VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA "IL TRENTINO IN MOZAMBICO"

Programma Implementato dal Consorzio Associazioni con il Mozambico e Finanziato dalla Provincia Autonoma di Trento

Per Consorzio Associazioni con il Mozambico (CAM)

Fondazione punto.sud

Sede operativa:
Via Angera, 3 – 20125 Milano
tel. +39.02.67574344/45/33
fax +39.02.70036540

e-mail: puntosud@puntosud.org
www.puntosud.org

Agosto 2016

Caia, Mozambico

Indice

Introduzione 5

1.1. Termini di riferimento 5
1.2. Struttura del documento 6
1.3 Acronimi 8

2. Metodologia applicata 9

2.1. Premessa 9
2.2. Il tema della *Good Governance* e della decentralizzazione 9
2.3 Nascita del programma "Trentino in Mozambico" 14
2.4. Limiti della valutazione 15
2.5. Metodo di ricerca adottato 15

3. Evidenze Empiriche 17

Settore Socio-Educativo-Sanitario
3.1. Le Escolinhas 17
3.2. Programma di Prevenzione della Salute – PPS 25
3.3. Cuidados domiciliarios 36

Settore Pianificazione e Gestione del Territorio
3.4 Il Piano Urbanistico di Caia (PUC) e il Piano di Ordinamento Territoriale di Caia (POTC) 45
3.5 Progetto Acqua 55

Settore Economico - Rurale
3.6 Il CDAC 63
3.7 Progetto Microcredito 76

4. Conclusioni 86

4.1. Comparazione tra settori 86
4.2. Costruzione di consenso e coordinamento CAM a Caia 89
4.3. Il ruolo della PAT 90
4.4. Il modello 91
4.5. Conclusioni 94
4.6. Raccomandazioni 98

5. Allegati

5.1 Lista nomi persone incontrate
5.2 Strumenti per la raccolta dati
5.3 Mappa

Introduzione

1.1. Termini di riferimento

A quindici anni dall'avvio del programma di cooperazione decentrata e comunitaria "Il Trentino in Mozambico", il Consorzio Associazioni con il Mozambico (CAM) e la Provincia Autonoma di Trento (PAT) intendono valutare i principali risultati e gli impatti importanti e determinanti per lo sviluppo del Distretto di Caia. Notevole l'impegno finanziario durante questi anni dei diversi attori coinvolti: il costo complessivo fino al 31/12/2015 risulta essere di 9.075,407,03 € (includendo il coordinamento di Trento pari al 11.8% del totale), dei quali 6,429,649,00 € (70.8%) a carico della PAT.

Vila de Caia ha registrato, in questi ultimi anni, una successione di eventi che hanno modificato radicalmente l'attenzione posta su questo distretto dalle istituzioni pubbliche locali e dai diversi attori internazionali. Oggi Caia si presenta come un distretto al centro di molteplici interessi di collaborazione e di investimento che hanno determinato una forte accelerazione ai processi di cambiamento, dei quali il programma menzionato è stato un importante precursore.

Molti sono stati infatti gli interventi posti in atto dal CAM/PAT a partire dal 2001; alcuni di essi sono giunti al loro termine naturale, mentre per alcuni altri si è provveduto ad una loro riprogrammazione in funzione di nuove e mutate esigenze. In generale gli interventi realizzati hanno trovato una loro naturale collocazione in diversi settori (micocredito, sanità, pianificazione territoriale, sviluppo agricolo, educazione, ecc.); per ognuno di essi è possibile rintracciare o ricostruire ipotesi di lavoro ed obiettivi/risultati, mentre sembra più difficile reperire informazioni sul quadro d'insieme e sull'interazione/contributo di questi diversi settori allo sviluppo locale.

Seppur modificatisi durante i 15 anni d'intervento, gli obiettivi previsti per i diversi settori sono stati sintetizzati come segue:

- Educativo: Migliorare il livello di educazione e alfabetizzazione della popolazione di Caia, facilitando l'inclusione delle fasce vulnerabili della comunità e la promozione dei diritti dell'infanzia;
- Salute; Migliorare le condizioni di salute, facilitare la diffusione di modelli culturali e comportamentali preventivi dell'HIV/AIDS e promuovere il diritto alla cura dei malati del distretto di Caia;
- Sviluppo rurale; Migliorare la qualità della vita e la gestione delle risorse ambientali contribuendo allo sviluppo agricolo dell'area secondo le vocazioni territoriali;
- Coordinamento e pianificazione: Ridurre i fattori di rischio derivanti dalla gestione delle trasformazioni del territorio, promuovere lo sviluppo locale in modo regolato e coordinato e migliorare le condizioni di vita della popolazione di Caia, attraverso l'implementazione di servizi di base (acqua e sanitarion).
- Microcredito: Facilitare l'accesso al credito quale precondizione per lo sviluppo di una economia locale;
- Radio comunitaria: Rafforzare i processi di partecipazione comunitaria, promuovendo la cultura locale, i diritti di cittadinanza e creando uno spazio di dibattito comunitario;
- Mozambico in Trentino: Promuovere la cooperazione decentrata, attraverso la nascita di una rete di attori dei due territori e la contaminazione reciproca tra comunità del Trentino e del Mozambico

Il programma il Trentino in Mozambico si caratterizza per lo stimolo al rafforzamento dei processi di auto sviluppo democratico nella comunità e per la collaborazione tra società civile/organizzazioni di comunità e l'amministrazione pubblica. Nei diversi settori di intervento la priorità comune è stata quella di rafforzare le competenze locali, sia in termini di programmazione strategica che di gestione dei diversi soggetti chiamati a promuovere lo sviluppo locale. La strategia che lega infatti i diversi ambiti di intervento può essere ritrovata nell'obiettivo di rafforzamento dei processi partecipativi di pianificazione/gestione degli interventi di sviluppo del distretto. Vengono infatti sviluppate attività per rafforzare le capacità operative dei gruppi e delle associazioni locali, quali strumenti principali di partecipazione comunitaria, e si lavora inoltre con le direzioni distrettuali per favorire il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle istituzioni locali nella pianificazione e gestione di iniziative di cooperazione e sviluppo locale. La finalità generale di questi interventi può essere quindi riassunta nel perseguimento di una migliore perequazione delle ricchezze, ovvero di maggiore equità e maggiore accesso alle risorse da parte di chi era escluso (benefici) ed in termini più specifici (strategia) nel rafforzamento dei soggetti istituzionali e nell'incremento delle capacità si proposizione, elaborazione e gestione di processi di sviluppo locali.

In questo quadro di lavoro, multisettoriale e multilivello, la prospettiva di analisi da impiegare nell'esercizio valutativo del programma di cooperazione con Caia deve quindi, da un lato leggere gli effetti degli interventi sulla popolazione locale, e dall'altro analizzare il contributo che il programma ha assicurato alla capacità dei diversi attori di continuare a produrre i risultati generati in forma autonoma (ownership di processo). In questo senso è importante rilevare, ad esempio, quali norme sono cambiate, verificare se e in che modo le istituzioni /servizi impiegano procedure diverse per migliorare l'accesso o ancora se le organizzazioni locali sono parte di questi processi.

Per dare pieno sostegno a quest'ipotesi valutativa è necessario identificare:

- i ***benefici/ritorni*** acquisiti dai beneficiari degli interventi; questi possono essere qualificati in termini di soddisfazione dei beneficiari, di capabilities acquisite, di accesso alle risorse e di item/istallazioni ricevute, sia in termini quantitativi che qualitativi;
- ***i diritti,*** ovvero politiche elaborate/implementate e le normative negoziate che assegnano un nuovo assetto di redistribuzione /accesso delle risorse locali (cambiamenti di norme);
- ***doveri come responsabilità*** dei servivi di essere efficienti, competenti e trasparenti (al servizio di.., cambiamenti di pratiche e procedure);
- ***relazioni,*** ovvero il consolidamento e il riconoscimento dei soggetti sociali nei diversi tavoli di decisione (cambiamenti di responsabilità/potere).

L'esercizio valutativo deve, in ultima, istanza restituire un quadro del processo di cambiamento della realtà sociale, economica e istituzionale di Caia, mettendo in evidenza,

- l'acquisizione di leadershiep e di competenze di governance da parte degli attori istituzionali e comunitari;
- i limiti e le condizioni che hanno facilitato/impossibilitato il successo degli interventi;
- le caratteristiche del modello d'intervento impiegato e il suo eventuale impiego in altri contesti.

1.2. La struttura del documento

Il documento si presenta suddiviso in 4 capitoli e gli allegati; tralasciando il primo (Introduzione) e gli allegati, i restanti 3 capitoli riprendono la struttura delle ipotesi di lavoro. In particolare vengono presentati:

- un approfondimento delle principali linee teoriche al quale il programma il Trentino in Mozambico viene ricondotto;
- la verifica delle evidenze empiriche attraverso i dati raccolti a Caia;
- infine una comparazione fra i settori analizzati/valutati per individuare eventuali elementi ricorrenti o meta-esplicativi, utili a identificare un modello di intervento del CAM e della PAT a Caia.

Nel secondo capitolo viene realizzata un'analisi dei principali contributi della cooperazione decentrata ai temi del decentramento e della governance locale. Il Mozambico non si è dato, per il momento, la tanto attesa legge sul decentramento con il quale molte competenze sarebbero passate ai livelli locali. Tuttavia le amministrazioni Distrettuali si trovano a dover implementare attività e gestire servizi in diversi settori. Seppur in assenza di tale disposizione normativa, le amministrazioni devono comunque pianificare e gestire servizi, sia direttamente che attraverso terzi, avviando forme di gestione (governance) decentrata dei servizi locali che rappresentano lo strumento principale per la lotta alla povertà e per l'inclusione sociale.

L'obiettivo di questo capitolo, quindi, è quello di conoscere lo stato dell'arte delle valutazioni realizzate in questi ambiti, verificare la congruenza dell'esperienza del CAM con alcuni dei concetti presentati e infine trovare delle ipotesi di lavoro che possano essere applicate all'esperienza di Caia. Come verrà illustrato i temi della governance e del decentramento locale, cari alla cooperazione decentrata, si sovrappongono laddove le amministrazioni locali sono chiamate a gestire i servizi, anche in situazioni di scarsa autonomia finanziaria. È in quest'area che verranno concentrati gli sforzi per trovare un sistema di indicatori utili a mappare il contributo del CAM al processo di decentramento e di governance locale. La nota metodologica a fine capitolo presenterà sommariamente il metodo impiegato per la raccolta ed elaborazione dei dati.

Nel terzo capitolo verranno analizzate le evidenze empiriche riconducibili al programma di Caia. La struttura del capitolo è ricorrente per ogni settore e presenta dapprima i principali outcome e quindi le considerazioni conclusive e le raccomandazioni. Più in dettaglio, in questo capito si presentano:

- alcuni elementi di rilevanza settoriale *(background)* al fine di facilitare al lettore che non conosce il programma, quali sono le problematiche settoriali nazionali e locali che giustificano l'intervento;

- i principali benefici che la popolazione target ha ricevuto *(benefici diretti)* e se rilevante, anche per i beneficiari indiretti;
- *l'efficacia dei servizi* avviati e/o rafforzati attraverso l'azione del CAM e, nei settori ove è possibile, un'analisi di *efficienza del servizio* stesso;
- *Le organizzazioni comunitarie*, nelle loro diverse forme e funzioni, cercando di mapparle in relazione alla loro mission, struttura organizzativa e capacità di advocacy al fine di capire il loro processo di sviluppo e di crescita nei rapporti con l'amministrazione locale;
- Istituzioni locali e policy, dove vengono analizzati i cambiamenti riscontrati nelle priorità, nelle pratiche di programmazione e nelle procedure di lavoro dei servizi distrettuali.
- Le *conclusioni* relative all'avanzamento di governance settoriale da parte degli stakeholder coinvolti nell'intervento;
- Le *raccomandazioni* finalizzate ad un rafforzamento e consolidamento dei processi alla base della good governace settoriale;
- La *sintesi* delle informazioni per settore, riunendo gli elementi nei criteri di qualità DAC (rilevanza, efficienza, efficacia, sostenibilità). In questo paragrafo viene altresì rappresentato graficamente il livello di presenza/assenza degli elementi di governance selezionati in modo da avere una percezione rapida dei risultati raggiunti in ogni settore relativamente alle 4 componenti indicate (benefici, efficacia dei servizi, organizzazione di comunità e istituzioni e policy locali).

Nel quarto capito viene infine presentata una comparazione dei risultati raggiunti fra i settori, al fine di evidenziare le analogie/differenze di performance. Da questa analisi comparativa si intende fare emergere il modello che ha caratterizzato l'intervento e le eventuali condizioni favorenti/limitanti la performance, sia interne che esterne agli interventi gestiti dal CAM. Fra i fattori esterni verrà posta attenzione sul ruolo della *volontà politica* nel garantire il supporto necessario agli interventi, sia dell'amministrazione di Caia sia del CAM. Le conclusioni e le raccomandazioni presentate in questo capitolo hanno quindi una valenza generale e riguardano il programma nel suo complesso e possono essere utili sia al CAM che alla PAT, laddove intendano considerare l'adeguatezza degli strumenti di finanziamento adottati al fine di aprire nuovi programmi di cooperazione decentrata, proseguire quelli attuali o ancora considerare in quali contesti l'esperienza di cooperazione decentrata, cosi come concepita per Caia, possa essere replicata.

Nell'ultimo capitolo vengono infine presentati gli strumenti impiegati, le mappe, le persone incontrate ed intervistate.

1.3. Acronimi

CAM	Consorzio Associazioni con il Mozambico
CDAC	Centro de Desenvolvimiento Agro-pecuario de Caia
EPAM	Escolha Professional Agraria de Murraça
MBC	Micro Banco de Caia
PAT	Provincia autonoma di Trento
SDAE	Servicio Distrital da Actividades Economicas
SDEJT	Servicio Distrital de Educacion, Joventud e Tecnologia
SDSMAS	Servicio Distrital da Saude, Mulheres e Açao Social
SPDI	Servicio Distrital de Planificacao e Infrastructuras

2. Metodologia applicata

2.1. Premessa

Nel corso degli ultimi due decenni, le agenzie di cooperazione internazionale hanno progettato, finanziato e realizzato interventi volti a promuovere il buon governo (*good governace*) nei paesi beneficiari. Mentre i risultati relativi al supporto alla *governance* a livello macro non sono nel complesso molto positivi, i risultati a livello micro rimangono in gran parte poco chiari a causa di una mancanza di valutazioni. Questo esercizio valutativo si propone di lavorare in questa direzione attraverso un approfondimento sistematico dell'intervento multisettoriale realizzato in Mozambico, nel Distretto di Caia, dal Consorzio Associazioni con il Mozambico (CAM) con il supporto della Provincia Autonoma di Trento (PAT).

A tal fine si è cercato di sviluppare il lavoro a partire da una domanda centrale: "Fino a che punto e in che misura i diversi interventi, attuati tra il 2001 e il 2015 (e più approfonditamente tra il 2007 e il 2015), hanno contribuito a migliorare la *governance* del distretto di Caia?".

Al fine di rispondere a questa domanda si è lavorato in tre fasi.

I. In primo luogo si è ritenuto opportuno svolgere una revisione del materiale disponibile sulla *good governance* dalla cui lettura sono infatti emersi alcuni elementi importanti per la progettazione dell'analisi valutativa. In particolare, questo lavoro ha permesso di identificare quattro condizioni favorevoli alla realizzazione di interventi di sostegno alla *governance* dei territori:
   - La sufficiente capacità organizzativa dei partner locali;
   - La presenza di volontà politica;
   - Un programma sensibile al contesto dell'intervento; e
   - Una prospettiva di lungo termine.

II. In secondo luogo, i risultati dei 5 settori selezionati (e 7 interventi) sono stati sistematicamente valutati sulla base delle informazioni esistenti, della documentazione di progetto e delle valutazioni/monitoraggi effettuati.

III. In terzo luogo, è stata condotta un'analisi qualitativa comparativa tra i diversi settori al fine di testare le ipotesi e identificare le condizioni, o combinazione di condizioni, che spiegassero i risultati raggiunti. Le variabili di outcome e di condizione sono state analizzate sulla base di:
   - Documenti di progetto;
   - Interviste semi-strutturate condotte durante il lavoro sul campo a novembre /dicembre 2015 e
   - Dati sui servizi implementati raccolti in loco.

In estrema sintesi si può anticipare che l'esercizio valutativo ha evidenziato quanto segue.

1) Mentre i risultati degli interventi sembrano essere relativamente efficaci a livello di servizi, i risultati a livello di *policies* sono piuttosto variegati e quelli a livello di impatto rimangono in gran parte poco chiari;
2) Delle condizioni su indicate, la volontà politica si è rivelata non "strettamente" necessaria per una buona performance a livello di outcome (servizi);
3) Due condizioni, infine, sono state rilevate come "sufficienti" al fine di assicurare una buona performance complessiva degli interventi:
   - La presenza di volontà politica combinata con la capacità organizzativa; e
   - La presenza di una sensibilità al contesto (adattamento del piano al contesto) insieme alla presenza di una prospettiva a lungo termine e alla capacità organizzativa.

2.2. Il tema della *Good Governance* e della decentralizzazione

Analizzando la documentazione prodotta, durante la fase di avvio del programma, non si riscontrano menzioni specifiche alla *governance*, quale elemento strategico, mentre si fa ampio riferimento ai processi di decentralizzazione, quale strumento per rispondere ad una necessità d'integrazione e di coesione sociale e politica a livello locale. Solo in documenti più recenti del CAM e in alcune conversazioni con testimoni chiave, il concetto di *governance* dei territori appare come una chiave di lettura utilizzata al fine di illustrare il quadro complessivo dell'intervento nel distretto di Caia.

Non essendo data una definizione specifica del concetto di *governance* e di decentralizzazione, si è ricorsi ad una ricostruzione del significato di questo termine a partire dalle definizioni impiegate dalle agenzie di cooperazione[2], che può brevemente essere esposta come segue.

Assemblando varie accezioni di *governance*, questa può essere definita come ***il processo mediante il quale una comunità prende decisioni importanti che la riguardano***. Essa comprende i meccanismi, i processi, le relazioni e le istituzioni attraverso i quali i cittadini e i gruppi articolano i loro interessi, esercitano i loro diritti e doveri, e mediano le loro differenze. La *governance* (nel caso del progetto in oggetto) riguarda quindi la capacità delle autorità pubbliche di servire i cittadini e gli altri soggetti, così come il modo in cui vengono svolte le funzioni e gestite le risorse pubbliche ed esercitati i poteri. La *governance* è "buona" (*good governance*) quando assegna e gestisce efficacemente le risorse per rispondere ai problemi collettivi, in altre parole, quando una autorità pubblica fornisce in modo efficiente i beni pubblici necessari ai suoi cittadini.

Non è un caso che la maggior parte delle valutazioni di *governance* tendano a concentrarsi su tre principi guida, l'efficienza, la trasparenza e la partecipazione. Concetti che possono essere sviluppati come segue:

- L'efficienza deve essere intesa come la capacità di un governo di leggere i bisogni della popolazione target, riguarda quindi il governo delle priorità e dei servizi da corrispondere alle esigenze dei cittadini;
- La trasparenza misura la disponibilità e la chiarezza delle informazioni fornite al pubblico sulle attività di governo. I governi non solo devono produrre le informazioni, ma devono garantire anche l'accesso a queste informazioni con l'obiettivo di aumentare la partecipazione dei cittadini. La mancanza di trasparenza crea opportunità per corruzione del governo e riduce l'efficienza del settore pubblico. Assieme al concetto di trasparenza va poi considerato il concetto di "assunzione di responsabilità", intesa come adempimento dei propri impegni per garantire le prestazioni del settore pubblico (*ownership* e responsabilità);
- La partecipazione, infine, è un elemento essenziale per una società civile impegnata. Il settore pubblico può promuovere politiche che favoriscono la presenza delle organizzazioni sociali "competenti" nel processo decisionale e nella programmazione. La partecipazione richiede quindi capacità e competenze da parte dei soggetti interessati.

Sempre seguendo questo ragionamento, Il buon governo significa:

- Creazione e attuazione di una visione per il territorio, che includa gli obiettivi dell'Amministrazione e le priorità della comunità (*leadership*);
- Membri e funzionari che lavorano insieme per raggiungere un comune scopo con funzioni e ruoli ben definiti (coordinamento e integrazione);
- Prendere decisioni informate e trasparenti, soggette al controllo e gestione del rischio (trasparenza e *accountability*);
- Sviluppare le capacità dei membri e funzionari per avere servizi più efficaci/efficienti.;
- Impegnarsi con la popolazione locale e gli altri soggetti interessati al fine di garantire responsabilità pubblica. Mettendo quindi insieme i rappresentanti chiave della comunità, gruppi religiosi e altri al fine di incoraggiare il dibattito su questioni comuni, trovare soluzioni e favorire l'integrazione e la convergenza su valori condivisi (responsabilità e partecipazione).

Un ulteriore avvicinamento all'analisi della *governance* locale lo offre il tema della decentralizzazione. La *governance* assume un ruolo fondamentale a livello locale quando si lega al processo di decentramento amministrativo. La gestione decentralizzata richiede un equilibrio sistematico e armonioso derivante dal bilanciamento del potere e delle responsabilità tra diversi attori pubblici e privati, governativi e non governativi, garantendo i propri compiti con meccanismi di partecipazione[3]. Con questa modalità lavoro, *governance* e decentramento producono maggiori e migliori risultati, in quanto viene aumentata la responsabilità e la capacità di risposta del governo e viene incoraggiata la partecipazione dei cittadini per monitorare i servizi erogati.

[2] Esistono molte definizioni di *governance* in letteratura, ma è possibile isolare tre principali tipi di *governance*, [Nzongola-Ntalaja 2003]: a. *governance* politica o pubblica; si riferisce al processo mediante il quale una società organizza i suoi impegni, priorità e programmi e li gestisce. b. la *governance* economica, riferita agli attori privati, riguarda le politiche, i processi o meccanismi organizzativi che sono necessari per produrre e distribuire beni e servizi. c. la *governance* sociale, la cui autorità è la società civile, compresi i cittadini e le organizzazioni non-profit, e si riferisce ad un sistema di valori e credenze che sono necessari per orientare i comportamenti sociali e le decisioni pubbliche da adottare.

[3] Per poter svolgere questo compito è necessario che le autorità locali dispongano delle funzioni e delle competenze che riguardano il loro territorio. Se infatti il decentramento politico è il processo per fornire ai cittadini o ai loro rappresentanti più potere nel processo decisionale pubblico, dando loro voce e facilitare responsabilità a diversi livelli di governo, il decentramento amministrativo riguarda la redistribuzione delle funzioni e delle responsabilità per la gestione di servizi pubblici tra i diversi livelli di governo. Tre forme di decentramento amministrativo possono essere distinte che riflettono i diversi livelli di autorità lungo un continuo assegnato ai livelli subnazionali di governo; devolution, delega e decentramento (Brennan e Buchanan, 1980;. Oxhorn et al, 2004). La deconcentrazione è la forma più superficiale di decentramento e comporta il trasferimento di funzioni di gestione previste da un decreto amministrativo ai diversi livelli di autorità giurisdizionale del governo. A quest'ultima faremo riferimento in questo lavoro valutativo.

La *governance* locale migliora altresì la fornitura di servizi pubblici in termini di qualità, costo-efficacia e l'equità di accesso, condizioni che portano ad accrescere la fiducia nei confronti dell'amministrazione. Più precisamente, i miglioramenti nella fornitura di servizi pubblici possono essere considerati come un risultato di:

- Una maggiore 'efficienza allocativa', ovvero i servizi pubblici rispondono più adeguatamente ai bisogni e alle preferenze locali; e
- Un aumento 'efficienza produttiva', che comprende una maggiore responsabilità, un minor numero di livelli burocratici e una migliore conoscenza dei costi da sostenere.

In generale, una migliore *governance* locale nella fornitura di servizi pubblici viene pertanto assunta quale strategia per una politica di riduzione della povertà. In questa direzione il sostegno dei donatori al decentramento nei paesi in via di sviluppo può assumere diverse forme:

- Sostegno alla riforma delle politiche e di sviluppo quadro giuridico per aumentare l'autonomia dei governi locali rispetto alle loro competenze, delle risorse e responsabilità (quantità di decentramento); e
- Attività del progetto o del programma finalizzate a migliorare la reattività, la competenza e la responsabilità dei governi locali verso i loro cittadini (qualità del decentramento).

Nel primo caso, il decentramento è considerato come un risultato del supporto fornito dai donatori alla riforma del sistema politico, mentre nel secondo caso (più attinente al tipo d'intervento attuato dal CAM) il risultato del supporto esterno al decentramento è considerato la migliore *governance* per lo sviluppo locale (qualità del decentramento).

Quest'ultima modalità di supporto alla qualità del decentramento/*governance* può essere scomposta in:

- La creazione di capacità di gestione a livello di governo locale (performance dei servizi e pianificazione strategica);
- Interventi con la cittadinanza / *empowerment* della comunità (partecipazione di stakeholder locali);
- Sostegno ai meccanismi fiscali a livello locale;
- Sostegno all'investimento/ricerca fondi per lo sviluppo infrastrutture locali.

Caratteristiche che a loro volta possono essere meglio sviluppate considerando i target, i processi e la tipologia di interventi, come sintetizzato nella tabella che segue.

Tabella n. 01

Qualità del decentramento	Target e processi	Tipo di interventi
Capacity building	Servizi pubblici o servizi di utilità pubblica - acquisizione competenze gestionali	Formazione, assistenza tecnica, fornitura di strumenti di management, rafforzamento network, trasferimento di esperienze e know how
Empowerment community	*Stakeholder* locali, ONG locali - partecipazione ai processi decisionali	Creazione di forum, associazioni e spazi di partecipazione attiva della comunità ai servizi, formazione, sensibilizzazione, pianificazione operativa e finanziaria
Costituzione di sistemi fiscali locali	Amministratori economici dei servizi pubblici- controllo e recupero dei costi	Fornitura di software di analisi dei costi, sistema informativi e di gestione, formazione ed assistenza tecnica, trasferimento di esperienze e know how
Fondi per gli investimenti locali	Amministrazioni locali, ONG, comunità -	Supporto e compartecipazione ad investimenti locali, fondi di investimento per infrastrutture, monitoraggio e follow *up* investimenti realizzati

Fonte: Dickovick (2013) e OECD-DAC (2004)

Volendo quindi applicare i 4 criteri indicati all'esperienza (attività implementate) del CAM si ottiene le seguente tabella (02), utile a individuare quali sono i settori d'intervento maggiormente riconducibili ad una strategia di decentramento/governance.

Tabella n. 02

Qualità della *governance*/settori intervento (non esaustivo)	Creazione capacità di gestione	Rafforzamento di soggetti comunitari	Sostegno a meccanismi fiscali / partecipazione ai costi di gestione	Fondi per investimenti locali
Socio Educativo Sanitario				
Escolinhas	X	X	X	X
PPS	X			
Cuidados domiciliarios	X	X		
Ospedale	X			X
Radio Comunitaria	X	X		X
Scuola professionale				X
Pianificazione				
Piano	X		X	
Acqua	X	X	X	X
Infrastrutture sanitarie	X			X
Attività Economiche				
CDAC	X	X		X
Micro Banco Caia	X	X	X	X
Microcredito Caia	X	X	X	X
Infrastrutture economiche	X			X

Le evidenze empiriche a fondamento di tale scelta sono state riscontrate nell'analisi delle attività poste in essere nei diversi settori di intervento, che includono azioni di:

- Rafforzamento delle capacità operative e gestionale dei servizi;
- Assistenza tecnica qualificata;
- Promozione della partecipazione attraverso l'inclusione e responsabilizzazione dei cittadini;
- Riconoscimento, rafforzamento e coinvolgimento degli stakeholder comunitari;
- Adozione di nuove forme di partecipazione pubblico/privato;
- Investimenti in infrastrutture e gestione di servizi;
- *Network* nazionali e internazionali:
- Coinvolgimento delle autorità politiche locali ed italiane.

Ritornando alla tabella 02, trascurando il sostegno al rafforzamento dei meccanismi fiscali, tema sul quale il CAM non si è cimentato in modo specifico, le atre 3 dimensioni sono assai presenti negli interventi realizzati a Caia. Quindi, seppur in assenza della legge sul decentramento amministrativo in Mozambico, legge che avrebbe fornito un quadro giuridico più chiaro e definito all'intervento del CAM, possiamo comunque collocare l'esperienza progettuale nell'alveo degli interventi volti a migliorare la "qualità della *governance*" dell'amministrazione di Caia. In questa prospettiva di analisi possiamo quindi ricondurre gli interventi svolti a Caia ad un esercizio valutativo che analizzi:

- La performance dei servizi;
- La partecipazione delle organizzazioni comunitarie al processo decisionale e gestionale dei servizi implementati;
- Il rafforzamento di strategie/*policies* istituzionali settoriali di riduzione della povertà;
- L'efficacia delle *policies*/servizi in termini di risultati sulla qualità di vita dei cittadini.

Per completare infine questo quadro di analisi, è utile osservare che alcuni soggetti intervistati (*stakeholder* del programma) hanno menzionato alcuni fattori esterni che potrebbero avere avuto un peso importante per il successo/insuccesso degli interventi a Caia e quindi sulla *governance*. In particolare:

- La volontà politica, intesa come disponibilità ed interesse delle autorità sia trentine che mozambicane (distrettuali e provinciali) ad assumerne la *ownership* degli interventi. Presenze istituzionali più/meno attive durante il trascorso del progetto hanno dimostrato delle correlazioni importanti con gli esiti di alcune iniziative;
- Una strategia di intervento non particolarmente rigida, che prevedeva l'adattamento delle modalità di intervento e dei risultati a seconda delle contingenze specifiche che mano a mano si presentavano a

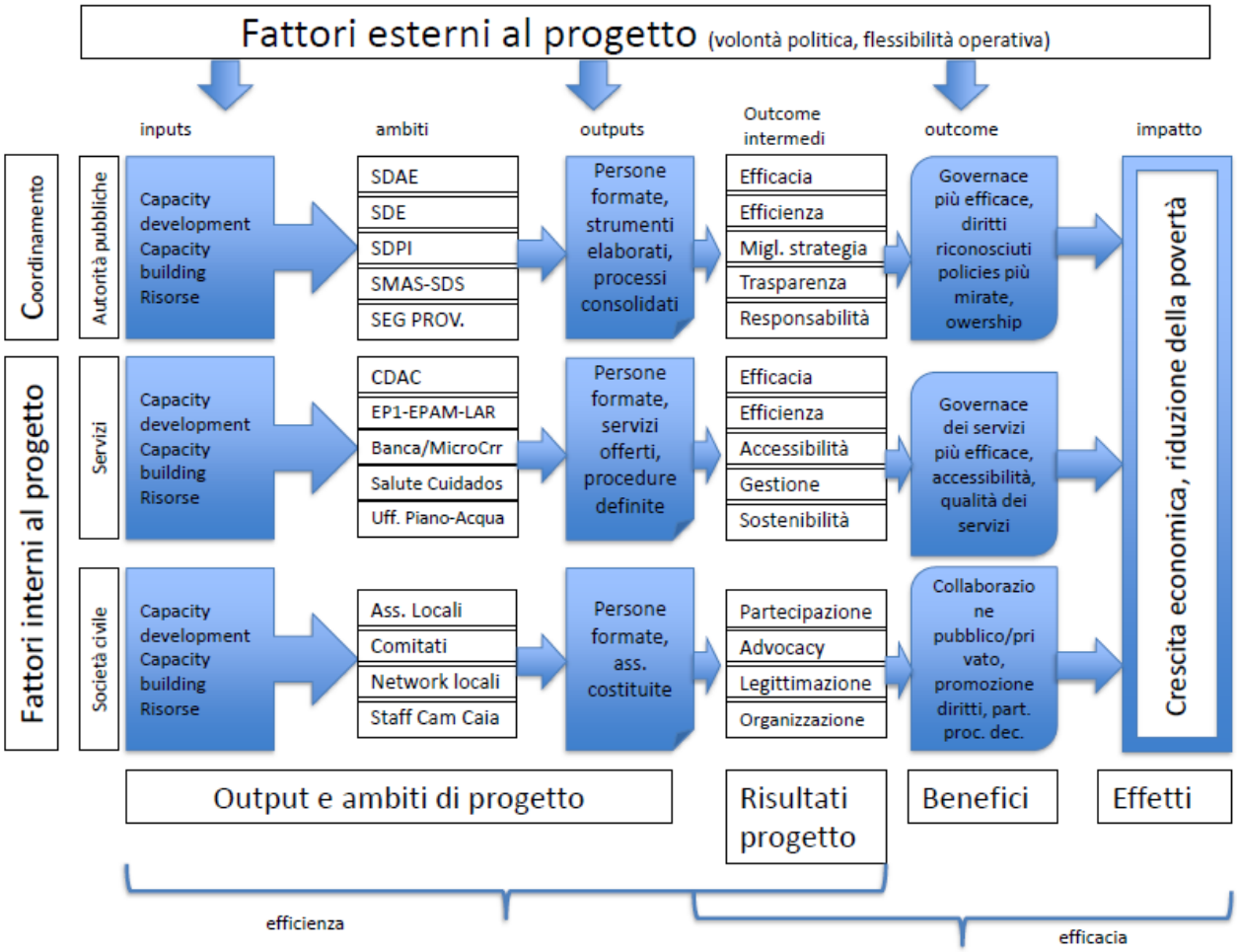
Caia. Il CAM, d'accordo con la PAT, ha infatti usufruito di tale possibilità in fase di implementazione, impiegando la flessibilità sia rispetto alle azioni, sia ai risultati, sia alle linee budgetarie;

- Una strategia a lungo termine che ha dato spazio alla creazione delle condizioni minime per l'assunzione delle responsabilità gestionali degli interventi realizzati. Il programma è nato infatti con una prospettiva che teneva conto di un accompagnamento di medio/lungo termine.

Questi tre elementi verranno analizzati al termine dell'analisi di governance, quali fattori esterni che possono aver dato un contributo al successo delle iniziative.

In sintesi gli elementi e le condizioni che rappresentano le componenti principali dell'intervento del CAM a Caia possono essere riassunti nello schema sottostante:

Schema n. 01



L'impianto complessivo, come rappresentato nello schema 01, riprende le ipotesi che sono state considerate nel presente lavoro di valutazione, le quali riguardano in ultima istanza:

- I risultati di *governance* raggiunti nei settori d'intervento;
- Il contributo del supporto politico come fattore di esito;
- L'importanza di una metodologia di lavoro flessibile da parte della PAT e del CAM.

Concludendo, il presente lavoro intende verificare se si è prodotto un cambiamento in merito ai seguenti punti:

1. Il rafforzamento delle capacità organizzative (sia competenze individuali che procedurali) dei *partner* (servizi distrettuali e/o associazioni comunitarie) ha influito positivamente sull'efficacia dell'azione di *governance* locale.
2. La presenza di una chiara volontà politica locale (sia a livello distrettuale che provinciale) ha contribuito positivamente all'efficacia degli interventi. Laddove i diversi livelli di autorità italiani e

mozambicani hanno trovato un forte intesa politica sono stati raggiunti livelli di *governance* migliori.

3. Una strategia sensibile al contesto (flessibile, non disegnata a priori e strettamente rispettata) contribuisce positivamente all'efficacia degli interventi di *governance*. La presenza di un metodo di lavoro basato su una strategia facilmente modificabile e integrabile sia nel medio che nel corto periodo ha facilitato la declinazione delle azioni in modo coerente rispetto alla mutevole situazione locale, contribuendo positivamente alla creazione di meccanismi di *governance* più efficaci.

2.3. Nascita del programma "Trentino in Mozambico"

Negli anni '90 l'attenzione della cooperazione allo sviluppo si è rivolta con sempre maggiore interesse verso le tematiche dello sviluppo locale. Questo a seguito di diversi fattori convergenti. Innanzitutto, se da un lato la globalizzazione ha messo in rilievo il sempre maggiore peso dei fattori di interdipendenza internazionale e una relativa perdita di capacità di governo degli Stati nazionali, dall'altro essa ha evidenziato nuovi legami diretti tra fenomeni internazionali e territori locali.

Nel caso del Mozambico l'elemento più importate va ricercato nelle conseguenze della guerra di indipendenza dal Portogallo e la successiva guerra civile che ha creato forti fratture interne e una evidente difficoltà di governabilità, soprattutto a livello locale. Ricucire lo strappo tra FRELIMO e RENAMO, riconciliare ed unire sotto un'unica bandiera fazioni che si erano combattute per anni, pensare ed attuare un piano di sviluppo politico, economico e sociale che avesse al centro l'integrazione di uomini, donne e giovani, sono le sfide di cui hanno dovuto farsi carico le amministrazioni locali in tutto il paese.

La creazione di una adeguata capacità istituzionale a livello periferico ha costituito un'imprescindibile necessità dell'Amministrazione mozambicana per consentire alla stessa di affrontare le sfide cui essa ha dovuto rispondere nel medio periodo. Lo strumento principale per il raggiungimento di tale obiettivo era identificato nel programma di decentramento politico-amministrativo che prevedesse il progressivo trasferimento di competenze ai Governi locali. In questo quadro politico alcuni obiettivi hanno assunto quindi un'importanza fondamentale, tra essi, l'aumento dell'efficienza delle strutture amministrative, dandone una concreta attuazione attraverso l'avvio di un programma di sostegno e rafforzamento delle capacità dell'amministrazione provinciali e distrettuali, al fine di garantire una corretta ed efficiente gestione dei fondi pubblici e la realizzazione di un adeguato coordinamento delle attività svolte sul territorio.

Il programma Trentino in Mozambico nasce quindi come intervento volto a migliorare i servizi di base offerti alla popolazione e conseguentemente sostenere il processo di decentramento amministrativo del paese. Un'ipotesi che puntava alla diffusione e al trasferimento di "best practices" tra istituzioni locali e trentine (attività di assistenza tecnica, di qualificazione e riqualificazione del personale amministrativo e investimenti in infrastrutture) con il coinvolgimento diretto delle Autorità e della comunità locali nell'identificazione dei bisogni e delle priorità di intervento.

In questo contesto politico ed amministrativo, caratterizzato dalla debolezza dei diversi attori locali, la Provincia Autonoma di Trento ha identificato da subito un elemento di interesse per un intervento di cooperazione "decentrata", in collaborazione con la Provincia Mozambicana di Sofala, quale continuazione del preesistente Programma di Sviluppo Umano a livello Locale (PDHL), programma finanziato dalla Cooperazione Italiana ed affidato al Servizio Progetti delle Nazioni Unite (UNOPS). A seguito di contatti e accordi preliminari con questi interlocutori, viene identificato il Distretto di Caia quale territorio di intervento e il 30 giugno del 2001 viene firmato un apposito Protocollo di intesa tra le due Province e UNOPS. Il protocollo di intesa è stato successivamente rivisto tra le due provincie nel 2005, senza però essere sottofirmato.

Riprendendo alcune delle caratteristiche del proprio modo di intendere la governance locale, la PAT ha riproposto uno schema di lavoro simile nella strategia di cooperazione decentrata con Caia, ricercando fin da subito la collaborazione di tutte le realtà istituzionali, economiche, educative, sociali e del volontariato della provincia di Trento. Il Consorzio Associazioni con il Mozambico ha declinato questa strategia formando un'associazione di secondo livello (composta da associazioni di solidarietà e volontariato della provincia di Trento), quale entità di coordinamento/implementazione delle attività di progetto che superasse la logica dei singoli interventi e favorisse lo sviluppo di rapporti tra soggetti omologhi dei due territori.

Il progetto interessa il distretto di Caia, a nord della provincia di Sofala, a circa 300 chilometri dalla città di Beira. Gli obiettivi del progetto di cooperazione individuati all'inizio dell'esperienza (modificatisi parzialmente durante gli anni) prevedevano:

- L'appoggio alle istituzioni locali e il supporto al decentramento politico e amministrativo (previsto in quegli anni);
- La promozione dello sviluppo economico locale mediante il sostegno alle piccole imprese, programmi di lotta alla povertà, l'organizzazione e rafforzamento di attori locali di sviluppo economico;

- La tutela della salute e una migliore la gestione dei problemi sociali;
- La promozione dell'educazione di base, l'istruzione e la formazione professionale;
- Un miglioramento dell'assetto territoriale mediante la gestione sostenibile delle risorse naturali e la tutela ambientale.

