



Ministero degli Affari Esteri

Direzione Generale
Cooperazione allo Sviluppo
UTC/AT5

NOTA TECNICA

TITOLO DELL'INIZIATIVA	CONTRIBUTO ITALIANO AL <i>SECOND EMERGENCY NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME</i> (NSP II) IN 7 PROVINCE DEL PAESE
PAESE	AFGHANISTAN
CANALE	BILATERALE
TIPO DI INIZIATIVA	ORDINARIA
SETTORE	SVILUPPO RURALE
COSTO TOTALE	EURO 20.000.000,00
DURATA	12 MESI
TIPO DI FINANZIAMENTO	DONO (EX ARTICOLO 15 DPR 177/88)
ORGANISMO ESECUTORE	MINISTERO DELLO SVILUPPO E DELLA RIABILITAZIONE RURALE.
CAPITOLO DI SPESA	2182

INDICE

ACRONIMI	4
1. PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO	5
1.1 Sintesi del documento e responsabili.....	5
1.2 Matrice del quadro logico.....	7
2. CONTESTO DELL'INTERVENTO	8
2.1 Origini dell'intervento	8
Livello locale (comunità).....	10
Livello locale e distrettuale.....	10
Livello provinciale e regionale	11
Livello nazionale.....	11
2.2 Il ciclo del programma all'interno delle comunità.....	11
Politiche di genere.....	11
Mobilitazione delle comunità	12
Elezione e composizione dei Community Development Councils (CDCs)	12
Formulazione di un piano di sviluppo	13
Selezione di sottoprogetti e <i>design</i>	13
Valutazione e finanziamento.....	14
Implementazione dei progetti	14
Costi di amministrazione	14
Responsabilità nei confronti dei beneficiari e dei <i>donors</i>	14
Operazioni di manutenzione	14
Chiusura del progetto ed esaurimento dei <i>block grants</i>	14
2.3 Contesto nazionale.....	15
Aspetti fisici e demografici.....	15
Quadro istituzionale.....	16
Quadro economico.....	17
Cenni storici e pianificazione nazionale	18
2.4 Quadro settoriale, territoriale, interventi	19
2.5 Problemi da risolvere.....	21
2.6 Gruppo destinatario ed ente operativo locale	21
2.7 Documentazione utilizzata	22
3. STRATEGIA D'INTERVENTO	22
3.1 Analisi e selezione della strategia dell'intervento	22
3.2 Obiettivi Generali	23
3.3 Obiettivo Specifico, Benefici ed Indicatori	24
3.4 Risultati attesi ed indicatori	24
3.5 Attività.....	24
4. FATTORI ESTERNI	25
4.1 Condizioni	25
4.2 Rischi.....	26
4.3 Adattabilità del Progetto ai fattori esterni.....	26
5. REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO	26
5.1 Metodologie e tecnologie d'intervento.....	26
5.2 Responsabilità e modalità d'esecuzione	27
5.3 Risorse e stima dei costi	27
5.4 Cronogramma	28
5.5 Impegni del Governo beneficiario.....	29
6. FATTORI DI SOSTENIBILITA'	29

6.1 Misure politiche di sostegno.....	29
6.2 Aspetti socioculturali e benefici	29
6.3 Quadro istituzionale e capacità gestionali	30
6.4 Tecnologie appropriate	30
6.5 Aspetti ambientali.....	30
6.6 Sostenibilità economica.....	30
7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	31
7.1 Quadro indicatori e fonti di verifica	31
7.2 Modalità di organizzazione.....	31
8. CONCLUSIONI E PROPOSTE	32
ALLEGATI	34
ALLEGATO 1	34
Quadro indicatori e fonti di verifica	34
ALLEGATO 2.....	47
Cartina delle zone d'intervento	47

ACRONIMI

AIMS	Afghanistan Information Management Service
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASOP	Afghanistan Social Outreach Programme
BG	Block Grant
BM	Banca Mondiale
CDC	Community Development Council
CHA	Co-ordination of Humanitarian Assistance
CIDA	Canadian Information Development Agency
CPM	Community Participatory Monitoring
DACAAR	Danish Committee for Aid to Afghan Refugees
DFID	Department for International Development
DoO	Director of Operations
ECHO	European Commission for Humanitarian Organisation
ED	Executive Director
FP	Facilitating Partner
IDA	International Development Association
IDLG	Independent Department for Local Governance
IM	Implementation Monitoring
IRC	International Rescue Committee
ISN	Interim Strategy Note
JSDF	Japanese Social Development Fund
M&E	Monitoring and Evaluation Department
MoF	Ministero delle Finanze
MRR	Ministero per i Rifugiati e i Rimpatrii
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
MSC	Management Support Consultant
NGO	Non Governmental Organisation
NPO/RRAA	Rehabilitation Association for Afghanistan
NRVA	National Rural Vulnerability Assessment
NSP	National Solidarity Programme
PIM	Post Implementation Monitoring
PMU	Provincial Management Unit
PSU	Project Support Unit
RMU	Regional Management Unit
RRD	Provincial Office di MRRD
SFSR	Subproject Final Status Report
UE	Unione Europea
UNHCR	United Nations High Commission for Human Rights
WBG	World Bank Group

1. PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO

1.1 SINTESI DEL DOCUMENTO E RESPONSABILI

Il National Solidarity Programme (NSP) è un programma creato dal Ministero per la Riabilitazione e lo Sviluppo Rurale afgano (MRRD – Ministry of Rural Rehabilitation and Development) e finanziato con i fondi messi a disposizione dalla Banca Mondiale (BM), dall'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), dal Japanese Social Development Fund (JSDF), dall'Unione Europea (UE), e dai Governi degli Stati Uniti, Gran Bretagna, Norvegia, Finlandia, Paesi Bassi, Svizzera, Repubblica Ceca e Danimarca.

La prima fase di NSP ha avuto inizio nel 2003 e si è protratta sino al 2006. Attualmente il programma è alla sua seconda fase di attuazione (NSP II) che si concluderà il 31 marzo 2010 per quanto riguarda la fase emergenziale.

NSP si propone di gettare le basi per potenziare le forme di Governo locali e di sostenere iniziative promosse ed autogestite dalle comunità rurali che comprendono opere di ricostruzione e sviluppo consentendo un più semplice accesso per le comunità proponenti ai servizi e alle infrastrutture produttive.

Secondo i dati raccolti nelle fasi di monitoraggio, nel luglio 2008 circa 22,000 comunità in 398 Distretti erano state coinvolte nel programma. L'obiettivo che ci si propone di raggiungere prima della conclusione di NSP II è il raggiungimento delle comunità restanti (circa 2,000¹).

All'inizio della seconda fase del programma il Governo afgano aveva preventivato un costo totale di 525 milioni di USD.

I finanziamenti concessi a dono dall'International Development Association (IDA), che rappresentano circa il 23% dei costi totali, sono così ripartiti:

- *Block Grants* per le comunità (94.3 milioni di USD) per il finanziamento di interventi nell'ambito della ricostruzione e dello sviluppo (lavori di irrigazione, costruzione di strade e di ponti, di scuole, predisposizione di attrezzature per l'approvvigionamento dell'acqua).
- Formulazione delle iniziative attraverso un'analisi dei bisogni e realizzazione di attività di supporto alle comunità per stabilire organi di rappresentanza inclusivi, denominati Community Development Councils (9.7 milioni di USD).
- Supporto ai CDCs nella fase di pianificazione dei sottoprogetti (14.4 milioni di USD).
- Realizzazione e supporto gestionale attraverso il coinvolgimento di agenzie di consulenza che affianchino il MRRD nelle attività di coordinamento (1.5 milioni di USD).

In aggiunta al finanziamento dell'IDA, altri fondi sono stati messi a disposizione:

- Attraverso l'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), che rappresenta uno dei principali strumenti del Governo afgano per finanziare sia spese ricorrenti (salari, operazioni di mantenimento di istituzioni governative chiave, etc.) sia investimenti

¹ Non essendo stato effettuato il censimento della popolazione, non si hanno dati precisi sul numero delle comunità rurali afgane, ma solo stime; nel quadro del National Solidarity Programme si parla di circa 24,000 comunità dislocate nei vari distretti, mentre, secondo il National Rural Vulnerability Assessment (NRVA), gli insediamenti rurali sarebbero 38,000.

urgenti ed attività di sviluppo e di ricostruzione pianificate all'interno della Strategia Nazionale di Sviluppo (ANDS). Il finanziamento alla seconda fase del NSP, convogliato attraverso l'ARTF ammonta a 244 milioni di USD.

- Dalla Banca Mondiale, che, sulla base dell'Interim Strategy Note per l'Afghanistan (ISN) discussa nel maggio 2006, si è impegnata a finanziare, sino al 2008, progetti che contribuiscano ad incrementare la capacità del Paese di rendersi responsabile verso i *donors* e i beneficiari, che migliorino le condizioni economiche e di vita nelle aree rurali e che favoriscano la crescita di un settore privato moderno e competitivo.
- Il Japan Social Development Fund (JSDF), costituito nel 2000 dal Governo giapponese e dalla Banca Mondiale come meccanismo per fornire assistenza diretta ai gruppi più poveri e vulnerabili. Il JSDF contribuisce alla seconda fase dell'NSP con 30 milioni di USD attraverso l'ARTF.
- Contributi sul canale bilaterale da parte di alcuni Stati donatori, tra i quali la Gran Bretagna, la Norvegia, la Finlandia, i Paesi Bassi, la Svizzera, la Repubblica Ceca e la Danimarca.

Nella presente valutazione tecnica è stata verificata ed analizzata la possibilità di finanziare il progetto con un contributo bilaterale (cap. 2182 ex articolo 15 del Regolamento di attuazione della Legge 49/87).

Oggetto della presente proposta è la concessione, da parte della DGCS, di un finanziamento a dono sul canale bilaterale di 20 milioni di EURO da destinarsi alle Province di Herat, Farah, Wardak, Kabul, Logar, Badghis e Bamyam.

Secondo l'accordo bilaterale, di cui si allega una bozza già approvata in principio dal governo afgano sulla base del documento predisposto dalla DGCS a seguito di una missione nel Paese, i suddetti 20 milioni di EURO verranno così ripartiti: 16 milioni di EURO saranno donati sotto forma di *block grants* da destinare alle comunità appartenenti alle Province indicate nell'Accordo stesso; 1 milione e 200 mila EURO verranno destinati al pagamento dei servizi prestati dai cosiddetti *Facilitating Partners* (FPs), ONG, agenzie UN, entità del Settore privato, che assistono le comunità nell'elezione dei Community Development Councils (CDCs), nella definizione dei piani di sviluppo e nella realizzazione delle iniziative comprese in tali piani di sviluppo, identificate dalle comunità stesse; 2 milioni e 400 mila EURO saranno destinati alla formazione dei membri dei CDCs, per aumentare le loro capacità di management e gestione dei progetti; 400 mila EURO serviranno a coprire i costi di gestione.

La presente proposta di finanziamento è stata redatta a cura dell'ing. Maurizio Di Calisto, Direttore della Unità Tecnica Locale di Kabul ed esperto UTC responsabile dell'iniziativa, col supporto della dott.ssa Laura Gramaglia, del Director dell'NSP, dott. Wais Barmak, e del Deputy Executive Director, dott. Essa Shamal.

