipo “generalista” e per i quali – con rare eccezioni - la Cooperazione

---

<sup>21</sup> Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Relazione annuale sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1999, p.64

<sup>22</sup> Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Relazione annuale sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2000, p.57

<sup>23</sup> Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, Relazione annuale sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1999, p.62

allo sviluppo rappresenta un'esperienza episodica nella carriera e ha quasi sempre costituito un'opzione di ripiego, rispetto a Direzioni politiche.<sup>24</sup>

## **Conclusioni**

In un simile contesto, per natura resistente ad una cultura di gestione efficiente ed efficace, di cui la valutazione rappresenta uno strumento essenziale, sarà possibile invertire il *trend*?

L'ormai prossima conclusione (con un ritardo di tre anni) del piano pluriennale di valutazione (1997-1999), potrebbe offrire una nuova opportunità. Sarebbe auspicabile che alla pubblicazione dei risultati, seguano una vasta diffusione e un ampio dibattito dei risultati, innanzitutto all'interno dell'istituzione, anche per riaffermare la validità di esercizi sistematici di valutazione.

Sostanziale ed improcrastinabile rimane però la costruzione di un quadro normativo ed operativo certo e trasparente, nell'ambito di una profonda e sempre più necessaria riforma del settore che assicuri l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo – qualunque sia l'indirizzo che in sede politica si vorrà impartire - ad un'organizzazione fondata sulla competenza, ovvero su conoscenza, esperienza e motivazione dei suoi responsabili ed operatori, qualità legate necessariamente ad una precisa scelta professionale, non ad una casuale destinazione nell'ambito di una carriera con ambizioni diverse.

---

<sup>24</sup> cfr. Isernia, P., La Cooperazione allo sviluppo, il Mulino, Bologna 1995, pp. 295-361