2.4. Limiti della valutazione

Il programma di intervento del CAM, con il supporto della PAT, è iniziato nel 2001. Nel 2015 alcuni ambiti di intervento sono stati ricondotti ad altre forme di supporto, mentre restano ancora in essere finanziamenti diretti per i settori della salute e dell'educazione.

Data l'ampiezza dell'intervento e la natura del programma l'analisi valutativa è stata condotta solo per alcuni progetti. I criteri impiegati per tale selezione considerano la durata dei singoli interventi, l'importanza strategica per i soggetti coinvolti (espressa dai membri del CAM), la possibilità di accesso alle informazioni e ai dati per i servizi selezionati.

Tabella n. 03

Settore/progetto	Durata[4]	Importanza[5]	Interesse	Accessibilità
Socio Educativo Sanitario				
Escolinhas	Elevata	Elevata	Elevato	Ottima
PPS	Minima	Elevata	Medio	Minima
Cuidados domiciliarios	Media	Elevata	Elevato	Ottima
Radio comunitaria	Minima	Elevata	Medio	Bassa
Scuola professionale Agraria	Media	Media	Medio	Minima
Pianificazione				
Piano	Elevata	Elevata	Elevato	Buona
Acqua	Media	Elevata	Elevato	Buona
Infrastrutture sanitarie	Media	Elevata	Medio	Buona
Attività economiche				
CDAC	Media	Elevata	Elevato	Buona
Cassa Caia	Media	Elevata	Elevato	Ottima
Microcredito Caia	Media	Elevata	Elevato	Ottima

A fronte di questi criteri, d'accordo con il CAM sono stati selezionati:

- Educazione (*escolinhas* e PPS);
- Salute (cuidados domiciliarios);
- Pianificazione (PUC e POTC, acqua);
- Agricoltura (CDAC);
- Microcredito (Microcredito Caia).

Per le stesse ragioni si è scelto di operare una riduzione del periodo di osservazione in modo da favorire l'omogeneità/comparabilità dei dati. Pur non tralasciando uno sguardo sui primi anni di intervento, l'attenzione è stata posta sugli anni dal 2007 al 2015.

Infine, geograficamente la valutazione si è svolta quasi esclusivamente nel territorio di Vila de Caia, in ragione del fatto che la maggior parte degli interventi sono stati concentrati a Vila de Caia.

2.5. Metodo di ricerca adottato

Il metodo di lavoro impiegato per questa valutazione si è sviluppato secondo quattro livelli e tre criteri distinti di analisi. I quattro livelli di analisi, già discussi e presentati nei paragrafi precedenti, sono:

1. I benefici ricevuti/riconosciuti dai beneficiari, verificati attraverso il livello di soddisfazione, i comportamenti acquisti e la partecipazione attiva dei beneficiari all'esecuzione delle attività. Nei

[4] Durata elevata > di 7 anni, media da 4 a 7 anni, minima < di 4 anni.
[5] Importanza e interesse degli interventi sono giudizi raccolti durante le interviste ai membri del CAM in Italia.

settori ove è stato possibile si è provveduto a una comparazione tra popolazione che ha avuto accesso ai servizi e popolazione esclusa (settore acqua, escolinhas e PPS);

2. La qualità dei sevizi implementati, misurati in termini di capacità di gestione, trasparenza/responsabilità nella presa in carico dei beneficiari e nell'integrazione verticale e orizzontale con altri servizi/attori;
3. Il ruolo e la partecipazione degli attori comunitari nella promozione dei diritti/servizi, in particolare la capacità di inclusione della popolazione ai servizi, la capacità di rappresentare e interpretare il bisogno della popolazione, la capacità d'interloquire con l'amministrazione per modificare/migliorare le strategie di risposta ai bisogni (modificare le relazioni, lobby e advocacy);
4. Policies e processi decisionali, ovvero la capacità dell'amministrazione di pianificare, di dimostrare coinvolgimento e interesse nelle strategie pianificate e di gestire un processo partecipato di coordinamento degli attori locali.

Queste variabili sono state indagate attraverso un set di strumenti differenziato:

- Questionario valutativo su soddisfazione, atteggiamenti e comportamenti acquisiti dai beneficiari;
- Valutazione dei dati di accesso e di performance dei servizi e interviste semi-strutturate allo staff sulle modalità di gestione dei servizi attraverso una traccia preventivamente predisposta ;
- Interviste in profondità al gruppo dirigente e ad alcuni membri delle organizzazioni di comunità su ruolo e modalità organizzative delle stesse;
- Intervista in profondità a funzionari delle segreterie distrettuali dell'amministrazione di Caia e rilevamento delle procedure di lavoro.

La raccolta dati, realizzata in parte con il supporto di operatori locali, ha previsto:

Tabella n. 04

Beneficiari	Servizi	Organizz. comunità	Policies
40 questionari a beneficiari cuidados domiciliarios;	Intervista al coordinatore dello staff ed a 3 membri dello staff dei CD	Intervista su base strutturata ai membri dell'associazione Mbaticoyane	Intervista alla direttrice del SDEJT e al personale medico e di coordinamento dei CD dell'ospedale di Caia
40 questionari ai beneficiari del settore acqua e latrine,	Intervista al coordinatore e ai responsabili dell'associazione Madzi Athu	Intervista semi strutturate ai membri di 3 comite dell'associazione Madzi Athu e a 3 non appartenenti	Intervista al direttore e ad alcuni funzionari del SDPI e al responsabile dell'ufficio Acqua e latrine della SDPI
30 questionari ai genitori dei bambini/e beneficiari del PPS;	10 questionari a professori e 5 interviste a direttori delle 10 scuole primarie coinvolte nel PPS;	intervista ai membri del comitè de apoyo del PPS, in qualità di rappresentanti di una costituente associazione	Intervista al direttore e ad alcuni funzionari del SDEJT e SDSMAS
40 questionari ai genitori dei bambini/e delle escolinhas;	intervista allo staff e al coordinatore degli operatori delle escolinhas; questionario ai professori della 1° classe primaria di 10 scuole; intervista a 3 direttori di scuole primarie	Intervista a membri di 3 comite di genitori delle escolinhas	Intervista al direttore e ad alcuni funzionari del SDPI e al responsabile dell'ufficio Acqua e latrine della SDPI
18 interviste in profondità a beneficiari del microcredito;	5 interviste a personale del Microcredito di Caia e un'intervista al vice direttore del Banco ci Caia		
10 interviste in profondità a beneficiari delle attività CDAC	Intervista al direttore del CDAC, al direttore della EPAM, al responsabile economico del CDAC e all'estensionista		Intervista al direttore e ad alcuni funzionari del SDAE
7 interviste a regoli e segretari di Bairros in qualità di testimoni privilegiati	Intervista a funzionari del servizio SDPI	Intervista al responsabile associazione Azul	Intervista al direttore, all'ex direttore e a 2 funzionari del SDPI e 2 del servizio provinciale di opere pubbliche

L'elenco completo delle persone intervistate e/o sentite in qualità di testimoni privilegiati è in allegato 1.

Ai fini dell'esercizio valutativo le variabili considerate vengono analizzate dapprima in termini di processi generativi[6] e successivamente in termini di presenza/assenza dei requisiti specifici (tabella 5). A questi ultimi viene infine assegnato un punteggio (secondo quanto previsto nella tabella 6), il cui totale di riga viene rappresentato su un grafico sintetico a rete.

Tabella 05: Variabili

	Efficacia		**Accountabilty e responsabilità**		**Partecipazione**		**Scoring**
Benefici riscontrati nella popolazione target	*Soddisfazione dei servizi ricevuti da parte dei beneficiari*		*Assunzione di comportamenti coerenti*		*Coinvolgimento nell'esecuzione di attività che li riguardano*		
Qualità e performance dei servizi	*Capacità di gestione dei servizi, metodologia*		*Rilevanza, trasparenza, presa in carico del bisogno, professionalità*		*Integrazione verticale e orizzontale dei servizi*		
Ruolo degli attori comunitari	*Competenze/ organizzazione inclusione e socializzazione*		*Coerenza vision/mission, rilevanza del bisogno*		*Advocacy e lobbing*		
Policies e processi decisionali	*Pianificazione strategica, identificazione delle priorità di azione*		*Leadership e ownership – volontà politica*		*Coordinamento e processi decisionali* *Valorizzazione delle misure progettuali*		
Scoring							

Ad ogni singolo livello/indice è stato assegnato un punteggio in base alla seguente scala.

Tabella 06: scala di valori applicata per ogni variabile presentata nella tabella precedente

P	**valore**	**descrizione**
0	Nullo/condizione assente	Assenza del requisito indicato
1	Presenza/performance minima del requisito	Presenza non formalizzata di elementi di scarsa importanza contenutistica del requisito indicato
2	Presenza/performance discreta del requisito	Presenza formalizzata/non formalizzata di elementi di interesse per il requisito indicato
3	Presenza/performance buona del requisito	Presenza formalizzata di elementi di elevato interesse contenutistico per il requisito indicato

Il valore complessivo di colonna e di riga della tabella 5 fornisce una prima indicazione della *performance* ottenuta per ogni settore per livello e per ogni criterio di *governance*, mentre per quanto riguarda il giudizio sulla capacità di *governance* complessiva acquisita dal sistema di attori di Caia, viene ricostruita in forma descrittiva la modalità di integrazione e di coordinamento del lavoro dei diversi attori in una filiera multilivello di gestione delle problematiche locali. Laddove si è in presenza di una filiera articolata in tutti i suoi livelli, di politiche e di strategia d'intervento chiare, di servizi performanti e di organizzazioni della comunità includenti e in grado di partecipare in modo attivo all'elaborazione delle misure d'intervento, possiamo affermare di essere in presenza di un sistema capace di mobilitare tutte le risorse disponibili al fine di una soluzione efficace ed efficiente dei problemi locali. Queste conclusioni saranno presentate nella parte finale del rapporto.

[6] Con il termine processi generativi cisi riferisce all'osservazione di meccanismi o elementi di processo lavorativo/organizzativo, sia formali che informali, che denotano un cambiamento di attitudine e/o di procedura nella pratica di lavoro/comportamento delle organizzazioni osservate.

3. Evidenze empiriche

Settore Socio Educativo Sanitario

3.1. Le *Escolinhas*

3.1.1. Background

1. Iniziato nel 2004 con l'esperienza pilota del Lar do Sonhos[7], oggi il progetto delle *Escolinhas* conta con 4 centri per l'educazione prescolare (3-6 anni) che accolgono 711 bambini/e (2015). L'obiettivo principale del progetto *Escolinhas* è quello di assicurare lo sviluppo integrale del bambino/a inteso come garanzia di un'alimentazione minima, di alcune prestazioni sanitarie di base e l'integrazione /accesso all'educazione primaria. Il progetto prevede quindi la fornitura di servizi alla prima infanzia, la sensibilizzazione dei genitori e *encarregados*[8] e il coinvolgimento delle strutture amministrative locali (Segreteria d'Educazione, della Salute e della Donna e dell'Azione sociale).
2. In Mozambico, la percentuale d'iscrizione alla scuola primaria è aumentata dal 45% (dati del 1998) fino al 95,5% nel il 2010 (Banca Mondiale, 2011). Analisi più limitate, ma più approfondite, riducono questa percentuale al 50% nelle zone rurali del Mozambico. Nonostante indubbi vantaggi, i bambini sperimentano spesso l'ingresso ritardato a scuola e presentano gravi ritardi nello sviluppo educativo, soprattutto nelle comunità rurali povere. Fra le principali cause di questi ritardi si segnalano:
   - La povertà, la salute e la nutrizione inadeguata;
   - Le pratiche culturali che limitano la comunicazione tra genitori e figli;
   - Gli ambienti domestici con pochi libri, giocattoli e altre opportunità di apprendimento.
3. A fronte di questa situazione, il Ministero della Pubblica Istruzione in Mozambico ha introdotto, a partire dal 2015, un anno aggiuntivo di educazione pre-scolastica. In una prima fase pilota, che copre 10 distretti nelle province di Maputo, Gaza, Tete, Nampula e Cabo Delegato, viene introdotto un anno prescolare aggiuntivo di scuola per facilitare la socializzazione dei bambini, sviluppare le competenze di lingua e porre le basi necessarie per affrontare le successive fasi di apprendimento.
4. A partire dal 2004 il CAM ha implementato un modello di escolinhas nel distretto rurale di Caia. Il progetto ha finanziato la costruzione di 4 escolinhas, le attrezzature, la gestione e la formazione di operatori per 12 classi. Attraverso l'educazione prescolare si è voluto assicurare ai bambini/e target del progetto le condizioni, gli strumenti e la preparazione necessaria per poter affrontare con maggiori risorse la scuola primaria, riducendo i fenomeni di abbandono, di drop out[9] e di stigmatizzazione dei bambini. Il progetto si compone di azioni volte:
   - Alla mobilitazione della comunità;
   - Alla formazione degli operatori delle escolinhas;
   - Alla costruzione delle 4 escolinhas;
   - Al sostegno al rafforzamento dell'organizzazione, della gestione delle *escolinhas* e della collaborazione con la segreteria distrettuale che si occupa dei servizi sociali e dell'educazione.

3.1.2. Principali benefici diretti

5. Dal 2004 al 2015 si sono iscritti 5.326 bambini/e dei quali 1.697 hanno completato il ciclo delle escolinhas. Negli anni 2010-2014 la quasi la totalità di bambini/e (97%) che hanno frequentato le escolinhas si sono iscritti con l'età corretta al primo anno di scuola primaria e hanno continuato regolarmente il corso di studi senza abbandoni e irregolarità nella frequenza. I professori e i direttori delle scuole primarie intervistati indicano una percentuale di bambini che iniziano regolarmente il ciclo di studi primari compresa tra il 60-70% (ma non è stato possibile trovare dati più precisi per effettuare un raffronto con i bambini che non frequentano le *escolinhas*).
6. Secondo le valutazioni dei maestri delle prime classi della primaria, i bambini che provengono dalle escolinhas dimostrano migliori competenze nelle seguenti aree.
   - Coordinazione motoria e autonomia: i livelli di energia adeguati per le attività in aula (attenzione), indipendenza e accuratezza nei comportamenti igienici;
   - Competenze sociali: maggiore curiosità per il mondo (domande in aula), desiderio di provare nuove esperienze, la conoscenza degli standard di comportamento accettabile in un luogo

[7] Il Lar do Sonhos è stato il primo centro prescolare avviato a Caia. Il Lar come le alte escolinhas raccoglie bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni.
[8] I Pais encarregados sono le persone che in assenza dei genitori assumono le loro veci e che quindi provvedono alla crescita dei bambini.
[9] Drop out intesi come assenze frequenti e prolungate.

pubblico (saper comportarsi), capacità di controllare il proprio comportamento, adeguato rispetto per l'autorità (il maestro), seguire le regole (fare i compiti, puntualità) e la capacità di giocare e lavorare con gli altri bambini (collaborazione);

- Maturità emotiva: la capacità di riflettere prima di agire, un equilibrio tra troppo timorosi e troppo impulsivi;
- Impiego del linguaggio cognitivo: lettura e capacità di scrittura in portoghese adatta alla loro età, comprensione orale e scritta, capacità di comprendere le somiglianze e le differenze e la capacità di recitare parti specifiche di informazioni a memoria. Le differenze nelle competenze di linguaggio, evidenti in rapporto a bambini/e della stessa età ed estrazione sociale, scompaiono se si considerano degli alunni che non versano in condizioni di vulnerabilità e che dispongono di condizioni familiari non precarie, a dimostrazione che il gap viene recuperato.

7. Appare evidente anche un miglioramento della condizione nutrizionale in generale e dei bambini a rischio. Il controllo annuale rileva nel 2014 una percentuale di denutrizione fra i bambini delle escolinhas compresa tra il 15% al 19%. A fronte di questa emergenza le escolinhas hanno approntato misure di interazione alimentare e di coordinamento con i servizi distrettuali competenti (salute e attività sociali) per il rilevamento e referenza dei casi di denutrizione grave (133 casi nel 2014).
8. L'esperienza escolinhas ha avuto un impatto anche sui fratelli maggiori e genitori; tre (3) madri su 40, dichiarano di aver iscritto un figlio più grande (10-15 anni) alla scuola durante il periodo in cui il fratello minore frequentava l'*escolinhas* (effetto traino).
9. Anche le ragioni della scelta dell'iscrizione dei bambini/e all'*escolinhas* riflettono una graduale assunzione di responsabilità da parte dei genitori-pais encarregados (scelta multipla):
   - Il 78% indica ragioni di convenienza logistico/gestionali dei figli/e (iscriverli per non averli a casa o lasciati in strada);
   - Il 68% indica ragioni educative, legate all'investimento sull'educazione per migliorare il futuro dei propri figli.
   - il 66.6% dichiara di essere disposto a pagare una retta maggiore per il servizio ricevuto.
10. Le aspettative che i genitori coltivano nei confronti delle *escolinhas*, confermano questi cambiamenti nell'immaginario collettivo. Escludendo la richiesta di un nutrimento sufficiente, le principali aspettative dei genitori verso le escolinhas sono:
    - Un luogo sicuro dove imparino a parlare e crescano sani;
    - Vadano meglio a scuola; siano educati, che imparino le regole di convivenza; che abbiano un futuro migliore di quello di genitori;
    - Migliorino la propria autostima e sicurezza;
    - Abbiano momenti di gioco; che imparino le regole igieniche;
11. Infine il 33% dei genitori dichiara di impegnarsi ad accompagnare il processo educativo quando i bambini/e tornano a casa:
    - Rafforzando l'impiego delle norme igieniche;
    - Chiedendo cosa hanno fatto a scuola;
    - Ricreando uno spazio di gioco;
    - Ascoltando i loro racconti.
12. Benché il coinvolgimento dei genitori nelle attività dell'escolinhas sia stato una priorità del progetto, finalizzata alla costruzione di un'alleanza educativa e una progettualità coerente e condivisa, la partecipazione dei genitori alle attività gestionali ed educative delle escolinhas risulta assai occasionale e limitata.
13. Più concreta ed evidente è l'opera di supporto che i conselhos educativi[10] garantiscono alla gestione/mediazione delle relazioni con la comunità, tra educatori e genitori e di valorizzazione delle risorse comunitarie per la manutenzione delle strutture. In particolare i conselhos delle escolinhas hanno elaborato pratiche di:
    - Recupero dei crediti presso genitori inadempienti,
    - Monitoraggio delle attività degli educatori (attitudine e comunicazione con i bambini),
    - Pulizia-igiene delle *escolinhas* dei bambini;
    - Identificazione di nuove necessità/interventi migliorativi per le *escolinhas*.

[10] I conselhos educativi sono dei gruppi elettivi di genitori chiamati a partecipare alle attività di supervisione del funzionamento delle escolinhas e di raccordo tra genitori e staff delle escolinhas.

3.1.3. Costo efficacia dell'intervento

14. Al fine di valutare l'efficacia dell'intervento di educazione prescolare è utile considerare i seguenti aspetti economici del progetto:
    - Le risorse investite dal CAM, ovvero i costi di avvio fissi relativi alla costruzione e all'equipaggiamento delle scuole dell'infanzia;
    - Le risorse umane, incluso/esclusi il personale italiano;
    - I costi di gestione delle attività ordinarie (merende, giochi, materiale didattico ecc).
15. Dettagliando i costi fissi e i costi variabili dell'intervento e quindi giungendo ad una loro valutazione complessiva, senza considerare il tasso di inflazione e il tasso di sconto mozambicano, possiamo assumere che:

Tabella 07

Variabile considerata	Dato
Costo Totale (2004-2015) CF+CV	378.562 €
Numero totale bambini iscritti (2004-2015)	5.326
Durata media scuola	10 mesi
Costo medio bambino/mese	7,1€
Costo medio bambino/mese (2015 escluso personale italiano)	6,82€
Numero totali graduati 2008-2015	1607
Stima graduati 2004-2015	1697
Costo medio graduato 2004/2015	223€

16. Le cifre calcolate indicano un rapporto costo beneficio del tutto congruo e sostenibile, sia per il sistema economico locale sia per il donatore, che ha potuto raggiungere un target elevato e specifico con un investimento relativamente basso. Disponiamo di un dato comparativo[11] per il Mozambico di un'esperienza svolta da una ONG internazionale, la quale indica un costo medio bambino /mese di 4,3€, ma l'esperienza non prevedeva personale locale pagato, né espatriato e non prevedeva investimenti in costruzioni (piccole capanne). Se consideriamo infatti i costi di gestione (personale e alimentazione, escludendo formazione e manutenzione, oltre al personale italiano), il costo medio bambino/mese varia negli ultimi 5 anni tra 5 e 6 euro, di cui il 90% è costo di personale locale.

3.1.4. Efficacia del servizio

17. Il servizio si compone di 15 operatori e di un coordinatore; di questi, 2 hanno funzioni di coordinamento amministrativo ed uno pedagogico. Il gruppo si propone (*vision)* di realizzare il diritto all'educazione dei bambini in età prescolare del distretto, in stretta collaborazione con le famiglie e gli attori locali.
18. La programmazione avviene in modo collegiale, rigoroso, annuale, mensile e settimanale, e viene puntualmente monitorata e valutata. L'equipe sviluppa delle proposte educative che vengono discusse ed elaborate congiuntamente fino alla definizione di progetti in cui si esplicitano e condividono le ragioni e le modalità del fare educativo (finalità, contenuti e strategie). In questo senso
    - Le proposte educative si riferiscono ad una progettazione d'equipe (quasi mai elaborata in forma scritta);
    - Alcuni educatori sanno motivare le scelte delle proposte educative;
    - In riferimento alle diverse attività educative, l'educatore sa impiegarle coerentemente ai processi di apprendimento dei bambini (ad es. introducendo nuovi materiali, proponendosi come modello da imitare, promuovendo l'interazione sociale, ecc.).
19. Il ruolo e la funzione di ogni figura che opera all'interno del servizio è chiaramente definito e recepito all'interno del gruppo di lavoro. Gli incontri del gruppo di lavoro sono caratterizzati da un clima costruttivo e partecipato. Tutti gli incontri sono organizzati secondo un ordine del giorno e regolarmente verbalizzati. Lo sviluppo della professionalità degli operatori e dell'identità educativa del servizio è legata a sistematiche occasioni di formazione permanente. I percorsi di formazione interna sono pianificati a partire dai bisogni e dalle problematiche individuate nel servizio. Sono previste mensilmente occasioni di condivisione delle esperienze e delle buone pratiche in servizio.

[11] Studio Save the Children

20. L'offerta complessiva dei 4 centri per l'educazione prescolare (3-6 anni) permette l'accesso a 711 bambini/e (2015). In generale la domanda supera de 20% l'offerta rendendo necessaria una selezione secondo i criteri di necessità e condizioni familiari particolarmente gravi (mancanza di genitori).
21. Tutte le attività sono tracciate, ben documentate e conservate in un archivio regolarmente (settimanalmente) aggiornato e organizzato. Ulteriore materiale viene raccolto per documentare le esperienze realizzate, produrre materiali formativi interni al servizio e per elaborare percorsi educativi.
22. Il coordinamento pedagogico (coordinatore CAM) costituisce lo strumento di supporto e sviluppo del servizio, con funzioni di miglioramento della qualità del servizio e di integrazione dello stesso con altri servizi/attori presenti sul territorio. Il coordinamento, in accordo con le Segreterie Distrettuali, esercita funzioni di monitoraggio/osservatorio sull'infanzia in situazioni di rischio e sulla situazione educativa, oltre a garantire la continuità educativa fra il percorso prescolare e le scuole primarie. Vengono inoltre curate le relazioni con scuole dell'infanzia della provincia e nazionali al fine di consolidare rapporti di network, scambi di pratiche e di formazione.

3.1.5. Organizzazioni comunitarie

23. Il gruppo degli operatori delle escolinhas si è costituito in associazione formalmente riconosciuta, la cui finalità è la promozione dell'educazione prescolare nel distretto di Caia. Il gruppo condivide la *vision* di realizzare il diritto all'educazione di tutti i bambini, in stretta collaborazione con le famiglie e gli attori locali. Il gruppo degli educatori è particolarmente consolidato e si caratterizza per:
    - Forte orgoglio per il proprio lavoro e per i risultati raggiunti;
    - Chiarezza del ruolo che le *escolinhas* svolgono per la comunità;
    - Interesse per il proprio lavoro considerato professionalizzante;
    - Convinzione per la scelta professionale che offre garanzie occupazionali e per l'avvio di un progetto d'impresa collegiale;
    - Leadership riconosciuta;
    - Capacità di network che facilitano forme di scambio, contatti e collaborazioni con altre organizzazioni ed inoltre la lettura degli scenari economici e organizzativi che possano garantire loro una sostenibilità.
24. Attraverso incontri di promozione dell'esperienza delle *escolinhas* e di sensibilizzazione, l'associazione svolge un ruolo di avvicinamento delle famiglie all'educazione e alla scuola, favorendo la soluzione dei problemi concreti che impediscono accesso all'educazione. In tema di contrasto all'abbandono scolastico, oltre a migliorare le strutture e l'insegnamento prescolare, l'associazione è impegnata attivamente nel rafforzamento del ruolo dei genitori e nel coinvolgimento della comunità e delle istituzioni in programmi di prevenzione dell'abbandono già nelle fasi 3-6 anni.
25. L'azione dell'associazione è volta a promuovere il diritto all'educazione prescolare in tutte le sedi istituzionali distrettuali e provinciali. Per questo, oltre a organizzare campagne locali e giornate informative sul tema dell'educazione prescolare, informa e sollecita l'amministrazione locale sui temi dell'accesso e sul drop out. Essa quindi monitora e raccoglie dati relativi alla situazione educativa dei bambini in età prescolare per elaborare informazioni utili a programmare interventi futuri e ad elaborare proposte alla comunità e all'amministrazione. Infine l'associazione presenta all'amministrazione annualmente:
    - La programmazione e gli obiettivi di inclusione e copertura prescolare della popolazione 3-6 anni;
    - I dati relativamente alla domanda non soddisfatta;
    - Elabora proposte e sollecita il SDEJT e il SDSMAS ad adottare misure puntuali per l'infanzia;
    - Invita il SDEJT a partecipare ai tavoli e alle manifestazioni in supporto al diritto all'educazione.

3.1.6. Politiche istituzionali

26. Il servizio prescolare ricade nell'ambito delle competenze sociali (SDSMAS, attualmente del servizio di azione sociale), ma non essendo prevista l'obbligatorietà dell'educazione prescolare non è prevista una politica specifica. Cionondimeno "la Estregia Nacional de Segurança Basica 2010-2014" fissa alcuni requisiti minimi che il progetto *escolinhas* già possiede, quali ad esempio il principio di sussidiarietà, di eguaglianza, di partecipazione e di solidarietà.
27. Attraverso la sua esperienza consolidata, il progetto *escolinhas* ha posto l'amministrazione di Caia di fronte a delle evidenze che non possono essere ignorate, tra queste:
    - La presenza di una domanda molto vasta di educazione prescolare a Caia e nel Distretto;

- Il problema dell'accesso scolastico e dell'apprendimento fin dall'età prescolare, mettendo in relazione i fattori di povertà economica e culturale con l'abbandono;
- I legami tra formazione prescolare e performance scolastica nella scuola primaria;
- Il rapporto denutrizione/malnutrizione performance scolastica;
- L'efficienza degli interventi commisurando costi e risultati ottenuti;
- Il coinvolgimento delle famiglie come garanzia di continuità educativa (passaggio dal livello prescolare alla primaria).

28. La crescita della domanda di educazione prescolare, che si sta ampliando anche a fasce di popolazione non ricomprese nelle fasce di povertà (come dimostra la nascita di una scuola privata -profit nel 2015), apre un nuovo scenario per l'amministrazione di Caia. Benché la posizione dell'amministrazione in questo settore sia stata per molto tempo di osservatore, senza aver preso iniziative specifiche a favore delle escolinhas, recentemente ha mostrato interesse per definire alcuni standard da adottare e alcune misure regolative. A questo appuntamento il CAM arriva preparato e in grado di offrire un valido supporto alla definizione di una policy prescolare locale.
29. In relazione all'Inter-settorialità (educazione, salute e servizi sociali) e all'integrazione di attori diversi si può affermare che, pur in assenza di una politica specifica, ci sono state sporadiche occasioni di incontro tra servizi, che hanno sortito alcuni interventi coordinati (soprattutto per la presa incarico di bambini denutriti). Inoltre il CAM e le *escolinhas* organizzano degli incontri di presentazione dei risultati alla SDEJT e alla SDSMAS che per il momento sono finalizzati essenzialmente alla presentazione dei risultati scolastici e a dare visibilità al lavoro svolto. Non sono quindi annoverabili come parte di un processo di consultazione tra attori istituzionali e della comunità finalizzati all'acquisizione di un consenso ampio sugli interventi prescolari.
30. Cionondimeno l'esperienza delle escolinhas è considerata un'esperienza di punta nell'ambito prescolare, sia a livello distrettuale che provinciale. L'elemento più interessante individuato dalle autorità locali è riconosciuto nelle capacità organizzative della comunità e dell'associazione, quali risorse da attivare anche in altri quartieri di Caia. La presenza di forme di privato sociale (associazione e impresa, profit e non profit) ha aperto infatti uno spazio interessante per la crescita di nuove forme di collaborazione nel settore educativo.

3.1.7. Conclusioni

31. I servizi offerti sono progettati ed erogati per soddisfare un'ampia gamma di esigenze del bambino: cognitive, emotive, sociali e fisiche. Le *escolinhas* hanno dimostrato di offrire competenze cognitive nei primi anni di età (come ad esempio, l'acquisizione del linguaggio, la perseveranza, la motivazione, la capacità di interagire con gli altri) essenziali per gettare le basi per un apprendimento permanente e l'integrazione sociale del bambino.
32. I servizi di qualità offerti dalle *Escolinhas* sono una componete importante, anche se non sufficiente, di un sistema di welfare ancora "inesistente". Essi coprono diversi livelli di bisogno delle famiglie e dei bambini (nutrizione base, segnalazioni di casi critici, screening sanitario) fornendo risposte adeguate sia nei tempi, nei costi e nelle modalità operative e relazionali.
33. La qualità dei servizi, sia in termini di prestazione all'utenza che di organizzazione, è al pari, se non al di sopra, degli standard nazionali, includendo come criterio anche la preparazione degli operatori. L'ampiezza delle questioni affrontate con lo staff e l'analisi organizzativa degli spazi ed ei momenti di lavoro ha evidenziato una pratica pedagogica consolidata, nonché un approccio professionale del personale coinvolto.
34. Le *escolinhas* rappresentano in questo momento una reale e concreta risposta di ampliamento dell'inclusione sociale ed educativa dei bambini vulnerabili, facilitando in modo importante il loro successivo inserimento nei percorsi scolastici.
35. L'associazione degli operatori si è dimostrata un soggetto in grado di leggere i contesti locali (legati ai problemi dell'educazione e dell'infanzia) ed attuare in ottemperanza della propria vision e mission, ricercando forme di collaborazione finalizzate alla crescita, al miglioramento della qualità del servizio e alla sostenibilità. Il ruolo dell'Associazione si è positivamente consolidato in una relazione di dialogo e reciproco riconoscimento con altri attori locali, attraverso la partecipazione a tavoli istituzionali e l'interazione con soggetti comunitari/distrettuali/provinciali. Il ruolo svolto dalle escolinhas è riconducibile a quello di soggetto privato con finalità pubblica.
36. A fronte di una rete di *escolinhas*, dimostratasi efficiente e includente, sono mancate politiche che ne favorissero la cornice istituzionale e di coordinamento. I centri di educazione prescolare rimangono ancora senza una politica locale e privi dei responsabili con i quali dialogare per uno sviluppo più coordinato e regolato dei servizi prescolari. Non si registrano misure specifiche a sostengo (sia economico, amministrativo e/o di coordinamento) utili a consolidare e rafforzare l'opera delle *escolinhas* in quanto socialmente rilevanti per il contenimento dell'abbandono scolastico ed efficaci nel favorire 'inclusione sociale.

37. Non c'è evidenza di un processo di *ownership* politica (di policy) da parte dell'amministrazione, con conseguente ampio margine di manovra per i soggetti privati e non profit, i quali si trovano a implementare proprie strategie senza un programma di riferimento pubblico (tappe, aree prioritarie, criteri di qualità, beneficiari). In quanto azioni specifiche di riduzione della povertà, il lavoro delle escolinhas avrebbe un maggior impatto se ricondotto a una strategia coordinata che riconosca il valore degli strumenti e degli approcci impiegati. Il *know how* prodotto dagli operatori delle *escolinhas*, in termini di gestione, partecipazione dei genitori, metodologie educative ecc., non ha avuto infatti un impiego nella programmazione distrettuale da parte delle SDEJT e SDSMAS.
38. Gli effetti positivi delle *escolinhas* sull'inclusione scolastica sono attribuibili ad una gestione molto attenta e responsabile da parte degli operatori, di una metodologia operativa di piccoli passi molto flessibile (che si è adattata costantemente alle necessità) ed infine ad una costante attenzione ai costi di gestione. Le professionalità e le infrastrutture si sono sviluppate passo a passo ed hanno disegnato una politica (operativa) che in assenza di riferimenti istituzionali a cui rifarsi è diventata essa stessa uno standard[12].
39. Le *escolinhas*, seppur solide in termini di capacità di gestione, mancano di un quadro istituzionale in cui essere inserite e non dispongono di sufficienti risorse per la sostenibilità dei servizi. Una politica che tenga conto dei costi di questi interventi non può prescindere dalla valutazione economica dei benefici raggiunti in termini di minori costi sociali e minori costi economici nei cicli educativi successivi.

3.1.8. Raccomandazioni

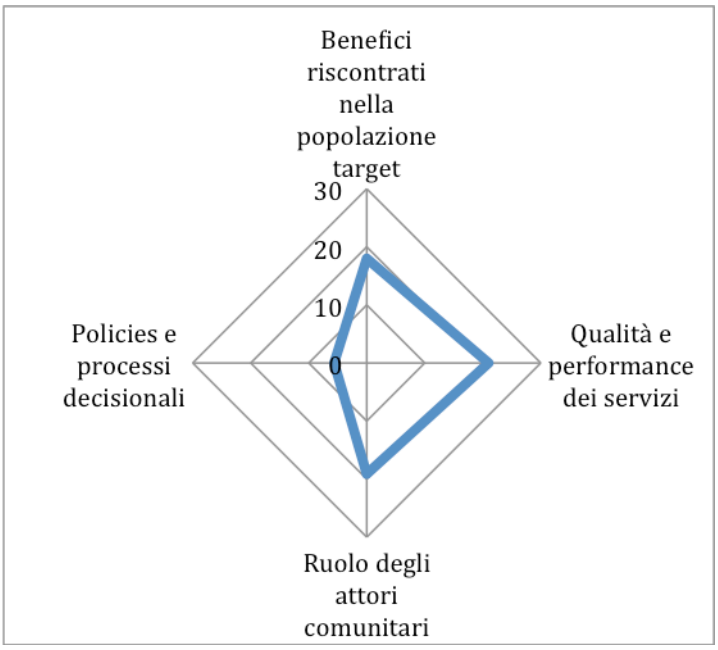
40. *Governance* dei centri prescolari: Per un approccio sistemico dei servizi è opportuno ricercare una collaborazione più stretta tra diversi settori, quali l'istruzione, la salute e la politica sociale. Ciò richiede una visione coerente, condivisa da tutte le parti interessate, comprese le famiglie, un quadro politico comune con obiettivi coerenti in tutto il sistema e ruoli e responsabilità chiaramente definiti.
41. Strategia globale: I servizi delle *escolinhas*, se pur eccellenti, possono solo parzialmente compensare la povertà e lo svantaggio socio-economico familiare. Al fine di migliorare i benefici a lungo termine per i bambini maggiormente svantaggiati, i servizi andrebbero meglio collegati ad altre iniziative di altri settori per l'attuazione di una strategia globale di sostegno alle famiglie (occupazione, domiciliazione, salute, ecc.). La necessità di avere un coordinatore dei servizi o un lavoratore centrale tra i diversi servizi è emersa nella valutazione di progetto. Questa figura (già presente nel organigramma CAM) garantirebbe il coordinamento tra i servizi, i professionisti e le famiglie.
42. Politica di distretto: In quest'ambito sarebbe opportuno arrivare a definire dei target da raggiungere, gli standard di prestazione e di qualità da garantire e l'adozione di meccanismi di valutazione. Ci dovrebbero essere criteri di selezione condivisi e norme di qualità chiaramente definite al fine di creare una politica comunitaria di inclusione e sostegno all'infanzia. Si potrebbe partire dalle esperienze in essere e sistematizzare le pratiche in un formato guida, così come pare opportuno sostenere azioni di formazione dei i dirigenti della SDSMAS e della SDEJT per porre le basi di una politica condivisa sull'insegnamento prescolare a livello distrettuale.
43. Ownership: E' opportuno continuare a cercare il coinvolgimento delle Segreterie e dei Servizi del distretto per far sentire propria l''esperienza delle escolinhas. E' opportuno ricercare il coinvolgimento attivo della politica e dei dirigenti e il loro impegno a favore del sostengo alle escolinhas e della realizzazione di nuovi centri. Argomentando e dimostrando l'efficienza e l'efficacia della gestione delle escolinhas si potrebbe pervenire a suggerire all'amministrazione un piano di ampliamento del servizio prescolare in collaborazione con le forme di privato/sociale (associazioni) dove le infrastrutture sono a carico dell'amministrazione e la gestione è a carico del privato.
44. Il ruolo delle famiglie: Il progetto ha identificato il ruolo chiave dei genitori coinvolti negli interventi in ordine all'informazione e al coinvolgimento di altre famiglie. Quest'azione va rafforzata identificando più chiaramente le modalità di coinvolgimento, partecipazione e valorizzazione dei genitori.
45. Relazioni istituzionali: E' fondamentale chiarire il rapporto tra *escolinhas*, CAM e associazione ai fini di capire il ruolo e le responsabilità di ciascuno. Non da ultimo anche le proprietà delle infrastrutture.
46. Personale qualificato: Attrarre, educare e trattenere un personale adeguatamente qualificato è una grande sfida, ma le tendenze nell'educazione all'integrazione e nell'assistenza all'infanzia aumentano la professionalità del personale. Gli standard professionali devono essere migliorati con l'introduzione di qualifiche riconosciute per coloro che lavorano. Ci dovrebbe essere anche un attenzione alle qualità curriculari, alle abilitazioni, alle modalità di analizzare ed apprendere dalle esperienze positive.

[12] Il processo ha costantemente considerato le reali esigenze di ciascuna comunità, le relazioni lavorative che forniscono una migliore conoscenza della visione a lungo termine e degli obiettivi, un più alto livello di responsabilità verso stakeholders comunitari, un processo efficace ed efficiente in termini di costi, un'esperienza professionale gratificante ed arricchente, un'opportunità di approfondire il tema identificato grazie al confronto con altri territori e di costruire reti internazionali, il miglioramento delle competenze di partecipazione, pianificazione, approcci integrati e gestione di progetti.

47. Sostenibilità finanziaria: Seppure in assenza di fondi pubblici, sarebbe opportuna un'azione di ricerca/raccolta fondi a favore delle *escolinhas* e dell'associazione sostenuta attraverso i network dell'amministrazione.

3.1.9. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza/assenza dei principali requisiti facenti parte del concetto di governabilità.



In termini generali il progetto *escolinhas* ha garantito negli anni 2004-2015 un'ampia copertura dei bisogni di accesso all'educazione, di monitoraggio nutrizionale e di salute dei bambini da 3 – 6 anni. Per i benefici dimostrati e i risultati raggiunti ha incontrato un ampio consenso e soddisfazione da parte della popolazione target. Oltre alla qualità dei servizi, il progetto è stato in grado di mobilitare le risorse comunitarie, in particolare i genitori nei *conselhos* delle *escolinhas* e formare degli operatori competenti che hanno dato vita ad un'Associazione di gestione. Il ruolo di quest'ultima (assieme ai *conselhos*) è quello di assicurare le competenze pedagogiche ed organizzative finalizzate a dare continuità e qualità alle *escolinhas* e, conseguentemente, di garantire il diritto all'educazione dei bambini. Questo ruolo da terzo settore viene ben interpretato dall'associazione, nonostante le difficoltà a trovare un supporto istituzionale e finanziario adeguato. L'ottimo risultato raggiunto in termini di prestazione di servizi e di organizzazione comunitaria non ha prodotto invece prodotto un effetto significativo sulla politica dell'amministrazione di Caia. La mancanza di disposizioni nazionali più chiare e stringenti e di una volontà politica chiara (ownership) da parte dell'amministrazione di Caia ha impedito lo sviluppo di una strategia distrettuale, pertanto il progetto continua attualmente con il supporto finanziario del CAM. A questo riguardo, tuttavia, deve essere segnalata una ricerca autonoma di finanziamenti da parte dell'associazione, un'iniziativa che segna una nuova fase nel processo di assunzione di responsabilità e di sostenibilità dell'iniziativa. Possiamo infine affermare che il progetto ha contribuito efficacemente alla *governance* dei problemi legati all'accesso all'educazione e all'infanzia, evitando la crescita dell'analfabetismo, soprattutto nelle fasce più povere. Un risultato frutto di un impegno rivolto a migliorare le competenze professionali, l'organizzazione degli attori comunitari coinvolti ed le modalità di gestione progettuale dei servizi.