1.2 MATRICE DEL QUADRO LOGICO

	<i>Logica d'intervento</i>	<i>Indicatori oggettivamente verificabili</i>	<i>Fonti di verifica</i>			<i>Condizioni</i>	
<i>Obiettivi Generali</i>	- Contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità rurali; - Favorire lo sviluppo endogeno delle comunità locali attraverso l'adozione di schemi partecipativi e trasparenti di gestione della cosa pubblica; - Aumentare il grado di autofiducia delle comunità locali grazie alla dimostrata capacità di autogestione delle proprie progettualità.						
<i>Obiettivo Specifico</i>	Miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali di 7 Province afgane, e consolidamento delle strutture di gestione del Governo locale.	Il set degli indicatori è indicato nell'allegato 1	Si veda il Manuale Operativo allegato			1 Continuazione del processo di sviluppo e di ricostruzione attraverso i Community Development Councils; 2 Mantenimento delle condizioni di sicurezza.	
<i>Risultati Attesi</i>	1 Consolidati e creati n. 330 CDCs nelle 7 Province selezionate; 2 Bisogni delle 330 comunità cui fanno capo i CDCs identificati e soddisfatti; 3 Gli XXX CDCs hanno consolidato un sistema di relazione con i beneficiari finali e di accountability con i <i>donors</i> .	Il set degli indicatori è indicato nell'allegato 1	Si veda il Manuale Operativo allegato			1 Continuazione nell'attuazione dell' NSP; 2 Mantenimento delle condizioni di sicurezza.	
		<i>Risorse</i>		<i>Costi (EURO)</i>			
		<i>Descrizione</i>	<i>Q.tà</i>	<i>DGCS</i>	<i>Gov. Afgano</i>	<i>Totale</i>	
<i>Attività</i>	1.1 - Attuazione di un meccanismo di facilitazione nella costituzione formale del CDCs.	Contratti	a corpo	1,200,000.00	n.q.	1,200,000.00	
	2.1 Identificazione, formulazione dei bisogni e verifica della loro fattibilità e sostenibilità.	Contratti	a corpo	2,400,000.00	0	2,400,000.00	
	2.2 Realizzazione dei progetti (<i>block grants</i>).	Contratti o autorealizzazioni	a corpo	16,000,000.00	1,600,000	17,600,000.00	
	3.1 Presa in carico da parte dei CDCs dei progetti e della loro gestione.	Attività realizzate dai CDCs in congiunzione con i FPs	a corpo	200,000.00	0	200,000.00	
	3.2 Riferimento alla comunità ed al finanziatore di quanto realizzato.	Attività di reporting	a corpo	200,000.00	0	200,000.00	
		TOTALI		20,000,000.00	1,600,000.00	21,600,000.00	
							Precondizioni
							Mantenimento delle condizioni di sicurezza e del positivo svolgimento del processo elettorale

2. CONTESTO DELL'INTERVENTO

2.1 ORIGINI DELL'INTERVENTO

Alla fine del 2005 l'Afghanistan ha conosciuto il culmine della propria trasformazione politica, che aveva avuto inizio con l'accordo di Bonn nel 2001, con cui si gettavano le basi per la ricostruzione di uno Stato e lo sviluppo di un Paese che aveva conosciuto tre decenni di conflitti ed instabilità.

La situazione generale resta tuttavia lontana dalla normalità, con tutte le contraddizioni e i problemi di un Paese in situazione di post conflitto. Nonostante il progresso in campo sanitario, educativo, infrastrutturale e commerciale sia stato molto positivo negli ultimi anni, buona parte della popolazione continua a vivere in condizioni molto precarie, talora al limite della sopravvivenza.

Ciò si verifica in modo particolare nelle aree rurali, dove si concentra l'80% della popolazione e dove l'indice di povertà resta molto elevato, il rischio di rivolte è all'ordine del giorno e l'economia fatica a decollare a causa di svariate motivazioni, tra le quali la diffusa coltivazione dell'oppio, poiché lunghi periodi di siccità hanno impedito lo sviluppo di altre colture.

Al fine di creare una rete per il raggiungimento delle aree rurali, potenziare le forme di governo locali e facilitare in tal modo anche la ricostruzione istituzionale a livello nazionale, il Governo afgano ha deciso di promuovere, a partire dal 2003, il cosiddetto Emergency National Solidarity Programme (NSP).

NSP è il più ampio programma per lo sviluppo delle comunità locali in Afghanistan, e si basa su elementi tradizionali che stanno al cuore della cultura e del sistema istituzionale ed organizzativo del Paese:

- Il concetto di *Ashar*, ossia il lavorare insieme e volontariamente per il miglioramento delle infrastrutture a livello locale;
- I *Jirga*, consigli composti da membri rispettati della comunità;
- I valori islamici di unità, equità e giustizia.

Lo scopo del programma, che viene realizzato in tutte e 34 le Province afgane, consiste fondamentalmente nell'incrementare la capacità delle comunità rurali afgane di identificare, pianificare, gestire e monitorare i loro propri progetti di sviluppo. NSP in sostanza cerca di promuovere l'*empowerment* delle comunità nei processi di *decision making* e gestione delle risorse in tutte le fasi del ciclo del progetto. Per fare ciò punta a creare forme sostenibili di governo locale inclusivo (coinvolgendo anche le fasce di popolazione solitamente marginalizzate), di ricostruzione rurale e di alleviamento della povertà.

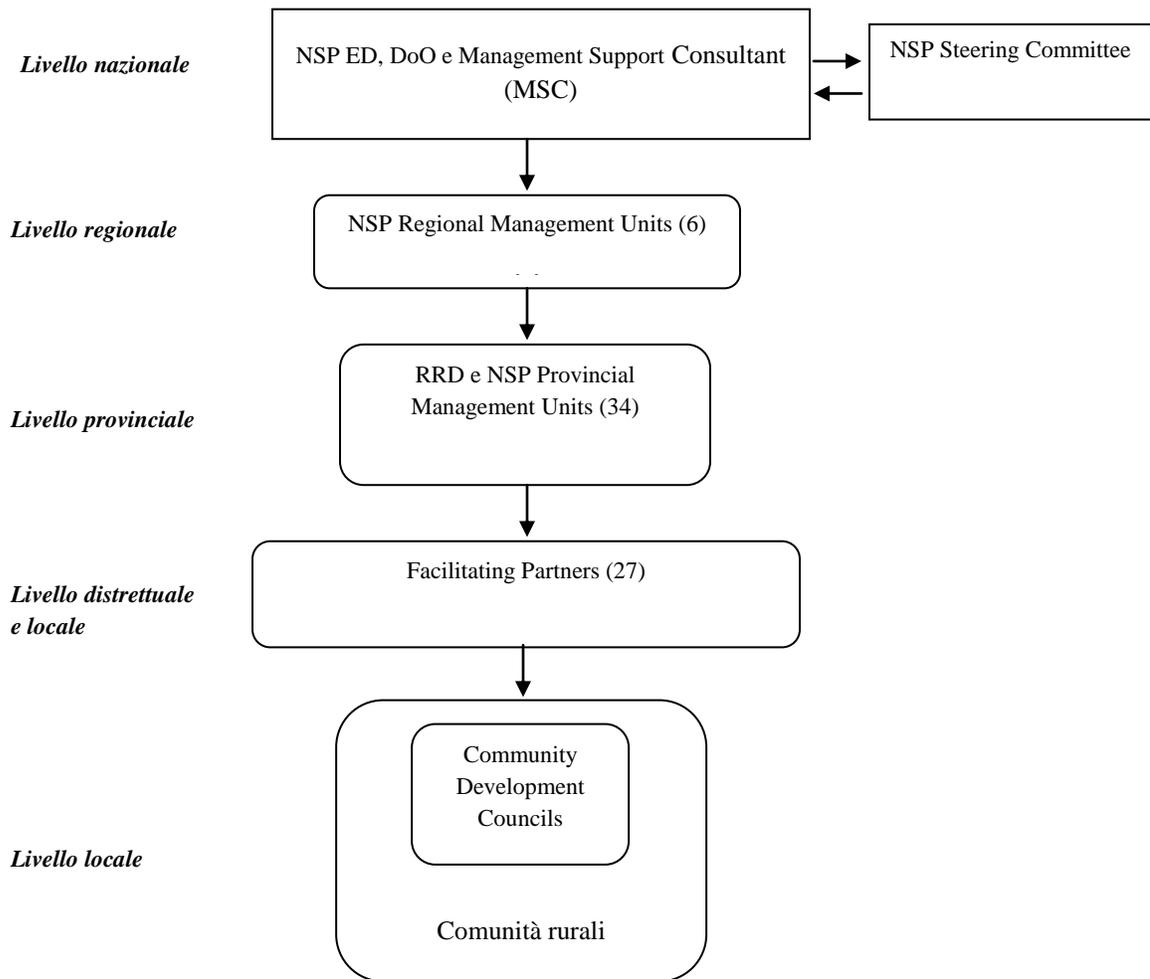
Al fine di raggiungere tale scopo NSP prevede la creazione di Community Development Councils (CDCs) regolarmente eletti, il finanziamento di iniziative prioritarie identificate dagli stessi CDCs per incrementare l'accesso alle infrastrutture sociali e produttive, l'*empowerment* dei membri delle varie comunità attraverso corsi di formazione e approcci partecipatori, e la promozione di un uso trasparente ed oculato delle risorse pubbliche e private.

Nel quadro del National Solidarity Programme, i CDCs sono sostenuti nel processo elettorale e nell'identificazione di interventi prioritari che vengono pianificati a livello locale e sottoposti ad approvazione per ricevere i necessari finanziamenti.

Inoltre, i CDCs vengono assistiti nelle procedure di elezione, nei processi di partecipazione e di costruzione del consenso e, per quanto riguarda lo sviluppo di progetti locali, nella contabilità, nell'approvvigionamento delle risorse materiali, nel reclutamento delle risorse umane, nella gestione dei contratti, nelle operazioni di manutenzione e nel monitoraggio.

Il coordinamento delle attività sopra citate richiede l'intervento di diversi attori chiave che operano all'interno di una solida struttura organizzativa, che può essere illustrata come segue:

Fig. 1: Struttura organizzativa dell'NSP



Livello locale (comunità)

Nell'ambito del National Solidarity Programme una comunità in un insediamento rurale è definita come tale se raggruppa almeno 25 famiglie².

Le comunità vengono identificate sia servendosi di registrazioni effettuate dal governo sia, laddove i dati governativi non corrispondano alla realtà effettiva, tramite il ricorso ad autorità locali (ad esempio il *woluswal*, l'amministratore di Distretto).

I Facilitating Partners³ sono poi responsabili di fornire una lista di comunità che possano beneficiare del programma, e che è soggetta all'approvazione dell'RRD, ossia l'ufficio provinciale del MRRD.

Ovviamente ciascuna comunità identificata deve esprimere il proprio interesse ad essere coinvolta nel programma; in caso affermativo viene calcolato l'ammontare del *block grant*⁴ cui corrisponde un appot della stessa comunità pari al 10% dell'importo del finanziamento che sarà erogato a fondo perduto.

Al termine della prima fase viene eletto un Community Development Council che entra a far parte di un accordo tripartito con RRD e il Facilitating Partner, e che assiste la comunità nell'ambito del National Solidarity Programme.

Inoltre, viene eletto un Project Management Committee che ha la funzione di gestire i finanziamenti destinati ai progetti identificati. In taluni casi vengono stabilite anche Additional Committees per perseguire specifici obiettivi o per occuparsi di determinati settori (agricoltura, sanità, educazione), oppure Committees composti esclusivamente da uomini o da donne, laddove la cooperazione tra i due sessi non sia resa possibile da costumi culturali o religiosi.

Livello locale e distrettuale

MRRD contrattualizza organizzazioni per lo sviluppo rurale (soprattutto NGOs) per lavorare direttamente con le comunità in qualità di Facilitating Partners (FPs). Nelle due fasi dell'NSP sono stati individuati 27 FPs, con la funzione principale di sostenere e guidare le comunità nel raggiungimento degli obiettivi previsti dal National Solidarity Programme (ad esempio garantendo trasparenza nel processo di elezione dei CDCs, facilitando le consultazioni dei vari portatori di interessi e fornendo assistenza tecnica per l'approvvigionamento di merci e per l'accesso ai servizi).

Sebbene siano oggetto di supervisione da parte del NSP e debbano attenersi al regolamento del Programma, i FPs godono di una certa autonomia e flessibilità nella scelta dei metodi di intervento e di attuazione dei piani di lavoro; ciò consente di effettuare interventi *ad hoc* per ottimizzare le attività in funzione del raggiungimento di specifici risultati.

² Nell'ambito del National Solidarity Programme una famiglia è definita come un nucleo composto dal marito, dalla moglie (o mogli, nel caso di poligamia) e dai figli non sposati. Si parla altresì di famiglia nel caso di nuclei composti da un solo capofamiglia (uomo o donna) e dai figli non sposati.

