



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

2022 | Rapporto di Sintesi

Libano

Valutazione dell'iniziativa:

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

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



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

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

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

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

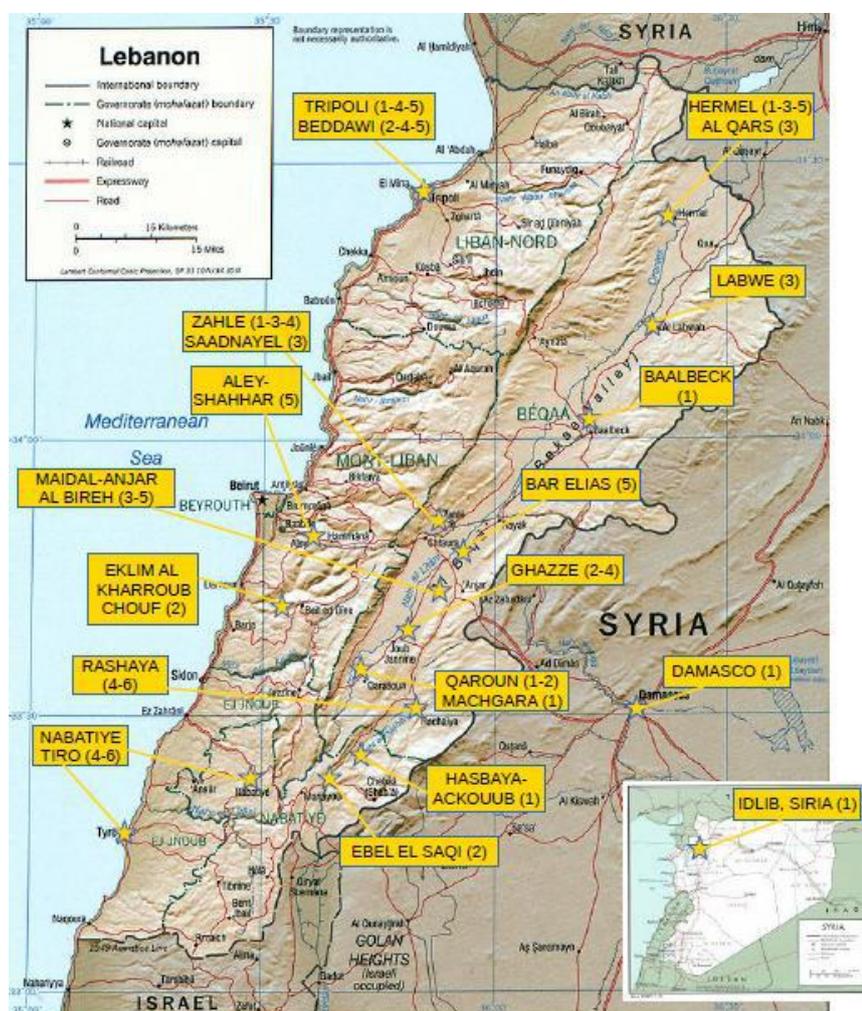
Elenco delle abbreviazioni

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

Mappa delle località di attuazione degli interventi

Nella mappa i numeri nei riquadri gialli si riferiscono a:

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



Rapporto di Sintesi

Il **Programma oggetto di valutazione**¹, è stato formulato in risposta alla crisi siriana nell'arco temporale che va dal 2013 al 2018 e ha tenuto in considerazione il progressivo deterioramento delle condizioni di vita della popolazione siriana tra la fine del 2012 ed il 2016, che ha comportato all'inizio la necessità di interventi di emergenza pura (distribuzione di beni di prima necessità) e, progressivamente, interventi a supporto di bisogni più articolati e complessi (aumento del reddito, servizi educativi, miglioramento delle infrastrutture per servizi di base), non risolvibili con meri interventi di risposta all'emergenza.