Rilevanza

Il progetto delle *escolinhas* ha intercettato un bisogno reale e consistente nei *bairros* dove ha attuato. Il diagnostico comunitario effettuato ad inizio lavori ha avuto il merito di presentare una fotografia dell'accesso alla scuola primaria e dei fattori determinati dell'abbandono, sia di tipo socio-economico che di tipo culturale. Individuando nel target di età 3-6 anni l'opzione migliore d'intervento, il progetto ha il merito di riunire le tre principali cause di esclusione e di povertà relative all'infanzia, accesso all'educazione, nutrizione e salute. I numeri dimostrano che questi elementi di bisogno sono ancora rilevanti e che esiste una domanda molto ampia ancora inevasa, sia a Vila de Caia che nel distretto.

Effetti/impatto.

Gli effetti dell'azione dei servizi prescolari sulla *perfomance* scolare durante il primo anno di scuola elementare è stata confermata dai maestri delle scuole di Caia. I risultati scolari raggiunti dai bambini/e che hanno avuto accesso alle *escolinhas* sono allineati e in alcun casi superano (rispetto delle regole igieniche, autonomia) quelli degli alunni provenienti da situazioni sociali ed economiche molto più agiate. Cambiamenti interessanti sono inoltre registrati nelle aspettative e nelle attitudini dei genitori-*pais encarregados* (ad es. il cambiamento nelle motivazioni d'iscrizione dei propri figli/e alla scuola); si fa forza infatti l'idea che un bambino con buoni risultati scolastici è un investimento importante sia per il bambino che per la famiglia, la quale si sente maggiormente garantita per il futuro. Le attitudini al rispetto delle regole igieniche e scolastiche per i bambini sembrano reggere negli anni successivi, mentre faticano a cambiare i comportamenti dei genitori nel supporto dei propri figli a casa. Un cambiamento culturale in relazione alla cura dei figli è ovviamente al di fuori della portata di un progetto di sviluppo. Alcuni comportamenti individuali, tuttavia, evidenziano un chiaro e concreto coinvolgimento dei genitori nelle attività delle escolinhas, mostrando come sia stato raggiunto in alcuni casi un risultato indubbiamente positivo e importante del progetto

Efficacia dei servizi.

Una programmazione adeguata, una gestione manageriale attenta sia delle risorse umane che delle risorse finanziarie garantisce lo svolgimento dei servizi in forma costante e nella tempistica prevista. La formazione delle risorse umane è assicurata da percorsi interni di condivisione delle buone pratiche e da risorse esterne (CAM). È stata constatata un'elevata autonomia gestionale in grado di assicurare tutte le fasi di organizzazione del lavoro e di implementazione/raggiungimento dei risultati previsti dalla programmazione operativa ed economica. La valutazione interna delle pratiche pedagogiche e dell'implementazione del piano di lavoro avviene regolarmente con ampie ricadute sulla riprogrammazione delle attività. I dati raccolti e la documentazione importante trovano spazio in un archivio organizzato e di facile accesso.

Efficienza.

Il dato economico (costo – efficacia) dell'intervento delle *escolinhas* indica chiaramente un costo accettabile e commisurato all'economia locale. Il costo medio bambino/mese è di 7,1€ se si considerano i costi del personale italiano che ha partecipato durante questi anni all'implementazione del progetto e di 6,82€ se lo si esclude (comparato con un costo medio bambino /mese di 4,3€ di un'esperienza che non prevedeva personale né espatriato né locale pagato, alimentazione *in kind* e non prevedeva investimenti in costruzioni). Considerando il numero totale (stima) di graduati 2004-2015 pari a 1697 e i costi totali nello stesso periodo, il costo medio per graduato è di 223€ . Anche senza disporre di uno studio specifico che monetizzi i risultati , è evidente che 223 € valgono certo il rischio/opportunità di avere in futuro un analfabeta in meno.

Sostenibilità.

L'esperienza delle 4 *escolinhas* risulta consolidata. L'equipe di lavoro è ben organizzata, stabilizzata e professionalizzata. L'associazione degli operatori costituisce un valido punto di partenza per una strategia d'uscita che preveda una responsabilità gestionale della stessa. L'approccio dell'associazione è quello giusto, un impianto gestionale da impresa sociale con un intenzionalità da parte dei membri orientata verso la ricerca di nuovi partner e finanziatori. La quadratura dei costi di funzionamento, ed in particolare dei salari, rimane aperta ed è previsto un ulteriore accompagnamento finanziario da parte del CAM per alcuni anni. Debole risulta invece il quadro istituzionale; la mancanza di una politica al riguardo implica, al momento, una completa responsabilità della continuità dei servizi da parte del CAM e dell'associazione degli operatori. Non è stata registrata, a parte gli innumerevoli riconoscimenti istituzionali, un'azione concreta d'impegno dell'amministrazione di Caia nel settore prescolare.

3.2. Il *Programma di Prevenzione della Salute (PPS)*

3.2.1. Background

48. In ambito sanitario, il Mozambico sta vivendo una delle più gravi epidemie di HIV, con un tasso di prevalenza per gli adulti 15-49 anni dell'11,5 % (2009). Questa emergenza è generalmente aggravata da altri fattori, tra i quali il bisogno di acqua pulita e di servizi igienici, l'alimentazione, le malattie sessualmente trasmesse, le malattie prevenibili come la malaria, ecc. Un ulteriore elemento di gravità consiste nell'abbassamento dell'età di contagio da HIV, determinato da diversi fattori di rischio che, specialmente per le ragazze adolescenti, aumentano l'esposizione al virus. Tra essi: lo sfruttamento sessuale, la mancanza di lavoro, i conflitti e la violenza e l'uso di droghe.
49. In questa emergenza sanitaria i giovani stano pagando un prezzo molto alto, giacché la popolazione del Mozambico con meno di 15 anni è il 46 %. L'esposizione al rischio sanitario di questa popolazione aumenta inoltre se si considerano i tassi estremamente bassi[13] di completamento della scuola primaria e la notevole disparità fra scuole primarie urbane e rurali. In particolare le ragazze, gli alunni di scuole rurali e i bambini più poveri hanno minori probabilità di riuscire a progredire attraverso il sistema di istruzione primaria.
50. La situazione di Caia e del distretto può essere ricondotta a questi scenari, come testimoniano alcuni osservatori privilegiati[14]. In questo contesto il lavoro di prevenzione della salute del CAM è stato fatto in primo luogo attraverso l'informazione, usando anche tecniche diverse di comunicazione (es. teatro), puntando prevalentemente sulla informazione e la consapevolezza del rischio.
51. In ambito scolastico l'impegno maggiore è stato, rivolto alla formazione degli insegnanti, soprattutto per migliorare la didattica e gli strumenti educativi (prima dell'avvio del PPS). In generale i risultati della sensibilizzazione hanno avuto effetti limitati. Sebbene sia evidente come le informazioni sulla prevenzione del HIV siano via via diventate di dominio pubblico, non si registrano tuttavia dei cambiamenti significativi nei professori e negli alunni[15].
52. Dovendo affrontare il tema della prevenzione con target sempre più giovani, il progetto di sensibilizzazione ed informazione sanitaria del CAM ha modificato il suo approccio di prevenzione. Introducendo un focus su attitudini e comportamenti. Tra il 2010 e il 2014 il CAM avvia un progetto pilota di prevenzione in relazione alle principali emergenze sanitarie, adottando un approccio integrato (PPS- Projeto de Promoção de Saùde Comunitària nel Distretto di Caia) su un target più specifico e sensibile (giovani adolescenti del 5 anno EP1). Si tratta in sintesi di un intervento educativo che ha come nucleo di azione la scuola e che coinvolge molti settori e attori, l'amministrazione (la Direzione Distrettuale di Educazione –SDEJT, SDSMAS, e SDPI), i leader comunitari, i professori, i genitori, gli alunni e il CAM. Gli obiettivi del PPS possono essere riassunti in:
    - Promuovere, a partire dalla scuola, azioni comunitarie orientate al miglioramento dell'igiene individuale e collettiva;
    - Promuovere il cambiamento delle abitudini dei beneficiari (alunni, familiari e comunità) a favore di comportamenti più salutari;
    - Introdurre nelle scuole primarie una metodologia di insegnamento trasversale non frontale che permettesse il collegamento tra diverse discipline, in modo da creare un corpus di conoscenze e competenze utili per la prevenzione della salute (e non solo).
    - Integrazione delle politiche di prevenzione sanitaria delle tre segreterie coinvolte SDEJT, SDSMAS e SDPI.
53. La strategia di lavoro prevedeva:
    - L'elaborazione del piano in collaborazione con i professori, le autorità e i leader comunitari;
    - Il coordinamento inter-servizi per una programmazione integrata. Collegare la programmazione dei tre settori (infrastrutture e opere pubbliche, educazione e salute) agli obiettivi di prevenzione sanitaria, con il coinvolgimento degli attori comunitari in azioni e progetti integrati;
    - L'implementazione del progetto pilota nella scuola primaria completa A. Cabral;
    - La realizzazione di programmi radiofonici (Radio Comunitaria di Caia – RCC);

[13] Solo il 60 % dei bambini raggiunge l'ultima classe della scuola primaria e per alcuni gruppi di bambini il tasso di raggiungimento dell'ultimo anno è notevolmente inferiore.
[14] Abusi sessuali su minori, prostituzione minorile che coinvolge anche studentesse, violenza, abuso di alcol tra i minori sono stati confermati dal medico chef dell'ospedale di Caia, quali comportamenti di maggior rischio per i giovani in età tra i 10 e i 18 anni
[15] Valutazioni interne del CAM.

- L'elaborazione di linee guida dell'intervento pilota;
- La formazione di professori, dei funzionari distrettuali e dei genitori su temi dell'igiene della trasmissione delle malattie, educazione sessuale e altro;
- Il coinvolgimento di attori sociali per garantire una struttura partecipativa e rinforzare i cambiamenti culturali anche negli spazi di socialità esterni alla scuola;
- Il consolidamento dell'intervento attraverso le repliche nelle scuole e nei Consigli Scolastici (genitori) di tutte le scuole di Caia (10).

3.2.2. Principali benefici diretti.

54. Le attività con gli alunni delle 5° classi primaria hanno coinvolto 33 classi per un totale di circa 1000 alunni nei 4 anni di lavoro. Un numero maggiore di genitori ha partecipato ad attività di formazione, sensibilizzazione e di realizzazione di infrastrutture sanitarie e di acqua nei diversi bairros e nelle scuole. Essi possono essere stimati in circa 3000 persone adulte, corrispondenti a circa 2500 famiglie. 60 sono invece i professori e i direttori formati appartenenti a 10 scuole di Caia.
55. Un'indagine valutativa di impatto controfattuale[16], realizzata nel 2014 su campioni di alunni e genitori partecipanti al percorso di sensibilizzazione comparati con campioni di controllo composti da alunni e genitori che non vi hanno partecipato, registra:
    - Cambiamenti di comportamenti degli alunni di 5° primaria con una significatività del 5% relativamente alla pulizia dei denti e dei vestiti nel 2013, e per pulizia vestiti nel 2014;
    - Cambiamenti dei comportamenti dei genitori con una significatività del 5% relativamente alla pulizia del patio e all'assenza di defecazione nel patio di casa;
    - Con un livello di significatività inferiore (1%) sono stati riscontrati molti altri aspetti relativi all'igiene personale, della casa, delle latrine e al trattamento dell'acqua.
56. Secondo i dati raccolti nel 2015 i genitori affermano (percepiscono) che il comportamento dei propri figli è cambiato in modo rilevante (a seguito del PPS) in relazione a:
    - Abitudini igieniche (63%), maggiore evidenza nella pratica di lavarsi più frequentemente le mani e mantenere/usare abiti puliti. Meno evidente è il cambiamento in relazione alla pulizia dei denti e all'uso della latrina;
    - Comportamenti relazionati con la diversità e il rispetto di genere (38,7%), con particolare considerazione per gli anziani. Un genitore su tre ritiene che ci siano stati cambiamenti rilevanti nel rispetto delle alunne e delle idee/opinioni diverse;
    - Comportamenti relazionati con lo studio; il 41,4% conferma che i propri figli hanno atteggiamenti più positivi verso la scuola, in particolare la costanza nella frequenza. Meno importanti cambiamenti rispetto alla performance scolastica, all'interazione con i professori e con i compagni;
    - Comportamenti relazionati con il rispetto dell'ambiente; il 48% rileva dei cambiamenti in merito all'attenzione all'ambiente. I valori maggiori sono per la pulizia del patio o casa (ambito privato) piuttosto che per la strada (pubblico);
    - Impegno comunitario; il 49% ritiene che i giovani si impegnano di più per le attività comunitarie, in particolare nel bairo e con azioni di volontariato;
57. Più difficile stimare gli effetti del PPS sull'accesso all'acqua e sulla costruzione di latrine in quanto i due programmi esistevano precedentemente al PPS. Dall'analisi dei documenti del CAM possiamo evincere che il progetto delle latrine ha avuto una copertura variabile nei 17 bairros[18], in funzione dell'azione di sensibilizzazione e del sostegno dato dai leader dei bairros e che la progressione è stata maggiore nel 2012, anno in cui le attività di *sanitation* convergono con quelle del PPS.
58. I dati stimati dal leader comunitario di Amilcar Cabral, preso come bairo di riferimento, e dall'ufficio acqua della SDPI evidenziano:
    - Una crescita della copertura delle latrine durante il 2013-2014, anni in cui è continuata l'attività di sensibilizzazione del PPS,
    - Una diminuzione della copertura delle latrine familiari dopo il termine del PPS. Una famiglia su tre, secondo le stime, ha realizzato nuove latrine al venir meno di quella realizzata con il programma PPS/latrine, mentre 2 famiglie su 3 sono ritornate all'impiego di latrine realizzate coi/dai vicini, oppure usano latrine della comunità (esempio della scuola EP1) o ancora defecano all'aria aperta;

[16] "**Valutazione del *Projeto de Promoção de Saùde Comunitària* nel Distretto di Caia, in Mozambico"** Valutazione realizzata nel 2014 da Federica Amatori
[17] Relazione Pianificazione Territoriale 2012, pag 14.
[18] Relazione annuale Settore Pianificazione, Acqua e Sanamento – Paolo Cosoli –2012

- Una percentuale di copertura attuale di latrine stimata, nel Bairros Amilcar Cabral B, tra il 60 e il 70% delle famiglie.

59. Gli interventi di costruzione di latrine nelle scuole (costruzione delle 32 latrine, più 10 ristrutturate e 7 fonti di acqua) hanno avuto esiti interessanti. Le aree scolastiche esterne delle scuole campione (Amilcar Cabral, Ndjezera, Sombreiro, Chirimba 1 e Chirimba2) evidenziano che:
    - Le aree in oggetto sono libere da fecalismo a cielo aperto, con latrine funzionanti e separate M/F e utilizzate regolarmente dagli alunni;
    - Le latrine tradizionali dimostrative realizzate nelle scuole sono invece inutilizzabili e in stato di abbandono;
    - Le fonti di acqua sono funzionanti, protette e in ottimo stato di manutenzione.
60. L'impiego di appositi sistemi per lavare e conservare puliti i piatti, i bicchieri e le posate sembra anch'esso confermato. Una verifica fatta in modo del tutto aleatorio (case limitrofe ai pozzi e alle scuole di Amilcar Cabral) ha portato a rilevare la presenza di questi strumenti e il rispetto delle procedure di conservazione dell'acqua (contenitori chiusi e separati per uso alimentare uso lavanderia) 16 volte su 20 (80%). Si può quindi ragionevolmente assumere che queste procedure una volta acquisite non vengono abbandonate.
61. Il progetto pilota ha dimostrato tutta la sua efficacia proprio nel coinvolgimento della comunità a partire dalle famiglie degli alunni. Dei genitori intervistati, il 24% ha partecipato alle formazioni del PPS e alle attività di implementazione, mentre l'86% ha partecipato solo ad attività di *igiene comunitaria*, principalmente rivolte al mantenimento dei pozzi (89%) e delle latrine. Inoltre il 77% accredita che il PPS ha avuto un impatto positivo, soprattutto per aver rafforzato la collaborazione coi vicini e per aver stimolato una maggiore cooperazione nell'affrontare i problemi comuni.
62. Il 24% delle famiglie dei genitori degli alunni di 5 primaria hanno avuto un ruolo nel rinforzare i comportamenti dei propri figli a casa, nel creare un ambiente familiare di supporto e di premiazione dei comportamenti adeguati, a coinvolgere la comunità nelle pratiche igieniche attraverso la formazione di comitati. Questi comitati di genitori sono decaduti al temine del progetto, ma secondo l'equipe del CAM potrebbero essere riattivati rapidamente.
63. La metodologia di lavoro adottata ha previsto il coordinamento tra i servizi, le scuole, i leader comunitari e le equipe d'implementazione. Questo approccio ha generato una pressione sociale importante sulle famiglie e sulle comunità, determinando un elevato grado di condizionamento attivo. Il meccanismo che sembra aver agito può essere descritto come influenza sociale[19], la quale porta i membri comunitari a ripetere le azioni intraprese dalla collettività. In altre parole una ricerca dell'accettazione sociale evitando di mettere in atto comportamenti che potevano risultare autoescludenti. In questo senso va precisato che l'azione di monitoraggio e controllo svolta dall'equipe ha avuto un ruolo fondamentale per innescare questo comportamento collaborativo nelle famiglie (ad esempio per la costruzione delle latrine, la costruzione dei pozzi/latrine nelle scuole e la pulizia dell'ambiente pubblico e privato).
64. Secondo l'equipe esecutrice del PPS esiste una correlazione positiva tra l'assumere comportamenti igienici e responsabili nei confronti della propria famiglia e della comunità e la massa critica che si viene a formare in relazione a questi temi. In altre parole, maggiore sono le adesioni a livello di bairo, maggiore è la pressione che si viene a creare verso coloro i quali non hanno aderito alle azioni di prevenzione[20].
65. Non è quindi facile dare una valutazione sui reali cambiamenti attitudinali rispetto all'igiene, all'uso dell'acqua e della pulizia degli spazi pubblici/privati, per non dire di altri aspetti relazionali che sono stati parte del lavoro del PPS. Se prendiamo come buona la percentuale di famiglie che hanno ricostruito le latrine dopo che queste hanno esaurito la loro funzione (durata dei materiali e riempimento dei buchi), possiamo dire che un 30% ha acquisito comportamenti salutisti nella propria pratica quotidiana, un altro 30% attua secondo le procedure richieste, ma senza farne dei principi ispiratori del proprio comportamento, ed un 40% ha agito solo secondo un input esterno, finito il quale non c'è stata continuità.
66. La partecipazione dei comitati di genitori, assieme a professori e all'equipe di progetto, all'elaborazione delle azioni da implementare in classe e nella comunità è stata costante. Il ruolo dei comitati non è stato solo di implementazione, ma di promotore e ideatore di alcune attività nella comunità. I comitati dei genitori hanno accompagnato, ricevendo corsi di formazione specifici, il lavoro fatto dai professori in aula.
67. Una più ampia percentuale (86%) degli intervistati ha invece partecipato alla realizzazione delle infrastrutture comunitarie e private (latrine, pozzi, pulizia spazi ecc.)

[19] Trovandosi in situazioni nuove e incerte, i membri comunitari assumono il comportamento degli altri come fonte di informazioni e si adeguano a tale comportamento.
[20] Come confermato dall'esperienza maturata ad Amilcar Cabral, dove gli effetti sulla comunità nel suo complesso sono stati molto maggiori che in altri Barrios.

3.2.3. Costo efficacia dell'intervento

68. Calcolare il costi dell'intervento del PPS non è stata operazione semplice in quanto ci sono attività che sono nate prima del PPS e che solo in seguito sono confluite nello stesso progetto (latrine ed acqua). Possiamo dividere i costi in 3 poste: i costi di formazione/sensibilizzazione, i costi di infrastrutture sanitarie e i costi personale espatriato (1/3 del totale del tempo impiegato per il settore pianificazione e per il settore socio sanitario). Gli anni di riferimento sono dal 2010 al 2015, anche se gli interventi per la realizzazione di infrastrutture sanitarie terminano nel 2013 cosi come la presenza di personale espatriato. I dati raccolti sono i seguenti;

Tabella 08

	Formazione	Infrastrutture	Espatriato 1/3 Pianificazione	Espatriato sociosanitario 1/3
2010	10.641,62	9.475,22	10.333,33	10.033,33
2011	7.781,38	13.703,65	13.000,00	12.166,67
2012	7.819,59	11.724,17	14.000,00	11.333,33
2013	9.194,29	11.851,17	14.333,33	9.000,00
2014	9.727,00			
2015	1.857,81			
Totale €	47.021,69	46.754,21	51.666,67	42.533,33

69. I costi nel loro complesso e per tipologia di intervento non sono elevati. Stimando ad esempio che 2/5 della spesa di formazione sia stata dedicata alla formazione degli insegnati, che altri 2/5 siano imputabili alle attività di formazione tra pari e di formazione dei genitori nei consigli scolastici e il restante 1/5 sia stato allocato alla sensibilizzazione, troviamo i seguenti valori.
    - Costo di formazione dei professori: 313,5 € in 5 anni;
    - Costo di formazione genitori/educazione tra pari: 18,8 € persona;
    - Costo di sensibilizzazione comunità: 3,76€ per persona;
    - Costo per alunno/famiglia coinvolta: 47 € (incluso il costo di 1/3 dell'espatriato socio sanitario);
    - Costo per latrina realizzata: 37,4 €
    - Costo per latrina realizzata incluso il costo di 1/3 dell'espatriato panificazione: 78,7 €.
70. Non avendo dati di altri progetti con cui comparare queste cifre possiamo solo affidarci a delle valutazioni di massima. In particolare:
    - I costi complessivi di gestione del programma (con personale locale e senza espatriati) non sono tali da presupporre difficoltà di mantenimento del programma nel tempo. Tolti i costi del diagnostico iniziale, i costi di formazione e di gestione si aggirano mediamente sugli 8.000 euro anno;
    - I costi formativi sia dei professori che dei genitori sono anch'essi accettabili e potrebbero vedere una riduzione per effetto della scalarità degli interventi;
    - I costi per latrina sono elevati trattandosi in buona parte di latrine tradizionali (il dato è assai spurio in quanto include risorse sia per latrine tradizionali che migliorate come per altri interventi di igiene). Il costo per latrina seppur elevato potrebbe essere giustificato in relazione ai benefici di lungo termine; è quindi opportuno considerare questi importi di spesa solo nel caso si scelgano delle tecnologie di costruzione (latrine migliorate) che hanno una vita utile più lunga.
    - Gli interventi divengono molto più costosi qualora si considerino le risorse espatriate che hanno partecipato alla gestione (rispettivamente 89,5 € per alunno/famiglia coinvolto nelle attività e 78,7€ per latrina costruita). Questi costi avrebbero trovato una loro giustificazione se comparati con dei risultati più strutturati, quali ad esempio il rafforzamento dell'equipe locale e la definizione di una strategia (o politica) di intervento successiva la progetto pilota. Al momento dell'elaborazione di questo documento, tuttavia, nessuna di queste due situazioni è stata riscontrata[21].

[21] Vanno tuttavia segnalate alcune differenze tra componente formativa del PPS e la componente infrastrutture sanitarie. Quest'ultima, in particolare, seppure non abbia al momento una strategia ed un equipe di riferimento, ha nell'ufficio acqua della SDPI un referente e una collocazione specifica.

3.2.4. Efficacia del servizio

71. Uno degli obiettivi del PPS prevedeva l'introduzione nelle scuole di una metodologia di insegnamento trasversale (non frontale), orientata allo sviluppo di comportamenti preventivi della salute. Questo approccio ha richiesto lo sviluppo di una diversa didattica e ha spinto le scuole (direttori e professori) ad innovare le modalità d'insegnamento. Questo percorso si è sviluppato in 10 scuole attraverso:
    - La formazione di 60 persone, tra professori, direttori scolastici ed educatori;
    - 2 seminari di formazione e sensibilizzazione della ZIP1 e ZIP2;
    - L'introduzione di nuovi contenuti relazionati alla salute;
    - L'elaborazione di una guida sui contenuti, strumenti e metodo, utilizzati e sviluppati durante questo percorso.
72. Dalle interviste realizzate ai direttori e ai professori delle scuole primarie di Caia risulta che:
    - Il numero di professori che continuano a utilizzare i metodi e contenuti previsti dal PPS nelle 5°classi sono il 30% (7 nelle 4 scuole esaminate);
    - Nessuna scuola ha mantenuto il percorso del PPS come è stato progettato ed eseguito nel periodo 2010-2014. In 3 scuole su 10 (Chirimba II, Amilcar Cabral, Ndjezera) sono stati riproposti incontri con tecnici della *Segreteria Distrettuale da Saude* e dell'ufficio Acqua su alcuni temi di salute collettiva;
    - Laddove si continuano le attività del PPS (3 scuole), la metodologia di insegnamento sperimentata è stata parzialmente integrata nella programmazione;
    - Non è stata registrata nessuna attività specifica tra scuole, alunni, Amministrazione e il consiglio dei genitori;
    - Non sono state realizzate altre formazioni né per professori, né per genitori;
    - Le attività di sensibilizzazione si sono interrotte con la fine del PPS.
73. Parlando di efficacia dei servizi attivati dal PPS non è possibile parlare di un unico servizio ma di un coordinamento di servizi (almeno 3); parleremo quindi delle caratteristiche comuni del coordinamento che ha permesso un'esperienza di collaborazione inter-servizio (SDEJT, SDSMAS e SDPI oltre alle scuole). Questa caratteristica di intervento è stata allo stesso tempo punto di forza e di debolezza del progetto pilota. Punto di forza poiché essa ha permesso la trasversalità di azioni che ricadevano in più settori, di debolezza in quanto è mancato un punto di riferimento che avesse il potere di coordinare tutta la macchina avviata, una volta che il progetto ha avuto termine. D'altra parte il PPS è stato concepito come progetto pilota con l'obiettivo principale di raccogliere informazioni per una successiva pianificazione di lungo periodo.
74. L'importanza dell'impiego del gruppo di coordinamento, come strumento per migliorare la gestione e l'attuazione di PPS, è stata riconosciuta da tutti i soggetti interessati coinvolti nell'attuazione del progetto pilota. Il coordinamento, estensione naturale dell'approccio del CAM, ha contribuito a migliorare sia le modalità di azione che le competenze del personale impegnato, attraverso l'accrescimento delle conoscenze reciproche e soprattutto delle zone ombra non coperte delle politiche settoriali. Lo scopo precipuo del coordinamento è stato quello di far funzionare meglio il sistema, offrendo ai diversi attori uno spazio e una piattaforma dove poter lavorare insieme, riesaminare i progressi compiuti, sviluppare soluzioni comuni e condivise, migliorare l'intera programmazione e creare le condizioni necessarie per il buon esito degli interventi.
75. Al gruppo di coordinamento hanno partecipato i responsabili locali incaricati dal CAM della gestione del PPS, le Autorità locali, gli esperti espatriati CAM, i comitati dei genitori e i leader comunitari. Le funzioni sviluppate dal coordinamento hanno permesso di affinare e sveltire le attività e costituire un forum per l'assistenza tecnica e il lavoro collaborativo. Il gruppo di coordinamento ha predisposto uno spazio apposito per rafforzare i collegamenti e la comunicazione tra gli attori, per creare solidi rapporti di lavoro e sviluppare una comprensione comune. Esso ha contribuito a definire i ruoli e le responsabilità e, di conseguenza, a coordinare le varie funzioni di attuazione.
76. L'approccio è stato quello di elaborare una strategia generale per la comunità e quindi validarla attraverso un processo sistematico di consultazione che ha coinvolto i principali soggetti locali interessati. Tale pianificazione, articolata in più azioni (salute, educazione, sensibilizzarne, infrastrutture, ecc.) ha dato luogo a piani operativi d'intervento gestiti da differenti equipe. Una comunicazione chiara a monte e a valle del sistema di attuazione ha assicurato che ciascun soggetto della catena comprendesse pienamente chi era responsabile e di che cosa. Il coordinamento ha permesso di coniugare infine le esigenze amministrative con quelle gestionali della scuola o di altri soggetti che hanno partecipato all'esecuzione. Tutte le parti coinvolte hanno agito in maniera efficace al fine di assicurare il compimento della programmazione, generando

fiducia e credibilità nella gestione collegiale. Questa modalità di azione ha permesso un incremento di efficienza degli interventi fatti e un'elevata esecuzione delle attività previste dai piani di dettaglio.

77. L'efficacia dell'organizzazione del coordinamento inter-servizi si è concretizzata:
    - Nella definizione di bacini di utenza adeguati per promuovere azioni integrate;
    - Nella ripartizione degli interventi del processo educativo-preventivo fra gli attori coinvolti;
    - Nello sviluppo delle conoscenze e delle competenze necessarie per gestire gruppi di lavoro multi professionali orientati a specifici obiettivi di salute e di educazione;
    - Nello sviluppo del sistema delle comunicazioni, logistiche e professionali per la produzione e condivisione di linee guida e di percorsi integrati di servizi.
78. Non va comunque dimenticata la fatica e le difficoltà che il gruppo gestore ha incontrato nella promozione della partecipazione dei vari attori (professori, genitori, funzionari dei servizi coinvolti) al fine di garantire la riuscita dell'iniziativa. L'efficacia del metodo di lavoro intersettoriale non sempre ha coinciso con una risposta efficiente dei soggetti partecipanti.

3.2.5. Organizzazioni comunitarie

79. Delle organizzazioni comunitarie sorte e/o che hanno partecipato al PPS (comitati di genitori e associazioni di bairros), nessuna, tuttavia, ha potuto realmente "trattenere" l'esperienza maturata. Si tratta in ogni caso di comitati che hanno avuto una funzione temporanea legata ad uno specifico obiettivo, quello della sensibilizzazione e coinvolgimento della comunità durante il periodo di coinvolgimento dei propri figli della 5° nel progetto PPS.
80. L'unico soggetto in grado di raccogliere questa eredità è stata l'equipe di coordinamento, nata come unità organizzativa responsabile dell'integrazione dei processi educativi e preventivi della salute della comunità. Il coordinamento non costituisce pertanto un'entità autonoma rispetto ai soggetti che compongono la rete inter-servizi, esso piuttosto, grazie ad una delega di responsabilità da parte di quest'ultimi, ricopre il ruolo di soggetto gestionale al servizio della rete inter-servizi. La sua mission è infatti prettamente organizzativa e non è espressione diretta di una domanda/bisogno della comunità.
81. Il coordinamento è finalizzato a promuovere l'efficienza e l'efficacia dei servizi coinvolti utilizzando un approccio integrato. Questa funzione non ha una sua esistenza autonoma, ma dipende da un accordo interservizi e multi attore. Per come è stato concepito il coordinamento non è stato quindi possibile attribuirgli una funzione di rappresentanza dei bisogni comunitari e/o prolungare la sua funzione oltre i termini progettuali.
82. Al momento della valutazione si rileva l'interesse di un gruppo di persone (ex comité de Apoyo) di costituirsi in una nascente associazione locale che si occuperà di accesso alle infrastrutture sanitarie di base. Questa associazione potrebbe, da un lato coprire il vuoto di rappresentanza dei bisogni della comunità, ma dall'altro non potrebbe certamente svolgere il ruolo di coordinamento. Per garantire una continuità a quel servizio sarebbe necessario un protocollo d'intesa fra direzione distrettuali coinvolte e la predisposizione di una struttura inter-servizi con partecipazione degli attori della comunità.

3.2.6. Politiche istituzionali

83. Ci si riferisce al PPS come ad un "approccio" piuttosto che un metodo o un meccanismo di attuazione. Il PPS è un processo di sviluppo integrato concepito per coinvolgere e dotare di risorse e poteri adeguati un soggetto misto pubblico-privato locale affinché possa favorire lo sviluppo del proprio territorio. Gli elementi che caratterizzano questo approccio sono: l'area (ovvero il territorio), il partenariato e la strategia di sviluppo locale integrata.
84. Il PPS viene riconosciuto dalle varie segreterie dell'amministrazione di CAIA come un politica integrata corredata di:
    - Una definizione di un ambito di territorio e della popolazione interessati dalla strategia;
    - Un'analisi delle esigenze e delle potenzialità del territorio;
    - Una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di obiettivi precisi e misurabili per le realizzazioni e i risultati. La strategia inoltre deve essere coerente con i programmi pertinenti di tutti i settori coinvolti;
    - Una descrizione del processo di partecipazione della comunità all'elaborazione della strategia;
    - Un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
    - Una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione;

85. Il PPS è stato quindi un esperimento utile e ben riuscito per l'innovazione delle modalità di concepire e gestire le politiche locali. Gli ottimi risultati ottenuti in termini di programmazione e collaborazione reciproca, come pure di coordinamento dell'implementazione, tuttavia hanno lasciato un segno più nelle visioni che nelle pratiche delle segreterie dell'amministrazione locale. Il lascito che è stato più volte sottolineato dalle vaie segreterie distrettuali coinvolte è l'efficacia dell'azione congiunta, anche in presenza di risorse molto scarse. Programmi ridotti ed integrati offrono molto di più in termini di impatto di programmi settoriali. Questa esigenza di coordinare gli sforzi è molto più evidente nella SDSMAS che nella SDEJT o SDPI. In occasioni specificheil SDSMAS ha infatti attivato collaborazioni di questo tipo, come nel caso dell'epidemia di colera (anche se si tratta di interventi di emergenza).
86. Dovendo infine valutare la replicabilità e la sostenibilità di questa modalità di gestire le politiche integrate, è stata riscontrata una sorta di difficoltà ad avviare autonomamente questo processo. Per i responsabili delle segreterie una gestione integrata come quella attuata con il PPS è più facilmente replicabile e sostenibile in presenza di un soggetto esterno che possa proporre e mediare un programma integrato di intervento, attorno al quale diversi soggetti, soprattutto istituzionali, possano effettivamente interagire e collaborare.

3.2.7. Conclusioni

87. Per quanto riguarda i benefici ottenuti dal PPS, abbiamo osservato:
    - Modifiche sostanziali nei comportamenti dei giovani (circa 1000) in relazione ad alcuni comportamenti salutisti (pulizia patio, mani e denti);
    - Valutazioni positive da parte dei genitori sui cambiamenti di atteggiamento dei propri figli/e a scuola, nelle relazioni con le persone anziane e nei confronti della comunità;
    - Un effetto parabola nella dotazione familiare di latrine (una crescita importante fino quasi a copertura completa delle famiglie in alcuni bairros), quindi diminuzione della copertura per effetto della non completa ricostruzione delle latrine precedentemente costruite (copertura dichiarata tra il 60 e il 70% nel bairo Amilcar Cabral B);
    - L'effettiva realizzazione di aree scolastiche libere da feci a cielo aperto attraverso l'impiego e la funzionalità delle latrine delle scuole di EP1 di Caia;
    - L'acquisizione di pratiche di conservazione dell'acqua e di lavaggio/conservazione delle stoviglie/posate in casa e dei genitori, uso delle latrine (circa 3000 persone).
88. Nel 2012 si registra il maggior numero di latrine installate e di pozzi di acqua aperti, frutto dell'azione integrata di coinvolgimento della comunità attraverso il PPS. In altre parole viene mobilitata la comunità attraverso la sensibilizzazione e attraverso la pressione sociale che rende e imprescindibile l'adozione di comportamenti congrui con una politica, in questo caso di infrastrutture sanitarie.
89. La metodologia impiegata per il PPS ha messo inoltre in luce alcuni aspetti importanti in relazione all'educazione primaria:
    - Una partecipazione attiva dei professori coinvolti e una loro la disponibilità a un cambiamento della didattica attraverso l'introduzione di nuovi strumenti e metodologie;
    - La disponibilità/capacità della scuola di ripensare e cambiare i curricula educativi con l'introduzione di temi trasversali e di forte interesse collettivo;
    - La disponibilità della scuola ad uscire dal proprio ambito e cercare relazioni con la comunità;
    - La creazione di confronto e circolarità di informazioni fra professori anche di scuole diverse.
90. Il PPS ha permesso la sperimentazione di programmi integrati, ovvero di contemperare un approccio per temi e materie con un approccio per ambiti territoriali che supera la frammentazione delle politiche. Tale approccio ha dimostrato indubbi vantaggi;
    - Nella preparazione della strategia di tipo partecipativo;
    - Nel creare un partenariato di attori locali e servizi adeguatamente strutturato;
    - Nel raggiungere una larga approvazione e adesione della comunità;
    - Nel coordinare interventi settorialmente diversi, ma attinenti allo stesso tema/problema.
91. La costituzione di un organo unificato di gestione degli interventi educativi-sanitari-infrastrutturalI è stata la chiave di volta per affrontare il tema della prevenzione in un contesto di rinnovati bisogni e di inadeguatezza delle risposte classiche. Il coordinamento si configura come una vera e propria area di governo in grado di sviluppare una serie di interventi per rispondere in modo completo ai bisogni di salute della popolazione di Caia.
92. Di questa esperienza del PPS è rimasta un po' sullo sfondo la necessità di pensare ad un soggetto che raccogliesse il know how, il metodo e le buone pratiche per continuare a riproporle. Seppure ogni singolo attore (segreterie distrettuali) abbia manifestato interesse per continuare l'esperienza,

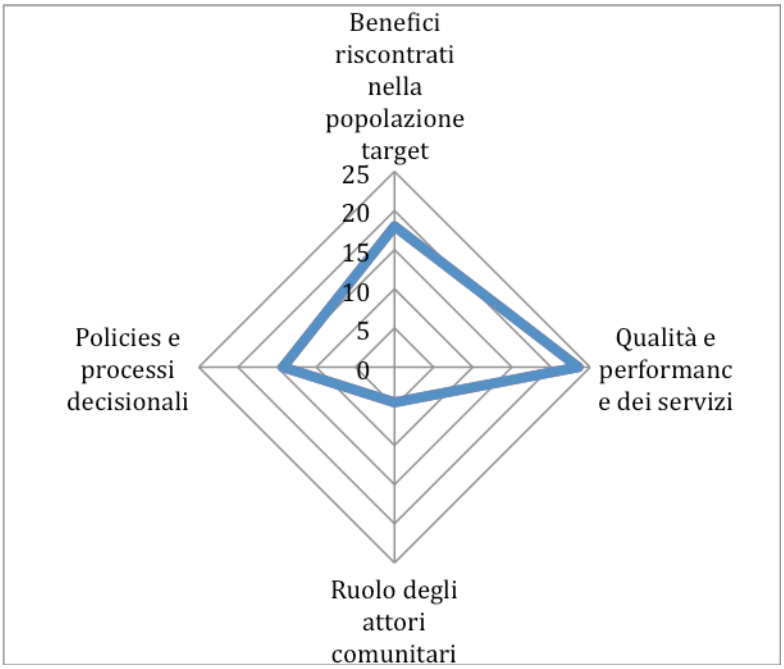
la mancanza di una leadership forte che guidasse il processo di coordinamento ha di fatto arrestato ogni sforzo.