³ Generalmente i FPs vengono selezionati tra una rosa di NGOs locali.

⁴ I *Block Grants* sono le donazioni erogate alle comunità affinché implementino sottoprogetti di sviluppo infrastrutturale ed umano, e non possono essere superiori a 60,000 USD.

Livello provinciale e regionale

MRRD è responsabile della gestione generale e della supervisione del programma. All'interno del Ministero, il National Solidarity Programme è gestito da un'autonoma unità centrale che effettua la supervisione delle 6 unità regionali (Regional Management Units – RMUs), le quali a loro volta, a turno, sono responsabili delle 34 unità provinciali (Provincial Management Units – PMUs). Queste ultime interagiscono con l'MRRD e con i rappresentanti provinciali dei FPs per le questioni relative alla realizzazione dei progetti locali e per trovare soluzioni ad eventuali problemi che si siano presentati.

Livello nazionale

A livello nazionale NSP è gestito da un Executive Director (ED) contrattualizzato internamente al MRRD e da un consulente internazionale denominato Director of Operations (DoO).

A partire dal marzo 2007, MRRD ha stipulato un contratto di servizi con la società di consulenza inglese Maxwell Stamp (indicata in figura 1 come Management Support Consultant) per la valutazione delle attività realizzate dal Dipartimento Finanziario del NSP e sulla gestione del Management Information System, nonché per fornire assistenza tecnica nel reclutamento di un responsabile per ciascuno degli altri Dipartimenti dell'NSP (ossia Supporto Tecnico, Supervisione dei FPs, Monitoraggio e Valutazione, Comunicazione, Qualità, Risorse Umane, Sviluppo e Formazione).

Il Director of Operations e l'Executive Director interagiscono costantemente con la Steering Committee composto dai *donors*, dai rappresentanti del MRRD, del Ministero delle Finanze, dell'Agricoltura, della Sanità, dell'Educazione, dell'Acqua e dell'Energia, del Lavoro, delle Donne, dei Lavori Pubblici e dell'Economia.

Lo Steering Committee si occupa principalmente di indirizzare la realizzazione dell'NSP a seconda delle priorità, di elaborare proposte al merito al *programme design* o ad eventuali estensioni, di identificare aree di collaborazione inter-ministeriale, di studiare strategie per i programmi di sviluppo a livello di comunità, di analizzare la sostenibilità dei CDCs come forme basilari di *governance* locale e di revisionare gli *inputs* di monitoraggio per assicurare la qualità degli interventi intrapresi.

2.2 IL CICLO DEL PROGRAMMA ALL'INTERNO DELLE COMUNITÀ

Politiche di genere

Date le restrizioni della tradizione islamica della *purdha*, che considera i due sessi in maniera diversa ed impedisce la loro interazione nella vita pubblica, i FPs devono compiere uno sforzo particolare per garantire un accesso ed un controllo equi sulle risorse fornite dall'NSP per gli uomini e le donne delle comunità beneficiarie.

Per far ciò è indispensabile un'attenzione particolare alle questioni di genere nell'ambito dell'intero ciclo del progetto; più specificamente occorre garantire:

- L'equa partecipazione al programma per uomini e donne;
- Un accesso egualitario alle iniziative di informazione e formazione previste dall'NSP;

- Equità nei processi di selezione degli interventi *decision making*, e controllo delle risorse.

Mobilizzazione delle comunità

I FPs realizzano inizialmente attività informative a favore dei vari portatori di interessi in ciascuna comunità sulla configurazione e funzionamento dell'NSP.

Se l'intenzione di prendere parte al programma viene confermata formalmente da tutti i membri del gruppo locale, si procede successivamente a completare il cosiddetto *community profile*, mediante il quale vengono identificati il numero delle famiglie ed altri indicatori socio-economici.

Come si è accennato precedentemente, una comunità, per essere considerata tale, deve essere composta da almeno 25 famiglie; per questa ragione le comunità che non raggiungono queste dimensioni sono incoraggiate a raggrupparsi con altre in modo da tale da poter usufruire dei *block grants* previsti dall'NSP. Al contrario, i gruppi più numerosi solitamente preferiscono separarsi in modo tale che il dono concesso ad ogni famiglia non sia inferiore ai 10,000 Afgani (AFA), considerando che il finanziamento complessivo non può superare i 3,000,000 di AFA (circa 60,000 USD).

L'NSP riconosce inoltre l'importanza di includere nel programma anche i gruppi solitamente più marginalizzati, e per questo ha studiato varie strategie per l'inclusione delle comunità di nomadi, meglio conosciuti all'interno del Paese con il nome di *Kuchie*. Questi ultimi possono, nel caso in cui possiedano legalmente i territori sui quali si siano insediati e nel caso in cui vivano in insediamenti stabili per almeno 6 mesi l'anno, essere inclusi nel programma tramite il finanziamento di interventi di sviluppo a carattere sociale e/o infrastrutturale.

Nel caso in cui invece non possiedano i territori di insediamento ma li occupino abusivamente, possono essere sostenuti nel quadro del programma soltanto con interventi di sviluppo umano ma non infrastrutturale, nell'ottica di una politica di *do not harm* nei confronti delle comunità limitrofe. NSP non finanzia i *Kuchie* che conducono una vita nomade per più di 6 mesi l'anno.

Un'altra categoria che il programma cerca di raggiungere con interventi mirati è quella degli sfollati (Internally Displaced Persons – IDPs): l'NSP lavora infatti in collaborazione con il Ministero dei Rifugiati e dei Rimpatri (MRR), con UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), con ECHO (European Commission for Humanitarian Organisation) e con AREU (Afghanistan Research and Evaluation Unit) con il fine di identificare le aree del Paese in cui vi sia un'elevata concentrazione di IDPs e di rimpatriati e di studiare come si siano reinsediati e quale sia il loro grado di inclusione sociale ed il loro coinvolgimento in iniziative di sviluppo.

In base alle informazioni raccolte, le comunità con un elevato numero di IDPs e rifugiati rientrati in patria possono essere coinvolte all'interno dell'NSP.

Elezione e composizione dei Community Development Councils (CDCs)

I CDCs sono formati da membri della comunità regolarmente eletti, che possono variare da un minimo di 10 ad un massimo di 30 individui, a seconda della dimensione della comunità stessa. Donne e uomini devono essere equamente rappresentati, possono consultarsi separatamente (nel rispetto delle regole della *purdha*) ma hanno uguali diritti nel processo di *decision making*.

Per fare in modo che le donne non vengano escluse dalla possibilità di rappresentanza, le comunità vengono divise in gruppi di famiglie o *clusters*, ognuno dei quali elegge un rappresentante uomo ed una donna che entreranno a far parte del CDC.

Altre misure *ad hoc* possono venire intraprese in modo tale da limitare il più possibile qualunque forma di esclusione, come ad esempio la creazione di seggi riservati alle donne per incentivarle a votare, o l'assistenza agli analfabeti in modo tale che possano dare la loro preferenza.

Tutti gli individui che abbiano compiuto i 18 anni e che abbiano vissuto all'interno della comunità per almeno un anno hanno diritto al voto, che è rigorosamente segreto.

Altre regole di base garantiscono la trasparenza del processo elettorale e la partecipazione allargata dei membri della comunità: gli scrutini e la pubblicazione dei risultati si effettuano immediatamente al termine delle votazioni, i rappresentanti eletti non possono restare in carica per più di due mandati (ciascuno dei quali dura tre anni), e nel caso in cui vi siano lamentele concernenti la modalità di svolgimento delle elezioni si ricorre alla supervisione a livello distrettuale.

Formulazione di un piano di sviluppo

I FPs assistono la comunità nell'elaborazione di un piano di sviluppo che sia quanto più possibile olistico, strategico e rappresentativo dei bisogni dei vari portatori di interessi.

Ciò implica attività di formazione a favore dei membri dei CDCs in modo tale che siano in grado di:

- effettuare un'analisi situazionale attraverso indagini ed interviste ed imparino a costruire un "albero dei problemi" che metta in luce le priorità⁵, la fattibilità e la sostenibilità degli interventi;
- produrre una mappatura della comunità, che fornisca un quadro delle infrastrutture e dei servizi presenti;
- creare *focus groups* in grado di analizzare i bisogni della comunità nei vari settori (educativo, sanitario, infrastrutturale, ecc.);
- formare consigli riservati alle donne, in cui esse possano esprimere liberamente i propri bisogni.

Selezione degli interventi e *design*

Una volta completato il piano di sviluppo, la comunità deve selezionare quali interventi proporre per il finanziamento, attraverso una *project proposal* che deve attenersi a *standards* precisi e fornendo specifiche informazioni (date preventivate di inizio e fine del progetto, *budget*, piano di realizzazione, ecc.).

L'NSP sostiene due tipologie di progetti, ossia quelli per lo sviluppo di infrastrutture pubbliche e quelli per lo sviluppo di capitale umano, come ad esempio corsi di educazione all'igiene e alla salute, corsi di alfabetizzazione e corsi di formazione professionale per aumentare gli indici di produttività e le entrate a livello familiare.

L'NSP incoraggia le proposte innovative, e cerca di stimolare le comunità a creare *networks* con altri programmi di sviluppo attuati nelle aree limitrofe in modo tale da massimizzare l'accesso alle risorse e all'assistenza tecnica.

Ovviamente non vengono finanziati progetti che non rientrano nei principi dell'NSP, tra i quali opere di riabilitazione degli edifici governativi o religiosi, ogni attività che sia dannosa per

⁵ Un metodo efficace in tal senso consiste nella votazione segreta delle priorità, in modo tale da evitare il fenomeno di *elite capture*.

l'ambiente o implichi forme di sfruttamento, campagne elettorali o pagamento dei salari ai membri dei CDCs.

Valutazione e finanziamento

I FPs sono responsabili di informare le comunità sullo stato delle proposte di progetto. Una volta che queste ultime vengono accettate, il quartier generale dell'NSP, tramite il Management Support Consultant, fa una richiesta al donatore affinché trasferisca il *block grant* sul conto dei vari CDCs entro 6 settimane dall'approvazione delle *project proposals*.

Implementazione dei progetti

La comunità, rappresentata dai CDCs, è la diretta responsabile dell'implementazione dei progetti, e deve eleggere un *Project Management Committee* composto da 3 o più membri della comunità, che si devono occupare di garantire la trasparenza del progetto in tutte le sue fasi. Ciò fa sì che la comunità si assuma direttamente la responsabilità di render conto sia ai donatori che ai beneficiari delle azioni di implementazione tramite una chiara divisione delle responsabilità.

Costi di amministrazione

Nella proposta di finanziamento la comunità deve includere anche i cosiddetti costi di amministrazione (ad esempio per la cancelleria, i trasporti, le spese bancarie, ecc.) e può decidere di assumere un *auditor* al suo interno che si occupi della rendicontazione di tali costi.

Responsabilità nei confronti dei beneficiari e dei donors

Con lo scopo di promuovere quanta più trasparenza possibile, i CDCs devono registrare tutte le entrate e le spese derivanti dalla gestione dei progetti, e il *financial record* deve essere a disposizione per eventuali ispezioni, che avvengono sia su base regolare che su richiesta improvvisa del Governo.

Inoltre, i CDCs sono tenuti ad informare la comunità sull'andamento dei progetti e sulle spese che sono state o dovranno essere sostenute, con modalità – ad esempio incontri periodici – che consentano anche ai membri non alfabetizzati di disporre di questi dati.

Operazioni di manutenzione

Prima di sottoporre qualsiasi progetto all'approvazione dell'NSP i CDCs devono sincerarsi che i membri della comunità accettino di farsi carico, almeno per il 10%, delle spese di manutenzione e di realizzazione che derivano dall'attuazione del progetto stesso. In tal senso alle comunità viene richiesto di eleggere una *Operations and Maintenance Committee* che sia responsabile della gestione di tali spese.

Chiusura del progetto ed esaurimento dei *block grants*

Il Management Support Consultant è responsabile dei *Block Grants* intestati ai veri CDCs che vengono depositati presso la Da Afghanistan Bank (DAB).