In particolare, il contesto nel quale il Programma si inserisce era (ed è) caratterizzato da una crisi umanitaria protratta nel tempo, dovuta essenzialmente alla situazione siriana e all'arrivo di un flusso consistente di rifugiati. Secondo il Lebanon Crisis Response Plan (LCRP) 2015-16, l'impatto economico e sociale della crisi in Libano è significativamente aumentato nel 2014 arrivando a 1,2 milioni di siriani registrati presso l'UNHCR e molti altri rifugiati non registrati. Si stima che il numero di persone residenti in Libano, al tempo di attuazione del Programma, fosse aumentato del 30% da marzo 2011 con un conseguente aumento di due terzi dei poveri e la disoccupazione libanese raddoppiata. I bambini e giovani erano (e sono) i gruppi più colpiti, date le difficoltà economiche e l'accesso limitato ai servizi essenziali. Inoltre, la il sistema sanitario libanese, l'istruzione e i servizi infrastrutturali erano sovraccarichi e per le comunità più vulnerabili, comprese le famiglie sfollate siriane e i profughi palestinesi a lungo termine del Libano, la vita quotidiana era sempre più dominata da povertà e debiti, meno pasti cucinati, aumento degli sprechi e inquinamento, lunghe code ai centri sanitari, aule troppo piene, focolai di malattie, calo della qualità dell'acqua e aumento della concorrenza per lavoro.

In questo quadro, le priorità strategiche che individuate dal LCRP erano le seguenti:

- 1) garantire assistenza e protezione umanitaria per il più vulnerabile tra gli sfollati dalla Siria e il libanese più povero;
- 2) rafforzare le capacità nazionali e locali sistemi di erogazione dei servizi per ampliare l'accesso e la qualità dei servizi pubblici di base;
- 3) rafforzare la stabilità economica, sociale, ambientale e istituzionale del Libano: (i) ampliando le opportunità economiche e di sussistenza a vantaggio delle economie locali e le comunità più vulnerabili: (ii) promuovendo misure di rafforzamento della fiducia all'interno delle comunità e orizzontalmente tra istituzioni per rafforzare le capacità del Libano.

I sei interventi oggetto di valutazione sono stati finanziati con un ammontare complessivo previsto di Euro 8.520.000 e ciascuno di essi si è articolato in diversi progetti, alcuni attuati mediante la "modalità diretta", altri attraverso la "modalità ONG".

Il Programma è coerente con tutte le politiche e le strategie nazionali e internazionali interessate. A livello internazionale si allinea con la Programmazione Triennale Italiana (2016-2018), la Good Humanitarian Donorship Initiative, il Consenso europeo

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

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

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

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

L'AID10030 è un intervento umanitario di emergenza che mira ad affrontare i bisogni urgenti nella prima fase della crisi. L'intervento è un'azione multisettoriale perfettamente allineata alle linee guida e ai requisiti della prima risposta umanitaria internazionale e nazionale in Libano. I programmi Livelihood / Cash for Work (AID 10248/1, AID 10248/2, AID 10671/1, AID 10671/2) e Education Initiative (AID 10466) sembrano essere perfettamente allineati alle Procedure Operative Standard (POS) dei settori Livelihood and Social Stability ed Education, garantendo un livello sufficiente di trasparenza e armonizzazione tra i diversi progetti attuati dalle 11 ONG partner. L'intervento nell'ambito del settore Education è stato coordinato a livello centrale con le principali parti interessate (MEHE, UNICEF, RACE) e in linea con altri canali di intervento nel campo dell'istruzione.

Le **modalità di attuazione** degli interventi (ONG/attuazione diretta) appaiono coerenti con il quadro politico e strategico internazionale e nazionale cui l'Italia aderisce. Il Programma ha fatto un ampio e crescente uso del Cash for Work come metodologia di elezione, in linea con la tavola rotonda n. 3 *"Non lasciare indietro nessuno"* e gli impegni del *Grand Bargain*. Le 11 ONG che hanno attuato il Programma hanno profili, capacità, risorse e competenze estremamente diverse. Vi sono scarse prove di un autentico **coordinamento** tra i partner, che si traduce in una mancanza di integrazione e di sinergie positive all'interno del Programma. In generale, le ONG sono state selezionate correttamente dall'AICS per l'essenziale lavoro di base con le comunità; tuttavia, queste organizzazioni da sole potrebbero non essere il partner più

appropriato ai fini della stabilità sociale, poiché potrebbero non essere adeguatamente attrezzate in termini di capacità e risorse per coordinare e gestire le parti interessate come le Municipalità e il MOSA in un contesto estremamente fragile e instabile. Infatti, mentre le ONG possono essere i partner più rilevanti e capaci a disposizione dell'AICS per il lavoro a livello di comunità locali, il disegno del Programma, le risorse limitate (fondi e tempo) e la mancanza di un vero coordinamento e di sinergie, hanno limitato in parte la pertinenza e l'efficacia del loro intervento.

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

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

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

alcuni dei beneficiari intervistati hanno espresso evidenti difficoltà ad accedere alle informazioni o a un meccanismo di reclamo.