3.2.8. Raccomandazioni

93. Riprendere rapidamente l'esperienza del PPS per approfittare del grande interesse e dell'ampia partecipazione cha si è riscontrata in tutti gli attori istituzionali e comunitari. Esiste ancora una domanda elevata di prevenzione alla salute, di interventi di infrastrutture sanitarie (latrine ed acqua) ed esiste la necessità di rendere maggiormente virtuosi i comportamenti preventivi nella popolazione di Caia (prima) e del distretto (poi) fino al raggiungimento di una massa critica di cittadini tale da garantire la continuità delle pratiche acquisite.
94. Riprendere le attività di formazione dei professori delle 10 scuole di Caia non tanto, o non solo, per necessità di aggiornamento, ma per motivarli e incentivarli a riprendere le attività in classe e a riprodurre i contenuti del PPS in forma continuativa nei programmi educativi delle 5°classi della scuola primaria;
95. Completare il manuale (linee guida) del PPS per dare formalità al progetto, alle pratiche realizzate e per rendere accessibili ad altri i fondamenti, la metodologia e gli strumenti del PPS in ambio scolastico. Per quanto riguarda la costruzione di latrine è auspicabile in futuro considerare la scelta di costruire direttamente delle latrine migliorate in modo da assicurarne un beneficio più prolungato.
96. Consolidare il gruppo di gestione all'interno di un accordo inter-servizi (SDEJT; SDPI, e SDSMAS) per dare continuità e sostenibilità al programma PPS. Questa azione può essere svolta dalla nascente organizzazione comunitaria di sanitation, sostenendola nel processo di organizzazione, di costituzione legale e nello sviluppo delle competenze per la ricerca di finanziamenti. Considerando le difficoltà organizzative in cui versa l'associazione Mardzi Athu, e considerando la contiguità di settori di cui si occupano le due associazioni, sarebbe opportuno una loro fusione per svolgere una funzione più integrata dei settori acque e latrine:
97. La pratica di lavoro coordinato tra sevizi per una politica integrata di prevenzione della salute deve avere un quadro di riferimento istituzionale. È quindi opportuno elaborare una politica di prevenzione della salute su base pluriennale che impegni tutti i servizi coinvolti con un'allocazione di budget minima, avente obiettivi coerenti con quelli del PPS, compreso lo sviluppo di un piano di monitoraggio e valutazione .

3.2.9. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza/assenza dei principali requisiti facenti parte del concetto di governabilità.



Il PPS è stato un progetto pilota che sarebbe dovuto servire per la raccolta d'informazioni per un intervento successivo di lunga durata. Come è noto, purtroppo, al termine del progetto pilota, l'intervento è stato sospeso. Nella sua fase di sperimentazione il progetto pilota ha dimostrato la capacità di attaccare in modo incisivo alcune determinati della salute, modificando alcuni comportamenti nella popolazione target in funzione preventiva (soprattutto in relazione all'igiene). La metodologia di lavoro ha utilizzato diverse risorse e strumenti per realizzare da un lato, una forte pressione sociale finalizzata all'adozione di comportamenti preventivi e, dall'altro l'adozione di misure sanitarie minime in casa (latrine e gestione dell'acqua). La scelta di focalizzare l'attenzione sulle scuole ha certamente avuto una grande ricaduta in termini di acquisizione di pratiche salutiste da parte di una popolazione giovane e quindi con un impatto presumibilmente importante anche nel futuro. Al contempo la trattazione dei temi preventivi in un'ottica di acquisizione di competenze per la vita (e non solo per la salute), ha portato sperimentare con successo una metodologia formativa efficace e trasversale a diverse discipline scolastiche, arrivando a proporre un adeguamento del curricula scolastico con l'introduzione di queste nuove competenze. Sul versante della comunità, il coinvolgimento dei genitori degli allievi di 5° classe, la formazione di comitati di genitori assieme all'attivazione delle forme di organizzazione interna ai bairros hanno fatto scattare un meccanismo di adesione alle iniziative del progetto molto forte, ben evidenziato dagli indicatori di copertura delle infrastrutture igieniche di base a livelli alti. L'intervento integrato ha coinvolto almeno 3 servizi (salute, educazione e pianificazione/opere pubbliche), i quali hanno coerentemente incorporato gli elementi di questa strategia nel loro programma di azione e coordinato le proprie misure d'intervento nel PPS. L'esperienza di coordinamento è stata molto efficace ed efficiente, garantendo l'allocazione delle risorse nei modi e negli ambiti prioritari. Le equipe che hanno partecipato hanno sviluppato competenze specifiche per la promozione e sensibilizzazione, nonché per l'esecuzione di alcune opere sanitarie.

Rilevanza:

Il tema della prevenzione della salute continua ad essere una priorità a Caia. La scelta della fascia d'età del target principale risponde alla costatazione che l'età del contagio da HIV continua a diminuire e che molti comportamenti preventivi possono meglio essere acquisiti e interiorizzati in età precoci. La consapevolezza che non è più sufficiente l'informazione e la sensibilizzazione per combattere la diffusione dell'HIV e le altre malattie croniche, giustifica la ricerca di un nuovo approccio. Per queste ragioni esiste un domanda crescente di interventi che sappiano promuovere in forma attiva i cambiamenti di comportamento delle persone, in modo da fornire a quest'ultime maggiori strumenti per ridurre i rischi.

Efficacia/impatto:

L'organizzazione inter-servizi ha dimostrato la sua efficacia conciliando in un unico obiettivo gli interventi di tre settori diversi finalizzati alla prevenzione della salute. Da un unto di vista della qualità del servizio si è trattato di un cambiamento importante nell'approccio che ha portato ad affrontare i temi della prevenzione trattandoli come *competenze per la vita*[22]. La partecipazione attiva delle classi, dei professori e dei genitori da un lato, e della partecipazione dei servizi distrettuali di educazione, salute, pianificazione e azione sociale dall'altro, hanno garantito la presenza degli attori fondamentali per il programma di prevenzione e hanno permesso l'insediamento di un coordinamento con funzioni di pianificazione e implementazione di attività altrimenti difficilmente eseguibili. La molteplicità di livelli d'intervento (educazione, comportamenti individuali, genitori e comunità, comportamenti collettivi e opere pubbliche) ha permesso un'azione congiunta che ha fatto massa critica e ha agito su meccanismi sociali e psicologici al fine dell'adozione di comportamenti preventivi.

Efficienza:

I costi legati degli investimenti in infrastrutture per questo intervento non sono eccessivamente alti, se considerati nel loro complesso, in quanto includono la componente formativa e di partecipazione della comunità. In particolare si può affermare che l'approccio integrato permette un maggiore efficienza degli interventi in quanto:

- la mobilitazione della comunità (beneficiari, professori, popolazione, leader locali) avviene contemporaneamente per diversi risultati (educativi e sanitari);
- Il coinvolgimento di diversi servizi distrettuali in un unico intervento, riduce i costi di comunicazione e di gestione separata.

[22] Il termine life skills viene generalmente riferito ad una gamma di abilità emotive, relazionali e cognitive di base che permettono alle persone di acquisire un comportamento versatile e positivo, grazie al quale è possibile affrontare efficacemente le richieste e le sfide della vita quotidiana.

Sostenibilità:

L'intervento del PPS non ha avuto una continuazione dopo la fase pilota e non ha raggiunto, durante l'implementazione, un'autonomia né di gestionale né finanziaria. Volgendo lo sguardo sulla sostenibilità del PPS, tuttavia, ciò che preoccupa non si riferisce alla sfera finanziaria. Considerando i costi necessari allo sviluppo delle attività (ca. 8.000 euro all'anno) appare infatti possibile reperire i finanziamenti necessari a garantire la gestione delle attività; ciò che rende ardua la sostenibilità del PPS appare piuttosto la sostenibilità istituzionale, con la necessità di rilanciare un accordo tra direzioni distrettuali per arrivare a definire una modalità di coordinamento. Questa condizione di coordinamento interservizi sembra essere legata ad un intervento *esterno,* in grado a garantire l'integrazione delle azioni dei settori interessati. Questo accordo, che il CAM ha formalizzato nella convenzione con le diverse segreterie, dovrebbe essere rinegoziato e rilanciato per un periodo maggiore per arrivare a garantire la sostenibilità del PPS negli anni futuri.

3.3. I Cuidados domiciliarios

3.3.1. Background

98. L'epidemia di HIV / AIDS nel distretto è stata descritta nei vari rapporti del CAM come una situazione di emergenza sanitaria e sociale, soprattutto per:
    - Le modalità di diffusione della malattia;
    - L'elevato numero di bambini che si sono trovati senza padre e madre;
    - Il sovrapporsi delle componenti culturali, di stigma ed esclusione sociale;
    - La limitata operatività dei servizi sanitari locali.
99. Gli ultimi dati epidemiologici indicano che nel distretto il tasso di prevalenza del HIV si è mantenuto (13,8%)[23], mentre sono aumentati altri tipi di patologie infettive (in particolare la tubercolosi, 223 casi in un anno nel distretto). I tassi di mortalità per fasce di età denotano un fenomeno anomalo e preoccupante, che si evidenzia osservando la struttura demografica la quale mostra come vi siano state negli ultimi anni delle importanti perdite tra i giovani e gli adulti.
100. Per quanto riguarda l'accesso alle terapie, le iniziali limitazioni dovute all'indisponibilità dei farmaci (sia per il costo elevato che per la limitata distribuzione) sono state in parte superate. Permane invece la difficoltà di assicurare un follow up i malati, fattore che comporta, in molti casi, una scarsa aderenza dei malati alla terapia.
101. Il trattamento dell' HIV / AIDS (e delle altre malattie croniche) richiede un approccio articolato che include, oltre all'accesso ai farmaci, la presenza di operatori sanitari qualificati, la possibilità di avere una corretta alimentazione e cure specifiche ai malati. È inoltre importante disporre di un sostegno da parte delle famiglie, così come una corretta informazione sulle principali azioni di prevenzione. Questi fattori sono particolarmente importanti in un contesto africano rurale, quale può essere considerato il distretto di Caia, dove a seguito dell'avvio di programmi globali di distribuzione di farmaci, uno dei principali ostacoli all'efficacia delle terapie è l'accesso all'assistenza e l'accompagnamento delle persone malate.
102. In risposta a questa domanda e con il fine di completare e rendere più efficace l'assetto assistenziale, i *cuidados domicilirios* (assistenza domiciliare*)* hanno assunto il compito di:
    - Facilitare e verificare a domicilio l'adesione alla terapia dei malati,
    - Riferire all'ospedale le persone che si trovano senza copertura terapeutica o che l'hanno interrotta,
    - Espletare le cure igienico sanitarie,
    - Supportare la logistica operativa per le persone/famiglie impossibilitate a svolgere alcune funzioni essenziali (es. acquisto viveri),
    - Assicurare il sostegno psicologico ed attivare tutte le risorse familiari e comunitarie al fine di motivare e supportare le persone malate.

    L'impiego dei *cuidados* è previsto da una legge nazionale che ne disciplina il funzionamento e la gestione.
103. In questa linea strategica e con il fine di migliorare l'efficacia degli interventi curativi (continuità di cura) e preventivi, il CAM ha avviato dal 2008 un programma di *cuidados domiciliarios* che ha portato:
    - Alla costituzione e avvio un gruppo di 22 operatori di *cuidados domiciliarios;*
    - Alla creazione e rafforzamento di un'associazione di operatori sanitari per la promozione/sensibilizzazione dei temi sanitari;
    - All'elaborazione e applicazione di nuove ed inedite modalità di collaborazione (protocolli) tra i medici tradizionali e medici ufficiali (del sistema sanitario), che assicurano un più veloce e diretto accesso all'ospedale delle persone considerate sieropositive da parte dei *curanderos*;
    - All'accompagnamento di circa 3.500 persone malate durante gli ultimi 5 anni di attività dei *cuidados domiciliarios*.

3.3.2. Principali benefici diretti

104. Relativamente all'azione complessiva dei CD, il 71% dei malati (o familiari) intervistati si dichiara soddisfatto delle attività di cura e di supporto ricevute, differenziando:il contributo che viene dall'azione di tipo assistenziale - con ricadute sulla propria condizione di salute (80%) e sull'autonomia (73%) - dalle azioni di cura infermieristica - che si ritiene producano meno effetti sulla qualità della vita (64%) - e sull'adesione terapeutica (66%).

[23] La prevalenza dell'Hiv a livello nazionale è dell'10,8%, nella provincia di Sofala raggiunge il 15,5%, nel distretto di Beira il 19% (Dati CUAMM)

105. La percezione dei servizi di CD si conferma di qualità, con un 66% di valutazioni positive, accordando valori di eccellenza alla *disponibilità* degli operatori e *all'attenzione* alle necessità dei malati. Si segnalano infine, con valori di soddisfazione leggermente più bassi, ma ampiamente diffusi (70%), le valutazioni positive accordate alle informazioni e alle conoscenze acquisite attraverso le visite domiciliari.
106. Il progetto dei CD è ritenuto soddisfacente dal 64 % degli intervistati per il contributo dato all'inclusione e al contrasto dello stigma, favorendo l'avvicinamento delle famiglie e della comunità ai malati, come pure il miglioramento delle relazioni tra generazioni, aspetto importante per una più efficace comunicazione preventiva tra anziani e giovani.
107. Il 74% degli intervistati risalta il contributo educativo-sanitario e di formazione delle persone malate anche su nuovi temi, quali, ad esempio, l'alimentazione.
108. Nel complesso, infine, il 66% degli intervistati ritiene che il programma contribuisce a migliorare il loro benessere, a migliorare l'alimentazione e la salute come pure a prolungarne la loro vita in modo dignitoso. Il sostegno psicologico e l'attivazione di risorse comunitarie viene riconosciuto come un fattore importante dal 63% della popolazione intervistata.
109. Dal punto di vista dei medici, viene registrato una diminuzione dei casi di abbandono della terapia, laddove si assumono comportamenti di cura più responsabili da parte di tutti gli attori che si occupano del malato. I numeri dicono che nel distretto di Caia gli abbandoni di terapia sono costantemente in discesa (5 nel 2014 e 0 nel primo semestre 2015) e che esiste una diversa assunzione di responsabilità, sia da parte dei familiari che dei malati stessi, nell'affrontare la situazione di malattia. Secondo il medico intervistato questo dato è relazionato con l'assistenza dei CD, in quanto proprio la capacità di dimostrare al malato gli effetti benefici di una terapia e di un supporto psicologico costante crea nel malato stesso un atteggiamento di fiducia e speranza per il futuro.
110. Un altro riconoscimento consistente (71%) è attribuito alla capacità dimostrata dai CD di coinvolgere le risorse attive esistenti nel territorio (famiglie, comunità) a supporto dei malati cronici, favorendo il superamento dei pregiudizi e di altre forme di esclusione sociale. Non esistono dati al rispetto, ma secondo il coordinatore dei CD il numero di familiari che assistono i propri malati è aumentato sensibilmente e la pratica dell'abbandono dei malati è divenuta molto rara.

3.3.3. Efficacia dei servizi

111. Valori elevati (68%) di soddisfazione sono espressi per il lavoro di coordinamento con le strutture ospedaliere operato dai CD. Questi ultimi infatti hanno la possibilità di identificare i malati (circa 200 referenze annue di nuovi malati o persone uscite dai programmi di cura) e assicurare la continuità assistenziale, nel quadro della terapia medica definita (comunicazione continua con il responsabile infermieristico dell'ospedale).
112. L'equipe di lavoro, formata dai 22 operatori con in carico 6 casi ciascuno (come da legge), è gestita efficacemente da parte dei 3 responsabili del CAM e da un supervisore interno. Settimanalmente viene effettuata la pianificazione delle attività standard, la revisione dei casi di difficile gestione e, in base alle informazioni provenienti dalla struttura ospedaliera, organizzate visite ad hoc. La programmazione di medio periodo viene fatta annualmente e rivista in corso d'esecuzione attraverso la verifica degli obiettivi di servizio. La raccolta dati e la reportistica interna (organizzata secondo le direttive nazionali) è attualizzata continuamente ed è usata come base per la pianificazione operativa.
113. Il gruppo degli operatori dei CD riconosce la leadership interna del coordinatore e ha sviluppato nel tempo una propria identità di gruppo, sebbene non ancora sufficientemente forte da creare un senso di appartenenza alla struttura. Esclusi i 4 responsabili dipendenti CAM, gli operatori dei CD sono infatti contrattati quali "collaboratori", considerati esterni alla struttura CAM.
114. Secondo il direttore generale dell'ospedale di Caia, la collaborazione con l'equipe dei CD ha permesso:
    - La riduzione della domanda di visite di controllo da parte dei malati di tubercolosi e di HIV e il conseguente minor impegno di risorse umane dell'ospedale (un solo infermiere per il coordinamento in luogo di almeno tre, prima necessari);
    - Un incremento del 70% dell'adesione alle terapie (sia antiretrovirale che della tubercolosi). Attualmente ancora il 40 % delle persone in cura (persone in buona parte che non fanno parte del programma di CD) non rispettano le modalità di assunzione delle terapie;
    - Una maggiore efficacia clinica della terapia (non quantificabile) in ragione dell'effetto di una migliore dieta, un migliore supporto psicologico e un più efficace controllo e monitoraggio sanitario dei malati;
    - Una maggiore copertura dei casi di malattie croniche, stimabile in un 30% del numero dei malati. Si tratta di malati che senza questo servizio non avrebbero avuto accesso e/o possibilità di cura.
    - Una maggiore copertura di aree remote del distretto di Caia (almeno 50 malati per anno);

- Un monitoraggio più efficace della condizione di salute dei malati e la sistematizzazione dei risultati che permettono l'individuazione e adeguamento della terapia migliore e l'identificazione di pratiche efficaci per l'accompagnamento;
- Una comunicazione più facile e un'integrazione delle pratiche di cura tradizionali nelle pratiche del SSN, laddove gli attivisti hanno costruito relazioni con i *curanderos* e facilitato l'invio dei malati alle strutture sanitarie locali senza sminuire il ruolo curativo di questi ultimi.

115. Oltre alle visite pianificate con l'ospedale, i CD praticano viste di controllo in una proporzione quadrupla rispetto alle prime (nel 2014 sono state effettuate 1571 visite di assistenza domiciliare e 6618 visite "semplici"). Questa modalità di lavoro permette agli operatori del CD di avere costantemente la situazione sotto controllo, di esercitare una funzione di *counsellilng*, di assicurare la corretta applicazione della terapia e di sperimentare diverse pratiche di lavoro assistenziale (selezionando quelle più adeguare alle diverse esigenze dei malati). La costanza e la ricerca delle migliori e più efficaci pratiche di assistenza rende anche più efficaci le azioni terapeutiche individuate dall'ospedale.
116. Nella strategia di lavoro dei CD rientra anche la formazione di volontari (circa 15), attività che ha una duplice funzione; da un lato offre la possibilità di avere a disposizione mano d'opera qualificata nel caso essa si renda necessaria per le attività ordinarie. Dall'altro, la formazione ai volontari permette di mobilitare risorse comunitarie in favore dei malati più bisognosi. Il ruolo dei CD infatti, consiste anche nel mobilitare le risorse volontarie del territorio, al fine di creare una rete di persone disposte ad azioni solidali verso le persone malate.
117. Per quanto riguarda la selezione del target, nell'opinione degli intervistati il lavoro dei CD si orienta alle persone in situazione di maggiore vulnerabilità economica (64%) e minori o malati che possono essere oggetto di abuso (63%).
118. La prestazione di assistenza sanitaria domiciliare presenta un ottimo coordinamento, realizzato attraverso la predisposizione di una struttura a cascata, in cui i processi di comunicazione sono efficacemente organizzati. Forte di un riconoscimento legislativo specifico, le equipe di CD si sono infatti bene integrate nei meccanismi di gestione sanitaria locale, che nel caso specifico, viene gestito da un infermiere e dal Direttore sanitario dell'ospedale di Caia. Il coordinamento per assicurare l'integrazione verticale dei servizi è stato ottenuto grazie[24]:
    - Ad una struttura di ruoli e funzioni rispettata da parte degli operatori. La struttura d'ufficio comprende un supervisore, un sostituto supervisore, un responsabile del *database* e un amministratore. I flussi comunicativi e le funzioni sono chiaramente definiti ed ognuno è autonomo nello svolgimento del proprio ruolo;
    - Alla predisposizione di strumenti di raccolta dati (schede prestampate) e di comunicazione con i vari livelli di gestione (infermiere e dottore) e con il SDSMAS. Gli attivisti/operatori raccolgono giornalmente i dati in seguito alle loro visite, questi vengono comunicati settimanalmente e la banca dati è popolata regolarmente da una persona incaricata. I record sono completi e vengono utilizzati per il monitoraggio e la pianificazione delle attività;
    - Al montaggio della qualità del lavoro svolto (formazione interna e standard), assicurato attraverso la supervisione interna ed esterna (infermiere ogni settimana) e alla condivisone delle pratiche di cura di maggiore successo/efficienza tra i membri del gruppo, in modo da mantenere standard di qualità massimi.

3.3.4. Organizzazioni di comunità.

119. L'associazione Mbaticoyane è composta da 54 membri; di questi molti sono volontari e operatori dei CD. L'associazione ha una propria struttura legale e una mission non esclusivamente legata ai CD; essa si occupa d'informazione, promozione della salute, di formazione e di assistenza sanitaria. Svolge attività di sensibilizzarne (teatro, formazioni per adulti, corsi, trasmissioni radiofoniche su storie di vita) sui temi dell'alimentazione/nutrizione, della prevenzione, dell'accesso ai servizi (acqua e salute) e del sostegno a famiglie/orfani vulnerabili. L'approccio di lavoro mira a rafforzare le relazioni e sviluppare reti comunitarie. Molte di queste attività vengono realizzate nella Casa della Salute, sede e punto d'informazione.
120. La Mbaticoyane inoltre riunisce ogni 4 mesi i *curanderos* e i medici del distretto per trovare delle intese relativamente ai seguenti temi:
    - Comportamenti per evitare il contagio
    - Interventi di cura tradizionali che non peggiorano lo stato di salute dei malati;
    - Coordinamento delle attività di cura tradizionali e ospedaliere
    - Invio di malati in ospedale e reintegrazione alla cura radi zonale dopo le dimissioni.

[24] Dati rilevati con interviste e osservazione diretta.

Questo lavoro ha portato alla definizione di una sorta di protocollo di gestione congiunta dei malati, che oltre ad esplicitare la corrispondenza epistemologica dei termini usati nel sistema di cura tradizionale ed ospedaliero, identifica anche le modalità di gestione dei malati (quando e come orientarli in ospedale).

121. Stando all'analisi dell'operatività, la mission dell'associazione risulta essere divisa tra una tensione verso la promozione dei diritti alla salute e la gestione dei servizi di salute, con una forte preponderanza della prima. L'associazione nasce infatti con un forte orientamento al rafforzamento delle relazioni e delle reti comunitarie per un migliore accesso ai servizi di salute, compito che ha svolto in modo egregio, attivando molte risorse per risolvere problemi specifici e funzionando come sistema di comunicazione e raccordo tra bisogno e servizi. Per svolgere questi compiti essa:
    - Impiega risorse umane volontarie e motivate;
    - Attiva processi partecipativi al proprio interno e favorisce la partecipazione della comunità;
    - Impiega una pianificazione operativa di corto periodo e declinata in termini di attività da svolgere;
    - Dispone di una pianificazione finanziaria di corto periodo (contributi alle attività e piccole attività da reddito).
122. Grazie a questo lavoro l'associazione ha maturato esperienza e riconoscimento sociale che oggi indubbiamente facilita una relazione preferenziale con le istituzioni locali pubbliche e private (chiese e organizzazioni nazionali ed internazionali). In particolare l'associazione ha ottenuto il riconoscimento di *partner di lavoro* da parte del SDSMAS, con la quale pianifica e coordina alcune attività di salute e altre attività di promozione dei diritti delle persone in situazione di maggiore vulnerabilità sociosanitaria.
123. L'accresciuto ruolo professionale di identificazione e analisi della domanda sanitaria da parte degli attivisti dei CD, come pure di interlocuzione con il SDSMAS, da all'associazione Mbaticoyane la possibilità di esercitare un'influenza significativa sulle misure e sulle modalità di intervento in ambito sanitario. Questo ruolo, tuttavia, non è esercitato da parte dell'associazione in modo cosciente ed intenzionato e risulta pertanto ancora minimo e residuale.
124. Esiste la capacità da parte di alcuni membri dell'associazione di sviluppare delle proposte sanitarie, tuttavia, queste ultime spesso non sono elaborate in formati facilmente spendibili presso le autorità pubbliche, altri donatori o finanziatori o presso la stessa comunità. Questa difficoltà di traduzione delle idee e competenze in proposte concrete limita il ruolo politico dell'associazione e la relega a svolgere un ruolo operativo.
125. La struttura volontaristica con cui vengono oggi gestite le attività dell'associazione, risulta infine parzialmente adeguata alla sua mission, non tanto per carenza di professionalità, quanto piuttosto per le limitate capacità operative, di risorse umane e di budget. L'attuale l'assetto organizzativo bene si coniuga con l'azione di informazione e di sensibilizzazione, ma risulta meno efficace quando l'associazione intende svolgere una funzione di servizio e di interfaccia con il sistema sanitario distrettuale. Sono poche le persone in grado di svolgere le funzioni chiave e le limitate risorse finanziarie permettono l'esecuzione delle attività solo su base volontaria. Ad oggi l'associazione risente solo limitatamente di questi vincoli, ma nella prospettiva di assumere un ruolo più consistente (inclusione di parte delle attività dei CD e assolvimento di altri servizi assieme alla SDSMAS) la sua struttura potrebbe manifestare tutti i propri limiti.
126. L'integrazione delle attività dei CD nell'associazione non è oggi all'ordine del giorno, ma esiste la necessita di identificare un soggetto che assuma la gestione dei CD. L'associazione sembra essere il luogo naturale (in quanto molti operatori sono membri dell'associazione Mbati Coyane), tuttavia deve essere valutato l'impatto che questa eventuale trasformazione avrebbe sulla *membership*, ovvero sulla base associativa. Mentre oggi la base associativa è di tipo volontaristico, un'associazione di CD avrebbe bisogno di un'organizzazione fondata su relazioni contrattuali, membri che lavorano nell'associazione stessa e una vision imprenditoriale.

3.3.5. Politiche istituzionali: Coordinamento e valorizzazione elementi progettuali

127. L'obiettivo del programma dei CD[25] è fornire assistenza domiciliare alle persone sieropositive e alle loro famiglie nei settori della salute, della nutrizione, dell'igiene e del sostegno psicologico. Esso comprende i seguenti obiettivi intermedi:
    - Assicurare la cura minima per i pazienti di HIV / AIDS e di altre condizioni croniche al fine di evitare l'ospedalizzazione non necessaria;
    - Assicurare l'aderenza ai farmaci, il trattamento e la profilassi delle infezioni opportunistiche (tra cui la tubercolosi);
    - Fornire consulenza alle persone sieropositive e alle loro famiglie;
    - Stabilire una rete di sostegno e riferimento tra i diversi settori come la salute, l'istruzione e l'azione sociale, a beneficio delle persone sieropositive, in particolare tra coloro che sono più vulnerabili come gli orfani, le vedove, le donne in gravidanza e i bambini.

[25] Come stabilito dal Ministero della Salute Mozambicano.

128. Alcuni di questi obiettivi sono da sempre parte del lavoro del CAM a Caia e della collaborazione con il SDSMAS. L'avvio del programma dei CD rappresenta il momento di sintesi di molteplici strategie ed azioni precedentemente implementate ed ha offerto la possibilità al CAM di ricondurre i propri interventi all'interno di una strategia istituzionale, conservando al contempo un approccio comunitario.
129. Nella pratica le componenti CAM che sono state incorporate nella politica di prevenzione della salute a livello distrettuale sono:
    - Informazione e prevenzione delle forme di trasmissione HIV e di altre malattie cronico-infettive;
    - Inclusione ed integrazione dei malati:
    - Attivazione delle risorse comunitarie a supporto dei malati:
    - Assicurazione delle condizioni minime di qualità della vita e di dignità dei malati.
130. In particolare si evidenziano le seguenti azioni e pratiche che sono state acquisite nelle strategie della SDSMAS:
    - Teatro. Le attività sensibilizzazione (teatro) vengono condotte in stretto coordinamento tra Ass. Mbaticoyane e il SDSMAS, che indica, in alcuni casi, i luoghi di attuazione al fine di rinforzare azioni sanitarie specifiche. Tra gli elementi di successo nella strategia di sensibilizzazione possiamo citare l'impiego di storie e linguaggi popolari per trasmettere messaggi salutisti e la collaborazione con organizzazioni comunitarie per creare dei set credibili per comunicare in forma più diretta alla popolazione target.
    - Radio. L'impiego delle trasmissioni radio per l'informazione e la prevenzione dell'HIV e di altre malattie croniche ed infettive. In situazioni di emergenza (ad esempio colera) si creano dei pacchetti informativi i cui contenuti vengono elaborati dal personale della SDSMAS e confezionati dall'ass. Mbaticoyane o da giornalisti della radio di Caia.
    - Assistenza dei malati (attività svolta dagli operatori del CD con Medico ed Infermiere dell'ospedale). Si tratta di un processo di pianificazione congiunta degli interventi sanitari. In modo da garantire pratiche di assistenza specifiche e integrate (alimentazione, logistica, supporto psicologico, ecc)
    - Riduzione delle barriere culturali all'accesso ai sevizi di cura. La gestione congiunta tra medici tradizionali e medici ospedalieri dei malati sancita da una pratica concordata e proceduralizzata, costituisce un passo importante verso il superamento di quelle barriere di comunicazione tra medici e curanderos che molto spesso hanno ridotto l'efficacia dei servizi e delle cure. Non esistono numeri certi che diano la misura dell'efficacia dello strumento; si può invece documentare il numero di curanderos che partecipano e si impegnano a rispettare il manuale è di 40 e che lo stesso è in continua crescita.
    - Attivazione della Comunità. Laddove possibile vengono informati i vari leader, familiari e vicini dello stato di salute e di bisogno della persona malata. Assieme vengono individuate attività e servizi che la comunità può garantire a sostegno del malato. In questo processo vengono superati l'isolamento e la stigmatizzazione di cui molto spesso sono vittime le persone malate.
131. Nel complesso il lavoro svolto dal CAM ha permesso alla SDSMAS di costruire una politica di CD specifica per il proprio distretto, potendo contare sulla conoscenza dettagliata dei bisogni dei malati, su una comunicazione efficace e sulle risorse comunitarie che possono essere messe a disposizione. Con queste informazioni oggi il SDSMAS possiede una mappa in grado di elaborare strumenti ed azioni specifiche per una gestione più efficace del territorio. Si tratta di una politica non disegnata e formalizzata, ma piuttosto di una politica *praticata*, esplicitata attraverso una collaborazione costante e del riconoscimento reciproco del ruolo degli attori che contribuiscono alla salute e al benessere della popolazione locale.
132. Quello della salute, rispetto ad altri settori, è un ambito molto strutturato dove gli spazi di collaborazione sono chiaramente definiti. In questo specifico progetto va riconosciuta la disponibilità da parte della SDSMAS di inserire proposte di lavoro coordinate con altri attori, di valutare l'importanza di integrare misure complementari e di coinvolgere l'associazione Mbaticoyane per la sua capacità di mobilitazione comunitaria. In sintesi il SDSMAS svolge quindi una funzione di coordinamento e di integrazione delle diverse risorse disponibili sul territorio.
133. Il programma attuato e le modalità di collaborazione dimostrano l'interesse della SDSMAS ad assumere un ruolo di leadership e di coordinamento delle misure attuate. Le modalità di collaborazione sono in molti casi predeterminate e non negoziabili, senza per questo togliere spazi di co-decisione su aspetti specifici. Una sinergia particolare è stata costruita con le autorità sanitarie dell'ospedale; una collaborazione che ha permesso l'individuazione di obiettivi, delle risorse e di un programma di lavoro (includendo la definizione di ruoli definiti la funzione di valutazione e riprogrammazione degli interventi).

3.3.6. Conclusione

134. Il servizio di *cuidads domiciliarios* offre alle persone ammalate di patologie croniche di Caia una risposta assistenziale valida, strutturata, professionale e completa. Le elevate percentuali di consenso espresse dai beneficiari di questo intervento non lasciano dubbi sulla rilevanza della domanda e sulla congruità della risposta. L'intervento oltre a fornire una risposta terapeutica e assistenziale efficace (aderenza alla terapia e accompagnamento) agisce sulla rimozione dello stigma (soprattutto nei confronti dei malati di AIDS), creando le condizioni per una reintegrazione dei malati nella comunità.

135. Gli effetti dell'intervento di CD sulla salute non sono parte di questo studio. È importante rilevare, tuttavia, che la valutazione fatta dagli stessi beneficiari evidenzia un miglioramento importante in relazione alla qualità di vita e ad una maggiore disponibilità/motivazione nel assumere i comportamenti prescritti.

136. I risultati ottenuti con questo servizio sono in parte merito della legge mozambicana, la quale predispone un modello di lavoro piuttosto definito (modalità di assistenza, referenza, numero di malati per operatore, qualità del servizio reso, ecc.). In parte tuttavia, i risultati ottenuti sono anche merito del CAM, che ha saputo utilizzare ed implementare in modo efficace le disposizioni nazionali sui CD (attraverso la costituzione di un'equipe di operatori competenti, responsabili, ben organizzati e integrati nella gestione congiunta dei malati con l'ospedale di riferimento).

137. Il numero delle attività assistenziali che il gruppo di operatori dei CD riesce a fornire durante l'arco dell'anno appare molto consistente[26] e prefigura una macchina organizzativa ben oliata e consolidata. Dalla programmazione operativa settimanale alla gestione e valutazione dei singoli casi con il supervisore, tutte le attività sono chiaramente identificate, proceduralizzate e in parte informatizzate. I dati e le valutazioni di servizio, oltre ad essere la base della programmazione delle attività, sono riversati nel sistema amministrativo distrettuale (SDSMAS) per permettere la progettazione di azioni più mirate.

138. Il gruppo di CD è una struttura costituita in base ad una disposizione di legge che prevede la possibile partecipazione anche di ONG e altri enti non profit alla gestione dei piani assistenziali e terapeutici dei malati cronici, assumendone in primis la responsabilità gestionale e (in parte) finanziaria. Attualmente questa funzione è svolta dal CAM, in particolare da 4 operatori ed un supervisore facenti parte dell'equipe locale, condizione che vincola una strategia di uscita del CAM attraverso un trasferimento delle responsabilità a un soggetto locale. Per dare continuità a questo gruppo, già ben attrezzato in termini di professionalità, è necessario dotarlo in primo luogo di un contenitore giuridico che stabilisca la sua collocazione definitiva (in capo al CAM Caia o un'associazione propria o ancora integrazione in una già esistente).

139. Più in generale è importante sottolineare come la domanda di salute sia mutata in questi ultimi anni, portando alla luce una maggiore richiesta di servizi di qualità (gestione dei servizi, impiego di tecnologie di comunicazione diverse, di modalità di collaborazione pubblico/privato, ecc.). A fronte di questa domanda, l'associazione Mbaticoyane sembra oggi ancora lontana dall'assumere questa sfida, pur tuttavia avendo accresciuto il suo ruolo nei confronti dei principali attori locali e nazionali[27].

140. Il lavoro del CAM ha il merito di aver avviato l'associazione (Mbatycoyane) e di averla fatta crescere in un contesto di lavoro comunitario. Il compito di associazione comunitaria per la promozione della salute è stato svolto in modo egregio e, in questi ultimi anni, in forma autonoma. Oggi si profila per l'associazione una richiesta di maggiore impegno nella gestione dei servizi sanitari locali. Per svolgere questo compito, la vision e la struttura dell'associazione, nata attorno ad un'idea di gruppo volontaristico e solidaristico, dovrebbe/potrebbe muoversi nella direzione di una comunità di intessesse (dove i membri che compongono l'associazione trovino, oltre ad una condivisione di ideali solidaristici, anche un'opportunità professionale). Il passaggio non è obbligatorio, tuttavia è indubbio che nei processi di cambiamento locale sarà necessaria una scelta in un senso o nell'altro al fine di qualificare il proprio lavoro e definire più chiaramente il proprio ruolo.

141. Gli interventi di CD e di prevenzione della salute promossi dal CAM attraverso l'associazione Mbaticoyane hanno coinvolto il SDSMAS in molteplici modi. Questa collaborazione che è evoluta fino ad arrivare oggi a prevedere forme di gestione mista pubblico/privato dei servizi sanitari, ha portato l'associazione e il CAM ad avere un ruolo più attivo nella definizione di alcune componenti delle politiche di assistenza e di prevenzione/promozione della salute a Caia. Gli spazi aperti dalla SDSMAS sono stati più di natura operativa che programmatica, ma è evidente che il SDSMAS ha incorporato attivamente molte delle strategie di comunicazione, sensibilizzazione e di mobilitazione delle risorse comunitarie che sono state e sono patrimonio dell'esperienza del CAM a Caia. In altri ambiti, come quello dei CD, la collaborazione e l'integrazione dei servizi si articola in momenti di coordinamento e programmazione congiunta organizzati e strutturati.

142. In termini generali le misure operative e le collaborazioni avviate tra SDSMAS e CAM hanno contribuito in modo importante alla gestione di un'emergenza sanitaria che, nei 15 anni di presenza a Caia, ha

[26] 1700 visite domiciliari, 6000 visite di controllo, 200-300 referenze ospedaliere in aggiunta a informazioni, valutazione e supporto alle attività quotidiane del malato, attivazione della comunità in favore dei malati, ecc.

[27] Nuova posizione, documentata da molteplici evidenze , quali contatti con agenzie internazionali presenti a Caia, collaborazioni con l'Amministrazione locale e le Segreterie dipartimentali, contatti con associazioni di Beira e a livello nazionale

raggiunto in alcuni momenti dei livelli molto acuti (HIV e tubercolosi). Due sono gli elementi che hanno qualificato gli interventi: il primo stato quello di portare la discussione sugli interventi da realizzare nei luoghi e nelle situazioni più vicine al bisogno della popolazione, ed il secondo la conoscenza del territorio, degli attori e delle modalità di gestione delle dinamiche comunitarie (quest'ultimo è un vero lascito del CAM). Attraverso questi due fattori si è arrivati a delineare, in collaborazione con il SDSMAS, una politica specifica di assistenza e folllow up delle malattie croniche per Caia e per il distretto, frutto di percorsi sperimentati e pratiche di lavoro che costituiscono la base di una programmazione complessiva per una *governance* sanitaria adeguata.

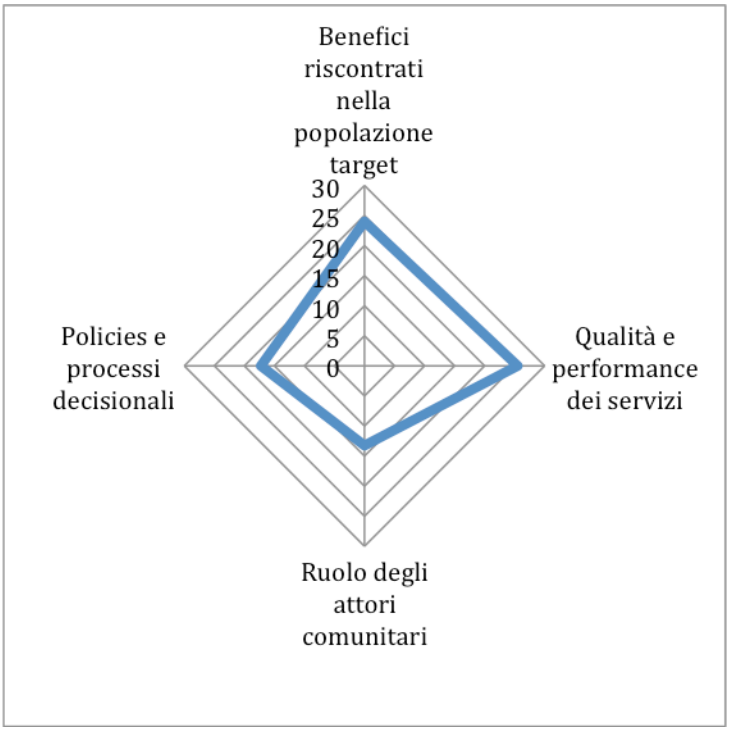
143. L'esperienza del gruppo dei CD dimostra che c'è spazio per l'emergere di nuovi modelli di assistenza, derivanti dall'integrazione verticale dei servizi, soprattutto per le malattie croniche dove è necessario predisporre un 'assistenza interdisciplinare delle cure e dove la frammentazione è più evidente. Questo modello comprende quattro livelli:
    - Una strategia di pianificazione congiunta SSN e attori esterni, necessaria per l'integrazione delle cure,
    - La *governance* delle risorse umane,
    - Un modello di finanziamento condiviso (in parte pubblico ed in parte privato)
    - La partecipazione degli utenti.
144. La strategia di rafforzamento dei servizi operata dal CAM per rispondere alla domanda di salute ha dato dei risultati importanti, riassunti dalla ottima performance, dei servizi, dalla soddisfarne registrata da parte dei beneficiari e dal crescente ruolo dell'associazione locale nella promozione dei diritti alla salute. Possiamo quindi affermare che per quanto concerne i servizi di CD il diritto di accesso alla cura e alle terapie è stato assicurato da un servizio attento, responsabile e completo che ha permesso un reale cambiamento delle condizioni di vita dei malati.