Al momento della chiusura del progetto la comunità è tenuta a preparare un documento denominato Subproject Final Status Report (SFSR: Reporting Form 1a) che, in seguito all'esito positivo di un'ispezione *in loco* effettuata dai FPs, viene sottoscritto dal responsabile dell'Unità Provinciale (PMU). A questo punto l'RRD rilascia un certificato alla comunità nel corso di una cerimonia di chiusura.

In questa fase conclusiva i CDCs sono tenuti a rispondere anche di fronte alla comunità, attraverso un incontro generale durante il quale i membri del gruppo locale possono porre domande di natura finanziaria o tecnica sul progetto realizzato.

Inoltre, una volta che il *Block Grant* è stato completamente utilizzato, NSP informa la DAB affinché proceda alla chiusura del conto.

2.3 CONTESTO NAZIONALE

Aspetti fisici e demografici

L'Afghanistan è un Paese senza sbocchi sul mare, confinante con il Pakistan a sud e sud-est, con l'Iran ad ovest, con Paesi ex-sovietici (Turkmenistan, Uzbekistan e Tajikistan) a nord e con la Cina ad est, alla fine del corridoio di Wakhan (si veda la Figura 2).

Figura 2: I confini dell'Afghanistan



La superficie totale è di 647.000 km², circa due volte l'Italia, occupata per la maggior parte da catene montuose intersecate da strette valli. A sud-ovest e a nord si trovano tratti di pianura, spesso a carattere desertico o semidesertico (Helmand, Farah), per cui solo il 12 % del territorio è considerato utilizzabile per fini agricoli. L'altitudine varia dai 258 metri sul livello del mare dell'Amu Darya (al confine col Turkmenistan), ai 7.485 metri dei monti Nowshak, nella catena dell'Hindu Kush, monti che dividono le Province settentrionali dal resto del Paese. Il clima è arido o semiarido, con l'eccezione di alcune zone a sud ovest, con inverni rigidi ed estati calde.

La localizzazione dell'Afghanistan ne fa uno dei crocevia dell'Asia, attraversato in passato dalla via della seta. Il passaggio e l'incontro, non sempre pacifico, di popolazioni diverse si riflette sulla composizione etnica del Paese. I circa 32 milioni di abitanti, stimati nel 2007, appartengono a oltre 30 etnie diverse, di cui le principali sono: Pashtun (42%) nella parte meridionale e orientale, Tajiki (27%) nella zona di confine e nella parte centro-orientale, Hazara (9%) nelle aree centrali, Aimak (4%), Turkmeni (3%), Baluchi (2%) ai confini con il Pakistan, più un altro 4% composto da vari gruppi come i Kuchi s (nomadi), gli Uzbeki, i Nuristani ecc.

Il 50% della popolazione parla Dari (una forma afghana del Persiano), il 35% il Pashto (vicino all'Urdu), l'11% lingue di origine turca (specialmente Uzbeko e Turkmeno) e il restante 4% parla circa 30 lingue diverse come il Baluchi e il Pashai. Molto diffuso è il bilinguismo, considerando che le lingue ufficiali sono il Dari (utilizzato prevalentemente nei Ministeri) e il Pashto.

La religione è l'Islam per il 99% della popolazione, ma questo dato non deve fare pensare ad una totale omogeneità poiché, oltre alla divisione tra Sunniti (80%) e Sciiti (19%), vanno poi considerate diverse sette o organizzazioni, tra cui grande importanza hanno le 4 congregazioni Sufi (che spesso si riflettono nell'organizzazione di gruppi o partiti) e gli Ismaeliti.

Le stime indicano come la popolazione sia per il 44,6 % (circa 14 milioni) al di sotto dei 15 anni. Si tratta quindi di un Paese giovane, la cui popolazione cresce al ritmo del 2,6% annuo.

I dati demografici pongono l'Afghanistan agli ultimi posti mondiali con una mortalità infantile di 157 bambini su mille nati vivi, un'attesa di vita alla nascita di 43,7 anni (leggermente più alta per le donne) e 6,64 bambini per donna in età fertile.

Dal punto di vista sanitario, i maggiori problemi si riscontrano nella diffusione delle malattie oro-fecali (diarree, febbri tifoidee, epatite A) o comunque legate alla povertà (TBC).

Sotto i 2000 metri di quota, sono frequenti epidemie di malaria, specie nel periodo estivo.

Il tasso di alfabetizzazione è del 28,1%, con una sostanziale differenza tra maschi (43,1%) e femmine (12,6%), dovuta anche alla impossibilità di inviare le bambine a scuola durante gli anni del periodo Talebano.

Quadro istituzionale

Dal punto di vista istituzionale, l'Afghanistan è una Repubblica Islamica con un Governo centrale localizzato a Kabul (la capitale, che conta 4,5 milioni di abitanti).

Amministrativamente, l'Afghanistan è diviso in 34 Province (*Welayat*) con grande grado di autonomia. I Governatori Provinciali sono direttamente nominati dal Presidente. Le Province, a loro volta, sono divise in Distretti. Grande rilevanza, nella gestione delle questioni quotidiane della comunità locale, hanno i consigli degli anziani (*Shura*).

Il Presidente, Hamid Karzai (eletto nel dicembre 2004), è anche capo del Governo, formato da 25 Ministri nominati dal Presidente e approvati dall'Assemblea Nazionale. Quest'ultima ha carattere bicamerale ed è costituita dalla *Wolesi Jirga* o Camera del Popolo (249 seggi), eletta

direttamente, e dalla *Meshrano Jirga* o Camera degli Anziani (102 seggi), per un terzo eletti dai consigli provinciali, per un terzo eletti dei consigli distrettuali e per un terzo nominati dal Presidente. In rare occasioni può essere convocato il Gran Consiglio o *Loya Jirga*, che può tra l'altro modificare la costituzione e agire legalmente contro il Presidente. Le prossime elezioni della *Meshrano Jirga* sono previste nel settembre 2008, mentre per la *Wolesi Jirga* nel settembre 2009, stesso anno in cui scade anche il mandato del Presidente Karzai.

Il sistema legale è basato su un insieme di leggi civili, sulla *Sharia* e sugli aspetti consuetudinari, che hanno un'importanza centrale.

La Costituzione prevede una Corte Suprema (*Stera Mahkama*) di 9 membri, che restano in carica 10 anni, un'Alta Corte e Corti d'Appello. La Commissione Indipendente per i Diritti Umani è incaricata di perseguire le violazioni dei diritti umani e i crimini di guerra.

Il sistema dei partiti, particolarmente complesso, spesso riflette gruppi etnici, regionali o religiosi. I maggiori gruppi sono:

- l'Islamic Society of Afghanistan (*Jamiat-e-Islami*), legato all'Alleanza del Nord e ai Mujaheddin, che si muove lungo le linee della fratellanza musulmana e rappresenta in particolare i Tajiki;
- l'Islamic United Party of Afghanistan (*Hezeb Wahdat Islami Afghanistan*), anch'esso nato in opposizione alla presenza russa. Attualmente è il maggiore partito legato agli Sciiti ed è composto quasi esclusivamente da Hazara;
- l'Islamic Party of Afghanistan (*Hezb-i-Islami Afghanistan*), un'organizzazione nata nel 1975 in Pakistan per combattere i russi che si muove sulle linee della fratellanza musulmana. Il fondatore è Gulbuddin Hekmatyar, signore di Kabul prima dell'arrivo dei Talebani, nemico di Massoud. Il partito ha la sua base etnica tra i Pashtun ed è considerato come gruppo terroristico dalla Coalizione Internazionale;
- il National Congress Party of Afghanistan (*Hezb-e-Congra-e-Mili Afghanistan*), che ha come leader Latif Pedram, candidato alle elezioni presidenziali nel 2004. Il partito ha un'ideologia nazionalistica persiana e populistica, in opposizione ai movimenti nazionalistici Pashtun;
- Il National Islamic Movement of Afghanistan (*Jumbish-i-Milli Islami Afghanistan*), che rappresenta la popolazione Uzbeka. Il *leader* è il Generale Abdul Rashid Dostum, ex capo di una milizia di 30.000 soldati, passati poi in gran parte nell'esercito;
- L'United National Front, che è un insieme di gruppi che riprende l'organizzazione del United Islamic Front (meglio noto come Alleanza del Nord). Il *leader* è l'ex Presidente Burhanuddin Rabbani e il gruppo è composto da capi tribali, ex comandanti militari ed ex-leader comunisti. Il Fronte afferma di essere sostenuto dal 40% del Parlamento afghano.

Quadro economico

L'economia si sta riprendendo dopo decenni di conflitti ed è sensibilmente migliorata dalla caduta dei Talebani nel 2001, grazie anche al massiccio arrivo di aiuti esteri, oltre che alla ripresa del settore agricolo e di quello dei servizi. La crescita reale del PIL è stata del 7% nel 2007, ma l'Afghanistan resta un Paese estremamente povero, dipendente dall'aiuto esterno e dalle importazioni dai Paesi vicini, mentre la maggior parte della popolazione è legata all'agricoltura e all'allevamento (spesso di pura sussistenza).

Secondo i dati del 2007 il bilancio dello Stato afgano necessita di circa 1,8 milioni di USD, di cui circa 1,2 milioni provengono dagli aiuti esterni.

Anche con l'aiuto esterno, il Governo ha difficoltà a controllare i fenomeni di insurrezione e di criminalità, legati spesso, ma non solo, alla coltivazione dei papaveri da oppio. Questo costituisce un freno alle possibilità di sviluppo del Paese. Il solo commercio di oppio crea un'economia illegale e parallela, spesso in opposizione al Governo, che vale 3 miliardi di USD l'anno, più del bilancio dello Stato e pari circa al valore delle importazioni.

Il Paese resta quindi in una situazione di precarietà con scarso accesso ad abitazioni, elettricità, acqua e servizi sanitari, a cui si unisce una forte disoccupazione (che interessa il 40% della forza lavoro) e il problema di salari estremamente bassi (che nel settore pubblico si attestano intorno ai 50-70 USD mensili, lasciando spazio a diffusi fenomeni di corruzione).

Se si esclude il mercato dell'oppio, l'agricoltura e i servizi contribuiscono ciascuno per il 38% al PIL nazionale, mentre il 24% è legato all'industria. Ma l'80% degli occupati lavora in agricoltura e solo il 20% nei servizi e nell'industria. Il risultato è che oltre la metà della popolazione si trova sotto la soglia di povertà.

I prodotti agricoli principali, se si esclude l'oppio, sono il grano, la frutta fresca e vari tipi di frutta secca, mentre l'allevamento fornisce lana, carni e pellame.

La produzione industriale è su piccola scala: tessuti, fertilizzanti, sapone, scarpe, arredamento, cemento e specialmente tappeti fatti a mano che hanno un ottimo mercato all'estero.

Notevoli ma poco sfruttate sono le potenzialità minerarie del Paese: gas naturale (riserve stimate per 47,5 miliardi di metri cubi), petrolio, rame, ferro, carbone, cromo, talco, composti di bario e di zolfo, zinco, sale e pietre preziose e semipreziose.

Queste ultime (lapislazzulo, smeraldo, rubino, occhio di tigre, aquamarina) sono alla base di una notevole attività artigianale e costituiscono, assieme ai tappeti, una delle voci di esportazione.

Inoltre, l'Afghanistan è posto in posizione centrale per il passaggio di futuri gasdotti dai Paesi ex-sovietici, ricchi di risorse, verso l'India e la Cina. Il pagamento di *royalties* su questi gasdotti potrebbe da solo coprire il bilancio nazionale e rendere il Paese autonomo dall'aiuto esterno.

La bilancia commerciale, se non si tiene conto del commercio illegale dell'oppio, è totalmente sbilanciata e presenta, secondo i dati del 2006, esportazioni per 274 milioni di USD e importazioni per 3,823 milioni di USD. I prodotti di esportazione sono soprattutto i tappeti e le pietre lavorate; quelli di importazione il grano, il riso, i prodotti alimentari, i combustibili, e l'elettricità.