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

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

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

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

Il team di valutazione (TV) non ha rilevato elementi sufficienti a giustificare il **numero relativamente elevato di progetti** attuati rispetto al livello di fondi assegnati. Un minor numero di partner e di progetti avrebbe reso disponibili maggiori risorse tecniche e reso meno onerose le esigenze di coordinamento. Le diverse capacità dei partner delle ONG e l'assenza di baseline comuni ai progetti, hanno determinato un livello di prestazioni disomogeneo e incoerente tra i partner e tra i diversi progetti attuati dallo stesso partner. Il TV non ha potuto individuare sufficienti evidenze di sinergie positive generate dai vari progetti. Sembra che i progetti siano stati concepiti con un approccio dall'alto verso il basso e attuati in modo verticale con un'interazione e un coordinamento limitati tra loro. In effetti, il numero estremamente elevato di partner e di progetti, e l'ambito operativo denso e complesso del Libano, sono risultati in un programma in qualche modo frammentato e hanno reso oggettivamente difficile

stabilire un autentico coordinamento e delle sinergie. Salvo poche eccezioni, il TV non è riuscito a identificare prove concrete di effetti sinergici né altri effetti aggiuntivi come risultato del lavoro congiunto previsto.

Livelihood, stabilità sociale e Cash for Work

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

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

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

LCRP. Rimangono tuttavia discutibili sotto il profilo umanitario e in qualche modo non pienamente coerenti con gli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale (principio di imparzialità).

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

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

Istruzione

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

Autorità Locali e capacity building

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

Aspetti trasversali

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

Conclusioni e raccomandazioni

Il contesto libanese è estremamente articolato e l'impatto della crisi siriana ha creato una crisi complessa, multidimensionale e prolungata che richiede l'uso coerente di approcci di resilienza e HDP Nexus. La concezione degli interventi non sembra essere pienamente coerente ad ottenere un impatto duraturo in una crisi così prolungata e complessa. La natura di emergenza a breve termine dei progetti, i bilanci relativamente bassi dei progetti (rispetto all'importo totale dei fondi immessi dalla comunità internazionale nella crisi), l'assenza di legami e sinergie solide con programmi di sostentamento e di sviluppo a lungo termine hanno avuto un impatto considerevole sulla qualità complessiva degli interventi. Stante quanto sopra, l'analisi degli indicatori dei Logical Framework (LF) mostra che tutti i risultati attesi (espressi in termini di attività/output) sono stati raggiunti e in alcuni casi superati. Tuttavia, anche

se tutte le attività previste sono state svolte, con le rare eccezioni menzionate nel rapporto, e i risultati (in termini di output/attività) raggiunti, i dati raccolti non consentono di esprimere una vera valutazione degli effetti che gli interventi hanno avuto sui beneficiari in termini di rafforzamento della loro resilienza o, nel caso delle Municipalità, delle loro capacità.

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

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

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

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

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

I vincoli amministrativi rappresentano un onere considerevole per i partner; la loro riduzione, un maggiore supporto tecnico e l'uso della lingua inglese in tutti i documenti dei progetti potrebbero migliorare ulteriormente l'efficienza dei programmi futuri. Data la complessità del contesto e il diverso livello di capacità dei suoi partner, è opportuno

sostenere e incentivare l'uso di risorse, know-how e modalità operative comuni (consorzi, valutazioni congiunte, valutazioni *inter pares*, competenze multi-agenzia in materia di protezione, ecc.).

Ferme restando le raccomandazioni espresse, alcune delle quali sono di per sé dei suggerimenti volti a migliorare l'approccio complessivo adottato dal Programma oggetto di valutazione, il TV evidenzia i seguenti aspetti specifici che possono ulteriormente migliorare il disegno e dell'implementazione di futuri interventi.

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

Alcuni aspetti che necessitano di essere affinati, con conseguenti positive ricadute anche sull'efficacia, l'efficienza e l'impatto dei vari interventi, riguardano il disegno degli interventi. La lezione appresa dall'analisi del presente Programma, è che è importante supportare i processi che incentivano il consolidamento delle lezioni apprese, la capitalizzazione delle *best practices* e i processi di condivisione al fine di migliorare già la fase di disegno dei futuri interventi.