3.3.7. Raccomandazioni

145. Nel contesto delle opportunità e delle sfide sanitarie attuali che vengono richieste agli attori locali, l'associazione Mbaticoyane rischia di affrontare questa nuova fase con un armamentario non adeguato. La realtà di Caia richiede oggi un soggetto in grado di assumere maggiori responsabilità, rischi e un carico di gestione di attività molto maggiori, includendo tra esse anche una collaborazione più attiva ed articolata con le istituzioni sanitarie. Per poter assumersi questo carico di responsabilità è necessario rivedere alcune componenti della propria struttura, dalla *membership*, alla formazione delle risorse umane, all'organizzazione e alle modalità di ricerca di finanziamento. In particolare:
    - Va rinforzata la capacità di gestione (pianificazione operativa e finanziaria);
    - Deve essere chiarita la visione e le motivazioni di appartenenza della *membership* (orientamento da associazione di volontariato versus terzo settore);
    - Deve essere garantita la formazione delle risorse interne in relazione a nuovi compiti (come ad esempio la ricerca di finanziamenti o l'elaborazione di proposte /relazioni di *advocacy*)
    - Deve essere, infine, garantito lo sviluppo di un più ampio network di relazioni istituzionali.
146. La struttura operativa dell'equipe di CD non presenta necessità d'intervento. Ciò che va chiarito è la loro collocazione/appartenenza al CAM Caia oppure in una organizzazione diversa (associazione propria o Mbatycoyane). E' opportuno creare le condizioni per un autonomia di gestione finanziaria e imprenditoriale, condizione che può essere ricercata solo a partire da una più chiara identificazione della struttura giuridica di appartenenza e dei propri confini di autonomia/lavoro.
147. La relazione e collaborazione con il SDSMAS può crescere in termini qualitativi e quantitativi. In una prospettiva di maggiore coinvolgimento del settore privato (non profit) nella gestione di servizi di salute, il CAM e le organizzazioni di Caia possono richiedere un supporto alla SDSMAS per accedere a risorse nazionali o per sviluppare collaborazioni con altri partner della SDSMAS stessa. Questo rafforzamento della collaborazione in funzione della ricerca di nuove partnership dovrebbe andare nella direzione di agganciare in forma più consistente il lavoro della SDSMAS e al contempo facilitare la ricerca di risorse aggiuntive per assicurare il sostentamento dell'associazione locale.
148. La domanda di salute è ancora molto ampia nel distretto e ci sono ampi spazi di intervento per il CAM. La conoscenza del distretto, le relazioni con attori non formali (*curanderos*) e organizzazioni comunitarie sono risorse importanti che possono essere spese in fase elaborazione di un piano di intervento sanitario di CD che esca dai confini di Vila de Caia. In questo senso il CAM può cercare di sottoscrivere una convezione con il SDSMAS che gli permetta di partecipe e sostenere l'elaborazione di un piano di CD per il distretto che metta frutto tutte le conoscenze accumulate.

3.3.8. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza/assenza dei principali requisiti facenti parte del concetto di governabilità.



Il programma di CD iniziato nel 2008 ha dato la passibilità a circa 3.000 malati di accedere ad un programma di cura a domicilio accompagnato da un piano assistenziale che ha aggiunto qualità e umanità e dignità alle persone in trattamento antiretrovirale e per patologie croniche. Coerentemente con quanto prevede la legge mozambicana sui CD, il CAM ha organizzato un'equipe locale e ha fatto crescere professionalmente. Oggi l'equipe composta da 20 operatori e 3 responsabili e da un supervisore, appare completamente autonoma nell'esecuzione delle proprie attività di assistenza e di sviluppo delle proprie competenze. Il modello organizzativo, in parte richiesto dalle autorità mozambicane, in parte sviluppato dal CAM garantisce una capacità di pianificazione degli interventi assistenziali e di risposta individualizzata dei casi in trattamento, contando con un supporto di competenze mediche infermieristiche dell'ospedale di Caia. Il coordinamento delle attività avviene attraverso momenti specifici di programmazione con le autorità sanitarie alle quali viene fornito un *feedback* preciso nei tempi previsti. Queste modalità di azione garantiscono un accompagnamento costante e un monitoraggio della situazione di salute di ciascun malato. A fronte di una ampia autonomia di organizzazione dei processi assistenziali, si registra una limitata autonomia di gestione associativa. Questo è dovuto al fatto che l'equipe non possiede una propria struttura, ma è parte integrante del CAM Caia. Un naturale percorso di apparentamento vedrebbe gli operatori dei CD confluire (in parte lo sono) nell'associazione Mbaticoyane, associazione con una mission di promozione del diritto alla salute, di prevenzione della salute e in generale di accesso ai servizi di salute. L'associazione, che è un risultato di altri interventi del CAM, potrebbe assolvere a questo ruolo sempreché riesca a aggiornare la propria missione e a darsi una struttura organizzativa più rispondente a forme di organizzazioni "da terzo settore". Questo passaggio sarebbe comunque richiesto qualora l'associazione decidesse di svolgere un ruolo maggiormente orientato ad esprimere il bisogno di salute attraverso azioni di advocacy e di interazione con il SDSMAS. Dal canto suo il SDSMAS ha impiegato e valorizzato la collaborazione con il CAM (attraverso i CD e l'associazione), riconoscendo alcuni strumenti ed approcci ed introducendoli nelle proprie strategie d'azione. La collaborazione del CAM con il SDSMAS ha permesso di affrontare durate gli anni di implementazione delle situazioni sanitarie critiche che, seppur non risolte in termini idi numeri, hanno dato evidenza di cambiamenti importanti sia tra i beneficiari che nelle pratiche di gestione e fornitura dei servizi di salute.

Rilevanza:

l'emergenza sanitaria che il Mozambico e Caia nello specifico hanno dovuto attraversare nel ultimo decennio è sotto gli occhi di tutti. A fronte di un'epidemia che mieteva vittime di tutte le età e di tutti gli strati sociali, il CAM ha affrontato il problema del HIV e delle patologie croniche costruendo un intervento che dapprima ha

sensibilizzato ed informato sui rischi e le modalità di contagio e successivamente ha raccolto la sfida dell'assistenza attraverso i CD. La sfida futura consiste nel rendere questo accesso possibile anche per le persone che vivono nell'interno del distretto.

Efficacia del servizio.

Il servizio di CD si prefigura come altamente efficace in relazione agli obiettivi sia per ciò che concerne la riduzione significativa dei tassi di abbandono delle terapie somministrate sia per il monitoraggio della condizione di salute complessiva dei malati (assicurandosi che il malato abbia accesso all'alimentazione e alle cure igieniche). L'equipe ha dimostrato di possedere le competenze professionali ed organizzative per gestire il servizio, rispettando la pianificazione e i tempi di lavoro. L'efficacia del servizio di CD è ulteriormente potenziata dal lavoro di informazione e sensibilizzazione svolto in collaborazione con l'associazione Mbaticoyane, la quale ha sviluppato strumenti di comunicazione innovativi ad alto impatto emotivo sulla popolazione. Il coordinamento con le strutture sanitarie (ospedale) assicura infine il supporto medico infermieristico a tutto il programma di lavoro dei CD. In questo senso il lavoro dei CD ha ridotto considerevolmente la pressione di visite improprie e/o ricoveri nella struttura ospedaliera decisamente evitabili.

Sostenibilità/vitalità

La sostenibilità di questo servizio dipende evidentemente dalla presenza di donatori e finanziatori esterni che assicurino assieme allo stato la copertura dei costi e dalla capacità di assicurare la gestione de servizio. Su quest'ultima l'equipe di CD ha dimostrato la sua competenza professionale e la sua capacità di interazione con i servizi ospedalieri, quindi la prospettiva di continuazione dei servizi vede la necessità di individuare nuovi finanziatori che assumano la quota di costi non coperta dallo stato. Questa funzione di raccolta fondi ricade inevitabilmente sull'equipe CAM a Caia che solo recentemente si tra attrezzando per questo tipo di lavoro. Un secondo limite alla continuità di questo servizio è la dimensione associativa/imprenditoriale. Dare al gruppo degli operatori una dimensione associativa autonoma potrebbe offrire delle risposte concrete anche all'attuale situazione occupazionale degli operatori. Un siffatto passaggio andrebbe ovviamente accompagnato e potrebbe aprire spazi di lavoro per forme di assistenza privata. Un ruolo importante in entrambi gli aspetti di sostenibilità deve essere assicurato dalla SDSMAS, la quale deve assumere con maggior impegno la salvaguardia del lavoro svolto dall'equipe dei CD e dall'associazione Mbaticoyane al fine di preservare le risorse sociali attive del territorio. In questo senso una politica di CD distrettuale favorirebbe una programmazione e una prospettiva d'investimento più chiara per il distretto, facilitando la ricerca di finanziamenti e di network a supporto degli attori locali.

SETTORE PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

3.4. Il Piano Urbanistico di Caia (PUC) e il Piano di Ordinamento Territoriale di Caia (*POTC*)

3.4.1. Background

149. Due sono gli interventi presi in considerazione in questa sezione: il piano urbanistico di Caia e Sena e il Piano di ordinamento territoriale del distretto di Caia. Mentre per il piano urbanistico non esistono obblighi di legge, essendo Caia e Sena capoluoghi rurali, il secondo è un adempimento previsto dalla legge mozambicana. Gli elementi di rilevanza che hanno condotto a questi interventi sono ben riassunti nel documento "Situacion Atual" del Piano di Ordinamento Territoriale (POTC) che riassumiamo di seguito.
150. I due centri urbani del distretto (Caia e Sena) si sono sviluppati molto rapidamente negli anni dopo il 2005 sia in termini di funzioni acquisite sia in numero di abitanti. In particolare, Caia ha acquisto una dimensione urbana, passando da un insieme di rovine post belliche e insediamenti spontanei a una realtà amministrativa importante. Sena, a sua volta, ha rafforzato la sua vocazione commerciale e sta riprendendo il ruolo importante che aveva in precedenza, anche in relazione alla ripresa del traffico ferroviario.
151. Considerando la crescita e la migrazione di popolazioni verso Caia. (dati demografici del 2007) si può osservare la forte crescita nelle aree rurali. Il numero degli abitanti del distretto di Caia passava da 85.983 nel 1997 a 115.635 nel 2007, con un incremento di 29.629 (+ 34,4%). L'aumento è stato molto maggiore di quello che si è registrato nella provincia di Sofala (+ 20,9%) e nel Mozambico in generale (+ 27,7%). Questa crescita non poteva essere spiegata solo come crescita naturale della popolazione (2,6%), ciò indusse a considerare l'esistenza di saldi migratori positivi nel distretto. Infine la stessa Caia ha assistito ad uno sviluppo veramente importante con un numero di abitanti passati da 10.447 nel 1997 a 18.233 nel 2007 (+ 74% in 10 anni).
152. L'aumento di popolazione assieme ad un modello di distribuzione/insediamento della popolazione tipicamente tradizionale, e le modalità stesse di accesso alla terra hanno reso difficile l'insediamento dei nuovi arrivati (domanda di alloggi). Inoltre un elevato consumo di terra (attribuzioni di terra non sempre razionali) e una compresenza di situazioni di concentrazione e di dispersione all'interno del territorio del capoluogo non hanno facilitato una crescita armonica e una sviluppo razionale dei servizi (acqua, strade, ecc).
153. Il distretto presenta aree di rischio importanti, soprattutto per effetto di inondazioni, con conseguenti flussi di persone e famiglie che debbono essere riallocate in aree più sicure, determinando nuove domande di terreno e occupazione di spazi urbani importanti. Nel corso degli anni queste operazioni hanno coinvolto numerose famiglie.
154. Caia è evoluta nel corso degli anni da una situazione prettamente rurale ad una urbano-rurale rendendo necessarie nel tempo delle misure di adeguamento urbano che mantenessero l'accessibilità per la popolazione contadina, proveniente dall'esterno, e al contempo permettessero uno sviluppo dei servizi di altri settori commerciali (mercato, stazione ferroviaria, terminal di bus, ecc).
155. Per quanto riguarda la situazione economica del distretto, la popolazione è in gran parte ancora dipendente dall'agricoltura di sussistenza (91% degli abitanti del distretto). Solo attorno al 2005 si sono iniziati a registrare i primi passi verso un'agricoltura di mercato, rendendo necessari alcuni interventi che salvaguardassero le attività economiche, attraverso un miglioramento dei servizi e delle infrastrutture, oltre a forme di tutela delle aree coltivate dalle comunità al fine di limitare i rischi legati alle grandi concessioni agricole.
156. Infine, il distretto presentava un elevato rischio di depauperamento ambientale, legato allo sfruttamento indiscriminato di tutte le risorse ambientali. Era quindi necessario un ridimensionamento dell'utilizzo delle risorse naturali, in particolar modo inserendo delle aree protette e introducendo una regolamentazione più efficace in materia di concessioni agricole, gli insediamenti e i coltivi.
157. Gli interventi iniziati nel 2005 con il progetto acqua, sono poi cresciuti portando alla definizione di un insieme di piani (Urbanistico per Caia e Sena e il Piano di Ordinamento Territoriale per il distretto) curati dal Consorzio Associazioni con il Mozambico (CAM) in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica (DICAM) dell'Università di Trento e con i servizi Distrettuali di Caia e della Provincia di Sofala. Con i diversi piani, in particolare con il POTC, "si è voluto dare un indirizzo all'uso delle risorse tecniche e finanziarie che via via sono state impiegate secondo una logica urbanistica e territoriale definita".

158. Gli obiettivi dei piani si configurano in quadro di cooperazione volta ad assicurare strumenti di gestione del territorio sia urbano che distrettuale utili a prevenire o limitare situazioni di crisi ambientali e/o o di altra natura e dovute alla mancanza di una strategia di sviluppo del territorio.

3.4.2. Principali benefici diretti (pianificazione urbanistica di Caia - PUC)

159. La pianificazione urbanistica di Caia (PUC) ha generato, una volta concluso e approvato lo studio, una serie di progetti che comprendevano il miglioramento dell'accesso viario ad alcuni bairros di Caia, la misurazione e delimitazione delle aree ad uso familiare/residenziale, la costruzione di un nuovo mercato e il conseguente spostamento di quello precedente, l'arredo urbano di alcune vie ed aree di Caia ed infine la definizione delle nuove zone di espansione e lottizzazione.
160. Coerentemente al progetto sono state misurate e delimitate le particelle familiari di 4 bairros Vila de Caia. Questa operazione ha consentito alle famiglie di ottenere (se richiesto al SDPI) il primo documento tecnico (documento Uso da Terra) che sancisce l'occupazione di una particella da parte della famiglia, passo necessario per passare alla richiesta del DUATE (titolo di proprietà).
161. Secondo l'Ong mozambicana Azul, che fornisce assistenza tecnica a coloro che vogliono richiedere il DUATE, il numero di famiglie di Caia che hanno richiesto questo titolo sono solo 320 per residenza e 95 per machamba[28], nonostante l'Ong offra un contributo economico per abbattere i costi di registrazione (500Mtc contro i 5-6.000 Mtc in media richiesti)[29]. Una situazione affatto diversa si registra per le famiglie spostate a causa del rischio alluvioni; per queste l'SDPI ha predisposto d'ufficio circa 4.000 *documenti di Uso da terra*.
162. Molto è stato fatto per garantire l'accesso alla terra per uso abitativo (domanda di terra per costruzioni), dapprima indicando nel piano le aree di espansione, quindi lottizzandole e successivamente gestendo la loro assegnazione. Duecento settantacinque (275) lotti per la costruzione di nuove case sono stati assegnati nel periodo 2100-2015 e, ad oggi, l'area di lottizzazione è stata in quasi completamente esaurita. Le richieste sono state fatte in buona parte da persone (funzionari) che arrivano da fuori Caia e per un'altra parte da persone di Caia che intendono costruire per affittare o per migliorare la propria condizione abitativa.
163. Diversamente dalla zona di espansione, molto ben demarcata e ottimizzata, e diversamente dalle aree di *reasentamineto* dall'emergenza del 2007/8 (alluvione) che hanno permesso al centro urbano di Caia di crescere secondo le indicazioni del PUC, in alcuni bairros periferici (DAF, MARRA e Chirmaba II) la pressione migratoria spontanea o generata da piccoli eventi alluvionali ha portato ad occupare strade e spazi pubblici precedentemente delimitati. In queste aree periferiche la gestione del piano non è stata facile e le indicazioni non sono state spesso rispettate. Le difficoltà di accesso ad alcune aree, la densità abitativa, la mancanza di alcuni servizi basici pone a rischio la popolazione che vive e in questi bairros rendendo necessario un intervento di attualizzazione del piano per la delimitazione di nuove aree di costruzione e di *reasentamiento d*elle famiglie.
164. In merito alla viabilità e alla riabilitazione e l'arredo urbano di alcuni bario di Caia, è stata aperta una strada per favorire lo scorrimento della viabilità in futuro (strada per Sena) e sono state sistemate due strade interne al bairro da villa di Caia per permettere l'acceso ai bairros ai mezzi di soccorso e di uso privato. Le strade sono state piantumate con alberi e sono stati realizzati degli spazi pubblici, in alcuni casi con punti d'acqua. La valutazione di questi lavori fatta dai leader dei bairros è positiva in quanto valorizza il bairo e rende più sicuro e piacevole l'ambiente.
165. Il mercato nuovo di Caia è stato un progetto che ha visto la luce nel 2012, dopo diverse fasi preparatorie (raccolta dati, identificazione dei terreno, costruzione). Il mercato, composto da diversi padiglioni, non è mai stato utilizzato a causa del rifiuto dei commercianti a spostarsi nel nuovo mercato. Fra le ragioni del rifiuto si evidenzia la posizione stessa del mercato che per i commercianti risulta essere troppo decentrata. Il mercato avrebbe potuto offrire un servizio facilmente accessibile per la popolazione di Caia che vive nei bairros DAF e Chirimba, popolazione che comunque dispone di propri mercati rionali. Incuria, mancata manutenzione e materiali non adeguati alla tipologia di costruzione hanno portato alla caduta progressiva dei padiglioni (dicembre 2015). La destinazione d'uso di questa struttura dovrà essere definita prossimamente dall'Amministrazione assieme al CAM.

3.4.3. Efficacia del servizio

166. Il primo risultato organizzativo del PUC è costituito dall'ufficio di piano di Caia. L'esperienza di collaborazione tra CAM, Università di Trento e il SDPI ha sperimentato una metodologia formativa molto efficace che ha previsto la selezione e impiego di personale locale durante tutte le fasi di

[28] Dato a dicembre 2015
[29] Per completare il processo del DUATE sono necessari più di 6 mesi mentre i tempi per l'ottenimento del DUATE sono di circa 2 anni. Quella della registrazione rimane quindi ancora una partita aperta, anche se in alte zone rurali del Mozambico la situazione non è diversa.

studio preliminare del PUC e di successiva elaborazione[30]. Il personale cosi formato è stato quindi pre-assunto nel nascente sevizio di pianificazione per poi essere assunto definitivamente dall'amministrazione di Caia ed integrato nell'organigramma del SDPI. Alcune di queste persone lavorano ancora per il SDPI (3), altre sono passate ad altri servizi/distretti, altre ancora sono fuoriuscite.

167. In generale il personale formato ha acquisito competenze specifiche e ha dimostrato di sapere gestire gli strumenti tecnici di pianificazione (ad esempio nella lottizzazione delle aree di espansione, nella gestione dei campi di reasentamientos, nell'analisi e nella definizione dei dati e della documentazione per il piano urbanistico di Sena, nel supporto dato all'elaborazione del POTC). Il personale, pur avendo avuto una formazione sull'impiego di programmi informatici specifici, non può attualmente impiegarla in quanto la disponibilità di macchine e di *software* aggiornati (licenze) non è garantita dal servizio. Strumenti classici (mappe, *database e* altri strumenti) di gestione sono parte integrante del lavoro giornaliero.
168. Il PUC a tutti gli effetti costituisce lo strumento importante di riferimento per l'ufficio per la propria programmazione interna e per fornire supporto alle altre segreterie laddove si renda necessario verificare ex ante la viabilità di un intervento. Le funzioni che l'ufficio svolge sono:
    - Elaborazione e gestione del quadro conoscitivo propedeutico alla ri-definizione del PUC;
    - Raccordo tecnico con uffici della Provincia;
    - Strutturazione dei dati territoriali relativi alla pianificazione urbanistica attraverso un adeguato sistema informativo territoriale;
    - Promozione della partecipazione dei cittadini, e delle restanti realtà economiche e sociali, nei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica;
    - Organizzazione delle attività di supporto tecnico e di coordinamento con gli uffici tecnici del Distretto in riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ed all'adozione dei relativi atti amministrativi;
    - Organizzazione delle risorse, umane, strumentali e di controllo assegnate all'Ufficio;
    - Gestione del catasto, dei lotti, e delle funzioni amministrative per la conservazione, l'utilizzo e l'aggiornamento degli atti dei terreni e delle costruzioni urbane;
    - Programmazione e gestione delle infrastrutture per la distribuzione dell'acqua.
169. Essendo il SDPI frutto della collaborazione tra CAM e Amministrazione di Caia, il dato relativo al funzionamento costituisce un risultato di progetto al quale guardare con attenzione. Le attività di rafforzamento della SDPI hanno avuto come esito positivo la creazione di una unità amministrativa in grado di fornire uno strumento attualizzato utile alla programmazione nei diversi settori della vita pubblica di Caia. In questo scenario di lavoro l'equipe della SDPI è cresciuta con una consapevolezza importante del proprio lavoro, avendo potuto constatare direttamente, durante il lavoro di rilevamento ed elaborazione del PUC, tutti i problemi (delle diverse categorie sociali) e le risorse di Caia.
170. La gestione del PUC ha tuttavia rilevato delle difficoltà, in particolare si fa riferimento alla riallocazione del mercato e l'assegnazione di aree per uso abitativo nei bairros periferici (rivolto alle persone che sono immigrate a Caia). Nel primo caso la scelta dell'area del mercato è stato il frutto di valutazioni fatte dall'amministrazione di Caia, dal CAM-Università di Trento e anche di consultazioni con i commercianti. Il rifiuto dei commercianti a utilizzare l'area assegnata è motivato dal decentramento della nuova struttura rispetto al centro della vita sociale ed economica di Vila de Caia, spostatasi ne frattempo sull'asse della strada nazionale (direttrice ponte-incrocio entrata Caia). Al di là delle valutazioni tecniche e strategiche alla base di questa decisione che necessariamente vanno misure su tempi più lunghi, possiamo tuttavia affermare che la scelta di costruire il mercato è risultata poco opportuna e probabilmente non urgente, come dimostra lo stato di abbandono e incuria in cui versano i padiglioni[31].
171. Un dato interessante nella vicenda della costruzione del mercato, consiste nelle misure adottate dalla SDPI al fine di rendere viabile la decisone di riallocazione del mercato, misure che sono indicatori delle capacità di gestione sia tecnica che amministrativa dell'ufficio di piano. A fronte delle resistenze dei commercianti, infatti il servizio di SDPI ha messo in atto delle politiche attive d'incentivo, come l'assegnazione gratuita dei spazi e della corrente, al fine di facilitare lo spostamento, azioni che dimostrano, al di là dell'effetto che è multato invano, la capacità del servizio di elaborare scelte e strumenti specifici al fine del compimento del PUC.

[30] Raccolta dati, analisi del territorio, elaborazione dei dati e delle proposte, redazione del documento ed infine, dopo l'approvazione, implementazione dei piani di dettaglio.

[31] Le cause della caduta dei padiglioni del mercato sono da attribuire all'indebolimento dei pali di legno di sostengo delle strutture da parte delle termiti presenti nel terreno.

172. In relazione all'assegnazione di aree per uso abitativo nei bairros periferici, il problema che si è presentato è quello del rispetto di alcune regole basiche del PUC, tra le quali quelle di garantire l'accesso/mobilità interna, il sovraffollamento delle arre e il rispetto delle zone a rischio, in particolare quelle soggette ad inondazione. Il rispetto delle regole nei bairros doveva essere garantito dai leader comunitari, che sono in molti casi le autorità che autorizzano l'uso del terreno, e dalla SDPI[32]. La gestione delle aree soggette a poteri tradizionali abbisogna di sistemi di comunicazione e di co-decisione non sempre facili da implementare. Ne consegue che nei bairros segnalati si sono formate delle situazioni di rischio per le modalità di occupazione sregolata della terra che andranno certamente affrontate nel prossimo PUC.

3.4.4. Organizzazioni di comunità

173. La realtà di Caia non esprime in questo settore delle organizzazioni comunitarie con una mission specifica, ovvero organizzazioni che possano essere interfaccia per l'amministrazione durante l'elaborazione e la gestione del PUC. Le categorie sociali tradizionali (commercianti, contadini, artigiani, ecc.) non si esprimono informa unitaria, seppur condividono interessi particolari simili. Gli interessi non si manifestano in modo evidente, ma si materializzano in scelte e comportamenti frammentati e a volte non coerenti, come ad esempio nel caso della vicenda del trasferimento del mercato di Caia o come nel caso del mercato di Sena[33]. Il lavoro di analisi e di preparazione del piano condotto dal personale della SDPI con la supervisione del CAM ha dimostrato, una volta in più, la capacità di mettere in atto le competenze acquisite dopo l'esercizio realizzato con il PUC. Ciononostante, similarmente con quanto avvenuto a Caia, una diversità di vedute fra il personale tecnico, il responsabile del posto amministrativo di Sena e i commercianti, ha portato in conclusione all'invalidazione dell'azione di pianificazione.

174. La realtà del distretto è in rapido mutamento e le opportunità che il processo di sviluppo economico e delle comunicazioni sia stradali che informatiche sembrano rompere alcuni dei sistemi di integrazione e coesione sociale/comunitaria. Ci riferiamo al rispetto degli anziani, al ruolo della donna, alla partecipazione dei giovani a modelli culturali assai lontani dalle esperienze di Caia. Tutto ciò sembra in qualche modo mettere alla prova i sistemi di rappresentanza e di integrazione comunitaria, evidenziando sempre più la presenza e la pressione degli interessi particolari spesso in conflitto tra di loro. Trovare forme di rappresentanza e spazi di confronto sarà una necessità alla quale tutta la comunità di Caia dovrà dare risposta; con queste organizzazioni l'amministrazione dovrà confrontarsi al fine di rendere operativi i piani urbanistici e territoriali.

175. Tuttavia un passo importante e nuovo è stato compiuto: i leader comunitari hanno dovuto misurarsi con l'amministrazione attraverso un nuovo strumento, il PUC e il POTC. Questo passo costringe tutti gli attori, sia comunitari che dell'amministrazione, ad assumere impegni e modalità di consultazione basate su decisioni concordate. In questo nuovo ruolo i leader comunitari devono farsi garanti di questi impegni e raccordare le pratiche tradizionali di consultazione con il nuovo strumento di piano. Questa componente di integrazione delle realtà comunitarie nella gestione e implementazione è lungi dall'essere completamente attuata (il ruolo dei leader comunitari è stato quello di mediare su attività specifiche del piano come ad es. strade, pozzi, ecc) ed è in parte responsabile del rallentato dell'implementazione del piano stesso.

3.4.5. Politiche ed istituzioni locali

176. L'attività di pianificazione urbanistica e territoriale rappresenta un importante passo verso la definizione di politiche attive per il territorio. Esso fornisce un quadro generale del territorio, dei principali macro problemi/necessità e delle ipotesi di lavoro per affrontarli. Con questo strumento tutti i settori amministrativi e delle comunità locali possono/dovrebbero interagire per declinare i propri interventi (aree residenziali, aree d transito, aree commerciali, servizi di acqua ed altre infrastrutture di base, ecc.). Per definizione è un piano che obbliga a scelte di lunga prospettiva.

177. A Caia il PUC ha avuto il merito di identificare le aree di espansione, garantendo uno sviluppo armonico del centro urbano, l'accesso ai servizi e alle opportunità di crescita economica del capoluogo. Il PUC indica quindi chiaramente alcuni orientamenti di sviluppo urbanistico di Caia e rimanda ai piani di dettaglio le modalità di implementazione. Sono quindi le misure specifiche messe in campo dall'amministrazione per attuare i piani di dettaglio del PUC (ad esempio le misure per lo spostamento del mercato) che possono restituire un'immagine di ownership istituzionale del PUC .

178. In almeno 3 casi l'amministrazione ha dovuto adottare misure specifiche per implementare scelte di piano (mercato, costruzione di strade interne, la ricollocazione delle famiglie spostate per rischio di inondazioni, lottizzazioni). In questi casi l'amministrazione ha adottato iniziative di riduzione dell'impatto, quali:

[32] Marra, Sombreiro e Chirimba II.

[33] Il progetto prevedeva l'elaborazione del piano urbanistico di Sena, inclusa la riallocazione del mercato in aree non a rischio di esondazione.L'avversità dei comemrcianti e del responsabile del posto amminsitrativo a reso invana questa iniziativa.

- La riallocazione delle famiglie in altre aree a seguito di espropriazioni per passaggio di strade;
- La dotazione del bario di servizi e di arredi urbani che inducessero le parti interessate a accogliere le proposte di spostamenti di capanne o altro per far passare la strada.
- La regolarizzazione amministrativa delle concessioni dei lotti per le famiglie reasentadas a seguito delle inondazioni.

179. Più limitato è stato l'impatto delle politica di assegnazione dei titoli di proprietà della terra. Benché il lavoro della SDPI e del Catasto in particolare non abbia raggiunto percentuali importanti all'attribuzione del DUATE agli abitanti di Caia, tuttavia ha avuto il merito di dare accesso alla procedura di certificato *da uso da terra*, il quale sancisce il diritto di quella persona o famiglia a vivere ed usare quella terra. Si tratta di un passo importante verso l'acquisizione di un diritto fondamentale e dal quale non si ritorna indietro. Costi elevati e soprattutto la mancanza di una politica d'incentivi, non hanno sbloccato la richiesta di DUATE.
180. Infine il contributo dell'intervento CAM alla declinazione ed implementazione di politiche urbanistiche locali ha subito un ridimensionamento a seguito dell'ingerenza di fattori esterni nelle scelte amministrative, quali ad esempio interessi gestione del consenso locale durante alcuni momenti della vita politica locale (elezioni). Nel caso del *mercato*, ad esempio, l'azione dell'amministrazione si è caratterizzata per aver mescolato valutazioni di opportunità politica elettorale con valutazioni tecniche, arrivando, come è già stato esposto, ad una sospensione delle scelte precedentemente assunte. Ciò apre ad una nuova fase di collaborazione del CAM a Caia, caratterizzata da uno scenario più complesso dove sarà necessario considerare il peso delle variabili politiche locali.

3.4.6. Piano di Ordinamento Territoriale del Distretto (POTC)

181. Per quanto riguarda il POTC, il risultato maggiore è ascrivibile alla sua approvazione a livello nazionale. Data la sua recente definitiva approvazione (2015), non è possibile al momento attuale proporre una valutare gli effetti. Il POTC è uno strumento di gestione molto ampio che va integrato e corredato di piani dettagliati. Pur avendo l'amministrazione di Caia competenza primaria per la sua implementazione, alcuni ambiti di intervento incrociano interessi nazionali e necessitano di pareri e soprattutto d'investimenti di agenzie statali (Agenzie delle strade, Ministero dell'Agricoltura, ecc.). Il ruolo che il SDPI e l'amministrazione debbono assumere è quello di promuovere proposte tecniche e politiche tali da trovare i finanziamenti per poter essere implementate. Volontà politica, capacità di proposta e network sono i requisiti che oggi i servizi distrettuali necessitano per avviare questo processo.
182. Il lavoro di preparazione del POTC è frutto di un intensa collaborazione tra CAM- Università di Trento, SDPI e Servizio provinciale di Opere Pubbliche. La collaborazione ha visto una partecipazione attiva dei funzionari dell'amministrazione distrettuale e provinciale attraverso una commissione creata ad hoc, prevista nell'accordo con il CAM. Questa modalità di lavoro, particolarmente partecipata e coordinata, ha avuto certamente il merito di creare una nuova procedura di lavoro che ha favorito la comunicazione e l'armonizzazione delle proposte con il servizio competente a livello provinciale. Essa, in altre parole, ha permesso l'attuazione di un approccio multilivello difficilmente riscontrabile in altre esperienze del Mozambico (le alte pianificazioni distrettuali, previste per legge sono state generalmente svolte servizi d consulenza incaricati direttamente dall'amministrazione provinciale di Sofala). Il lavoro è stato svolto in buona parte dal CAM e dall'Università di Trento, quindi non si può parlare di competenze acquisite nell'elaborazione e stesura del POTC da parte dei funzionari del SDPI. Diversamente da atre esperienze di altri distretti, tuttavia, bisogna riconoscere che la definizione di un nuova procedura multilivello nella quale definire ruoli e ambiti decisionali ha dato alla SDPI una chiara visone di gestione del processo complessivo.
183. Alcuni esempi:
    - Il collegamento stradale Gamba-Deve con Licoma che rappresenta un primo importante intervento infrastrutturale in grado di dare impulso economico alle aree interne del distretto. In questo caso il collegamento stradale, già inserito nel POTC, deve essere sollecitato e concordato con l'agenzia nazionale delle strade e il costo dell'investimento dovrà essere inserito nella pianificazione economia ed operativa del governo. Su questi primi passi procedurali, gli amministratori locali di Caia stanno iniziando a muoversi, ma ovviamente non hanno ad oggi avuto modo di sperimentarsi e formarsi su questo terreno.
    - Il lavoro, fatto attraverso il POTC, finalizzato a preservare le comunità locali, la loro identità e la loro possibilità di continuare a vivere sulla propria terra. In questo senso il POTC ha dapprima evidenziato il problema della sovrapposizione delle aree di concessione con le aree di residenza e di lavoro agricolo di alcune comunità dell'interno, quindi ha formulato delle alternative alle concessioni di quelle terre, dando priorità al

diritto delle popolazioni di non spostarsi dalle loro comunità. Attraverso l'analisi e la verifica delle ipotesi alternative alle concessioni, il POTC ha dapprima portato il tema nell'agenda istituzionale, e poi ha cercato di dare risposte preventive ai problemi che potrebbero insorgere a seguito di un accordo che non tuteli i diritti delle comunità. Sebbene non sia ancora chiaro quale sarà la decisione finale, la procedura aperta con il POTC obbliga le parti, tra le quali anche lo Stato mozambicano, a ricercare un accordo che riconosca i diritti delle comunità a rimanere su quella terra e a coltivarla.

184. Per il POTC dunque l'amministrazione dovrà individuare delle priorità e delle strategie istituzionali e finanziarie per realizzarle. In questo compito l'amministrazione, che non si muove da sola non avendo autonomia di budget, deve agire come tassello di un sistema più ampio. Questa condizione rende necessaria una strategia multilivello per la quale si richiedono all'amministrazione competenze e capacità ancora tutte da costruire e dimostrare. Possiamo comunque affermare che da parte del SDPI c'è piena coscienza del lavoro da svolgere e dei passi necessari per avviare queste nuove procedure di pianificazione ed esecuzione delle opere.

3.4.7. Conclusioni PUC

185. Il lavoro svolto nell'ambito della pianificazione urbanistica di Caia è stato molto apprezzato dai leader dei bairros coinvolti nei lavori di riqualificazione urbana. Altresì il PUC ha reso accessibili alcuni bairros nei quali l'occupazione sregolata del suolo impediva un'apertura di una arteria viaria urbana. Il PUC inoltre ha creato aree di nuova urbanizzazione, integrandole coerentemente nella struttura della cittadina, aree che sono state quasi completamente impiegate. Sempre il PUC ha predisposto lo spostamento del mercato in una nuova area e struttura, non trovando però l'accordo dei commercianti. La struttura del mercato, che nel frattempo è caduta al suolo a seguito dell'incuria e dell'assenza di manutenzione, è in attesa di stabilire da parte dell'amministrazione e il CAM se sarà ricostruita e/o se avrà una nuova destinazione d'uso. In generale il PUC ha cercato di reinterpretare lo sviluppo di Caia alla luce dei veloci processi di cambiamento, tra i quali l'inurbamento, lo sviluppo economico, la presenza di automezzi e il suo progressivo passaggio da centro rurale a centro di servizi.
186. Ciò nonostante, in questi ultimi 5 anni lo sviluppo di Caia ha visto muovere il suo baricentro in una direzione non prevista e nemmeno auspicata dal PUC verso la direttrice stradale ponte Zambesi – entrata Caia. Il centro si è spostato alla fermata degli autobus sulla strada nazionale mentre l'area del nuovo mercato è rimasta isolata. Le zone di espansione sono quasi completate ma al contempo sono cresciuti in forma del tutto sregolata alcuni bairo periferici (Sombreiro, Mara e Zimbawe) dove l'immigrazione informale è stato più forte.
187. La collaborazione in questo settore tra CAM, Università di Trento e Amministrazione è stata così forte e ben coordinata cha ha permesso l'accompagnamento, la pre-assunzione di personale locale e successivamente l'assunzione all'interno del costituito servizio di pianificazione (non presenta la momento dell'avvio dell'intervento). Il SDPI è a tutti gli effetti un risultato dell'intervento; risulta pertanto interessante notare come essa sia oggi coordinata da personale qualificato avente competenze tecniche difficilmente riscontrabili in altri servizi distrettuali.
188. Lo strumento del PUC ha comunque dimostrato tutta la sua importanza in quanto ha fornito un quadro d'insieme di Caia, ha stabilito alcune regole limitando lo sviluppo spontaneo della cittadina e ha fornito gli strumenti per una programmazione più accurata ed oggettiva della domanda di servizi e delle possibili risposte di cui Caia ha bisogno. In particolare il PUC ha permesso alla SDPI di avviare dei processi decisionali e procedurali (gestione) relativi:
    - Alla domanda di alloggi attraverso l'assegnazione di lotti nelle nuove aree di espansione;
    - Alle emergenze/alluvioni che frequentemente interessano Caia e che comportano la riallocazione delle comunità in aree non a rischio;
    - All'aggiornamento e consolidamento dei dati catastali (iniziando dai bairros di Vila de Caia) per assicurare agli abitanti di Caia il diritto di permanenza nelle loro abitazioni;
    - Alla pianificazione e realizzazione di interventi infrastrutturali (compresi interventi sanitari) e di arredo urbano a Caia;
    - Alla messa in atto un processo decisionale partecipato[34];
    - Al monitoraggio del piano[35].

[34] Attraverso consultazioni formali ed informali è stato riavviato un processo partecipato, che aveva avuto dei precedenti nel conselho consultivo, dove diversi attori di Caia possono esprimere le loro esigenze e cercare una prima composizione/negoziazione. In questo senso c'è stato un salto di qualità nelle forme di partecipazione, ma rimane ancora debole l'espressione di interessi da parte degli attori locali e le modalità di partecipazione a questi spazi decisionali

[35] Far rispettare i vincoli del PUC non è stata cosa facile e non sempre si è saputo prevedere ed evitare insediamenti a rischio e/o comunque non opportuni ai fini dello sviluppo dei servizi e dell'insieme urbano/rurale. Si sono fatti dei passi in avanti, ma il problema è dovuto in larga parte alla natura amministrativa di Caia (integrazione struttura formale /informale dei leader dei bairos) e alla sua struttura, in buona parte ancora rurale.