Cenni storici e pianificazione nazionale

L'Afghanistan fu unificato per la prima volta da Ahmad Shah Durrani, nel 1747. Prima di allora, il Paese era diviso in diverse zone, di cui quella a ovest legata all'Iran e quella est legata all'India.

Nell'ottocento, il Paese divenne una sorta di cuscinetto tra gli Imperi Russo e Britannico (e a tal proposito si parla del cosiddetto Grande Gioco), e raggiunse l'indipendenza nel 1919 nella forma di Regno costituzionale.

La democrazia e la pace finirono col colpo di stato del 1973 e col contro-colpo di stato comunista del 1978, seguito dall'invasione sovietica del 1979 a sostegno del regime.

L'armata dei Mujahiddin, appoggiata dagli Stati Uniti e dai Paesi vicini, si oppose ai Sovietici, alla cui ritirata nel 1989 seguì un periodo di lotte e guerre tra diversi *leaders*, causate anche dal fatto che non vi era più un interesse internazionale sul Paese.

La guerra civile è terminata nel 1996 con la vittoria dei Talebani, un gruppo estremista islamico a base etnica Pashtun, nato nel 1994 in Pakistan e sostenuto dal Pakistan stesso, con l'obiettivo di mettere fine all'anarchia. La loro visione dell'Islam era (ed è) estrema, con i noti risultati di escludere le donne dalla vita pubblica e dall'istruzione, bandire qualsiasi forma di musica o intrattenimento, abbattere i resti di civiltà antiche in quanto non islamiche (il caso più noto è costituito dai Buddha di Bamyān) e nel frattempo completare la distruzione dell'economia.

L'opposizione al regime talebano, che controllava circa il 90% del Paese, era costituita in particolare dalla cosiddetta Alleanza del Nord, guidata da Ahmad Shah Massoud, che raggruppava i gruppi etnici non Pashtun.

A seguito degli avvenimenti dell'11 settembre 2001 e dopo il rifiuto dei Talebani di consegnare Osama Bin Laden, gli Stati Uniti iniziarono una serie di attacchi aerei, aprendo la strada ai gruppi di opposizione, in particolare l'Alleanza del Nord e riuscendo a cacciare i Talebani da Kabul e dal potere.

Dopo l'intervento, la Conferenza di Bonn organizzata dalle Nazioni Unite, a cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti, stabilì un percorso per la ricostruzione politica del Paese, includendo una nuova Costituzione.

L'Afghanistan fu retto da un Governo provvisorio fino all'elezione (nel dicembre 2004) del Presidente, Hamid Karzai, alle elezioni per il Parlamento e alla successiva inaugurazione dell'Assemblea Nazionale nel dicembre 2005.

Nel 2006, la Conferenza di Londra ha lanciato l'interim Afghanistan National Development Strategy (ANDS). In quell'occasione è stata firmata una prima sintetica versione dell'Afghanistan Compact, permettendo a parte degli aiuti di transitare attraverso l'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), strumento finanziario a sostegno del Governo afgano, e costituito dalla Banca Mondiale.

Mentre il Governo nazionale è soggetto a lotte interne di potere tra gruppi legati alla ex alleanza del nord, a sud riprende fiato la presenza Talebana, sostenuta anche dagli introiti illegali della coltivazione e del commercio dell'oppio (oltre il 90% della produzione mondiale e circa il 60% dell'economia afgana).

Sul versante sviluppo, nel corso del 2007, il Governo ha predisposto la bozza finale delle strategie settoriali per l'attuazione dell'ANDS, definite nel marzo 2008. Queste strategie sono state al centro della Conferenza di Parigi del giugno scorso, che si è configurata come una opportunità per stimolare nuovamente l'attenzione della comunità internazionale sull'Afghanistan e per l'assunzione di nuovi impegni futuri a sostegno dell'attuazione dell'ANDS al fine di combattere la povertà e ricostruire il Paese.

2.4 QUADRO SETTORIALE, TERRITORIALE, INTERVENTI

La tematica dello sviluppo rurale costituisce il sesto settore (Agriculture and Rural Development – ARD) del terzo pilastro dell'Afghanistan National Development Strategy (Economic and Social Development), nel quale ci si propone di migliorare, nell'arco di 5 anni a partire dal 2008, le condizioni di povertà estrema in cui la maggior parte delle popolazioni rurali sono costrette a vivere, garantendo il soddisfacimento dei bisogni primari, l'accesso ai servizi di base ed un livello accettabile di sicurezza.

Si intende raggiungere questo obiettivo focalizzandosi su 5 aree tematiche principali:

- **Governance a livello locale** (supportando il processo di elezione dei CDCs);
- **strutture agricole e rurali** (tramite la costruzione di infrastrutture di base per l'irrigazione, l'introduzione dell'elettricità, la costruzione di strade, ospedali, scuole, etc.);
- **Incremento della produzione agricola** (cercando di trasformare l'agricoltura di sussistenza in forme di produzione più competitive e sofisticate);
- **Rigenerazione economica** (tramite operazioni di micro finanza ed incentivazione delle piccole imprese);
- **Preparazione ai disastri e alle emergenze** (coordinandosi per meglio rispondere ad eventi negativi inattesi, mitigandone in tal modo le conseguenze negative).

Far fronte a tali bisogni richiede non solo una collaborazione cospicua da parte della Comunità dei Donatori, ma anche un buon coordinamento tra Governi, settore privato e comunità internazionale.

Il National Solidarity Programme rappresenta una delle migliori iniziative in tal senso, essendo un tentativo di contribuire allo sviluppo delle comunità rurali attraverso attività che vengono capillarmente organizzate e coordinate a tutti i livelli – nazionale, provinciale, distrettuale e locale – con la collaborazione dei Donatori internazionali e dei FPs .

Si tratta di una formula che ha fatto registrare notevoli successi non solo in Afghanistan: in alcuni Paesi europei ed africani (ad esempio l'Albania, il Senegal e il Ghana) simili programmi si sono trasformati in strumenti imprescindibili per il rafforzamento della *governance* locale.

L'intervento del Governo italiano nell'ambito dell'NSP intende concentrarsi su 7 Province, dislocate nella parte occidentale e centrale del Paese.

Ad ovest i problemi maggiori consistono nella convivenza di etnie, nella difficoltà delle condizioni di vita dovute alla montuosità del territorio ed alle continue tensioni nelle aree di confine con l'Iran. In particolare, Farah è una delle Province più povere in termini di infrastrutture e le continue siccità hanno causato un rapido processo di desertificazione. Di conseguenza, le risorse naturali e l'agricoltura di sussistenza non riescono più a garantire la sopravvivenza degli abitanti. Inoltre, i fenomeni migratori verso l'Iran e il Pakistan hanno subito un significativo incremento, rendendo cruciale il ruolo delle rimesse per la sopravvivenza di numerose famiglie. L'alto tasso di analfabetismo e le precarie condizioni di sicurezza completano un quadro che necessita di forme di intervento e di supporto esterni.

Anche gli abitanti della Provincia di Badghis sono dediti soprattutto all'agricoltura, ma le continue siccità influenzano negativamente lo sviluppo economico, e le condizioni di sicurezza molto precarie meno critica nella Provincia di Herat, che mantiene rapporti commerciali intensi con il vicino Iran, e vanta dunque migliori infrastrutture soprattutto nella parte settentrionale, mentre al sud la scarsità di cibo e la mancanza di sicurezza sono problemi con cui la popolazione locale si scontra quotidianamente.

L'area centrale dell'Afghanistan include le Province di Kabul, Bayman, Logar e Wardak. Si tratta di una regione prevalentemente montuosa, in cui l'agricoltura rappresenta la maggiore fonte di *income* (fatta eccezione per Kabul, dove il 61% della popolazione lavora nei servizi o nel commercio).

Conseguentemente, mentre sono necessari interventi per garantire l'approvvigionamento di acqua, elettricità ed energia nelle Province di Bayman, Logar e Wardak, nell'area di Kabul si tratta soprattutto di favorire la crescita economica in modo tale da creare posti di lavoro e da ridurre la povertà.

Al momento l'NSP è stato attivato in 56 Distretti delle Province sopra elencate. Alcuni Distretti (concentrati nelle Province di Logar e di Farah) non sono stati presi in considerazione per ragioni di sicurezza. La situazione, al 21 settembre 2008, si presentava come illustrato nella tabella seguente:

Province	Comunità interessate dall'NSP	Processo di mobilitazione delle comunità in corso	CDCs eletti	Piani di sviluppo completati
Bamyan	614	614	614	614
Farah	422	422	422	422
Heart	1146	1146	1138	1138
Kabul	625	625	625	600
Logar	500	532	511	500
Wardak	802	802	802	802
Badghis	582	582	582	582
Total	4691	4723	4694	4658

Il Governo italiano ha deciso di operare in queste 7 province sia per andare incontro ai bisogni della popolazione sia perché il nostro paese è già presente in queste aree, dunque si desidera creare una certa sinergia tra i diversi interventi.

Come si vedrà nel successivo capitolo i CDCs beneficiari saranno circa 330 e i settori di sviluppo che verranno coperti saranno probabilmente gli stessi segnalati dall'esperienza pregressa e dalle ricerche condotte dalla Banca Mondiale (a tale proposito si veda la tabella a pag. 31).

2.5 PROBLEMI DA RISOLVERE

I maggiori problemi che si potrebbero verificare sono legati all'eccessiva centralizzazione dello Stato, alla mancanza di fondi per intervenire a livello locale, alla incapacità dei CDCs di proporre progetti sostenibili e di realizzarli, nonché alla situazione politicamente e socialmente instabile del Paese.

In questo senso la presenza dei FPs e il sistema di monitoraggio previsto dal Programma fungono da elementi portanti per garantire il successo dell'NSP.

2.6 GRUPPO DESTINATARIO ED ENTE OPERATIVO LOCALE

Trattandosi di un Programma ad approccio di tipo *bottom up*, le comunità sono contemporaneamente esecutrici e beneficiarie.

La possibilità di auto eleggersi e di assumersi la responsabilità di portare avanti iniziative a proprio beneficio, fa sì che i gruppi locali siano maggiormente incentivati a giocare un ruolo attivo in tutte le fasi dell'NSP e si auto-responsabilizzino, dovendo i CDCs render conto delle attività intraprese e dei risultati raggiunti sia di fronte ai *donors* che ai membri della comunità che rappresentano.

I beneficiari diretti del Programma sono innanzitutto i 330 CDCs, per una popolazione stimata in 8,000 famiglie e tra i 40,000 e i 45,000 beneficiari diretti.

Per avere un quadro dei beneficiari dal punto di vista istituzionale si rimanda alla Fig.1.

2.7 DOCUMENTAZIONE UTILIZZATA

Sono stati ultimati i seguenti documenti:

1. Government of Italian Republic Proposal
2. NSP Operational Manual
3. NSP Financial Manual
4. NSP Technical Annex
5. ANDS final version manual

3. STRATEGIA D'INTERVENTO

3.1 ANALISI E SELEZIONE

Dalla descrizione effettuata emerge come l'intervento in esame non differisca da progetti simili messi in atto dalla Banca Mondiale in numerosissimi Paesi del mondo e denominati Community Development Programs. Tali interventi si sono mostrati un potentissimo strumento di stabilizzazione e di sviluppo in Paesi in cui il processo democratico stentava a prendere consistenza. Molti di questi progetti si sono poi evoluti e consolidati andando a costituire dei fondi di sviluppo locali organicamente inseriti nella struttura di governo del Paese.

Il finanziamento, in esame prevede l'adozione di tutte le procedure e le regole già in essere nell'ambito dell'NSP impostato dalla Banca Mondiale, quindi dal punto di vista operativo non si interverrà sulla struttura stessa del Programma, che ha mostrato solidità ed efficienza nel corso delle sue operazioni.

L'unica differenza si avrà nell'applicazione delle procedure di *no objection* per la selezione dei FP, in quanto il nulla osta viene richiesto al Finanziatore, in questo caso la DGCS.

Si è introdotta inoltre una lieve modifica nella definizione dei Distretti appartenenti alle Province selezionate in cui realizzare gli interventi, che avverrà mediante scambio di lettere tra l'Ambasciata ed NSP in modo da verificare la rispondenza dei Distretti proposti con le esigenze italiane.