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

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

Nell'ambito del rapporto si è sottolineato come l'approccio di genere, alla disabilità e all'ambiente necessiti di essere affrontato in modo più puntuale. A questo proposito, una seconda lezione appresa è che, in fase di disegno delle iniziative da realizzare, venga richiesta in modo rigoroso l'inclusione di una valutazione dei bisogni e di un'analisi "do not harm" in modo da identificare i migliori approcci per un'autentica integrazione di genere, disabilità e di aspetti legati all'ambiente. Questo tipo di valutazione e di analisi andrebbe prevista per futuri interventi al fine di garantire che gli aspetti trasversali siano compiutamente e opportunamente indirizzati.

3) Rendere più tempestiva la valutazione

Nelle raccomandazioni si è evidenziato come il sistema di M&E, in previsione di futuri interventi, vada migliorato sia nell'ambito dei singoli progetti di attuazione sia a livello di intervento, al fine di consentire la formulazione di una valutazione orientata a misurare non solo le attività svolte (output), ma anche gli effetti sui beneficiari (outcome, impact). Una delle lezioni apprese durante il presente esercizio, è che la valutazione di un Programma di iniziative di emergenza andrebbe realizzata o durante l'esecuzione degli interventi, per introdurre eventuali correttivi durante la loro esecuzione, oppure a distanza di non più di un anno dal loro completamento.

La **tabella a pagina successiva** riporta le raccomandazioni correlate alle evidenze (finding) emerse dall'esercizio di valutazione.

EVIDENZE	RACCOMANDAZIONI
VISIONE E STRATEGIA	
<p>F1 Mentre il Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo è facilmente accessibile a tutti i partner, i documenti di strategia nazionale (Libano), se esistenti, non sembrano essere condivisi con essi.</p> <p>F2 La valutazione conferma un pieno allineamento del Programma con il LCRP e tutte le linee guida nazionali e internazionali. Tuttavia, requisiti chiave quali a) protezione, b) Do Not Harm c) analisi dei conflitti, integrazione di genere, disabilità ed età non sono stati costantemente presi in considerazione nei progetti valutati. Non ci sono sufficienti evidenze che giustifichino il numero relativamente elevato di progetti attuati rispetto al livello di fondi assegnati.</p> <p>F3 La strategia dell'AICS si è evoluta nel tempo, adattandosi al contesto mutevole (dall'emergenza alla crisi prolungata). Il disegno a degli interventi non rispecchia le mutate priorità strategiche e mantiene inalterato l'approccio, che appare inadeguato al raggiungimento di tutti gli obiettivi previsti.</p> <p>F4 La Cooperazione italiana ha dimostrato di essere disponibile e in grado di evolvere e adattare una strategia di risposta umanitaria di emergenza in un insieme di interventi sensibili alla resilienza. Tuttavia, il Programma non è progettato in modo coerente attorno ad un approccio HDP Nexus e quindi non sembra adeguato ad affrontare le esigenze strutturali di una crisi prolungata.</p> <p>F5 Il posizionamento strategico italiano a livello di coordinamento centrale (settoriale e sub-settoriale) appare allineato al principio di complementarità tra donatori; tuttavia, tale complementarità non sempre si traduce in sinergie e complementarità a livello di attuazione (bandi e progetti).</p> <p>F6 La strategia di intervento è molto frammentata e non sembra avere favorito un approccio omogeneo al problema che voleva affrontare, vale a dire una risposta alla crisi siriana (interventi attuati da 11 ONG, più la gestione diretta da parte</p>	<p>R1 Sviluppare un documento di strategia nazionale italiano per il Libano, inquadrato intorno a un solido quadro HDP Nexus e allineato alle priorità e alla destinazione delle risorse di Team Europe. Consultare sistematicamente l'UE (DG NEAR, DG ECHO, IcSP) per prevedere potenziali elementi strategici e operativi in grado di creare sinergie e massimizzare l'impatto (Team Europe).</p> <p>R2 Applicare costantemente i requisiti di resilienza e i quadri HDP Nexus alla definizione e all'implementazione della strategia. Fornire visibilità su altri flussi di finanziamento (italiani) disponibili e facilitare il potenziale allineamento e le sinergie da costruire con partner multilaterali e finanziamenti allo sviluppo (sedi, approccio, beneficiari target).</p> <p>R3 Razionalizzare e chiarire le priorità dei diversi OS nella strategia: vulnerabilità economica dei beneficiari (approccio umanitario/di resilienza) rispetto alla coesione e stabilità sociale (approccio di stabilizzazione/resilienza) e disegnare di conseguenza la logica di intervento. Se l'obiettivo dell'iniziativa comprende la stabilità sociale, si dovrebbero prendere in considerazione e integrare sistematicamente e coerentemente le metodologie e gli strumenti propri di un approccio di stabilità sociale.</p> <p>R4 Garantire un dialogo strategico e operativo strutturato con le ONG e altri attori interessati durante le diverse fasi del Project Cycle management. In particolare migliorare la visibilità sullo sviluppo della strategia, coinvolgere le ONG nella fase di disegno del Programma e chiedere loro di tenere conto dell'adeguato livello di inclusione (genere e disabilità) e dell'analisi del principio del Do Not Harm.</p> <p>R5 Ridurre i vincoli e gli oneri amministrativi, fornire un maggiore supporto tecnico e operativo e utilizzare l'inglese nei documenti. Allineando (o integrando) gli approcci di altri donatori (vale a dire, DG ECHO/DG NEAR), l'AICS può ridurre la duplicazione degli sforzi amministrativi e massimizzare il potenziale</p>