189. Il cambiamento di Caia è in ogni caso sotto gli occhi di tutti ed un piano urbanistico era necessario. Il CAM e l'Università Trento ed amministrazione di Caia hanno certamente colto i tempo questa necessità fornendo delle riposte tempestive. Caia non è più un luogo isolato e di confine, ma è divenuta un centro d'interesse multiplo che ha sta attraendo interessi economici e politici. La vita amministrativa di Caia non è probabilmente la stessa di 10 anni or sono, dove molte decisioni potevano essere prese da pochi interlocutori, oggi la rete degli interessi e degli attori è più fitta e la creazione di consenso diventa più complessa. Non sempre ciò che appare opportuno e vantaggioso per alcuni attori, tra i quali anche il CAM, appare ugualmente opportuno e vantaggioso ad altri attori politici provinciali o nazionali. Lo strumento del PUC (come del POTC) è per sua natura tecnico e regolativo e pone pertanto limiti al libero arbitrio e ad altre forme di gestione non sempre trasparente degli affari pubblici-privati. Con questi parametri va valutata la performance del PUC: laddove la volontà politica dell'Amministrazione o dei governi provinciali e nazionali non si allineavano alle indicazioni di piano, il raggiungimento dei risultati previsti è stato più difficile.
190. Anche in presenza di alcune partite di difficile gestione e implementazione, l'esercizio del PUC ha permesso all'amministrazione di Caia (SDPI) la possibilità di misurarsi e formarsi direttamente nella pratica di uno scenario "normale" dove variabili tecniche si mescolano a varabili politiche e pertanto i processi decisionali molto più complessi.

3.4.8. Conclusioni POTC

191. Il lavoro di studio ed elaborazione del POTC, svolto in forma coordinata con le direzioni provinciali e distrettuali, ha creato uno ambito di competenza specifica della SDPI, sia tecnica che negoziale, migliorando le potenzialità di sviluppo locale attraverso i futuri piani di dettaglio. Al momento della valutazione queste competenze sono state verificate in termini di conoscenza e interesse da parte del personale dell'amministrazione di Caia, essendo il POTC approvato nel corso del 2015 e non essendoci al momento in essere progetti d'implementazione specifici.
192. Fra le competenze individuate segnaliamo: raccolta e inserimento dati, lettura di cartografie e dati topografici, uso di software specifici, mappatura e conoscenza topografica di tutto il territorio distrettuale, conoscenza dei procedimenti amministrativi e tecnici per la stesura del piano e, infine, procedure e conoscenza delle diverse modalità di gestione delle concessioni che gravano sul distretto. Queste competenze sono il frutto di formazioni, consulenze e assistenza tecnica realizzate dal CAM e da un processo di *learning by doing* avvenuto con la gestione giorno per giorno dell'iter di elaborazione e approvazione del POTC.
193. Il maggiore risultato raggiunto fino al momento con l'approvazione del POTC sta nella definizione certa e chiara delle regole che governeranno lo sviluppo e lo sfruttamento delle risorse del territorio. Il POTC restituisce al Distretto una sorta di potere decisionale sul proprio sviluppo, poiché attraverso le procedure previste il distretto potrà esprimersi sull'approvazione o meno delle proposte dei progetti di dettaglio che verranno presentati. Alcuni piani di dettaglio sono già previsti, ma il loro iter non è ancora certo, come ad esempio: il collegamento viario Gamba Deve-Licoma, già inserito nel piano di finanziamento per il distretto, la delimitazione/spostamento delle concessioni private di sfruttamento dei terreni sui quali vivono alcune comunità dell'interno, o ancora la definizione di alcune aree di riserva ecologica. Per avviare l'iter di queste operazioni è necessaria una forte volontà politica da parte dell'amministrazione.
194. Per il POTC vale quanto detto per il PUC; il POTC rappresenta una strumento che deve essere attivato da parte dell'amministrazione, in coordinamento con gli attori locali. Nella misura in cui il processo decisionale multilivello sarà messo in atto e gli attori locali, soprattutto l'amministrazione e le segreterie distrettuali, sapranno gestire e accompagnare le relazioni politico istituzionali, il POTC potrà dimostrare tutte le sue potenzialità. Esso rappresenta quindi una sfida in termini di capacità amministrativa in quanto implica l'avvio di un "decentramento amministrativo soft", ovvero di forme di co-decisione con altri attori istituzionali e locali per la programmazione del territorio. In questo esercizio l'amministrazione sta crescendo ed imparando quotidianamente le modalità di gestione di una strategia di azione.

3.4.9. Raccomandazioni PUC

195. La revisione del PUC per un necessario aggiornamento dopo quasi 7 anni dalla sua prima elaborazione è già nel programma del CAM e in quell'occasione sarà possibile una valutazione tecnica puntuale dell'implementazione del PUC. Per quanto riguarda le notazioni fatte in questo esercizio valutativo è utile segnalare:
    - La necessità di consultare in forma collettiva i vari attori che possono esprimere interessi particolari nelle scelte di pianificazione. La difficoltà reale a interloquire con/consultare attori omogenei che rappresentino interessi specifici deve portare alla sperimentazione di metodi

di consultazione/consenso rafforzate, attraverso azioni che favoriscano l'incontro, la discussione e la loro organizzazione come soggetti di riferimento;

- La necessità di un supporto ed un accompagnamento ai funzionari della SDPI, i quali pur in possesso delle competenze necessarie all'aggiornamento del PUC, non dispongono di strumenti (software) e risorse per l'analisi delle immagini e dei dati.
- La rilevanza di una formazione ad hoc sugli aspetti da monitorare in risposta alle difficoltà del monitoraggio dell'implementazione del PUC, in particolare nelle aree periferiche, dovrebbero essere superate attraverso la definizione di procedure consensuali e regolari di comunicazione con i leader locali.
- La necessità di avviare un'azione affinché il SDPI maturi una competenza maggiore nell'elaborazione di progetti di dettaglio e nella ricerca di finanziamenti e partner le la loro realizzazione. Più che competenze tecniche sono necessari percorsi di progettazione per finanziatori esterni e l'avvio di un attività di networking;

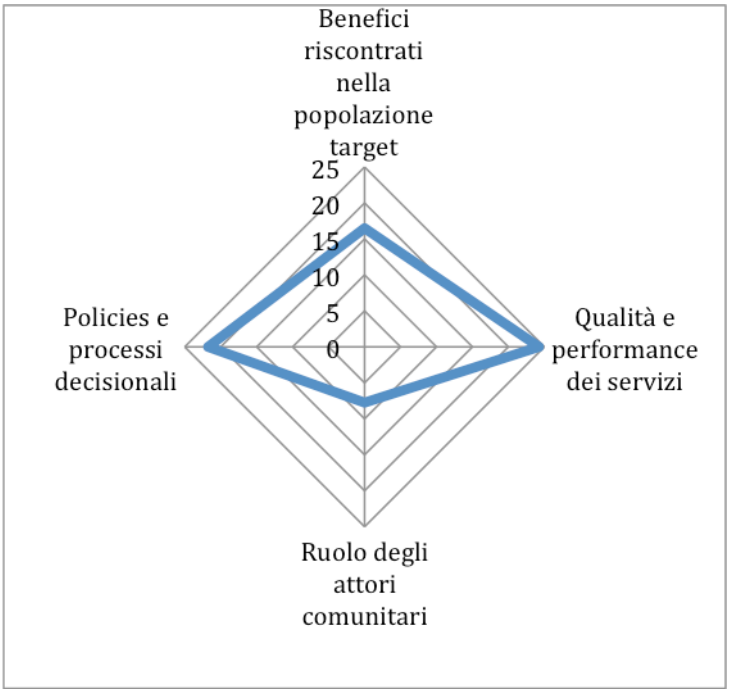
196. Per far fronte alla crescente complessità derivata da una gestione sempre più politica delle azioni di sviluppo locale promosse a Caia, oltre agli accordi che già il CAM sottoscrive con l'Amministrazione di Caia, sarebbe opportuna una più ampia azione di sensibilizzazione e promozione (con incontri regolari) del PUC a livello politico locale e provinciale in modo da creare consenso attorno ad uno strumento che non deve essere inteso come limitativo dei poteri locali ma facilitante la gestione e la programmazione.
197. Parallelamente l'azione di sensibilizzazione va fatta anche nei confronti della popolazione locale al fine di renderla consapevole delle scelte degli impegni dell'amministrazione. Per rendere possibile questo tipo di azine sarebbe auspicabile un intervento formativo nei confronti dei vari attori della comunità ci Caia.

3.4.10. Raccomandazioni POTC

198. L'attuazione del POTC implica la definizione/sperimentazione di nuove pratiche di lavoro tra il distretto e i livelli nazionali e provinciali, ad esempio una nuova procedura per concordare decisioni potrebbe avvenire attraverso la costituzione di un organo congiunto Provincia-Distretto;
199. Riprendendo quanto detto per il PUC, per l'attuazione del POTC è necessaria:
    - Una programmazione di dettaglio che si concretizzi non solo in elaborati tecnici, ma anche in ricerca di finanziamenti, analisi di bandi e ricerca di partner. In primo luogo è necessaria l'elaborazione di una strategia al cui elaborazione il CAM può dare assistenza tecnica;
    - La formazione e accompagnamento dei tecnici della SDPI per la elaborazione di richieste di finanziamento e la ricerca di partner nazionali ed internazionali;
    - Un'azione di sensibilizzazione e diffusione dei contenuti del POTC sia a livello locale che presso gli stakeholders provinciali (segreterie, ONG e privati) che nazionali (Governo, ONG internazionali ed agenzie statali). Il SDPI e l'Amministrazione va accompagnata (formazione e assistenza tecnica) nella costruzione implementazione di un piano di relazioni e di lobby per il sostegno del POTC. A questo ruolo non può sottrarsi il CAM in quanto parte in causa (soggetto d'interesse) per il buon esito del POTC. La variabile politico istituzionale è divenuta determinate in molti aspetti delle scelte amministrative e degli investimenti per Caia, pertanto è necessario un più alto livello di investimento relazionale da parte di tutti gli Attori.

3.4.11. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza/assenza dei principali requisiti facenti parte del concetto di governabilità.



Caia e il distretto stanno cambiando tanto velocemente che una gestione del territorio e del centro urbano non può prescindere da una ampia capacità di programmazione (processi migratori, economici, di transito ecc) Il PUC e il POTC hanno rappresentato un passo importante nella direzione della definizione di una strategia di sviluppo locale, sia in termini di visione complessiva, di procedure, di processi formativi e di creazione/gestione di consenso. A seguito dell'implementazione del PUC alcuni interventi di dettaglio hanno migliorato le condizioni di viabilità e di accessibilità ai bairros (assegnazione delle terre per usi abitativi, legalità dei possedimenti abitativi che non erano stati censiti - titolo di usa da terra - e implementazione di alcuni servizi d base). In alcuni casi i piani di dettaglio non hanno prodotto i risultati previsti (nuovo mercato), ma nel complesso il PUC ha avviato un processo di definizione di regole certe per la gestione degli spazi urbani di Caia. Allo stesso modo il POTC, pur non avendo per il momento prodotto nessun risultato specifico (approvazione nel tardo 2015) ha definito le regole di gestione del territorio distrettuale e delle sue risorse. Il maggiore beneficio che possiamo ascriver a questi due interventi è quello di aver messo in mano all'amministrazione di Caia degli strumenti che gli restituiscono un potere di programmazione, di negoziazione e di esecuzione che prima non disponeva. A fronte di questo processo di decentramento operativo l'amministrazione ha avuto modo di far crescere, attraverso la collaborazione con il CAM e l'Università di Trento, le competenze professionali del proprio personale e gestionali con la creazione della SDPI (che include il Catasto, l'ufficio acqua e latrine, lottizzazione, gestione opere pubbliche, ecc). L'implementazione del PUC ha reso evidente la necessità di un maggiore e migliore monitoraggio e accompagnamento da parte dell'amministrazione, specialmente nelle aree più marginali laddove la pressione migratoria è molto maggiore. Altresì ha messo in evidenza la necessità di una maggiore integrazione/consultazione/comunicazione con i diversi attori non solo nella fase di elaborazione ma anche di esecuzione. Se infatti è innegabile la potenza degli strumenti di pianificazione che sono stati forniti all'amministrazione di Caia, come la loro portata in termini dico tributo alla *governance* complessiva del territorio è altrettanto innegabile la complessità che è stata introdotta nei processi decisionali. La definizione di regole formali per la *governance* del territorio in una realtà come quella di Caia rappresenta un importante passo nella direzione del riconoscimento dei diritti delle persone nell'accesso e sfruttamento delle risorse, regole che possono svolgere un importante ruolo nella difesa da prevaricazione da parte dei poteri forti. Per questa stessa ragione gli strumenti hanno bisogno di una forte volontà politica per esser implementati. Sulla creazione di consenso, di promozione e lobby dei piani, si misura la sfida per il futuro della *governance* di Caia e del suo distretto.

Rilevanza:

I dati relativi alla crescita demografica, l'immigrazione, il transito di merci e di autoveicoli e la domanda interna di servizi mostrano come il centro di Caia si sia modificato profondamente passando dall'essere un centro rettamente rurale a uno principalmente urbano. La pressione esercitata da questi cambiamenti ha creato non poche situazioni di disagio e di precarietà. Sono quindi sorte richeiste d'interesse privato, pubblico; domande di tipo economico e di tipo procedurale.

In questo mutato scenario il PUC e il POTC hanno saputo dare delle rispose complessive alle dinamiche del territorio prevedendo possibili problemi ed anticipando delle risposte. Ben lungi dall'essere esaurita la domanda di previsione e regolazione del territorio si fa via via più esigente, tant'è che si rende necessaria una revisione del PUC al fine di adeguarlo alle nuove sfide.

Efficacia:

La gestione del PUC (del POTC si sta iniziando solo ora la sua implementazione) ha dimostrato i suoi frutti più immediati nella gestione delle aree di espansione lottizzate per i nuovi insediamenti, nel ricollocamento delle persone spostate dalle aree di rischio, nel garantire accesso ad alcuni bairros e nell'allocazione di servizi di accesso all'acqua nei bairros che ne erano maggiormente sprovvisti. Più limitata è stata l'azione di regolazione e contenimento delle nuove edificazioni nelle aree periferiche (a seguito dei processi migratori) e nell'attribuzione dei titoli "uso da terra" per le famiglie che già sono insediate e che non dispongono di nessun diritto formale sull'appezzamento. Anche per quanto riguarda la gestione dello spostamento del vecchio mercato, le misure che pure sono state messe in atto si sono dimostrate inefficaci a causa della contrarietà dei commercianti e lo scarso sostengo offerto dall'Amministratore (probabilmente per non perdere consensi elettorali). È improprio parlare di errore di pianificazione (mercato), in quanto nel medio periodo potrebbe rilevarsi la scelta corretta, piuttosto è da segnalare il deficit decisionale per una struttura (si sarebbe potuto pensare ad una nuova destinazione d'uso) rimasta inutilizzata per molto tempo e infine abbandonata. Nel complesso è positivo il bilancio della prima gestione del PUC, i cui limiti dimostrati saranno certamente considerati nella nuova pianificazione.

Efficienza:

Ai fini del nostro lavoro non risulta possibile stabilire dei costi efficienza degli interventi di panificazione. Più interessante è sottolineare l'efficienza delle strutture costituite ed abilitate (SDPI) dall'intervento del CAM. La nuova struttura avviata ha assunto tutte le funzioni di gestione ed il personale che la integra svolge in forma competente le funzioni previste. La strategia di formazione e pre-assunzione in vista di un collocamento delle persone formate all'interno della SDPI si è dimostrata efficace. L'efficienza del sistema è stata dimostrata nella definizione di regole e nella proceduralizzazione di alcune parti del processo di assegnazione di lotti, titoli e di altri atti amministrativi. La necessità di garantire la gestione del PUC ha comportato la predisposizione ed implementazione di incentivi e di misure restrittive che dimostrano la capacità della SDPI di attuare in modo coerente la pianificazione. Minore è stata invece capacità della SDPI di attrezzarsi per disporre un sistema di comunicazione e di responsabilità concordato con regulos e leader locali tale da garantire un monitoraggio delle aree periferiche. I

Sostenibilità:

La sostenibilità e la vitalitàella pianificazione (PUC e POTC) dipenderà in buona parte dal consenso e dalla volontà politica che i vari attori riusciranno a creare attorno ai paini. Se i piani sono una risposta alla crescente domanda di gestione del territorio, la complessità della sua gestione ne è parte integrante. La dimensione degli investimenti, il numero degli attori politici locali coinvolti e un quadro di relazioni politico istituzionali più articolato fra amministrazione di Caia e livelli provinciali e nazionali, rendono necessaria una nuova azione di rete, di advocacy e di lobby non solo delle strutture amministrative distrettuali in relazione ai livelli provinciali e nazionali, ma anche degli attori locali in relazione ai propri interessi specifici. Un'azione di promozione e sensibilizzazione sulla natura e sui contenuti del piano, la costruzione di reti tecniche e finanziarie a supporto dell'implementazione di questi strumenti, come la capacità di predisporre e negoziare proposte a tutti i livelli, sono competenze che necessitano di essere ancora rafforzate per un assicurare una piena vitalità ai progetti di dettaglio che il PUC e il POTC potenzialmente contengono. Al contempo si rende necessaria una crescita dei gruppi di interesse per una più ampia e rappresentata partecipazione ai processi decisionali che stano alla base delle scelte del piano.

3.5. Settore Acqua

3.5.1. Background

200. Secondo il report nazionale della Direzione Nazionale dell'Acqua (DNA) l'obiettivo nei settori dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari (*sanitation)* continua ad essere quello del soddisfacimento dei bisogni umani fondamentali, per aumentare il benessere delle persone e ridurre la povertà rurale. Negli anni degli MDG il paese ha avuto un trend in crescita: la copertura nazionale della fornitura di acqua potabile sicura è aumentata dal 37,3% del 1997 al 51% nell'ultimo rapporto UNDP (2015).
201. La mancanza di acqua potabile e dalla fornitura e servizi igienici è causa di patologie diverse le quali rappresentano la maggiore urgenza nel settore sanitario. L'impatto di questa limitata possibilità di accesso si evidenzia soprattutto nei minori (la prevalenza della diarrea nei minori di 5 anni è del 20% con un tasso di mortalità associato a complicazioni diarroiche che arriva al 13% del totale delle morti dei bambini con meno di 5 anni, 158 bambini ogni 1000). Anche le epidemie di colera sono in aumento in tutto il paese e l'aggiunta di cloro nei punti d'acqua ha dimostrato di non esser più sufficiente per controllare e prevenire i problemi di contagio. La causa principale del problema è la mancanza di adeguati servizi igienico-sanitari e l'elevato numero di falle del sistema idrico che costringono le persone a rifornirsi in fonti non protette.
202. La politica dell'accesso all'acqua in questi ultimi anni non è stata in Mozambico, molto chiara e comunque appare evidente come essa non abbia fornito risposte adeguate. Solo con la leva degli MDG sono arrivate al settore delle risorse consistenti. Risorse, tuttavia, che nella maggior parte dei casi, sono state allocate a beneficio delle aree urbane a discapito dei piccoli centri rurali.
203. A Caia l'accesso all'acqua all'inizio del progetto (2008) era assai in linea con gli scenari descritti. La presenza di pozzi era assai limitata, non era presente un sistema di controllo e l'acqua presentava cariche batteriche elevate. L'acqua veniva spesso raccolta direttamente dal fiume Zambesi (con tempi di percorrenza molto lunghi). In alternativa l'acqua era raccolta anche da degli acquitrini che si formavano attorno a Caia nel periodo delle piogge oppure dai pozzi e dalla rete dell'acquedotto presente nella parte de Vila de Caia.
204. Le costruzione dei pozzi (muniti di pompa a mano) e l'attività di rafforzamento dell'associazione Madzi Athu, avviate nel 2007 dal CAM, sono confluite dal 2009 in un programma più ampio volto a trovare soluzioni per l'accesso all'acqua e garantire lo sviluppo di strutture igienico sanitarie nella Villa di Caia. L'obiettivo previsto intendeva ridurre le patologie legate all'uso improprio dell'acqua attraverso la collaborazione di SDPI e SDSMAS per la gestione dell'acqua, la messa in sicurezza fonti Madzi Athu, la formazione di formatori (cuidados) e La formazione dei responsabili dei furos, la sensibilizzazione della popolazione dei due bairros, il rafforzamento delle competenze (degli operatori, dei cuidados e comité dei furos), la realizzazione di latrine la raccolta e analisi dati e, infine, la creazione di un gruppo di esperti in *Agua e Saneamento* per utilizzare in tutto il distretto.
205. Gli interventi in questo ambito hanno goduto di una particolare modalità di implementazione che ha coinvolto molti servizi distrettuali di Caia e differenti attori locali. In particolare il programma acqua e latrine ha coinvolto le comunità e le loro espressioni di rappresentanza (leader informali e formali), i *comite da agua* e il SDPI. Successivamente questo intervento è stato integrato ed ampliato con il PPS (programma de Prevencao de Saude) che ha visto la collaborazione e il coordinamento di 3 direzioni distrettuali (SDPI, SDEJT, SDSMAS), i professori delle classi 5 primarie, comitati di genitori e gli alunni delle 5 classe primari di 10 scuole di Caia. Gli interventi sono stati realizzati tutti a Vila de Caia

3.5.2. Benefici diretti

206. Gli interventi realizzati hanno portato i seguenti benefici:
    - Accesso all'acqua per le famiglie appartenenti a 27 comitati di acqua di Caia che raccolgono circa 300 persone ciascuno (circa 10.000 persone);
    - Riduzione dei tempi medi i tempi necessari per l'approvvigionamento idrico delle famiglie (in media 6 minuti per recarsi al pozzo e 50 minuti per l'attesa del proprio turno e riempimenti dei recipienti). Complessivamente una famiglia di 5 persone che si rifornisce due volte al giorno ai pozzi impiega almeno 2 ore e mezza di tempo per garantirsi l'acqua necessaria. Si tratta in ogni caso di tempi nettamente inferiori alle precedenti pratiche di rifornimento al fiume o in pozzi più lontani;
    - Disponibilità di acqua sicura pari a 25 litri/giorno/persona (stima sulla base dei dati raccolti);

- Continuità di servizio attraverso un servizio di manutenzione efficace ed efficiente (per piccole riparazioni un giorno di interruzione del servizio, nonostante la raccolta delle quote di pagamento sia ancora in parte deficitaria - circa 80% paganti);
- Gestione e conservazione dell'acqua attraverso l'acquisizione da parte degli utenti di pratiche consolidate di pulizia dei recipienti, utilizzo di recipienti dedicati, conservazione dell'acqua in recipienti chiusi e in posti protetti, impiego dell'acqua per usi diversi in casa (alimentazione/altri usi)

207. Il confronto tra le famiglie che accedono a pozzi gestiti dall'associazione Matzi Athu e quelle che si riforniscono in altri pozzi non riporta differenze significative:
    - Il consumo di acqua risulta lievemente maggiore per le famiglie associate (+30% circa 50 litri in più per famiglia) a parità di spesa, ma mediamente i tempi d attesa sono più lunghi;
    - Non ci sono differenze circa la continuità di sevizio, ma nella percezione comune i pozzi Madzi Athu vengono riparati più rapidamente rispetto a quelli privati (+17%);
    - La percezione della qualità dell'acqua (sapore e salinità) è considerata migliore nei pozzi dell'associazione/comitati (+10%);
    - Fra le famiglie che partecipano ai comitati dell'acqua c'è in generale una maggiore fiducia che i soldi raccolti con le quote vengano utilizzati per il servizio e la manutenzione dei pozzi (+17%) rispetto a chi non partecipa ai *comité)*, valore riconosciuto anche da coloro che non ne sono parte i quali dichiaravano che l'associazione Madzi Athu si adopera per far funzionare bene i pozzi più di quanto fanno i privati (+30%);
    - Il sistema di comunicazione e di gestione trasparente dell'associazione fa sì che le famiglie dei *comite* abbiano una maggiore consapevolezza che il prezzo pagato sia equo e necessario per garantire il servizio (+32%), mentre gli esterni sarebbero deposti a pagare un po' di più il servizio in cambio di maggiore trasparenza sulla gestione;
    - Infine le famiglie dei *comite* valutano che il numero di latrine presenti nel loro intorno abitativo siano meno di quanto dichiarano coloro che non sono parte del *comite* e al contempo ritengono che la pratica di defecazione all'aperto sia ancora molto frequente (+37%) ad indicare una maggiore sensibilità e domanda di igiene pubblica.

3.5.3. Efficacia dei servizi

208. L'intervento CAM nel settore acqua si è strutturato secondo un duplice vertente: da un lato la costituzione di un'associazione con finalità di costruzione e gestione dei pozzi (Madzi Athu), dall'altro il supporto istituzionale all'amministrazione con la costituzione di un ufficio acqua e servizi igienico sanitari. Entrambi questi attori sono frutto del lavoro del CAM e vanno pertanto annoverati fra i risultati raggiunti. La collaborazione tra i due attori è stata assicurata dal coordinatore del settore pianificazione del CAM. L'integrazione del lavoro dei due attori è stata molto ben coordinata, con l'ufficio acqua responsabile degli aspetti di programmazione della costruzione e degli investimenti riguardanti la rete idrica di Caia e del distretto e la manutenzione straordinaria dei pozzi e l'associazione con compiti di piccola manutenzione e gestione ordinaria dei pozzi/raccolta fondi dei comitati.
209. L'ufficio acqua, situato all'interno della SDPI, ha registrato a inizio 2015 la partenza del responsabile storico che aveva seguito tutte le fasi del progetto. L'attuale responsabile non ha avuto modo purtroppo di avere un passaggio di consegne tale da metterlo in condizioni di assumere rapidamente le funzioni. Al momento della valutazione il responsabile dell'ufficio non ha dimostrato di avere la situazione sotto controllo per ciò che concerne gli interventi realizzati con il contributo del CAM, evidenziando una scarsa conoscenza dello stato dell'arte degli interventi eseguiti (pozzi e latrine dei quali non disponeva di dati aggiornati). La stessa comunicazione con l'associazione Madzi Athu, che dovrebbe avvenire sulla base di incontri regolari (mensili), non si realizza da tempo e si è ridotta ad uno scambio di informazioni di carattere solo economico (raccolta quote da parte dell'associazione, necessità d'intervento della SDPI per grosse riparazioni). La difficoltà di comunicazione e collaborazione è riconducibile anche alla partenza di un operatore locale in quota CAM che avrebbe dovuto fungere da congiunzione tra CAM, Madzi Athu e SDPI relativamente ai programmi acqua e servizi igienico-sanitari. Il coordinamento e l'integrazione dei due principali attori di settore a Caia risulta quindi indebolita e in difficoltà.
210. A seguito di quesiti cambiamenti si è riscontrato anche un deficit di informazioni, in quanto alcune procedure di monitoraggio e raccolta dati sono venute meno, così pure è risultato difficile reperire lo storico del lavoro fatto. La mancanza di una chiara ripartizione delle responsabilità, di procedure scritte di monitoraggio e la mancata riorganizzazione dei compiti a seguito della partenza delle figure chiave menzionate in precedenza, ha creato uno scompenso organizzativo che non facilità la gestione e la programmazione di nuove attività.
211. L'ufficio acqua ha nel frattempo avviato nuove progettualità impiegando il *know how* e gli strumenti

messi a disposizione del CAM per:

- Programmare e coordinare la realizzazione di un nuovo sistema di pompaggio, depurazione/potabilizzazione e distribuzione idrica per il bairo Vila de Caia e con possibili ampliamenti in futuro a bairros periferici;
- Popolare un database nazionale relativo alla situazione di accesso all'acqua e ai servizi igienico sanitari del distretto;
- Programmare l'apertura di nuovi pozzi nel distretto e la distribuzione di sistemi per la costruzione di latrine migliorate (al'interno del programma PROMOSAN);
- Gestire le diverse relazioni con le istituzioni nazionali e internazionali al fine di promuovere nuovi progetti e ricercare finanziamenti.

212. In dettaglio, in fase valutativa è emerso quanto segue:

- Il *Gabinete da Agua e Saneamineto* è operativo in seno al SDPI e attualmente conta con un funzionario recentemente inserito (la risorsa umana formata dal programma del CAM è stata spostata in un altro distretto). A seguito di questi cambiamenti, tuttavia, bisogna sottolineare che la capacità operativa del gabinetto è assi oggi ridotta in quanto le conoscenze del settore e le competenze del funzionario non sono ancora completamente integrate nelle azioni del servizio;
- Il coordinamento con altri servizi distrettuali, in particolare con quello salute, è operativo, in particolare nei momenti di emergenze ambientali (inondazioni) e durante le epidemie;
- La gestione dei dati avviene in accordo ad un data base nazionale mentre i dati a livello locale sono scarsi e non sempre aggiornati. Non è stato possibile avere conferme sulla disponibilità di dati relativamente ai pozzi operativi a Caia e nel Distretto, sulle latrine e sulla qualità dell'acqua (analisi che non vengono più effettuate).
- Sono disponibili delle Mappe ed altri strumenti informatizzati anche se non queste sono utilizzabili in quanto mancano licenze dei software per l'uso dei programmi (non esistono direttive nazionali che richiedano l'impiego di questi strumenti). In particolare esiste una mappa informatizzata dei punti di distribuzione idrici di Caia che risulta non essere attualizzata.
- Non è stato redatto nessun piano operativo che definisca le azioni programmate di monitoraggio, di analisi dei bisogni, di implementazioni di servizi/opere previste (es. un ramo del nuovo sistema dell'acquedotto avrebbe dovuto raggiungere il Sombreiro e Amilcar Cabral, non è stato possibile conoscere le tempistiche né i problemi relativi a questi e altri interventi).
- Non sono state previste delle procedure di lavoro che regolino la partecipazione e la collaborazione con le organizzazioni comunitarie né tantomeno che regolino il lavoro con l'associazione Madzi Athu.
- la ricerca di partnership nazionali e internazionali è la priorità di lavoro del Gabinete e del Servizio, ma non esiste ancora un piano ed una strategia specifica per la ricerca dei partner;.
- Sono stati, infine, realizzati alcuni interventi di acqua e servizi igienico-sanitari in aree del distretto ancora poco coperte da questi tipi di servizi (soprattutto scuole e punti di salute) con finanziamenti del PROMOSAN.

213. Seppure in difficoltà l'ufficio acqua della SDPI potrebbe assicurare maggiore attenzione al settore, avendo a disposizione la mappatura delle risorse, una base di dati sulla salinità dell'acqua, la profondità delle falde, la distribuzione dei pozzi, il numero di persone che hanno accesso, ecc., la SPDI, infatti, può agevolare una pianificazione di dettaglio molto più accurata ed equa. Superata la difficoltà momentanea l'ufficio è oggi in grado preparare una pianificazione di settore e di assumere un coordinamento degli interventi assicurandone il monitoraggio. Rimane tuttavia ancora necessaria sul versante esterno all'amministrazione una più marcata azione di ricerca di partner e finanziamenti, di predisposizione di progetti di investiremo e di rete istituzionale. Sul versante interno al distretto è necessaria ancora la collaborazione con Madzi Atnu soprattutto per la raccolta delle quote, per la manutenzione e per il coordinamento/comunicazione di azioni comunitarie.
214. L'associazione Madzia Athu è in questo momento la sola in grado di assicurare un'azione di gestione capillare dei pozzi in attività, di raccolta delle quote, di manutenzione ordinaria dei pozzi e di organizzazione dei comite. Senza questo contributo prezioso il servizio di acqua a Caia non sarebbe assicurato a molte famiglie ed esso non potrebbe assicurare gli standard illustrati nei paragrafi precedenti.

3.5.4. Organizzazioni comunitarie

215. L'associazione Matzi Athu, che riunisce 27 *comite da agua* (ciascuno composta da circa 20

rappresentanti) ha lo scopo di gestire la manutenzione dei pozzi e ha in carico la raccolta delle quote di servizio. L'associazione gestisce anche un servizio di vendita di pezzi di ricambio che permette delle ulteriori piccole entrate per rendere sostenibile il lavoro di manutenzione.

216. L'associazione è basata sul volontariato, con il coordinamento e la gestione assicurata da leader riconosciuti dai vari comitè L'adesione dei *comité* all'associazione Madzi Athu è assai stabile (un *comite* fuoriuscito e 3 nuovi entrati) e motivato dalla qualità del servizio offerto: costo assai basso, qualità dell'acqua e continuità di servizio (ottima valutazione dell'efficienza delle riparazioni dei guasti);
217. L'associazione dispone di figure volontarie che svolgono ruoli specifici (contabilità, manutenzione pompe, gestione pezzi di ricambio) la cui preparazione, tuttavia, è appena sufficiente per la gestione delle attività dell'associazione. Oltre ai compiti istituzionali, l'associazione raccoglie anche le adesioni di nuove famiglie registrate e valuta la domanda di acqua (soprattutto nei bairros ad alta densità abitativa e a forte immigrazione) al fine di gestire in modo più efficiente il servizio e per pianificare nuovi interventi.
218. Madzi Athu ha assunto un ruolo di rappresentanza, ruolo riconosciuto dalla SDPI e dal *Gabinete da Agua* (interno alla stessa SDPI). La collaborazione tra Madzi Athu e il SDPI - *Gabinete da Agua e Saneamineto* ha portato ad una più vasta ed efficiente copertura dei servizi e a una più equa ed inclusiva politica di accesso all'acqua sicura. Senza il contributo dell'associazione, non ci sarebbe lo stesso livello di copertura e accesso all'acqua e di continuità e qualità di servizio nei bairros di Caia;
219. L'azione di *advocacy* che l'associazione esercita in favore dei *comite* che rappresenta e in generale per la popolazione che ancora non ha accesso ad acqua sicura, è assai limitata. La missione dell'associazione è orientata decisamente in senso operativo e non ha ancora colto o sviluppato il un ruolo di "mediazione" della domanda di servizi presso le istituzioni. Inoltre l'associazione non dispone al proprio interno di risorse e competenze per svolgere questo ruolo.
220. Sulla scia della Associazione Matzi Athu *l'equipa de apoio*, che ha gestito e monitorato le attività comunitarie di costruzione di latrine e diffusione di pratiche igieniche, è attualmente in procinto di trasformarsi in associazione. Le competenze sviluppate dai membri sono in buona parte tecniche e l'associazione in questo momento conta solo con la partecipazione dei membri dell'equipe e il progetto rappresenta una sfida da costruire.
221. In entrambi i casi esiste una domanda di servizi da parte della comunità che può essere raccolta dalle due associazioni, le quali devono poi porsi in un rapporto di negoziazione e di collaborazione con le istituzioni locali. In questo senso le associazioni comunitarie hanno finora svolto un ruolo efficiente, ma al contempo debbono garantirsi il necessario rinnovamento e adeguamento della mission alle sfide attuali. Per quanto riguarda la Madzi Athu, questo adeguamento deve includere l'estensione dell'acquedotto nei bairros periferici.

3.5.5. Istituzioni e Politiche locali

222. La collaborazione del CAM con il SDI ha permesso a quest'ultima di declinare una prima politica (non formalizzata) di gestione delle risorse idriche di Vila de Caia (in particolare per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico attraverso pozzi). Si tratta anche in questo caso di un approccio *demand driven*, basato cioè su una domanda proveniente dalle comunità: si forma il *comite* che si associa a Matzi Athu, il quale trasmette la domanda alla SDPI. Questo approccio assicura che si attivi un processo di *ownership*, tra i rappresentanti del *comite* e in ogni caso da parte dell'associazione. In questo modo viene superata la politica di assegnazione pubblica delle pompe basata sulla sola richiesta delle comunità. Un meccanismo che nei fatti non prevedeva un'assunzione di responsabilità da parte delle comunità stesse. Con questo approccio la comunità deve dimostrare il proprio interesse ad affrontare i problemi idrici e ad avviare il progetto; prendendo decisioni su diversi importanti aspetti quali il sistema di gestione da adottare, i programmi di igiene da seguire, gli schemi di pagamento per assicurare i ricambi e eventuali altri costi.
223. Non ancora chiaramente definita è invece la modalità di integrazione della rete dell'acquedotto con il sistema dei pozzi nei *bairros* periferici. Da due anni la sfida maggiore per il SDPI consiste nell'ampliamento dell'acquedotto anche a *baiors* marginali. Questa politica viene al momento implementata senza un coinvolgimento dell'associazione e dei leader comunitari.
224. In generale possiamo comunque affermare che il SDPI, nonostante il momento di difficoltà determinato dal passaggio di consegne al nuovo responsabile e nell'evidente poco comune prassi di formalizzare e sistematizzare il lavoro svolto in precedenza, si sta adoperando per elaborare una sua programmazione e prima embrionale *politica* per ciò che concerne l'acqua. In particolare ciò si evidenzia in alcune decisioni che possono essere sintetizzate come segue:
    - L'accesso all'acqua sicura deve essere assicurata in tutti i *bairros*;

- La responsabilità per l'erogazione dei servizi è affidata, per quanto concerne i pozzi, all'associazione Madzi Athu;
- I *comite* di approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari devono essere attivamente coinvolti nella pianificazione, nel processo decisionale e di controllo. In particolare, ad essi compete la scelta del livello di servizio che risponde alle loro esigenze e capacità, recupero dei costi e sostenibilità finanziaria;
- Le azioni di accesso all'acqua devono essere accompagnate da azioni di igiene pubblica;
- I servizi igienici ed acqua devono essere garantiti prioritariamente a scuole e centri di salute;
- La pianificazione dei nuovi interventi (pozzi) deve considerare le necessità delle comunità dell'interno del distretto;
- L'ampliamento della rete idrica municipale si avvierà per cechi concentrici e in funzione delle risorse disponibili;
- Ciò che non è invece ancora patrimonio acquisito della SDPI è una programmazione basata su strategie concrete di ricerca di partner e di finanziamento, con il rischio di non dare continuità alle scelte realizzate.

225. La scelta dell'integrazione pubblico e privato non profit nella gestione delle risorse idriche (pozzi) ha avuto il merito di far testare un modello che si è dimostrato efficiente e includente. Il lavoro ed il ruolo dell'associazione può essere letto infatti come risposta all'inefficienza dell'amministrazione, sia nel controllo che nella gestione dei pozzi, dimostrando che quando la comunità si organizza per produrre un servizio non c'è bisogno, o c'è meno bisogno, di controlli esterni.

3.5.6. Conclusioni

226. Il lavoro realizzato nei diversi *bairros* di Caia per dotarli di infrastrutture e di capacità organizzative in grado di assicurare la gestione dei pozzi ha avuto un impatto significativo sulla popolazione locale, garantendo ad un elevato numero di beneficiari (circa 10.000) l'accesso all'acqua sicura. Il miglioramento non è solo quantitativo, ma anche di qualità dell'acqua (acqua sicura, clorata), dei tempi necessari per l'approvvigionamento e della di continuità di servizio (riparazioni – manutenzioni) che è stata assicurata.
227. Il lavoro svolto dall'ufficio acqua della SDPI è stato fondamentale per lo sviluppo di ottime collaborazioni a livello comunitario che sono risultate funzionali per la programmazione degli interventi secondo criteri di equità e distribuzione dei benefici sul territorio. I dati raccolti, la costruzione di mappe georefernziate, la gestione dei lavori di escavazione e costruzione dei pozzi, assieme alla programmazione delle attività di prevenzione, hanno dotato l'ufficio di competenze e responsabilità importanti.
228. A seguito di avvicendamenti del personale sia del CAM che della SDPI, il settore acqua paga oggi la mancanza di una sistematizzazione delle procedure e della modalità di programmazione in uso negli anni precedenti che hanno portato a sperimentare un'efficace collaborazione con la comunità nella realizzazione e gestione dei pozzi. Questo deficit di procedure diviene particolarmente evidente nei momenti di sostituzione del personale referente. Le relazioni ttra l'associazione Madzi Athu e ufficio acqua della SDPI risultata pertanto in questo ultimo anno assai deficitaria, anche per quanto riguarda la raccolta e la gestione dei dati e le attività di controllo della qualità dell'acqua.
229. La realizzazione di un nuovo sistema di potabilizzazione e di nuove parti di rete di distribuzione idrica ha certamente impegnato il SDPI, comprimendo gli spazi di lavoro tradizionali. Va riconosciuta in questo senso la capacità della SDPI e dell'ufficio acqua di aver tracciato un piano di espansione della rete idrica che dovrebbe coinvolgere anche le aree esterne al centro di Caia, in una prospettiva di ampliamento progressivo.
230. La dotazione di strumenti (mappe e sistemi di georefenziati) assieme allo sviluppo di competenze specifiche per la pianificazione di nuovi interventi in ambito idrico sanitario è l'altra componete realizzata dall'intervento CAM. La possibilità di impiegare gli strumenti informatici è assai ridotta in seguito alla mancanza delle licenze per i *software*, ciononostante le persone che attualmente svolgono le funzioni dentro l'ufficio acqua hanno dimostrato di possedere le competenze per utilizzarli.
231. Non è stato possibile verificare l'esistenza di una programmazione annuale dei lavori. Il personale dell'ufficio acqua ha dichiarato di lavorare prioritariamente per avviare richieste di finanziamento pubblico nazionali e con altri donatori internazionali. La priorità dell'ufficio è pertanto orientata alla ricerca di finanziamenti esterni e di partner per il completamento delle infrastrutture idriche, funzione che viene svolta con difficoltà per mancanza di un network di conoscenze a supporto di questa funzione e per mancanza di una programmazione operativa realistica.
232. Dal canto suo l'associazione Madzi Athu ha svolto non senza difficoltà il suo compito di interlocutore tra i *comite* e il SDPI, aggregando la domanda degli utenti, garantendo la gestione economica minima delle quote raccolte e assicurando con la manutenzione ordinaria la continuità

del servizio dei pozzi. Il ruolo dell'associazione è stato importante inoltre per l'ampliamento dell'accesso all'acqua in quanto ha promosso l'iniziativa e ha fornito supporto organizzativo ai *comite*. L'associazione ha coordinato i lavori di esecuzione dei pozzi e le relazioni con i *comite* e i *leader* locali giungendo ad essere efficientemente l'interlocutrice principale di fronte all'amministrazione.