Stante quanto esposto, nel predisporre questa proposta, si è posta particolare attenzione sulla selezione territoriale delle Province e dei Distretti da sostenere, dato che si è preferito scegliere un insieme di Province in cui è più forte la presenza complessiva italiana, al fine di valorizzare al massimo il nostro aiuto diretto alla popolazione (visibilità e comunicazione) e di consolidare i legami con la popolazione locale.

Herat

Al momento UN Habitat, DACAAR, IRC, CHA e NPO/RRAA fungono da FPs nella provincia di Herat. 974 sottoprogetti sono già stati completati entro settembre 2008.

Bamyan

Per questioni di sicurezza non ci sono molti investimenti in questa provincia dislocata nel sud del Paese. L'Italia fornisce un supporto significativo per la costruzione della strada che collega Bamyan a Kabul attraverso il passo di Hajigag.

Logar

IRC è il FP per quanto riguarda la provincia di Logar. Il 21 settembre 2008 risultavano completati in questa provincia 499 sottoprogetti.

Wardak

SCA (Swedish Committee for Afghanistan) e CARE International sono i FPs nella provincia di Wardak. Al momento sono già stati completati 921 sottoprogetti.

Kabul

Sanayee Development Organization e ActionAid International operano come FPs nella provincia di Kabul. Al momento 1127 sottoprogetti sono stati completati e 336 sono in corso.

Farah

Secondo i dati raccolti il 21 settembre 2008, UN Habitat ha sostenuto i CDCs della provincia di Farah nel completamento di 930 sottoprogetti.

Badghis

BRAC, DACAAR and NPO/RRAA sono i FPs nella provincia di Badghis, dove 561 sottoprogetti sono stati completati e 520 sono in fase di completamento.

3.2 OBIETTIVI GENERALI

In base alla descrizione di maggior dettaglio che precede, il Programma si propone di:

- Contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità locali a livello di villaggio (in ambiente rurale);
- Favorire lo sviluppo endogeno delle comunità locali attraverso l'adozione di processi partecipativi e trasparenti di gestione della cosa pubblica;
- Aumentare il grado di auto fiducia delle comunità locali grazie alla dimostrata capacità di autogestione delle propria progettualità.

Si noti inoltre che l'NSP ha dimostrato di poter raggiungere importanti risultati a livello finanziario ed economico come è esposto nella sezione relativa alla sostenibilità economica e finanziaria.

3.3 OBIETTIVO SPECIFICO, BENEFICI ED INDICATORI

Stante la selezione territoriale che l'Italia ha effettuato nell'ambito del programma, l'obiettivo specifico può essere formulato come segue:

Miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni delle sette Province selezionate: Herat, Farah, Badghis, Kabul, Wardak, Logar e Bamyān (Province in cui si concentra il nostro aiuto all'Afghanistan).

Tale obiettivo specifico ha come logico corollario il consolidamento delle strutture di gestione e di governo a livello locale.

Per quanto concerne gli indicatori, si rimanda al quadro logico nel quale sono elencati gli indicatori misurabili previsti nel sistema di monitoraggio già in essere nell'ambito del programma NSP, i cui documenti progettuali costituiscono parte integrante dell'accordo da stipulare con il Governo Afgħano.

3.4 RISULTATI ATTESI ED INDICATORI

Sono stati elencati nel Quadro Logico i tre seguenti principali risultati attesi:

1. Circa 330 CDCs consolidati e/o creati nelle 7 Province selezionate. Tale operazione avverrà operando congiuntamente con le strutture del MRRD che soprassedono alla realizzazione dell'NSP e sarà formalizzato mediante scambio di lettere;
2. I bisogni emergenti delle comunità che fanno capo ai circa 330 CDCs identificati in modo partecipatorio ed inclusivo e soddisfatti;
3. I sistemi di relazione dei 330 CDCs identificati con i beneficiari finali e con il *donor*, anche in termini di *accountability*, consolidati.

Per quanto attiene gli indicatori, si rimanda al quadro logico nel quale sono elencati gli indicatori misurabili previsti nel sistema di monitoraggio già in essere nell'ambito del programma NSP, i cui documenti progettuali costituiscono parte integrante dell'accordo da stipulare con il Governo Afgħano.

3.5 ATTIVITÀ

Il Programma, pur nella sua semplicità concettuale, ha messo a punto ed opera attraverso un sistema organizzativo complesso ed articolato, in quanto si occupa dei seguenti aspetti:

- Organizzazione del Programma stesso a livello Provinciale;
- Identificazione delle aree territoriali che fanno capo ai CDCs, creazione del sistema democratico di costituzione dei CDCs e formazione tecnica e finanziaria dei componenti del CDCs;
- Messa in atto del sistema democratico di identificazione e formulazione dei Community Development Plans, e della verifica della fattibilità dei singoli interventi;

- Relativa stesura e stipula degli accordi “territoriali” con i singoli CDCs, ivi compresa la parte finanziaria, di procurement, di presa in carico e di gestione dell’opera realizzata.
- *Reporting* tecnico e finanziario sui progetti;
- Monitoraggio (comprendendo anche la valutazione della successiva fase di gestione dell’opera realizzata da parte dello stesso CDC);
- Sistema di *reporting* per i vari donatori.

Tale complesso quadro di attività è stato schematizzato nei seguenti centri di costo validi a livello di progetto nel suo complesso:

1	BLOCK GRANTS (EURO)	16.000.000,00	80%
2	CONSULTANCY (EURO)	1.200.000,00	6%
3	TRAINING (EURO)	2.400.000,00	12%
4	OPERATING COSTS(EURO)	400.000,00	2%
<hr/>			
	TOTALE (EURO)	20.000.000,00	100%

Vi è da dire che i centri di costo delle voci 2 e 3 saranno in massima parte attribuiti ai cosiddetti FPs (ONG ed altri enti che già operano nell’ambito del programma e selezionate mediante procedimenti concorsuali consolidati). Resterà comunque la possibilità di avvalersi di consulenze specifiche nel caso se ne presenti la necessità.

Saranno coinvolti circa 330 CDCs ed 8,000 famiglie, e verranno erogati circa 330 *block grants*. I FPs coinvolti saranno al massimo 7, ed in tal senso si cercherà di sondare l’interesse delle ONG italiane ad essere coinvolte nel programma. I membri dei CDCs verranno formati in almeno due *training sessions* nell’arco dell’intera durata del programma.

Per quanto riguarda la ripartizione delle spese, ci si basa sugli schemi proposti dalla Banca Mondiale (vedi tabella pag. 32), in base ai quali il 23% circa delle risorse è stato impiegato sulla voce *Water and Sanitation*, il 19.5% sulla voce *Irrigation*, il 7% circa è stato speso nel settore dell’educazione, il 25% nel settore delle infrastrutture dei trasporti, e il 23% per l’elettricità.

Sulla base di questa esperienza pregressa, si stima che anche gli interventi finanziati dall’Italia andranno a coprire queste macro aree.

4. FATTORI ESTERNI

4.1 CONDIZIONI

La condizione principale è il mantenimento di una situazione di stabilità sufficiente alla conduzione delle attività e alla prosecuzione del programma NSP, in corso già da alcuni anni. Attualmente siamo alla seconda fase di realizzazione (National Solidarity Programme Phase II), mentre è allo studio una ulteriore fase per il completamento della copertura nazionale. La struttura operativa locale, coordinata dalla PSU del MRRD, anche attraverso le proprie sedi distaccate, ha dimostrato una notevole efficienza ed efficacia nelle fasi di realizzazione.

Il finanziamento in esame prevede l’adozione di tutte le procedure e le regole già in essere nell’ambito del programma NSP impostato dalla Banca Mondiale.

L'unica differenza si avrà nell'applicazione delle procedure di *no objection* per la selezione dei FPs, in quanto il nulla osta viene richiesto al Finanziatore, in questo caso la DGCS.

Si è introdotta inoltre una clausola che prevede, l'identificazione dei Distretti appartenenti alle Province selezionate in cui realizzare gli interventi attraverso uno scambio di lettere tra l'Ambasciata ed NSP in modo da verificare la rispondenza dei Distretti proposti con le esigenze italiane.

4.2 RISCHI

I rischi connessi alla realizzazione di questa iniziativa sono essenzialmente dovuti all'insicurezza che attualmente caratterizza la situazione sul territorio afghano. A questo proposito, la Banca Mondiale ha effettuato un *assessment* specifico, producendo un apposito vademecum che viene applicato dagli operatori nella realizzazione del programma. Si tenga conto a questo proposito che l'intervento viene attuato in quasi tutto il territorio del Paese (34 Province), con l'esclusione di alcuni Distretti (si veda l'allegato 2). Va aggiunto che nella terza fase del programma l'obiettivo è di coprire anche i Distretti non ancora raggiunti.

Nel considerare le questioni relative alla sicurezza e agibilità, si tenga conto che la popolazione locale è il primo soggetto interessato alla realizzazione del programma, in quanto esso si traduce in un aiuto tangibile per il soddisfacimento dei propri bisogni.

4.3 ADATTABILITÀ DEL PROGETTO AI FATTORI ESTERNI

In base all'esperienza maturata nel settore ed allo stadio attuale delle conoscenze, si ritiene che il programma sia sufficientemente adattabile a nuovi fatti e situazioni, siano essi di carattere politico, sociale o tecnico. Le numerose missioni di monitoraggio, condotte dai donatori e dalla Banca Mondiale, hanno consentito di adattare il programma alle diverse realtà territoriali e sociali, oltre che alle modificate condizioni che si sono verificate nel corso degli anni.

5. REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

5.1 METODOLOGIE E TECNOLOGIE D'INTERVENTO

Il programma in questione, impostato con un approccio del tipo *bottom up*, ha richiesto un notevole esercizio di carattere organizzativo sia per le sue evidenti implicazioni istituzionali ed economiche, sia per i rapporti, a volte piuttosto complessi, con le situazioni che si riscontrano sul terreno.

La struttura organizzativa del progetto, PSU (Project Support Unit) a livello centrale e PMU (Project Management Unit) a livello provinciale, è ormai consolidata, così come il ruolo dei FPs. La realizzazione dei singoli interventi è svolta, fin dove possibile, dalla stessa popolazione beneficiaria che ha tutto l'interesse ad ottimizzare il lavoro, facendo ricorso alle società specializzate solo nei casi in cui è necessario un apporto tecnologico (ad esempio scavo di pozzi, costruzioni di ponti o briglie) non disponibile all'interno della comunità locale.

I dati relativi all'andamento del progetto verranno pubblicati sul sito del programma NSP e il governo italiano godrà della massima visibilità.

5.2 RESPONSABILITÀ E MODALITÀ D'ESECUZIONE

Come accennato in precedenza, il Progetto massimizza l'*ownership* afghana, coinvolgendo a tutti i livelli le strutture e la popolazione locale. In particolare:

- MRRD sarà responsabile – attraverso la PSU e le strutture collegate ad essa – della esecuzione del progetto;
- Il MoF sarà responsabile della gestione finanziaria del progetto, mentre l'*auditing* sarà affidato ad un ente terzo selezionato dallo stesso MoF;
- I CDCs saranno responsabili – con il sostegno dei FPs – della selezione degli interventi e della realizzazione degli stessi.
- Il *reporting*, in base all'accordo allegato, sarà effettuato con cadenza quadrimestrale, cui si aggiungeranno i rapporti finanziari certificati che vengono prodotti su base semestrale;
- Da parte della DGCS saranno condotte delle verifiche in occasione delle missioni di monitoraggio della Banca Mondiale.

Il flusso delle operazioni relative all'iter procedurale dell'intero intervento è schematizzato dalla figura 1.

Il funzionamento istituzionale del programma si articola nelle seguenti fasi: approvazione, firma dell'accordo, costituzione di *working groups*, presentazione del piano di lavoro, approvazione del piano di lavoro (*no objection*), avvio delle attività, selezione dei FPs e *reporting*.