<p>dell'AICS Beirut/UTL), distribuiti in più di 26 località differenti).</p> <p>F7 L'AICS è considerata dai partner reattiva e solidale. Nei periodi di apertura dei bandi si sono tenute riunioni periodiche di presentazione. Tuttavia, non vi è alcuna evidenza di un dialogo coerente con le ONG nella fase di disegno delle diverse iniziative o durante tutte le fasi della gestione del ciclo di progetto.</p> <p>F8 Le ONG percepiscono l'AICS come uno dei donatori più impegnativi dal punto di vista amministrativo. Tuttavia, il processo di assegnazione dei finanziamenti è relativamente rapido. L'attuazione dei requisiti amministrativi dell'AICS richiede molto tempo e risorse, mentre le ONG potrebbero beneficiare di un maggiore sostegno a livello operativo/tecnico. La documentazione in italiano ha rappresentato un ostacolo e un limite in termini di efficienza.</p>	<p>sostegno che i partner possono ricevere da altri donatori.</p>
PROGRAMMAZIONE & IMPLEMENTAZIONE	
<p>F9 Un progetto di sostentamento in una crisi prolungata richiede un forte coordinamento, collegamenti e sinergie con iniziative di sostentamento a lungo termine e un'integrazione solida dell'aspetto "protezione". Questi elementi sono ampiamente assenti nella concezione del Programma e nei progetti attuati dalle diverse ONG. Inoltre, l'importo dei fondi, la natura a breve termine dei progetti, il calendario incerto di attuazione, la mancanza di incentivi, rendono difficile costruire vere e proprie sinergie operative in Libano.</p> <p>F10 I sistemi di M&E e i LF dei progetti includono indicatori riferiti agli output previsti e non agli outcome/impatti. Le modalità di rendicontazione dei rapporti finali non sono omogenee tra un intervento e l'altro, rendendo difficile arrivare ad una sintesi dei dati che restituisca un quadro complessivo dei beneficiari previsti ed effettivamente raggiunti e la loro tipologia.</p> <p>F11 Il CfW è una modalità di sussidio in denaro, uno strumento adeguato in presenza di molteplici obiettivi concorrenti da raggiungere e se impiegato in seno a una solida analisi dei rischi e del principio del Do</p>	<p>R6 Migliorare la qualità dei quadri logici (LF) utilizzando indicatori SMART per la misurazione dei risultati e dell'impatto piuttosto che degli output. Introdurre M&E sistematici nei progetti con baseline di riferimento e procedure di monitoraggio e richiedere standard minimi per i requisiti di responsabilità (ad esempio meccanismi di reclamo, ecc.).</p> <p>R7 Applicare in modo coerente e sistematico l'analisi dei rischi e del principio del Do No Harm al fine di valutare correttamente l'adeguatezza degli approcci, delle modalità e degli strumenti scelti (come il cash for work).</p> <p>R8 Razionalizzare la risposta operativa considerando un numero minore di partner e/o incentivando altri modelli di partnership come i consorzi. Incentivare progetti multisettoriali e integrati facilitando collegamenti con altri progetti esistenti attuati dal partner e con altri programmi a lungo termine, attraverso solidi legami tra attività, progetti e programmi.</p> <p>R9 Fornire risorse adeguate ai partner in modo da garantire capacità tecniche minime in ogni progetto (competenza in materia di protezione). Incentivare le ONG a condividere know-how e risorse (sforzi</p>

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

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