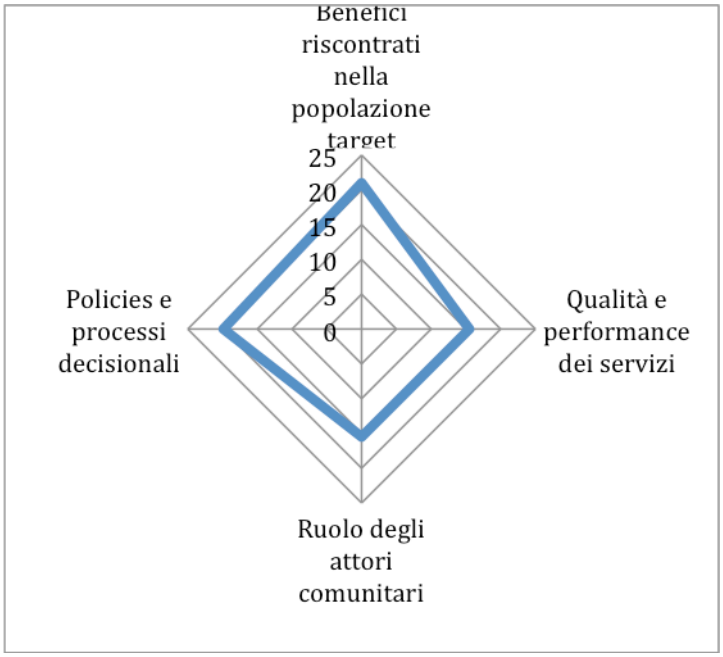
233. Il rapido cambiamento della realtà di Caia, le migrazioni interne, la crescita della domanda di acqua, la necessità di garantire maggiore qualità al servizio, la raccolta di quote non più sufficienti a coprire i costi, l'ampliamento dell'acquedotto, l'orientamento dell'ufficio acqua alla ricerca di finanziamenti per finanziare i progetti, richiede oggi un nuovo slancio e una nuova missione per l'associazione. Le attuali risorse umane, seppur motivate e in alcuni casi (pochi) preparate, sono in parte coscienti delle nuove spinte ma, complessivamente, non faticano ad avviare un processo di cambiamento, tale da dare vita ad un nuovo soggetto che sappia assumere maggiori responsabilità gestionali e che sappia dialogare in modo più attivo con il SDPI. Le competenze attualmente a disposizione dell'associazione rischiano di essere non sufficienti per affrontare un cambiamento che sembra ineludibile.
234. La coralità del lavoro svolto a più livelli dal CAM trova nella collaborazione istituzionale un suo più ampio riconoscimento. Un sicuro effetto del lavoro svolto è stato la definizione di una politica settoriale caratterizzata dal riconoscimento della collaborazione tra il pubblico e il privato non-profit come fattore determinate al fine di garantire la gestione delle risorse idriche a livello comunitario. Benché non formalizzata questa politica sostiene nei fatti: il diritto all'accesso all'acqua, la necessità di contribuire ai costi da parte dell'utente; l'attribuzione della gestione dei pozzi ad una organizzazione non-profit, la priorità da assegnare agli interventi nelle scuole e negli ambulatori e la necessità di promuovere l'igiene pubblica. Il modello sperimento ha dato dei frutti importanti, sebbene i cambiamenti che toccano oggi Caia obbligano il SDPI a rivedere questa politica. Ciò non tanto per cambiare la programmazione quanto piuttosto per ampliarla, includendo in essa le nuove priorità, i nuovi soggetti e le nuove tecnologie, promuovendo quindi un'iniziativa attualizzata di intervento sul territorio.

3.5.7. Raccomandazioni

235. La revisione della *mission* dell'associazione Madz Athu, l'inclusione di risorse umane nuove e più giovani e la formazione delle stesse in una prospettiva di trasformazione dell'associazione in un soggetto non-profit in grado di assumersi maggiori responsabilità nella gestione dei pozzi ma anche del nuovo acquedotto, sembra un necessità ineludibile. La formazione dovrebbe riguardare sia la parte gestionale e amministrava dell'associazione, che la parte di *vision* e di rete con altre organizzazioni di settore e donatori nazionali ed internazionali. Va attentamente valutata la possibilità di costituire una sola associazione che includa anche la componente di igiene pubblica.
236. Per quanto riguarda l'*ufficio acqua* è necessaria una ripresa dell'assistenza tecnica al fine di garantire un rilancio delle relazioni con l'associazione, il recupero del lavoro pregresso, la pianificazione di attività ed interventi nei bairros (pozzi e latrine) ed infine l'elaborazione di una politica più amplia che includa anche il distretto. E 'necessario attualizzare gli strumenti e la cartografia soprattutto al fine di assicurare informazioni aggiornate e dettagliate nella stesura di proposte progettuali a nuovi donatori e partner.
237. Risulta infine di fondamentale importanza reimpostare la collaborazione con l'associazione. La politica di accesso all'acqua sviluppata e i risultati ottenuti sono in buona parte imputabili alla buona collaborazione pubblico-privato e alla capacità che l'associazione ha dimostrato in tema di inclusone sociale. Scardinare questo schema di lavoro comporterebbe la perdita di un soggetto in grado di creare un collegamento fra domanda ed offerta di servizi e di garantire un accompagnamento in termini tecnici ma soprattutto di responsabilità e di ownership, elementi determinati per il buon funzionamento del modello. Per questa ragione l'amministrazione deve includere all'interno della sua politica settoriale anche azioni di rafforzamento e riconoscimento istituzionale del ruolo dell'associazione e non prescindere da essa nemmeno per i nuovi interventi di sviluppo della rete idrica (acquedotto).

3.5.8. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza/assenza dei principali requisiti facenti parte del concetto di governabilità.



A seguito del progetto acqua circa 10.000 persone di Caia hanno avuto la possibilità di accedere a fonti sicure. Benefici si riscontrano inoltre nella diminuzione dei tempi di percorrenza per raccogliere l'acqua, nella continuità di servizio, nei costi accessibili per le famiglie e nella qualità dell'acqua. Ventisette comitati di circa trenta persone ciascuno sono oggi riuniti in un'associazione (Madzi Athu) avente lo scopo di assicurare la gestione e la manutenzione dei pozzi, garantendo altresì il collegamento con l'ufficio acqua della SDPI. L'associazione, nata con l'intento di promuovere l'accesso all'acqua, si ritrova oggi in una posizione di interlocutore riconosciuto sia dalla popolazione che dal SDPI, Ne è nata una collaborazione pubblico privato nella quale l'associazione, in qualità di soggetto non-profit che gestisce una risorsa pubblica, ha avuto il merito di garantire uno sviluppo equo e diffuso dell'accesso all'acqua nei diversi bairros di Caia favorendo una partecipazione ordinata ed efficiente dei comitati nella gestione ordinaria dei pozzi. Parallelamente il CAM ha assicurato la formazione e l'assistenza tecnica ai tecnici dell'amministrazione ponendo le basi per la costituzione del *Gabinete da Agua*, ufficio non sempre presente a livello distrettuale. Il *gabinete da Agua* ha costruito le proprie competenze attraverso la politica della pre assunzione del personale da parte del CAM e dell'assistenza tecnica fornita dall'Università di Trento volta ad assicurare tutti gli strumenti tecnici necessari per una mappatura e pianificazione dei primi interventi. Su queste basi e con l'accordo dell'Amministrazione di Caia, il personale che viene dapprima integrato nell'organico dell'Amministrazione ed in seguito in quello della SDPI, in collaborazione con l'Associazione Madzi Athu vengono via via realizzati un numero crescente di pozzi e di interventi di sanità nelle comunità di Caia. Negli anni dal 2008 al 2012 si realizzano i maggiori interventi nel settore, frutto di una visione articolata e concreta che ha definito un primo abbozzo di politica settoriale, comprendente:

- L'identificazione di criteri economici equi e sostenibili di partecipazione dei *comite* alla spesa pubblica per la manutenzione dei pozzi (non ancora per l'acquedotto);
- Una collaborazione attiva, corroborata da meccanismi di consultazione con i diversi attori locali, in particolare con l'associazione Madzi Athu la quale svolge un ruolo di promozione e di gestione dei pozzi pubblici;
- La gestione delle emergenze sanitarie e delle nuove domande di accesso relative alle famiglie di recente immigrazione, sfollate o spostate da aree a rischio, attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni comunitarie e dell'associazione Madzi Athu;
- La ricerca di partenariati con organizzazioni nazionali (PROMOSAN) per consolidare la propria capacità d panificazione e di programmazione.

Il rapido sviluppo di Caia (cresciuta nell'ultimo decennio di almeno 40.000 abitanti), il cambiamento delle esigenze della popolazione, come pure l'accesso a nuove risorse finanziarie da parte dell'Amministrazione, ha portato quest'ultima a dare priorità alla realizzazione di un sistema distribuzione in rete dell'acqua. I due sistemi (pozzi e rete di distribuzione convivranno per molto tempo) pertanto l'associazione Madzi Athu dovrà trovare il modo di accrescere le proprie competenze e assumere un ruolo più rilevante nelle nuove partite locali sulla gestione dell'acqua .

Rilevanza

Il bisogno di acqua a Caia e nel distretto continua ad essere una priorità sia per quanto concerne l'accesso (bairros non ancora serviti, nuove migrazioni) che per quanto concerne la qualità e la gestione dell'acqua (frequenti epidemie diarroiche, colera, ecc.). La domanda di acqua in questi ultimi anni non solo è cresciuta in termini quantitativi, ma anche qualitativi, in risposta ad una maggiore richiesta di acqua per l'igiene e le necessità casalinghe. A questi impieghi tradizionali sono da aggiungere una nuova domanda urbana legata alla crescita delle attività economiche e dei servizi. Fuori dall'ambito di Caia la domanda di acqua cresce soprattutto in relazione agli impieghi agricoli, domanda non ancora inclusa in una valutazione specifica, ma che assumerà sempre maggior peso nel bilancio idrico distrettuale. Alcuni ambiti di intervento rimangono infine prioritari, in particolare in riferimento alle scuole e ai centri di salute. Partendo da queste considerazioni possiamo affermare che sulle basi poste dagli interventi del CAM nel prossimo decennio la domanda di acqua continuerà ad essere una priorità nel distretto e a Caia, sia per quanto concerne gli interventi infrastrutturali che gli adeguamenti gestionali che dovranno assicurare un accesso equo e sostenibile alle risorse idriche.

Efficienza dei servizi

L'azione svolta dal CAM ha avuto il merito di anticipare i tempi e di costruire in modo concordato con l'amministrazione una risposta pianificata nel settore dell'acqua. Attraverso la pratica delle pre assunzioni stato garantito al *gabinete da agua* la necessaria formazione ed assistenza tecnica che ha permesso negli anni dal 2006 al 2012 una pianificazione dettagliata e un'esecuzione di numerosi pozzi. Le competenze del *gabinete da agua* ricoprono sia la parte di programmazione, con la localizzazione delle aree urbane prioritarie, sia la parte di progettazione e accompagnamento delle opere come quella di controllo della gestione e della qualità dell'acqua. L'efficienza nella gestione è stata assicurata da una stretta collaborazione con l'associazione Madzi Athu, associazione non-profit che ha curato la relazione con l'utenza (i beneficiari) e la manutenzione dei pozzi. In particolare attraverso i *comite*, l'associazione raccoglie informazioni sulle prestazioni dei servizi, sui diritti degli utenti e sulle responsabilità dei disservizi. Sulla base di queste informazioni l'associazione entra in contatto con il SDPI, suggerendo soluzioni e accompagnando i processi decisionali, limitando pertanto le possibili disfunzioni. Il risultato positivo di questa collaborazione è ottenuto grazie al processo di trasparenza e partecipazione diretta alle responsabilità assicurato dai *comite* nella gestione dei pozzi. Un successo dell'azione pubblico-privato che è anche frutto di una chiara ripartizione di ruoli e competenze tra ciascun attore che ha permesso di attuare un'organizzazione accurata e ben funzionante (reciproco controllo e responsabilità specifiche di ciascuno). Oggi il funzionamento di questo modello risulta rallentato per ragioni legate all'avvicendamento di personale con competenze chiave, per la mancanza di procedure formalizzate e per un cambiamento di scenari che obbliga tutti i soggetti a ricreare un nuovo progetto comune nel quale aggiornare sia le competenze che le *mission*.

Sostenibilità

La definizione di una strategia di intervento basata sulla collaborazione tra il pubblico e il privato non-profit per la costruzione di pozzi ostruisce una prima componente importante di sostenibilità. Il modello di lavoro ha stabilito pratiche e procedure (non formalizzate) che assegnano responsabilità a ciascuno e riconosce la *partnership* come ineludibile. Attualmente il peso della collaborazione ricade in buona parte sull'associazione che lo realizza a costo zero (lavoro volontario). Un approccio, tuttavia, che in futuro dovrebbe cambiare, al fine di garantire la remunerazione e la conseguente professionalizzazione del proprio lavoro. Il *gabinete da agua* appare ben integrato nell'organico della SDPI con risorse umane ed economiche dedicate. L'approccio sperimentato altresì incontra il benestare degli utenti, sia per la performance assicurata sia per l'equità distributiva, elementi che convalidano la politica implementata. In termini generali questa strategia di lavoro ha permesso un'ottima *governance* dei problemi correlati all'accesso all'acqua, limitando i conflitti e assicurando l'efficacia dell'intervento. Le modalità di intervento sono inoltre ricomprese nelle politiche nazionali e garantiscono una vitalità e una volontà politica a continuare gli interventi nel settore, benché vi sia un nuovo orientamento emergente che intende assegnare priorità alla creazione di infrastrutture di rete (acquedotti e reti distributive) nei centri urbano-rurali. Ad oggi non è stata ancora elaborata una strategia che integri i due approcci, ovvero come il sistema di rete idrica integrerà quello dei pozzi o viceversa. La vitalità economica della realizzazione di infrastrutture di base (pozzi) pur ricadendo su finanziatori esterni o statali incontra maggiori facilità di finanziamento che le grandi infrastrutture. In entrambi i casi il *gabinete da agua* si sta attrezzando per studiare e proporre progetti di finanziamento a donatori nazionali e internazionali. Per quanto concerne la sostenibilità della gestione, l'associazione Madzi Athu riesce attualmente a sostenere i costi della manutenzione ordinaria ma non di quella straordinaria che cade in capo all'amministrazione. In futuro sarà necessario rivedere la politica delle tariffe per assicurare una maggiore copertura dei costi.

SETTORE ECONOMICO – RURALE

3.6. Il Microcredito

3.6.1. Background

238. Il difficile accesso al credito è una delle ragioni principali che limita lo sviluppo delle potenzialità imprenditoriali e micro-imprenditoriali in Mozambico, in particolare nelle zone rurali e per fasce di popolazioni meno bancabili. Benché il portafoglio di prestiti bancari sia cresciuto del 63,85 % negli ultimi 3 anni, il numero di mozambicani esclusi dall'accesso al credito tende ad aumentare (nel 2011 il 60% dei mozambicani non aveva accesso ai servizi bancari e il 6% della popolazione ha avuto un credito durante il 2013[36]). Questa condizione che riguarda in particolare piccoli produttori, individui con basso reddito e debole capacità finanziaria genera disuguaglianza sociale, economica e politica, con una maggiore incidenza nelle zone rurali.
239. Dal 2009 al 2014 è leggermente migliorata, gli esclusi sono passati dal 78% (2009) al 60% (2014), i bancabili da 12% al 20% permangono invece assai evidenti le differenze di genere (accedono al credito il 16% delle donne e il 24% degli uomini) e tra ambiente urbano e rurale (dove i bancabili sono il 40% contro il 10% e gli esclusi sono il 43% contro il 69%). Per quanto riguarda la situazione della provincia di Sofala, questa presenta una media di persone bancabili del 18% della popolazione e del 78% di esclusi.
240. I fattori decisivi che limitano l'accesso al credito bancario sono la mancanza di documenti personali, le garanzie di rimborso chieste dai creditori, la stagnazione o l'aumento dei tassi la povertà sia urbana che rurale dalla quale deriva una limitata capacità economica, che non può tenere il passo con le dinamiche del mercato e infine il costo del denaro, che raggiunge spesso tassi da usura. I maggiori beneficiari di credito sono persone che hanno una grande quantità di proprietà come garanzia per il rimborso, solidità finanziaria, attività economiche redditizie e la capacità di restituzione dei prestiti a breve termine a scapito di settori come l'agricoltura e altri considerati ad alto rischio (1%). Migliore la situazione per le attività commerciali e i crediti al consumo che godono di un accesso facilitato.
241. La situazione di accesso è altresì limitata dalla scarse competenze e conoscenze del pubblico a cui si rivolge il credito. L'educazione del consumatore e della gestione del credito sono elementi che possono da soli determinare il successo o il fallimento di un operazione di investimento. A fronte di questa situazione sono ancora troppo limitate le azioni di socializzazione ed educazione al linguaggio e strumenti del credito.
242. In questo contesto settoriale si inquadra l'azione de CAM che in collaborazione con la Cassa Rurale di Aldeno ha avviato nel 2005 un progetto di microcredito a Caia, poi sfociato nel 2010 nella costituzione di una banca locale (Micro Banco di Caia). Successive sottoscrizione di capitali e finanziamenti accordati da altri donatori hanno permesso un'ulteriore ampliamento delle aree di intervento e del numero di beneficiari, arrivando a coprire anche il distretto di Marromeu. L'obiettivo di questi interventi sono riconducibili all'obiettivo di migliorare l'accesso al credito della popolazione che ha limitati requisiti di bancabilità e al contempo di favorire la crescita economica locale attraverso il finanziamento di micro progetti produttivi con un forte impatto sula riduzione della povertà.

3.6.2. Benefici diretti

243. Il settore microcredito (esclusa la Banca) nei distretti di Caia e di Marromeu nell'arco degli anni dal 2005 al 2015 ha finanziato 10.710 contrati per un valore di più di 200 milioni di Mtz (circa 5,7 milioni di €) e di cui 2846 a donne. A fronte di questa mole di finanziamenti concessi il numero di crediti recuperati non recuperati è del 4,98 % (il che non significa ancora crediti inesigibili).
244. I contratti di micro credito hanno avuto impieghi diversificati a seconda dei contesti e dei settori in cui sono stati investiti. La realtà agricola di Murraça è differente da quella di Caia o di N'Doro: nel primo caso la vocazione più agricola del territorio, rispetto alle atre due aree, ha facilitato la crescita di una imprenditorialità agricola. In altri luoghi (Sena) la maggiore dinamicità commerciale ha favorito una maggiore intraprendenza delle piccole micro imprese. La seguente tabella riassume alcuni risultati relativi alle attività commerciali/produttive direttamente finanziate, l'eventuale indotto creato e la destinazione degli utili/profitti generati. Si tratta di *tipi* ideali di beneficiari di credito, la cui performance economica è stata utilizzata come base per la stima settoriale dei benefici complessivi dei finanziamenti concessi[37].

[36] Relatório sobre o Inquérito de Inclusão e Capacidade Financeira Prática de Inclusão Financeira, World Bank 2014.
[37] Nella tabela vengono stimate le ricadute occupazionali e/o l'indotto economico prodotto sulla base della performace economica di alcune tipologie di beneficiairi suddivisi per tipo e quantità di credito concesso (piccoli, medio/grandi commercianti/contadini) . Sulla

Grafico 01

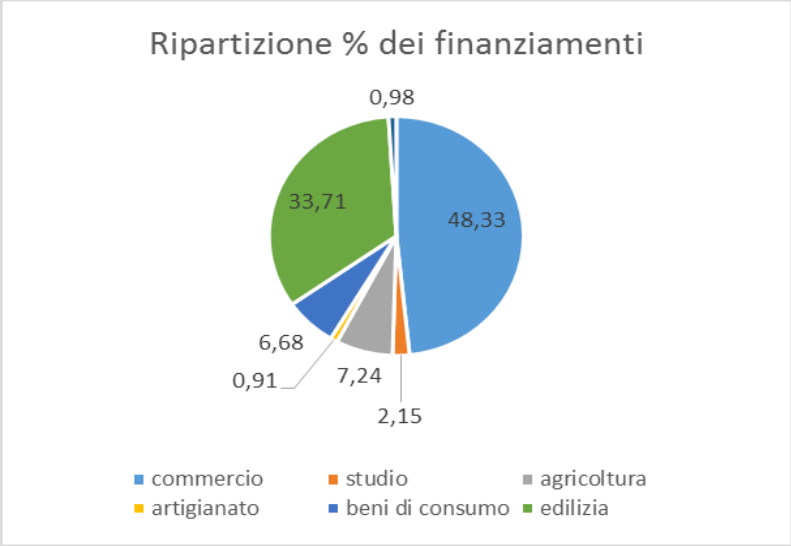


Tabella 09

Target	commercianti		Agricoltori		Edilizia
	Piccoli	Medi	Piccoli/medi	Medio/grandi	
Impiego del microcredito	Acquisti di prodotti per la vendita	Incremento dello stock e differenziazione dei prodotti	Servizi di preparazione del terreno	Servizi di preparazione del terreno, mano d'opera	Acquisto di servizi e materiali per costruzione
Numero di persone /ricorse impiegate	Solo persone interne famiglia impiegata	Mediamente 2 persone con contratti temporanei che a volte si stabilizzano	5 persone per ettaro coltivato	10 persone per ettaro coltivato e 5 h di trattore per ettaro coltivato	5 artigiani per 3 mesi
Il profitto è utilizzato per:	Consumi familiari, di cui per lo studio, per la casa, per mobilita e comunicazione	Consumo familiare e reinvestimento nella micro impresa	Consumi familiari	Consumi familiari	nessuno
Beneficiari donne	Circa il 50%	Circa il 30%	Nd	Nd	
Patrimonio	> a 100 €	< a 100 €	> 3 ha	< 3 ha	
Valore medio prestito	> 10.000 Mtz	Tra 10.000 50.000 Mtz	> 20.000 Mtz	Tra 20.000 50.000 Mtz	Tra 20.000 50.000 Mtz
A. N° Contrati	4002	214	1617	5	3881
B. % successo finanziamenti	94,67	96,14	95,01	98,16	95,66
C. % di finanziamenti riconducibili ai profili indicati	80	60	95	90	100
Numero progetti con indotto D=A*B*C[38]	2.652	144	1.536	5	3.713
Benefici economici indotti	Miglioramento delle condizioni domestiche per 2652 famiglie	288 persone occupate e miglioramento condizioni domestiche di 144 famiglie	Miglioramento delle condizioni domestiche per 1536 famiglie e 11,522 operati agricoli impiegati (1,5 ettari media coltivati)	250 operai agricoli impiegati (5 ettari media) e 125-150 ore di servizi trattore	Almeno 10,000 contratti artigianali e 20.000 persone occupate

scorta dei dati raccolti con interviste su un campione non rapresentativo (15 beneficiari di microcredito), sono stati costruiti dei tipi ideali di performance economica/finanziaria, di impiego delle risorse fiinanziarie concesse (contratti do servizio e assunzioni) e dell'impiego del profitto generato (cosnumo familiare, studio figli, reinvstimeto ecc). La stima delle percentuali di beneficiari di finanziamenti riconducibili ad uno o all'altro tipo ideale è stata fatta dal personale del micro credito.

[38] A= numero di contratti/finanziamenti concessi a una data tipologia di beneficiairio ; B= % di fianaziamenti che hanno avuto successo (prodotto profitto) ; C= % di beneficiari riconducibili al tipo ideale costruito per dimensione del prestito e per settore ; D=A*B*C numero dei progetti che hanno avuto una performace positiva e che hanno prodotto un impatto/indotto sulla realtà locale, sia atraverso l'impiego delle risorse finanziarie cocesse (lavoro, contratti di servizio, ecc) sia del suprlus generato (acquisti di beni di consumo per la famiglia, rifinanziamento della propria attività, ecc).

245. I crediti per i piccoli micro commercianti vengono impiegati da questi ultimi per l'acquisto di beni e prodotti commerciabili. Il guadagno dell'attività economica va ad incrementare il reddito del proprio nucleo familiare, con un incremento del consumo familiare. Per questa tipologia di micro imprenditori il lavoro è nella maggior parte dei casi part-time e spesso l'attività economica è integrata con altre attività (es. la *machamba*). Generalmente in questi tipi piccole attività commerciai diversi membri del nucleo familiare sono coinvolti in un'ampia e variabile serie di attività economiche. A seguito dell'ottenimento ed impiego del credito la situazione imprenditoriale/commerciale del singolo non viene modificata sostanzialmente: mentre il consumo familiare ne trae un minimo vantaggio (per il finanziamento di spese quali lo studio dei figli, la casa, la salute) in molti casi i consumi sono del tutto estranei alle necessità familiari di base.
246. Una situazione diversa si riscontra per il micro imprenditore che sceglie di scommettere sulla sua attività economica, il quale molto spesso reinveste parte del profitto nell'attività generando un incremento della produttività ed un conseguente aumento del profitto stesso. In questo caso il beneficiario svolge un'attività full-time che rappresenta la principale fonte di reddito per sé e per la sua famiglia. Sebbene l'attività di micro-impresa sia intrinseca all'economia familiare, c'è una tendenza a separare le finanze della famiglia da quelle dell'attività economica. Il proprietario è il principale lavoratore ed è supportato da altri membri della famiglia e a volte anche da lavoratori dipendenti (in media un paio).
247. In ambito agricolo le situazioni sono diverse e il credito è generalmente utilizzato per l'acquisto di servizi, sia per la preparazione del terreno sia per la manodopera. La manodopera impiegata stagionalmente può essere stimata in 10 persone per ettaro per mese. L'impiego dei mezzi meccanici (trattori) varia da fase a fase di lavorazione; per la preparazione possiamo stimare 5 ore per ettaro per terreni già lavorati. Questi crediti vengono richiesti da agricoltori medi e grandi (con più di tre ettari), il piccolo agricoltore, a meno che non sia inserito in un network cooperativo o di altra natura, difficilmente richiede finanziamenti. Infine richiedono finanziamenti solo gli agricoltori che seminano colture da reddito e da esportazione, quali il sesamo, mentre le colture di tipo tradizionale o di autoconsumo difficilmente hanno accesso la credito. Utilizzando una media di 2 ettari di terreno lavorato con colture da reddito, possiamo stimare, in base al numero die contratti, una superficie coltivata di più di 2.500 ettari in 10 anni di micreocredito.
248. In generale il finanziamento in ambito agricolo si risolve senza risparmio né re-investimento nell'attività agricola. Tutto il profitto, quando c'è, viene speso in consumi familiari dato che è il solo momento dell'anno in cui si realizza un entrata di liquidità. C'è da dire inoltre che gli eventuali investimenti per gli attrezzi agricoli avrebbero costi così importanti da non poter essere sostenuti attraverso i profitti realizzati.
249. Per quanto riguarda l'edilizia, il settore risulta in grande espansione e non sono pochi coloro che decidono di investire in costruzioni per poi affittare le case a famiglie che arrivano, per esempio, a Caia. In questo settore il credito ricevuto viene rigirato in contratti di servizi e in acquisiti di beni necessari per la casa. Ne beneficiano artigiani, maestri d'opera e commercianti di materiali da costruzione. In media possono esser stimati 5 artigiani per 3 mesi per un investimento medio (almeno 10,000 contratti artigianali e 20.000 persone occupate).
250. In generale quindi possiamo dire che il microcredito ha avuto un impatto rilevante nei settori considerati creando opportunità di lavoro e di miglioramento delle condizioni di vita di molte famiglie, anche se risulta difficile stimare la grandezza di questo miglioramento. Seppure i programmi di microfinanza sono ancora lontani dallo sradicamento della povertà, l'intervento del CAM ha ridotto consistentemente la vulnerabilità della popolazione beneficiaria, stabilizzando molte attività produttive e creando occupazione. In moti casi, inoltre l'esercizio di preparazione, gestione e l'accompagnamento dei beneficiari da parte del personale CAM ha permesso ai primi di accrescere le capacità di gestione del proprio progetto imprenditoriale.
251. Per quanto riguarda il *target*, si può certamente affermare che il programma ha selezionato dei microimprenditori esclusi dal circuito formale dei finanziamenti. Bisogna tuttavia osservare che la scelta sembra essere stata fatta in favore di quella fascia di microimprenditori in grado di garantire la sostenibilità e quindi il pagamento dei loro debiti. Una scelta che è solo debolmente bilanciata con l'apertura di credito ad alcune tipologie di interventi che hanno un'attenzione maggiore ai bisogni di base della popolazione. I beneficiari secondari sono molto numerosi. Si tratta di imprenditori, commercianti e lavoratori i quali hanno visto crescere il proprio lavoro (maggiore occupazione, contratti) grazie all'incremento della domanda di beni servizi e manodopera generate dagli investimenti. Un volume finanziario che può essere equivalente all'ammontare dei finanziamenti concessi (200 milioni di Mtz). Infine nonostante nessun beneficiario di microcredito abbia raggiunto una condizione di bancabilità, il numero di persone rifinanziate o che hanno avuto accesso ad altri canali di finanziamento non formali dimostra la crescita di stima e di garanzie non solo finanziarie che hanno avuto molti beneficiari.

3.6.3. Efficacia del servizio

252. La gestione del rischio è un compito complesso per qualsiasi organizzazione finanziaria, ma al contempo è una funzione sempre più importante in un mondo dove gli eventi economici e i sistemi finanziari sono collegati, tant'è che Il management del rischio è un elemento essenziale del successo a lungo termine dei progetti di microcredito. Per valutare la gestione del credito e la sua sostenibilità, oltre a concentrarsi sulla performance finanziaria corrente o storica del progetto di microccredito , è utile analizzare le capacità di un'organizzazione di identificare e gestire i rischi futuri. In particolare verificare l'esistenza di sistemi di allarme e di informazione, il monitoraggio, l'aggiornamento continuo di un piano strategico, l'allocazione del capitale in modo efficiente e una gestione della tesoreria efficiente e controllata. Per il progetto di caia abbiamo considerato la gestione dei seguenti rischi:

Tabella 10

Rischi finanziari	Rischi Operativi	Rischi strategici
Rischi di transazione e rischi di portafoglio/credito	Risorse umane, sistema di informazione, rischi tecnologici	Debole gestione/monitoraggio del piano di sviluppo; struttura di gestione debole
Rischi di liquidità	Rischi legali	Rischi di reputazione
Rischi di mercato; tasso di interesse, cambio,		

253. In questo quadro, ciò che è interessante è comprendere la modalità con la quale il servizio di Microcredito implementata e gestisce i) la potenziale esposizione alle perdite, ii) la qualità dei sistemi di informazione, e iii) l'adeguatezza del capitale e della liquidità per assorbire le perdite potenziali non identificate.
254. Rischi finanziari. Attraverso un sistema di condizioni di informazioni e di indicatori facilmente osservabili dagli operatori il gruppo di microcredito ha sviluppato un sistema di informazioni che permette un attenta valutazione del rischio di concessione del credito. Le riunioni settimanali di condivisione delle informazioni, coinvolgendo tutti gli operatori dei diversi task, permettono una rapida valutazione e presa di decisione sulle domande di credito e sulle azioni di accompagnamento. Il gruppo di microcredito ha quindi sviluppato metodologie molto efficaci che riducono il rischio associato alla concessione di prestiti alle microimprese, identificando garanzie specifiche, identificando hiaramente l'utilizzo del prestito, verificandone l'attendibilità e viabilità ed infine eseguendo un'azione di monitoraggio costante. Altre questioni chiave che influenzano il rischio di credito includono la diversificazione del portafoglio, per limitare l'esposizione a determinati settori (ad esempio i prestiti agricoli o stagionali). Anche in questo caso gli operatori hanno sviluppato strumenti e metodi diversificati per tipo di prestito e differenti profili di rischio, ad esempio in ambito agricolo sono stati contrattati-dislocati esperti – contadini che fungono da sentinelle degli impieghi/utilizzi dei finanziamenti concessi ai contadini che risiedono in aree difficilmente raggiungibili e monitorabili. Un altro criterio di valutazione della domanda di credito nel medio periodo viene costruito sulla base di interviste con attori privilegiati. Infine, coem regola generale, tutti coloro che richiedono finanziamenti per la prima volta accedono ad un primo prestito limitato, che poi cresce via via a seconda della fiducia e del rispetto dello schema di pagamento. Complessivamente sussistono quindi una serie di procedure non formalizzate e di strumenti specifici che consentono una adeguata valutazione e contenimento del rischi finanziari.
255. Questi accorgimenti procedurali contemplano quindi una serie di criteri e di pratiche ben standardizzati: prodotti semplici, trasparenza nelle operazioni di credito, monitoraggio costante, controllo delle transazioni finanziarie e del loro impiego, finanziamenti concessi su un territorio conosciuto, efficacia delle info raccolte perla procedura decisionale, concessione di finanziamenti crescenti sono le procedure costruite per garantire un corretta gestione del rischio finanziario.
256. Rischio di liquidità. Il rischio di liquidità è la possibilità che si verifichino degli effetti negativi sugli interessi derivanti dalla impossibilità di far fronte agli obblighi finanziari correnti in modo tempestivo ed economicamente efficiente. Il rischio di liquidità è solitamente prodotto dalla incapacità del *management* di anticipare l'adeguamento delle fonti di finanziamento e alle esigenze di cassa. La gestione della liquidità richiede il mantenimento di riserve sufficienti a portata di mano (per soddisfare le domande di prestiti e finanziare carenze di cassa inaspettate), erogando il maggior numero di fondi possibile per massimizzare i guadagni (mettendo in contanti per lavorare in prestiti o investimenti di mercato). Anche in questo caso il gruppo di operatori ha predisposto un sistema semplice di impiego di finanziamenti di corto periodo con finanziamenti di lungo periodo e soprattutto un sistema di valutazione attento dei flussi di cassa, dei pagamenti in scadenza per

soddisfare le richieste di nuovi finanziamenti.

257. La gestione del rischi di mercato finanziario, ovvero l'analisi dei tassi di interessi da applicare ai clienti/beneficiari e necessari a compensare i finanziamenti ricevuti dal CAM dai vari donatori viene effettuato costantemente. La natura del fondo micorocredito del CAM è integrato da diversi finanziamenti con regole diverse (alcuni di mercato e altri provenienti da finanziamenti su progetti) ha portato gli operatori ha impostare uno strumento e delle competenze in grado di ridurre la mancata corrispondenza tra passività e prestiti a tasso fisso. Essendo in ogni caso i prestiti del CAM a breve termine (in genere si tratta di prestiti di massimo un anno con alcune eccezioni in ambito agricolo), l'andamento dei tassi applicati ai finanziamenti segue molto da vicino il trend del mercato locale (ma non i valori dei tassi delle istituzioni/agenti finanziarie locali) e si adegua rapidamente a scenari mutevoli.

258. La gestione del rischio dei tassi di cambio rappresenta la sfida maggiore per il CAM e il gruppo di microcredito. Il rischio deriva dalla potenziale perdita del valore dei guadagni e del capitale derivante da fluttuazioni nei valori della valuta locale rispetto a quella in Euro. La svalutazione del *meticais* ha prodotto un perdita netta di capitale per il CAM che si traduce in debito verso quei donors pubblici o privati che hanno finanziato il progetto di miocrocredito e che debbano essere ripagati (seppur a tasso 0) in valuta (come nel caso del progetto Paddel[39]). Gli operatori del gruppo di microcredito CAM coscienti di questo rischio, hanno attivato alcune misure preventive attraverso dei fondi di accantonamento che benché non azzerino il rischio di default verso i i propri creditori, almeno prevedono delle possibilità di negoziazione sula base di risorse disponibili. Nei casi in cui siano stati contratti dei mutui che prevedono un programma di scadenze definito, questi sono stati puntualmente onorati. Possiamo quindi affermare che il rischio è conosciuto e analizzato sia in termini operativi (di breve durata) che strategici (di lunga durata), al contempo c'è consapevolezza che le misure preventive adottate non sono sufficienti.

259. La volatilità della valuta locale, i processi di inflazione e l'andamento altalenante dell'economia mozambicana rendono il mercato finanziario sempre molto fluttuante riducendo considerevolmente gli spazi di manovra per costruire sistemi di salvaguardia finanziaria sui rischi di cambio tra valute internazionali. Il rischio operativo potrebbe configurarsi come un rischio legato ad errori umani intenzionali o meno. Questo rischio è una funzione del controllo interno, dei sistemi informativi, della moralità e integrità dei dipendenti e dei processi operativi. A Caia abbiamo rilevato per semplicità solo su due tipi di rischio operativo: rischio di transazione e rischio di frode. Per quanto riguarda i rischi di transazione l'analisi effettuata ha evidenziato procedure semplici, standardizzate e coerenti per le transazioni in contanti assieme all'esistenza di controlli interni i quali riducono la possibilità di errore umano e le frodi a livello di ufficio. L'accuratezza delle informazioni viene assicurata anche da ruoli e funzioni ben differenziate all'interno dei gruppi di gestione che assicurano un controllo incrociato delle informazioni e dei comportamenti di ciascun componente del gruppo di microcredito. Non va dimenticato inoltre che i salari degli operatori è pagato dai ricavi delle operazioni di credito. Eventuali errori o frode sarebbero a discapito loro. La scelta delle persone che compongono l'equipe è stata molto accurata e i 10 anni di lavoro dimostrano la correttezza morale delle persone impiegate nell'azione di microcredito. Parallelamente alla crescita di fiducia sono cresciute le responsabilità che le persone hanno assunto all'interno del gruppo fino ad arrivare oggi a gestire in modo pressoché autonomino tutte le fasi operative del microcredito. Esistono infine delle pratiche consolidate, come la visita dei clienti, che permettono di ridurre il rischio di frodi.

260. Un ultimo aspetto di rischio da considerare è relativo alla componente strategica ed include sia i rischi "interni" (dettati da un'impropria attuazione di decisioni, da una leadership debole) che i rischi esterni (ad esempio i cambiamenti nell'ambiente competitivo). In questo momento la presenza di personale CAM ha certamente un peso importante nel mantenimento di una traiettoria di lavoro chiara e definita (mission) e di una reputazione sana del gruppo nel suo complesso. Nonostante la *governance* del gruppo di microcredito sia strutturata e ben organizzata all'interno del gruppo di microcredito, la leadership ricade ancora per il momento sul rappresentante CAM in loco. Si tratta di una leadership carismatica che tuttavia non toglie spazio alle persone del gruppo nelle decisioni strategiche. Pur nell'informalità delle procedure interne, infatti, il gruppo sa condurre con estrema coerenza e competenza le scelte strategiche, almeno per quanto riguarda la gestione in situazioni normali. Una pianificazione annuale viene realizzata e monitorata con momenti di discussine e valutazione in diversi periodi dell'anno.

3.6.4. Efficienza del servizio

261. Nell'analisi di efficienza di servizio proponiamo la discussione di alcuni indicatori relativi alla

[39] Il progetto Paddel è un Programma a sostegeno al decentramento e allo sviluppo locale finanziato dal MAAEE. L'iniziativa è quella di sviluppare un'azione di sostegno al processo di decentramento del Paese e quindi di migliorare l'offerta di servizi ai cittadini, attraverso il rafforzamento dell'amministrazione pubblica e il sostegno allo sviluppo economico e sociale in 5 Distretti della Provincia di Sofala (Caia, Chemba, Maringue, Marromeu e Nhamatanda) e un sostegno al Municipio di Beira

performance del servizio di microcredito. In particolare:

- Selettività e targeting: quanti clienti vengono serviti, quali clienti vengono serviti o livello di povertà dei clienti.
- Performance; Raccolta prestiti e rotatività.
- Sostenibilità finanziaria; il servizio è sufficientemente redditizio per mantenere ed espandere le proprie attività senza iniezioni continue di fondi dei donatori?
- Efficienza; quanto incidono i costi amministrativi?