5.3 RISORSE E STIMA DEI COSTI

La stima dei costi, suddivisi in EURO e moneta locale equivalente, si è basata sui calcoli effettuati dai vari organismi internazionali (Banca Mondiale, DFID, CIDA, ecc.) nella definizione delle somme da stanziare per i propri finanziamenti e sull'esperienza maturata dall'Ambasciata/UTL nel corso di precedenti iniziative nello stesso settore. Per quanto attiene il presente finanziamento di 20 milioni di EURO, saranno selezionati un certo numero di CDCs dislocati nei Distretti delle Province oggetto dell'intervento in esame. Per quanto riguarda i beneficiari diretti che si intendono raggiungere si fa riferimento al paragrafo 2.6 e 3.5.

In particolare, la struttura del finanziamento sarà articolata come segue:

1	BLOCK GRANTS (EURO)	16.000.000,00	80%
2	CONSULTANCY (EURO)	1.200.000,00	6%
3	TRAINING (EURO)	2.400.000,00	12%
4	OPERATING	400.000,00	2%
	COSTS(EURO)		
	TOTALE (EURO)	20.000.000,00	100%

Le percentuali riportate nell'ultima colonna rispecchiano la ripartizione dei costi riscontrata nel corso degli anni di realizzazione del progetto. Le voci 2 e 3 (Consulenze e Training), riguardano in massima parte il ruolo svolto dai FPs, per i quali è previsto un meccanismo di nulla osta Italiano durante la fase di selezione.

Per quanto attiene i *Block Grants*, considerando che il finanziamento di ciascuna comunità si aggirerà al massimo intorno ai 60.000 USD (equivalenti a 48.000 EURO al cambio attuale di 1,25 USD per EURO), il numero di comunità che beneficeranno del progetto è stimato in 330.

La selezione dei Distretti in cui operare, e quindi delle comunità, avverrà congiuntamente in attuazione delle disposizioni previste nella bozza di accordo.

Nel caso di specie, la congruità dei costi del programma deriva dall'adozione di meccanismi trasparenti e consolidati di selezione dei fornitori (FPs, o società per l'esecuzione delle opere più complesse) che scaturiscono dalla stretta applicazione delle regole di *procurement* della Banca Mondiale, come previsto nella bozza di accordo intergovernativo allegata. Per quanto attiene alla somma globale – alla luce dei dati disponibili – la somma stanziata appare congrua per il raggiungimenti di circa 330 Comunità.

5.4 CRONOGRAMMA

Le attività finanziate dall'Italia nell'ambito del Programma – secondo le indicazioni ricevute dall'RRD – dovrebbero essere completate entro un anno dalla disponibilità del finanziamento.

Per un quadro della tempistica di ciascuna fase relativa al funzionamento istituzionale del programma (cfr. Paragrafo 5.2) si veda il cronogramma seguente:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Steering Committee												
Definizione Piano												
Scelta FPs												
No objection												
Mobilizzazione												
Implementazione												
Monitoraggio (formazione)												
Reporting finanziario												
Reporting												
Auditing												

5.5 IMPEGNI DEL GOVERNO BENEFICIARIO

Gli impegni del Governo beneficiario sono chiariti dalla documentazione allegata all'accordo e sostanzialmente rispetteranno puntualmente quanto già in essere nell'ambito del NSP generale.

In particolare, il ruolo delle strutture governative coinvolte può essere sintetizzato come segue:

- MRRD ha la responsabilità di realizzazione, supervisione e monitoraggio;
- Il MoF ha la responsabilità di gestione finanziaria, rendicontazione ed *auditing*; resta inteso che nel caso si riscontri un *mismanagement* dei fondi la responsabilità ricade sullo stesso MoF.

Inoltre, come specificato nell'accordo bilaterale, l'NSP si impegnerà a garantire la dovuta visibilità all'Italia specificando l'origine dei finanziamenti erogati ai CDCs e fornendo informazioni riguardanti l'andamento dei progetti.

6. FATTORI DI SOSTENIBILITA'

6.1 MISURE POLITICHE DI SOSTEGNO

L'NSP sta ormai arrivando al completamento della sua seconda fase, e sta già organizzandosi per la fase successiva, nel corso della quale è previsto un suo consolidamento strutturale nell'ambito delle strategie politiche del Governo Afgano volte ad una diffusione del processo democratico anche a livello locale. A questo proposito il Governo Afgano ha lanciato l'Afghanistan Social Outreach Programme (ASOP), che persegue appunto questo obiettivo. L'ASOP sarà attuato dall'Independent Department for Local Governance (IDLG), organismo appositamente costituito per assolvere a tale fondamentale compito. Il programma ASOP si pone l'obiettivo di mettere in piedi un meccanismo di local governance a livello distrettuale, sia costituendo le strutture elettive che dovranno assicurare dalla base il governo del territorio e il veicolo di formulazione dei bisogni, sia mettendo in atto le strutture organizzative di supporto ai consigli distrettuali. In tale contesto l'NSP sarà di complemento all'ASOP, in quanto le unità di base da cui si partirà per la costituzione di tale processo saranno proprio i CDCs; essi, in quanto unità di villaggio, saranno il fondamento per la costituzione di tale processo in un ambiente essenzialmente rurale come quello Afgano.

Per tali motivazioni il Governo Afgano ha già costituito un gruppo di lavoro congiunto NSP ASOP, proprio per strutturare i due programmi in modo complementare.

6.2 ASPETTI SOCIOCULTURALI E BENEFICI

Per la sua stessa concezione l'NSP è particolarmente focalizzata sugli aspetti socio culturali che – in una realtà quale quella afgana – sono di cruciale importanza.

La struttura stessa del programma, come risulta dai manuali operativi allegati all'accordo, tiene in massima considerazione gli aspetti culturali che sono alla base della costituzione dei CDCs, la cui elezione deve rispettare una serie di principi di base che sono comuni alla cultura islamica e alla composizione etnica delle singole comunità. Sono poi state introdotte alcune clausole che tendono a valorizzare il ruolo della donna nelle comunità rurali in cui si opera. Tutti i dettagli

sono presenti nell'Operational Manual cui si rimanda. In tale ambito il ruolo dei FPs risulta fondamentale.

6.3 QUADRO ISTITUZIONALE E CAPACITÀ GESTIONALI

Il Progetto in base ai riscontri effettuati ha dimostrato di possedere al suo interno sufficienti capacità gestionali per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Le strutture preposte, in ambito ministeriale, alla gestione dei progetti descritti in questo rapporto, hanno mostrato di possedere sufficienti risorse di personale e mezzi per assolvere ai propri compiti.

In tal senso si fa riferimento al sito di valutazione della Banca Mondiale (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:21166174~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html>).

6.4 TECNOLOGIE APPROPRIATE

Come accennato in precedenza, la maggior parte dei progetti realizzati dai CDCs utilizzerà le tecnologie consuete e ben note alla stessa popolazione, che parteciperà non solo alla realizzazione anche in termini finanziari (contribuendo almeno al 10% del costo totale), ma si occuperà della manutenzione delle stesse opere realizzate.

6.5 ASPETTI AMBIENTALI

Il progetto ha posto particolare attenzione a questi aspetti. Nella selezione dei singoli micro progetti è infatti prevista una verifica della compatibilità ambientale, e nel manuale operativo una apposita sezione che fornisce delle linee guida accettabili per lo standard della Banca Mondiale, cui si rimanda.

6.6 SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Una valutazione economica e finanziaria dell'NSP è stata effettuata dalla Banca Mondiale (Cfr. Technical Annex) dalla quale risulta che gli indici di redditività del programma appaiono più che confortanti: ad esempio è stato calcolato un indice di redditività economica globale (ERR) del 38,2% assumendo che il 30% dei sub progetti possa fallire (dato questo molto conservativo, come risulta dai rapporti di valutazione ex post). La valutazione è stata effettuata includendo (a livello di CDCs) 22 subprogetti.

Sono inoltre state effettuate valutazioni economiche distinte per tipologia di intervento:

- Approvvigionamento idrico per uso potabile: ERR 60,8%
- Strade e Ponti: ERR 26,6%
- Irrigazione: ERR 38,5%

- Energia: ERR 26,3%

Partendo da tale valutazione i dati sono stati estrapolati a livello globale.

Sono state inoltre effettuate analisi di sensitività economica. Nel caso la percentuale di progetti falliti sia incrementata al 50% (a causa dell'insorgenza) l'ERR globale scenderebbe al 27%. Nel caso in cui, invece, la mortalità dei progetti scenda al 15% l'ERR salirebbe al 46%. Si tenga conto che questo dato sembra il più rispondente alla situazione che risulta dai rapporti di monitoraggio.

È stata inoltre effettuata un'analisi costi/efficienza mettendo a confronto gli interventi comunitari (distinti per tipologia) con altre modalità di investimento. Sono state selezionate 5 tipologie di subprogetti che assorbono il 96% dei *Block Grants*, pervenendo a questi interessanti risultati:

Settore	Rapporto costo NSP vs Costo con metodo alternativo (media pesata)	Investimenti NSP (Milioni di USD)	Investimenti con metodi di finanziamentoalternativi (Milioni di USD)
Water & Sanitation	68%	79,4	117,2
Irrigation	73%	67,9	93,5
Education	92%	22,9	24,8
Transport & Infrastr.	57%	85,3	150,4
Power	67%	78,7	116,6
TOTALE	69%	346,6	502,4

In buona sostanza, per realizzare gli stessi interventi, in assenza dell'NSP, sarebbero stati necessari investimenti per 502,6 milioni di USD, con un incremento dei finanziamenti di 155,8 milioni di USD.

Si ritiene quindi che i dati sopra esposti siano soddisfacenti al fine di attestare la validità economica dell'intervento in esame.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

7.1 QUADRO INDICATORI E FONTI DI VERIFICA

Il programma prevede indicatori e processi di monitoraggio già stabiliti (si veda in tal senso l'Annex 1).

Per quanto riguarda il monitoraggio si rimanda al paragrafo 7.2.

7.2 MODALITÀ DI ORGANIZZAZIONE

Il dipartimento di monitoraggio e valutazione di NSP (M&E Department) è responsabile del coordinamento di tutte le attività di verifica sull'andamento del programma, e mantiene i contatti con gli altri attori coinvolti per raccogliere tutti i dati necessari.

Tali dati vengono continuamente aggiornati e messi a disposizione della Banca Mondiale, grazie anche al supporto dello staff provinciale e dei FPs.

Le funzioni chiave del M&E includono l'*Implementation Monitoring* (IM) e il *Post Implementation Monitoring* (PIM). Il primo ha come obiettivo la verifica dell'andamento dei sottoprogetti mentre essi vengono sviluppati e viene eseguito a livello provinciale da personale specializzato (sia donne che uomini, in modo tale da verificare il soddisfacimento dei bisogni dei diversi gruppi all'interno delle comunità). In questo senso, un nuovo strumento, denominato *Community Participatory Monitoring*, sta acquisendo un ruolo sempre più centrale nella fase di verifica dell'andamento del programma. I membri dei CPM partecipano a corsi di formazione che li preparano ad assumere un ruolo di mediazione tra l'amministrazione di NSP e le comunità. Il PIM si propone di valutare la capacità di *governance* dei CDCs e la sostenibilità dei sottoprogetti finanziati. Queste attività vengono svolte da un ufficio specifico che si trova nella sede dell'*head quarter* di NSP.

Per sostenere ulteriormente le due funzioni ed aumentarne l'efficacia, il dipartimento M&E ha di recente iniziato a riflettere sulla definizione di un *online web monitoring* da sviluppare in collaborazione con un'agenzia di consulenza esterna chiamata AIMS.

Un'altra proposta avanzata da DFID, CIDA e BM consiste nell'utilizzare delle NGOs afgane indipendenti nell'area di Kandahar in modo tale che portino avanti le attività di monitoraggio e di valutazione in quelle regioni più difficilmente raggiungibili per ragioni di sicurezza.

8. CONCLUSIONI E PROPOSTE

In conclusione, alla luce dell'esposizione effettuata, e tenendo conto dei buoni risultati raggiunti dal Programma nel corso della sua esecuzione, si ritiene di poter positivamente concludere la valutazione tecnica, per un finanziamento di EURO 20.000.000,00 in favore del National Solidarity Programme; contributo da erogarsi mediante il ricorso all'Articolo 15 del regolamento di esecuzione della legge 49/87. Il programma sarà finanziato previa stipula di un accordo bilaterale con il Governo Afgano e sarà operativo nelle seguenti Province:

PRIMA PRIORITÀ: HERAT, FARAH, BADGHIS

SECONDA PRIORITÀ: BAMYAN, KABUL, LOGAR, WARDAK.

La selezione dei Distretti sui quali operare sarà effettuata congiuntamente con le autorità locali. Nel programma sono previsti e già in atto tutti i meccanismi di *reporting*, monitoraggio e verifica tecnica e finanziaria di cui si avvarrà l'Ambasciata d'Italia a Kabul (Ufficio di Cooperazione allo Sviluppo) per riferire alla Direzione Generale.

Roma,

VISTA

La relazione predisposta dall'esperto sulla validità del progetto in esame, Il Funzionario Preposto all'UTC esprime parere favorevole al finanziamento a dono di EURO 20.000.000,00 relativo al progetto in Afghanistan denominato National Solidarity Programme (Province di Herat, Farah, Badghis, Wardak, Kabul, Bamyán, Logar);

Roma,

ALLEGATI

ALLEGATO 1

Quadro indicatori e fonti di verifica

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
A. Block Grants (BG)							
1	Amount of block grant disbursed in US\$ up to date		Disbursement Form-9	MIS database	Yes	settimanale	BG Section
2	Delays in block grant disbursements as defined by the NSP OM. ⁶	X		MIS database	Yes	Monthly	BG Section
3	# of sub-project proposals financed			MIS database	Yes	Weekly	
4	# of CDCs financed			MIS database	Yes	Weekly	

⁶ This refers to the time between submission of the subproject proposal to the PMUs and the time for the disbursement order to be placed by the BG Section to the DAB HQ.

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
5	Average community BG entitlement in US\$			MIS database	Yes	Weekly	
6	Average delays in transfer of BG funds by DAB HQ to the provincial CDC bank accounts	X		MIS database	Yes	Quarterly	
Economic Activities							
7	Rates of return for the NSP financed community subprojects			Economic impact survey undertaken by the World Bank consultant		In 2008	
B. FP Community Facilitation							
Community Subproject Proposal Preparation & Review							
8	Types ⁷ of sub-project proposals submitted			MIS database	Yes	Quarterly	
9	# of community subproject proposals submitted			MIS database	Yes	Monthly	

⁷ This refers to the different types of subprojects permissible under NSP. (NSP currently has over 75 different subproject types)

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
10	# of subproject proposals approved by PMUs			MIS database	Yes	Monthly	
11	Average time for approval of subproject proposals by the PMUs from the first date of submission (as defined by the NSP OM).	X	PMU Document Handler Checklist ⁸	MIS database	Yes	Monthly	
12	# of subproject proposals sent back for correction to the PMUs by the NSP HQ	X		MIS database	Yes	Monthly	
NSP Financed Community Infrastructure Subprojects							
13	# of infrastructure subprojects completed		Subproject Final Status Report (SFSR)	MIS database	Yes	Monthly	
14	# of safe drinking water points completed ⁹		SFSR	MIS database	Yes	Monthly	
15	Kilometers of village roads constructed/rehabilitated (both secondary and tertiary roads completed)		SFSR	MIS database	Yes	Monthly	

⁸ This is a form used by the PMUs for proposal tracking between PMU and FP office

⁹ This includes deep well, shallow well & hand pump sub-projects.

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
16	# of families benefiting from small scale irrigation subprojects completed		Disbursement form 1	MIS database	Yes	Monthly	
17	# of families benefiting from power subprojects completed		Disbursement form 1	MIS database	Yes	Monthly	
18	Technical quality of infrastructure subprojects	X	TSD checklists/IM/PIM Reporting Form	Provincial engineers & IM/PIM reports (sample base) External technical evaluation		Quarterly / External evaluation in 2008	
19	Benefits of infrastructure subprojects			External technical evaluation		External evaluation in 2008	
FP Performance							
Proposal Preparation							
20	# of subproject proposals sent back from the PMUs to the FPs for correction	X	PMU DH checklist	MIS Database	Yes	Monthly	
FPs Inputs							
21	# of communities allocated per	X	RFPCM Forms	Regional FP Contract Monitor (RFPCM)		Quarterly	

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
	couple ¹⁰ of social organizers			reports			
22	# of communities allocated per engineer/ site supervisor	X	RFPCM Forms	RFPCM reports		Quarterly	
23	# of vacant NSP positions in the province and districts offices of the FPs	X	RFPCM Forms	RFPCM reports		Quarterly	
24	% of qualified engineers in the FP structure		RFPCM Forms	RFPCM reports		Quarterly	
25	# of vehicles allocated per FP district office for NSP use		RFPCM Forms	RFPCM reports		Monthly	
Coverage							
26	# of communities where FPs have temporarily suspended activities	X	RFPCM Forms	FP Reports /RFPCM reports		Monthly	FP Management Department (FPMD)
27	% of communities with CDCs verses total # of communities contracted to the FPs		RFPCM Forms	FP reports /RFPCM reports		Monthly	
Progress of work							

¹⁰ A set of one male and a female.

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
28	# of communities mobilized where CDCs are yet to be established	X		National Status report (NSR)			
29	# of CDCs with no subproject proposal submitted	X		MIS database	Yes	Monthly	Disbursement Form 7
30	# of CDCs with no infrastructure subproject completed	X		MIS database	Yes	Monthly	SFSR
31	# of CDCs that have not utilized their full initial BG entitlement	X		MIS database	Yes	Monthly	Reporting Form 3
NSP Facilitation							
32	# of FP social organizers' visits to the communities	X	IM Reporting Form	IM reports (sample basis)		Quarterly	
33	# of FP engineers' visits to the communities during subproject implementation	X	IM Reporting Form	IM reports (sample basis)		Quarterly	
Environmental & Social Safeguards							
34	# of land acquisition/allocation disputes reported			PMU reports (minutes of CDC meetings on disputes)		Monthly	

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
35	Quality of drinking water provided by NSP financed subprojects		Environment safeguard form	Technical Support Department (TSD) technical assessment		Quarterly	
C. CDCs Capacity Development							
Governance							
36	% of CDCs functioning as defined by the CDC By-Law after complete utilization of the initial BG entitlement		PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)		Quarterly	Evaluation
37	% of community members satisfied with the CDC's performance		IM/PIM reporting Form	IM/PIM reports (sample base)		Quarterly	
38	% of DDPs that include community CDPs ¹¹			External evaluation / Survey by NABDP	Yes	Annually	
39	# of eligible women members elected to the CDC		Disbursement Form 3	FPs reports	Yes	Monthly	MIS Database
40	# of meetings conducted by the CDC members with government		PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	Evaluation

¹¹ District Development Plans (DDPs), These belong to the District Development Assemblies (DDAs) established by the NABDP/ MRRD.

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
	authorities (excluding NSP staff)						
41	# of meetings conducted by the CDC members with other donors		PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	Evaluation
42	# of communities with CDC re-elections conducted following approval of the top-up grant ¹²	X	PIM Reporting Form	PIM reports (sample base/election monitoring survey)	Yes	Quarterly	Evaluation
43	% of communities visited by the FPs after full utilization of initial BG entitlement	X	PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	Evaluation
44	% CDC notice boards being used for social audit purposes		IM reporting form	IM reports (sample bases)		Quarterly	
Community Participation							
45	Minimum 60% of eligible voters took part in the CDC election process		IM Reporting form	IM reporting form (sample base)	Yes	Bi-annual	IM reports (sample bases)
46	% of community members who participated in the CDP preparation process		IM report form (Sample base)	IM reports (sample base) /MIS Database	Yes	Quarterly	

¹² This can be considered for later when top-up grant is available.

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
47	% of families contributing to the implementation of the O&M plans for the subprojects		PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	
48	%of community contribution to the subproject costs			PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	
Capacity Building / Training							
49	# of trainings ¹³ provided to community members including CDC members			NSP Quarterly reports	Yes	Quarterly	RHCDO /RTC/ FPCM/IM /PIM officers
50	# of HCD trainings provided to community members		SFSR	Regional Human Capital Development Officer (HCDO) reports	Yes	Monthly	IM Reports (sample base)
51	Improved skills in various topics	X	Pre/Post training evaluation Form	RHCDO reports	Yes	Quarterly	PIM/IM Reports (sample base)
52	# of community members trained (female and male) ¹⁴		SFSR	Regional Training Coordinator (RTC) reports/	Yes	Monthly	IM Reports (sample base)

¹³ This refers to # of trainings provided to the community member to build their capacities as part of FPs contractual obligation

¹⁴ This includes both CDC trainings and HCD trainings

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
				FPS Quarterly reports/SFSR			
53	# of micro & small enterprises created as a result of HCD trainings		RHCDO Forms / FPS quarterly reports/HCD O&M	RHCDO reports	Yes	Quarterly	IM/PIM Reports (sample base)
54	% of literate women & men increased in the community		Pre/Post training evaluation form	RHCDO reports	Yes	Bi-yearly	Evaluation

D. NSP Management

Communication management

55	% of positive regional and national media coverage			Public Communication Department (PCD) Reports		Quarterly	
56	% of FPS using information provided by NSP/PCD			PCD Reports		Quarterly	
57	% of sampled stakeholders expressing support for NSP			PCD baseline survey		Bi-annually	

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
	activities as a result of NSP-branded information ¹⁵						
58	Types / # of information materials distributed			Public Communications Department (PCD) reports		Quarterly	
Supervision & Management							
59	# of World Bank (WB) supervision missions on NSP	X		World Bank (WB)		Bi-yearly	
60	# of M&E post implementation visits to the communities undertaken	X	PI Reporting Form	M&E database		Quarterly	
61	# of M&E implementation monitoring visits to the communities undertaken	X	IM Reporting Form	M&E database		Quarterly	
62	# of audits on community utilization of block grants undertaken	X		Financial Management reports (FMRs)		Quarterly	
63	# of supervisory ¹⁶ visits to NSP communities/CDCs by persons	X		Regional Quarterly		Quarterly	

¹⁵ Speaks to communication impact: compared with baseline survey of stakeholder awareness, understand, and support of NSP and related activities

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
	other than FP staff			reports			
64	Types/ # of studies completed			NSP annual reports		Annually	
Complaints Handling							
65	# of complains received under each type		Complaint handling summary form	PMU MR & Complaints Handling Unit (CHU) reports	Yes	Monthly	
66	Sources of complaints		Complaint handling summary form	PMU MR & CHU reports	Yes	Monthly	
67	# of complaints investigated/ addressed	X	Complaint handling forms	PMU MR & CHU reports	Yes	Monthly	
RRD Performance							
68	# of NSP communities comprising less then one village	X		PIM reports (sample bases)		Annually	
69	# of communities affected by delays in signing NSP-related documents by RRD offices	X		PMU MR		Monthly	

¹⁶ This refers to # of supervisory visits conducted by NSP HQ and regional level staff.

No	Indicatori	Indicatori di Performance	FORM No. NSP II	Fonte	Inserito nel Management Information System	Frequenza reporting	Validazione
General NSP							
70	# of failed subprojects as defined by the NSP OM	X	SFSR	MIS database	Yes	Monthly	Evaluation on failed sub-projects
71	# of changed subprojects as defined by the NSP OM	X	SFSR	MIS database	Yes	Monthly	
72	% of community subproject O&M plans implemented		PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	TSD
73	# of non-NSP financed projects implemented by NSP CDCs	X	PIM Reporting Form	PIM reports (sample base)	Yes	Quarterly	

Note:

IM = Implementation Monitoring (undertaken by the NSP M&E Dept)

PIM = Post Implementation Monitoring (undertaken by the NSP M&E Dept)

MIS = Management Information System

ALLEGATO 2

Cartina delle zone d'intervento

Nella figura sottostante viene presentata una carta schematica dell'Afghanistan con indicazione del grado di attuazione del NSP nelle varie Province.