262. *Selettività e targeting*. I dati presentati sono riferiti al totale dei finanziamenti dall'anno di avvio del servizio di microcredito fino a al 31/12/2015. La tabella seguente riprende i dati fondamentali

Tabella 11

Investimenti per il fondo di microcredito	Provincia Autonoma di Trento	Cassa rurale Aldeno e Cadine	Progetto Paddel	Totale
2005	54.000,00			**54.000,00**
2006		15.000,00 CAM		**15.000,00**
2011			203.000,00	**203.000,00**
2014		40.000,00 MUTUO		**40.000,00**
				312.000,00

Trend Prestito medio e clienti

Tabella 12

	Numero contratti	Ammontare totale crediti in *meticais*	Prestito medio
2005	145	1.020.000,00	7.034,48
2006	304	1.534.023,00	5.046,13
2007	550	5.451.000,00	9.910,90
2008	910	9.399.800,00	10.329,45
2009	1289	9.289.335,00	7.206,62
2010	874	12.604.978,00	14.422,17
2011	797	12.298.430,00	15.430,90
2012	1466	35.420.400,00	24.161,25
2013	1504	38.753.550,00	25.767,00
2014	1406	36.300.340,00	25.818,17
2015	1465	38.674.115,00	26.398,72

263. *Performance*: la variabile più difficile da controllare nell'ambito della gestione del microcredito è la raccolta dei crediti. Benché la tempistica e le modalità di restituzione siano accordate con i beneficiari, il monitoraggio costante delle partire attive e di quelle incagliate rappresenta la vera sfida per ottenere la restituzione delle quote prestate. Le sofferenze di un'organizzazione di

Microcredito indicano chiaramente la capacità di raccolta e l'efficacia della propria azione di raccolta. SI considerino i seguenti due indicatori: l'ammontare dei finanziamenti non ancora restituiti per il ritardo commisurato al numero totale di contratti e la percentuale dei crediti non ripagati sul totale dell'ammontare dei prestiti degli ottimi indicatori di performance della raccolta. Per un'analisi più corretta sarebbe necessario calcolare questi indicatori in relazione al durata media dei finanziamenti. Le medie per ciascun indicatore negli anni dal 2005 al 2015 sono:

- Media rischio del portafoglio sul totale dei contratti = 26,67 €
- Media del rischi portafoglio sul totale dei finanziamenti = 4,98%
- Durata media dei finanziamenti 352 giorni.

264. *Sostenibilità finanziaria*. Possiamo misurarla attraverso l'indice di autosufficienza e il rapporto tra guadagni e perdite.
    - L'autosufficienza finanziaria è un indicatore spesso usato dalle ONG attive in progetti di microfinanza. Esso misura le entrate, principalmente da interessi, rapportate ai costi, investimenti mobiliari, immobiliari e ammortamenti. Se l'indicatore è inferiore al 100%, allora l'ente gestore del microcredito non ha ancora raggiunto il pareggio finanziario, nel caso di Caia l'indice di autosufficienza corrisponde a 107,63%
    - Il secondo indicatore di sostenibilità è dato dal rapporto tra i guadagni o perdite nel periodo considerato e il totale dei prestiti realizzati. La percentuale di guadagni/perdite nel periodo al lordo di investimenti mobiliari, immobiliari e ammortamenti = 9,08%

265. *Efficienza*. L'indicatore di efficienza più comunemente usato esprime il rapporto tra gli oneri non finanziari sul totale dei crediti in portafoglio (o in alternativa per cliente/contratto). Per il microcredito Caia questo indicatore si attesta allo 0,39%, che non è propriamente un valore basso, poiché risente del costo del personale espatriato.

$$\text{Spese d'esercizio} = \frac{\text{costi personale e spese amministrative}}{\text{media prestiti periodo}} = 0{,}39\%$$

Se scorporiamo quest'ultimo costo il valore si attesta mediamente sullo 0,26 con una tendenza a scendere negli ultimi anni (dal 2012 al 2015) arrivando a 0,22. Ciò significa che il peso relativo del costi di gestione sui finanzianti erogati si sta riducendo, accrescendo l'efficienza del servizio. Questi valori vanno interpretati alla luce dell'evoluzione dei numeri dei contratti gestiti; è infatti evidente che per sua natura il microcredito eroga piccoli crediti e che i costi di gestione risentano di questa modalità di azione (gestire un credito di 300€ costa meno che 3 da 100€). A fronte di una spesa relativa che diminuisce il numero di contratti da gestire rimane pressoché stabile, a dimostrazione che l'equipe sta migliorando la sua produttività interna.

CAM infine ha sempre sostenuto direttamente il costo del responsabile mentre i costi generali e del personale locale (6+3) sono sostenuti direttamente dalla gestione Microcredito rimborsati al CAM come contributo. Dal 2014 i costi del microcredito sono tutti sostenuti direttamente dalle singole iniziative oltre a contribuire a sostenere il bilancio CAM con contributi straordinari.

3.6.5. Organizzazione di comunità

266. Fra gli obiettivi di lavoro del microcredito alcune indicazioni rimandano alle forme di organizzazione, in particolare laddove si parla di sviluppare delle istituzioni finanziarie autonome. L'autonomia è stata intesa non solo come rafforzamento delle organizzazioni private e della società civile per renderle autonome in termini gestionali e finanziari, ma anche in termini di indipendenza. In altre parole conservare l'autonomia di gestione senza subire condizionamenti che potrebbero portare al fallimento del microcredito, come conseguenza della perdita di fiducia fra operatori e clienti.
267. Tre sono i tipi di organizzazioni di microcredito che a differenti livelli e momenti il CAM ha appoggiato, costruito e formato:
    - La formazione di 8 gruppi di risparmio e credito, di cui due di donne
    - La costituzione di un'associazione di microcredito che raccoglie gli operatori di Caia e Marromeu, che attualmente gestiscono il capitale del CAM- Paddle e Cassa Rurale Aldeno e Cadine, oltre ad un capitale raccolto fra gli stessi soci e dell'associazione.
    - Un Banco di credito di Caia che gestisce in partnership con GAPI (organizzazione mozambicana di microcredito) la raccolta di risparmio e il credito con fondi ottenuti dalla PAT, dal Paddel e della Cassa Rurale di Aldeno e Cadine.

Quest'ultima rappresenta certamente l'esperienza più strutturata e formalizzata nel settore, frutto della collaborazione di diversi soggetti. Pur mantenendo simile a quella del gruppo di microcredito, gli obblighi e le modalità operative devono rispondere ad una legislazione mozambicana specifica, pertanto analisi del Micro Banco di Caia avrebbe bisogno di strumenti più specifici. Di seguito verrà quindi analizzata solamente l'associazione di microcredito in quanto si tratta di un'organizzazione recentemente costituita in forma autonoma per volontà dei sui stessi soci. L'interesse è capire quale sia il ruolo di questa organizzazione nel contesto locale.

268. La finalità dell'associazione è quella di essere uno strumento finalizzato al miglioramento delle condizioni economiche, sociali e culturali delle persone e delle famiglie del territorio, con una forte attenzione alle potenzialità delle persone. L'associazione è composta dagli operatori che gestiscono il microcredito di Caia e Marromeu, i quali oltre a fornire il miglior servizio possibile, hanno un sano interesse personale per il buon esito e il rafforzamento dell'esperienza di microcredito (in quanto il loro lavoro dipende dalla gestione del microcredito).
269. L'associazione, che non nasce come diretta attività svolta dal CAM, sta dimostrando d'interpretare correttamente le strategie di lavoro del CAM, divenendo un attore riconosciuto della gestione del Microcredito a Caia e Marromeu. L'associazione è attualmente composta da 15 soci, tutti appartenenti all'attuale equipe di microcredito, i quali hanno ricevuto una formazione di lavoro di 4 anni. Tutti gli operatori-soci attuano con competenza e responsabilità ed hanno dimostrato di condividere uno stile di lavoro cooperativo, una percezione positiva del proprio ambiente di lavoro e delle opportunità di crescita professionale, una leadership riconosciuta e, infine, una chiara definizione di compiti e ruoli.
270. Si tratta di una associazione di servizi, che svolge una funzione sociale e di forte legame relazionale con la comunità, tramite l'impegno concreto in attività per gli abitanti locali. Il ruolo della struttura associativa, con l'assimilazione delle figure dei soci a quelle dei operatori, identifica inoltre un particolare sistema di controllo di tipo sociale, che contribuisce, oltre che ad una *governance* condivisa più solida, anche ad una riduzione delle asimmetrie informative e dei comportamenti opportunistici, e quindi in linea teorica ad una gestione operativa più efficiente e ad un sistema di costi operativi ridotti.
271. L'associazione degli operatori di microcredito rappresenta una realtà organizzata della comunità di Caia che in forma concreta sta avvicinando le comunità al linguaggio e alle pratiche del credito, alla preparazione e gestione di microprogetti, favorendo l'inclusione di ampie fasce di popolazione nella sfera dell'economica formalizzata. La linea di lavoro nel suo complesso non coinvolge quindi solo la persona che ha ricevuto il prestito, ma anche la rete di relazioni della stessa. Si tratta pertanto non solo di un'azione che assicura il prestito ai non *bancabili* ma anche di un'azione impegnata direttamente nello sviluppo sociale ed economico locale.

3.6.6. Politiche ed istituzioni locali

272. La politica del CAM rispetto al Microcredito è certamente molto più sviluppata ed articolata che in altri settori. Dal 2005, anno di avvio del microcredito a Caia, il CAM ha portato avanti diverse iniziative. In primo luogo ha siglato alcuni accordi di finanziamento e di partnership con istituti di credito trentino e con altri donatori presenti in Mozambico (Programma Paddel). Successivamente ha avviato una partnership con GAPI, istituzione di microcredito mozambicano per la costituzione di una banca locale (Micro Banco de Caai) con la partecipazione di diversi finanziatori. La scelta è stata quella di assumere l'onere di creare un soggetto finanziario che fungesse da volano per lo sviluppo economico locale, sul modello dell'esperienza operativa trentina.
273. Questa operazione ha comportato scelte precise sia dal punto di vista dello statuto costitutivo e dei ruoli decisionali della struttura organizzativa tali da configurare il MBC come un soggetto nuovo formalmente riconosciuto e apprezzato nel distretto. Al contempo è stato necessario intraprendere delle conversazioni con GAPI sulle scelte strategiche quali le modalità di concessione dei finanziamenti, target prioritari, tipologie di prodotti finanziari da impiegare, in sintesi la definizione di una politica di credito locale. Tra le misure adottate sono stati proposti
    - dei servizi finanziari per le popolazioni a basso reddito finalizzati a favorire la "bancabilità degli informali", ovvero l'accesso ai servizi finanziari da parte della popolazione esclusa, semplificando il processo di apertura di conti bancari;
    - servizi di promozione dell'offerta di credito;
    - stimolo alla formazione di risparmio.

    L'idea di fondo è che un soggetto di Microcredito formale come il MBC riesce a incontrare più facilmente la popolazione a basso reddito e ad accompagnare i clienti anche verso l'accesso a finanziamenti più strutturati e necessari per lo sviluppo locale. L'impatto di questa politica di accesso al credito a Caia attraverso la costituzione di un Banco di Microcredito mira non solo al

miglioramento dell'economia delle famiglie più povere coinvolte direttamente, ma anche al sistema finanziario locale e dell'economia del distretto nel suo complesso.

274. Attualmente convivono nel distretto di Caia, tre diversi modelli di inclusione finanziaria (escludendo le banche commerciali): i gruppi di risparmio e credito, il progetto di microcredito di Caia e Marromeu e il Micro Banco di Caia. Si tratta di una filiera che garantisce l'accesso al credito a seconda delle diverse esigenze dei clienti. Le tre esperienze di credito ben si integrano, sia perchè i fondi raccolti dai gruppi di risparmio e credito vengono depositati nel Banco di Caia e prelevati quando un membro del gruppo li richiede, contribuendo in questo modo ad aumentare la componente di risparmio[40], sia perche operano sullo stesso territorio, differenziando le forme di finanziamento e gli importi. Laddove i gruppi di risparmio non arrivano in termini di ammontare disponibile, il progetto di microcredito potrebbe avere maggiori disponibilità, se la domanda è ancora maggiore il Micro Banco di Caia può trovare le risorse per finanziarlo. Anche la tipologia di clienti e di garanzie può essere molto diversa. Nel caso dei gruppi di risparmio e credito la fiducia e la conoscenza sono la garanzia principale, nel progetto microcredito ovviamente vengono richieste delle garanzie materiali (ma anche la reputazione ha un suo peso specifico) che nel caso del Microbanco di Caia possono divenire più strutturate e formalizzate. In questa filiera di opportunità le reti sociali in cui il creditore e il cliente sono inseriti sono sempre maggiori.

275. In termini generali i progetti di microcredito e le attività collaterali avviate dal CAM (direttamente o da soggetti comunitari collegati quali l'associazione di Microcredito e i gruppi di risparmio e credito) hanno determinato in maniera consistente un ambiente favorevole per l'accesso al credito di una fetta consistente di popolazione del distretto, superando le barriere poste dagli operatori tradizionali di credito. Attraverso questi interventi il CAM ha fatto presa sull'immaginario collettivo e sulle pratiche delle comunità del Distretto. Il Microcredito del consorzio CAM "è conosciuto ovunque (anche fuori distretto), è apprezzato, è considerato accessibile, è serio e rigoroso, vicino alle necessità delle persone, facilmente raggiungibile ed è personalizzato".

276. Infine analizzando i ruolo della Banca e dei programmi di microcredito in relazione alle politiche di sviluppo per il distretto, alcun fili iniziano ad essere più evidenti. Le scelte di aprire portafogli di finanziamento settoriale e di favorire *target* specifici implicano già alcune opzioni a forte sostegno dell'economia locale. La volontà di gestire alcuni finanziamenti integrandoli in attività progettuali condivise con altri donatori, rappresenta inoltre un'altra strategia di sviluppo locale. La possibilità infine di considerare il Microbanco di Caia come un soggetto di finanziamento per i progetti di coperazione internazionale sarebbe un ulteriore salto di qualità in uno spazio di partecipazione alle decisioni della *governance* economica del distretto. Questi elementi, in sostanza, dimostrano che il lavoro svolto dal CAM ha saputo creare gli strumenti adatti per costruire un ambiente favorevole per l'accesso al credito della popolazione ottenendo un effetto leva interessante sia in ambito economico, che in ambito di politiche partecipative territoriali

3.6.7. Conclusioni

277. Il programma di Microcredito ha prodotto i seguenti risultati:

- Un impatto positivo misurabile sulla vita dei beneficiari e delle loro famiglie; oltre 10.000 contratti in 10 anni di cui i principali sono circa il 50% nel settore del commercio, 33% in edilizia e 7% in agricoltura. Si stima che l'effetto leva in termini sociali abbia prodotto un occupazione temporanea per più di 11.000 persone in agricoltura, 20.000 in ambito edile e circa 300 assunti in forma più continuativa nel settore commerciale. Altri effetti positivi sono stati constatati, ma non rilevati, nell'ambito del finanziamento all'educazione e studio e nelle attività artigianali.
- La distribuzione dei contratti per genere registra un rapporto di circa 2,5 a 1 in favore dei maschi, pur essendo le donne maggiormente affidabili nella gestione e restituzione del credito;
- In termini economici solo il progetto microcredito ha messo in circolazione 5.700.000 euro in 10 anni avendo avuto un *rotatività* media del capitale di 1,8 annua (effetto leva finanziario di 1,8). A questi importi vanno aggiunti circa 60.000 euro di interessi che sono stati incorporati nel fondo microcredito e/o che hanno contribuito alla copertura delle spese;

278. L'efficienza del servizio di micro credito è stata osservata sotto il profilo gestionale: quanto l'equipe di Caia e è in grado di valutare i rischi finanziari, di mercato ed operativi della gestione del microcredito, elaborando strumenti e prodotti ad hoc. Ne è uscita l'immagine di una struttura organizzata, con personale competente che valuta costantemente i rischi finanziari, adegua le

[40] In realtà questi depositi non possono essere considerati veri e propri risparmi in quanto sono solo parcheggiati in attesa di essere utilizzati dal gruppo. La componente di raccolta del risparmio rimane ancora molto bassa in tutto il distretto e molto spesso i depositi nelle bianche vengono effettuati solo allo scopo di gestirli in attesa di una destinazione di uso (postiti o consumi).

proprie scelte e i prodotti alle esigenze del mercato locale e che sa trovare soluzioni specifiche ai problemi operativi gestionali. Un sistema di monitoraggio capillare, costante e ben integrato nel sistema di informazioni e decisioni dell'equipe assicura inoltre bassi tassi di sofferenza e un elevato successo del credito.

279. Nel suo impegno decennale nel settore il CAM ha contribuito direttamente alla creazione del Micro Banco di Caia, struttura formalmente riconosciuta dalle autorità di Maputo ed indirettamente alla formazione e rafforzamento di 8 gruppi di risparmio e credito e di un'associazione di operatori di microcredito (Associazione Thiphedzane). Ognuna nel suo ambito specifico di lavoro ha promosso l'integrazione al credito delle fasce di popolazione che presentava i requisiti di progettualità ed intraprendenza, ma non aveva garanzie formali da esibire per accedere ad un credito formale. Il lavoro di socializzazione ed integrazione a circuito del credito di queste fasce di popolazione ha avuto un forte impatto nell'economia locale, sull'occupazione e sulla messa in circolazione delle migliore energie intraprendenti della comunità. Questi attori locali (formali informali) non svolgono solo un'attività economica, ma adempiono ad un ruolo sociale importante, creando coscienza del credito come strumento di finanziamento di progettualità con un forte ritorno di benefici alla comunità sotto forma di migliori servizi e di opportunità di crescita, occupazione, in sintesi di creazione di reti sociali più forti e strutturate.
280. I dieci anni di lavoro del CAM hanno certamente favorito il consolidamento dell'esperienza del microcredito. Le risorse messe in campo e le strategie di credito avviate, come ad esempio l'apertura di credito a fasce di popolazione generalmente escluse dal circuito del credito formale, l'apertura di portafogli settoriali con prodotti differenziati, l'apertura di crediti al consumo, hanno permesso alle organizzazioni di microcredito avviate dal CAM di stabilire una linea di lavoro che accompagnasse da vicino le progettualità nascenti. Il settore delle costruzioni ha beneficiato massicciamente dei crediti, ed inoltre l'apertura di un portafoglio di questo tipo ha incentivato e reso possibili interventi edili che altrimenti non sarebbero stati finanziati da altri. In questo senso il micro credito si è dimostrato non solo un potente strumento e volano per lo sviluppo locale (assegna le risorse in modo efficiente), ma anche uno strumento di promozione di politiche settoriali prioritarie che nel caso del CAM hanno supportato in forma considerevole il settore agricolo, costruttivo e micro commerciale.
281. Infine la costituzione di una banca locale rappresenta una presenza istituzionale importante al fine della partecipazione ai futuri progetti e scenari di sviluppo del distretto. Il Micro Banco di Caia ha già un ruolo di attore finanziario riconosciuto per la lotta alla povertà e all'esclusione nel distretto. A questo ruolo si potrà aggiungere, se le condizioni finanziarie lo permetteranno, anche un importante ruolo nella partecipazione con l'amministrazione ed altri donatore internazionali a progetti di sviluppo distrettuali, magari inquadrati nell'ambito delle priorità definite dal POTC.

3.6.8. Raccomandazioni

282. La mancanza di procedure scritte nella gestione del microcredito può rappresentare un limite di duplice natura: in primo luogo essa rende meno agevole la trasmissione delle buone pratiche di lavoro sviluppate dall'equipe ai nuovi operatori; dall'altro, in caso di conflitti interni, tale mancanza comporta l'impossibilità di recuperare un quadro organico dove le responsabilità decisionali sono chiare.
283. Un simile suggerimento può essere posto a riguardo dell'associazione Thiphedzane. Anche in questo caso si ritiene che, qualora essa si candidi a ricevere la gestione dei fondi di microcredito, l'associazione dovrebbe stabilire delle procedure gestionali e di controllo interno che assicurino una *governance* chiara e trasparente anche nei confronti di chi non è parte dell'associazione.
284. Seppur l'associazione Thiphedzane abbia dimostrato competenza, responsabilità e trasparenza nella gestione dei crediti, permangono una serie di dubbi circa la capacità di operare scelte strategiche e manageriali in grado di assicurare la sostenibilità e durabilità del fondo di microcredito. Nell'ipotesi in cui il progetto di microcredito non venga ricondotto al Micro Banco di Caia (trasferimenti dei fondi nel MBC) è auspicabile stabilire e ratificare un accordo di partnership con il MBC che assicuri la complementarietà delle azioni. Ciò eviterebbe una concorrenza dannosa per entrambi, e favorirebbe la condivisione di informazioni sull'andamento della domanda di crediti nel distretto al fine di assicurare una strategia comune e più consistente. Un programma di supervisione e monitoraggio di 18-24 mesi da parte del CAM, concordato naturalmente con l'associazione, potrebbe favorire la transizione verso un'associazione autonoma.
285. L'associazione Thiphedzane inoltre, in caso di assegnazione dei fondi del progetto, dovrebbe legarsi più saldamente a le reti di Microcredito nazionali ed internazionali al fine di assicurarsi una rete di contatti e di occasioni formative tali da permettere un superamento del supporto garantito dal responsabile Microcredito del CAM. Da queste reti l'associazione potrebbe inoltre acquisire delle importanti informazioni sulla possibilità di accedere ad altri fondi di finanziamento sia per

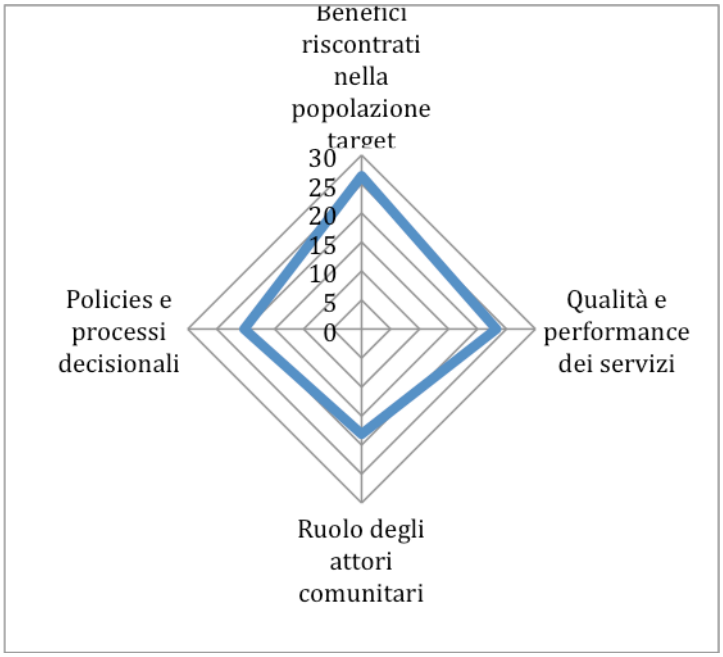
investimenti nella propria struttura di gestione che per ampliare i fondi di microcredito.

286. La restituzione dei fondi ai donatori pubblici, poiché i finanziatori privati sono stati ripagati, rappresenta un fattore di rischio importante. La mancanza di indicazioni chiare nell'accordo di attribuzione di alcuni finanziamenti (Modalità di restituzione dei fondi Paddel) obbliga l'associazione ad accantonare fondi (strategia già messa in atto). Tuttavia essendo difficile ipotizzare una restituzione completa, laddove la svalutazione ha consumato in parte il capitale inizialmente concesso, sarebbe opportuno che il CAM, assieme alla PAT, avviasse dei contatti informali con donors e istituzioni provinciali mozambicane per definire degli scenari più certi del futuro di questi fondi prestati. In particolare dovrebbe essere messa in atto una strategia di *lobbying* che faccia leva sulla buona gestione del fondo, sul valore economico e sociale svolto dal Microcredito nel distretto e infine sulla necessità di continuare questo politica (pubblica) di credito che ha un forte impatto sula riduzione della povertà nel distretto.

287. L'ipotesi di far confluire il progetto microcredito nel Micro Banco di Caia risolve molti problemi nell'immediato, rafforzando il capitale della stessa banca. L'assetto proprietario del MBC permette ai soci trentini, tra i quali il CAM, di partecipare alla definizione delle strategie e al controllo dell'operatività della banca, ma rimanda ad altra data e ad altre valutazioni l'individuazione delle modalità di un eventuale recupero dei capitali privati investiti e di un passaggio di consegne. Poiché il MBC non è stato oggetto di valutazione, in questo frangete è importante ricordarlo in relazione al suo ruolo strategico nelle attività di microcredito e di volano per la crescita del distretto. Attraverso il MBC il CAM mantiene la sua presenza e influenza su alcuni ambiti decisionali importanti per lo sviluppo del distretto.

3.6.9. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza/assenza dei principali requisiti di governabilità.



Il progetto microcredito ha saputo strutturarsi in modo adeguato alla domanda di credito proveniente dalle persone e dalle famiglie del distretto di Caia e Marromeu, offrendo delle opportunità concrete di sviluppo alle idee imprenditoriali e permettendo degli investimenti in beni prioritari per la popolazione locale. I benefici dell'intervento sono ben rappresentati dai numeri: più di 10.000 beneficiari (contratti) raggiunti con un effetto sui consumi familiari per circa 5600 famiglie; la creazione di impiego temporaneo per circa 10.000 operai agricoli; l'occupazione di circa 300 commessi nel commercio e la stipula di contratti di lavoro per circa 10.000 artigiani. Il fondo iniziale di 312.000 euro ha avuto una capacità generativa di 1,8 all'anno totalizzando un capitale prestato che ha superato i 5 milioni di euro in 10 anni. Bisogna infine ricordare il valore dell'equipe che ha gestito le risorse e che ha assicurato, attraverso un monitoraggio costante e diffuso, la crescita del fondo permettendo all'iniziativa di riscuotere un importante riconoscimento sociale. Le competenze acquisite e la buona organizzazione di questo gruppo di lavoro costituiscono un importante risultato positivo raggiunto dal CAM. Un risultato che assicura delle buone chance affinché l'iniziativa sia

sostenibile nel futuro. L'analisi ha tuttavia evidenziato un unico elemento di debolezza: la mancanza di procedure di gestione interne scritte tali da stabilizzare le buone modalità operative selezionate nel tempo ed utilizzate nella pratica. Per quanto concerne l'inclusione e le forme di partecipazione comunitaria ai temi legati all'accesso al credito, è importante osservare come l'associazione Thiphedzane, composta dagli stessi operatori del programma di microcredito, ha nei fatti assunto un ruolo di promozione di credito attraverso la gestione di piccoli fondi provenienti da una loro tassazione interna. L'associazione che per il momento non si profila come associazione di utilità sociale, ha comunque il merito di proporsi come attore comunitario competente e responsabile. L'idea alla quale guarda con favore l'associazione è quella di "impresa sociale", ovvero di attività economica avente sia una modalità di lavoro da impresa che una finalità sociale. In questo quadro l'associazione dovrebbe tuttavia indicare con chiarezza il valore sociale (quello economico è già evidente) del proprio agire associativo. L'associazione e il Micro banco di Caia, questo ultimo non oggetto di valutazione, costituiscono i due capisaldi operativi della politica di credito nel Distretto. Una politica chiaramente orientata alle fasce della popolazione esclude dal credito, anche in settori particolarmente rischiosi come l'agricoltura e a supporto delle micro-imprenditorialità locali che non riescono ad esprimere tutto il loro potenziale di crescita e di sviluppo. Queste scelte qualificano in modo inequivocabile la politica di credito del CAM e il contributo in termini di *governance* dei fenomeni economici informali i quali vengono resi più visibili, meno vulnerabili al mercato degli usurai e riconosciuti per la loro rilevanza in prospettiva di un loro inclusione nel mercato dei crediti formali.

Rilevanza

La crescita della domanda di credito nel distretto di Caia è stata in questi anni 10 anni praticamente ininterrotta; l'unico limite alla domanda è stata l'offerta, ovvero la disponibilità di fondi e la capacità operativa dell'equipe di rispondere, monitorare e gestire le domande assicurando un accompagnamento di qualità. L'offerta di credito rivolta a coloro i quali sono nei fatti esclusi dal circuito formale è in continua crescita per diverse ragioni. In primo luogo essa è determinata dall'andamento economico generale e dalla circolazione di denaro, fattori che spingono a maggiori consumi e quindi ad una maggiore domanda di servizi e di beni di prima necessità. Anche i processi migratori hanno certamente influito sulla domanda in quanto essi hanno portato ad un maggiore concentramento di persone nei centri più grandi. Come ultimo fattore di crescita della domanda, infine, deve essere segnalato la transizione in atto che vede il sistema di scambio legato alla sussistenza sostituirsi ad uno maggiormente legato al consumo. Per sostenere e accompagnare questi processi, l'accesso al capitale è fondamentale, soprattutto al fine di garantire il corretto funzionamento delle imprese, siano esse formali o informai, a prescindere delle loro dimensioni. I processi economici e sociali in atto, pertanto, sostengono in modo significativo la domanda di credito, la quale si mantiene ancora molto elevata. In questo quadro il microcredito rappresenta uno strumento determinante per allocare servizi e risorse nei contesti più marginali.

Efficacia

La raccolta di informazioni sulla condotta "morale" della persona che richiede il credito, la definizione di prodotti finanziari adeguati (crediti successivi crescenti, tempie modalità di restituzione per tipo di attività ecc.) e il costante monitoraggio sul campo hanno assicurato un'elevata percentuale di successo dei crediti impiegati correttamente e recuperati. Il contributo del microcredito allo sviluppo locale, misurato in termini di indotto economico, occupazione e consumo può essere facilmente sintetizzato osservando l'investimento produttivo generato, stimabile in un importo complessivo di 5 milioni di euro in 10 anni. In termini qualitativi il contributo è stato maggiore per il settore commerciale (nel quale sono inclusi altri sotto-settori, quali, ad esempio, quello alimentare e quello dell'abbigliamento) il quale ha determinato una maggiore disponibilità di prodotti, l'introduzione di nuovi prodotti e il miglioramento delle strutture di vendita. In ambito agricolo si è potuto finanziare solo coltivi che generano reddito (da esportazione, esclusa la sussistenza), facilitando l'introduzione di pratiche meccanizzate e di tecniche a maggiore produttività. Nel settore edile infine, il microcredito ha accompagnando la domanda di espansione urbana e di miglioramento delle condizioni abitative della popolazione di Caia. Case nuove o interventi di ristrutturazione più limitati (tetti, bagni, ecc.) hanno permesso ad una fascia di popolazione di fare un salto qualitativo importante. Si tratta tuttavia non di cittadine proveniente dalla fascia più povera quanto piuttosto di funzionari, commercianti o comunque di persone con una disponibilità finanziaria certa. In generale l'aumento della domanda di lavoro e quindi dell'occupazione ha generato una nuova domanda di beni di base la quale, a sua volta, ha generato un ulteriore crescita. Possiamo affermare infine che non si è trattato di sola crescita economica, abbiamo infatti riscontrato un indice elevato di qualità d'impiego dei fondi, in quanto la selezione dei progetti da finanziare è stata molto approfondita, non solo nel valutare la loro viabilità economica, ma anche per individuare ex ante l'impiego dei finanziamenti accordati, privilegiando domande che investissero su beni di base, o socialmente utili, o ancora su processi innovativi (es. impiego di servizi meccanizzazione).

Efficienza

Il primo dato di efficienza nella gestione di questo progetto è dato dalla percentuale che indica il rapporto tra i costi e l'ammontare delle risorse gestite, il quale si attesta allo 0,39 se si include il personale espatriato. Se

si considera solo i costi di gestine locali, il dato si attesta in media sullo 0, 26 con una tendenza a ridursi negli ultimi 3 anni. Questo dato indica che i costi (tendenzialmente relativi al personale) incidono sempre meno sulla gestione complessiva dei fondi; ciò significa che vengono allocati molti fondi impiegando poco personale oppure, capovolgendo il ragionamento, il personale è capace di gestire una quota di contratti mediamente elevata. Un secondo dato importante, già citato, è la percentuale di fondi recuperati (95,2%), dato che dimostra l'efficienza del sistema nella selezione dei progetti, nell'allocazione delle risorse e nell'accompagnamento delle partite di credito. Complessivamente i dati rimandano all'organizzazione del gruppo di microcredito e alla capacità di operare in modo strutturato. Condivisione circolare delle informazioni, processi standardizzati di lavoro e un forte senso si *ownership* e di identità del gruppo riduce al minimo i fenomeni di disservizio interno (al contrario c'è grande collaborazione e condivisione) riducendo tempi e costi di lavoro. Infine, comparativamente ad altre esperienze di microcredito l'incidenza dei costi di personale sono molto minori e la percentuale di crediti recuperati maggiore.

Sostenibilità

Tre sono gli elementi di sostenibilità da considerare: quella economica e quella istituzionale. Il progetto di microcredito ha raggiunto rapidamente la sostenibilità economica riuscendo in pochi anni a raggiungere un livello di entrate tali da garantire la copertura di costi della struttura. L'indice di autosufficienza finanziaria che misura le entrate, principalmente da interessi, rapportate ai costi, inclusi gli investimenti mobiliari, immobiliari e ammortamenti, è in media di = 107,63% dato che indica che il microcredito è ben oltre la situazione di pareggio (entrate/costi 100%). A rafforzare la condizione di sostenibilità va menzionata l'organizzazione del gruppo di operatori di microcredito che bene integra capacità di management amministrativo, professionalità, riconoscimento dei diversi ruoli e condivisione della mission, con processi identitari (di gruppo) e di cointeressenza (riconoscimento degli interessi comuni, in primo luogo il lavoro). Gioca in loro sfavore la mancanza di procedure scritte che possano identificare regole e pratiche di lavoro per nuove persone e/o limitare conflitti in caso di interpretazioni diverse delle modalità di lavoro. Sul piano istituzionale le opzioni di sostenibilità attualmente sono due: il conferimento dei fondi all'associazione Thiphedzane oppure il far confluire i fondi nel Micro banco di Caia. Nel caso si opti per assegnare il fondo all'associazione Thiphedzane, si compie una scelta di microcredito legata a forme di gestione più semplici, meno onerose e più adattabili al contesto della domanda locale. Nel caso del MBC si preferirebbe una struttura più formalizzata con maggiori capitali a disposizione e dei costi maggiori. Entrambe presentano dei problemi, ma la scelta del MBC potrebbe assicurare una presenza del CAM nel consiglio di amministrazione, presenza che potrebbe esercitare un potere di controllo, seppur limitato e non sempre n grado di intervenire rapidamente in caso di situazioni di difficoltà. L'ipotesi migliore potrebbe essere di compromesso un accordo di *partnership* tra l'associazione Thiphedzane incaricata di gestire il fondo di credito e il MBC incaricato di garantire la supervisione della gestione.

3.7. Settore Rurale

3.7.1. Background

288. La situazione del settore rurale e agricolo in generale risente di alcuni vincoli strutturali, tra i quali:
    - La terra è proprietà dello stato. Ne consegue che anche in considerazione dei diritti consuetudinari e quando ci sono conflitti i piccoli produttori non hanno meccanismi per difendere i loro diritti e interessi;
    - i principali strumenti di politica economica, dal credito, ai tassi di cambio, alle sovvenzioni, ecc., hanno dimostrato di avere un impatto negativo sull'agricoltura;
    - Le famiglie rurali sono particolarmente vulnerabili ai disastri naturali, come le siccità e le inondazioni in quanto spesso esse risiedono in aree a rischio;
    - I cambiamenti climatici hanno reso sempre più frequenti le perdite dei già scarsi raccolti e le famiglie sono quindi immediatamente esposte alla minaccia di insicurezza alimentare. Nel 2012, circa il 66% degli agricoltori poveri ha perso i propri raccolti a causa di calamità naturali. Nel periodo 2015/16 si registra già una perdita del 50% dei raccolti (anche quelli da esportazione);
    - La prevalenza di HIV / AIDS è un altro punto di vulnerabilità per le famiglie rurali povere, che aggrava ulteriormente i livelli di povertà e di malnutrizione. In ambito rurale il virus colpisce i membri più produttivi delle famiglie e consuma le risorse già insufficienti, che sono principalmente utilizzate per pagare le spese mediche e l'assistenza. Questo fenomeno ha prodotto come effetto l'aumento di donne capofamiglia.
289. Analizzando alcuni dati sulla produzione agricola a livello nazionale si possono notare delle tendenze regressive, in particolare:
    - La produttività per ettaro in molte colture alimentari e la produzione pro capite di cibo si è ridotta. Da ciò si può evincere che la quota della produzione venduta nei mercati non può essere aumentata.
    - L'uso di input agricoli non è aumentato negli ultimi dieci anni. Tra il 2000 e il 2010, sulla base di informazioni fornite dal censimento agricolo, la percentuale di aziende agricole che usa fertilizzanti è aumentato dal 2,67% al 3,94%, le aziende che impiegano pesticidi si è ridotto dal 4,7% al 2,6%, il numero di aziende che ha utilizzato i trattori è sceso da 86.494 a 59.467e la quantità di elettropompe è diminuita da 4.779 a 2.973 e quelle delle motopompe è diminuito da 20.892 a 8.017 unità.
    - Infine l'accesso al credito per i contadini è sempre molto limitato se non impossibile in quanto i contadini, come è noto, sono sprovvisti di garanzie da offrire alle banche.
290. Il distretto di Caia presenta dei dati un po' in contro tendenza rispetto a quelli nazionali:
    - La produttività è in lieve aumento nel 2014 e nel 2015. Le perdite sono state importanti per i piccoli contadini, ma alcune grandi produzioni hanno mantenuto alto il volume complessivo di cereali.
    - I dati di produzione dei cereali registrano un surplus che garantisce in teoria le necessità alimentari del distretto (in realtà è necessario considerare i comportamenti dei contadini per capire la reale disponibilità di cereali nei momenti di maggiore crisi alimentare).
    - Il consumo di *input* si mantiene costante (sementi e fertilizzanti e anticrittogamici). Gli ettari lavorati con trattori nel 2015 sono stati circa 650, in crescita rispetto al 2014.
    - In alcune limitate aree del distretto (Murraça) questi effetti sono più evidenti e i contadini hanno saputo innovare sia tecniche che coltivi, dedicandosi in parte a colture da reddito (esportazione e vendita). Ci sono quindi segni di rilancio di alcune colture da esportazione e alcuni processi di integrazione in catene del valore delle produzioni locali.
291. L'aumento di produttività e del reddito derivante dalla produzione agricola varia quindi da zona a zona. Nel complesso la maggior parte delle famiglie rurali e contadine del distretto di Caia fatica a disporre di mezzi, risorse e competenze per fare passare dall'agricoltura di sussistenza ad quella di mercato. Rimane ancora predominante un'agricoltura il cui scopo è quello di garantire il piatto quotidiano, ovvero un livello di sussistenza minimo alla famiglia.
292. I primi interventi nel settore agricolo risalgono agli anni 2002; dapprima i progetti dell'CAM sono concentrati sulla riabilitazione di produzioni familiari e la sicurezza alimentare (agricoltura, allevamento e pesca), seguiti, quando il contesto si è reso più favorevole, da interventi più strategici come quello della scuola di agraria, il CDAC e il microcredito agricolo. Fra gli obiettivi principali della strategia del CAM per il distretto vanno annoverati:

- L’aumento del reddito delle famiglie delle aree rurali, attraverso l’incremento della produzione, rafforzando l'accesso ai servizi di consulenza e al microcredito.
- Il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nei settori agricolo, zootecnico e forestale;
- L’organizzazione della catena produttiva, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

293. Per raggiungere questi obiettivi il CAM ha avviato alcuni servizi, tra i quali la formazione agraria-zootecnica, l’assistenza tecnica e l’estensione delle pratiche agro zootecniche, il coordinamento con il microcredito e la prestazione di servizi di meccanizzazione, servizi in molti casi realizzati in diretta collaborazione con il SDAE.

3.7.2. Benefici diretti

294. Difficile tradurre in cifre l’impatto delle azioni implementate in ambito agricolo in questi anni dal CAM. Il supporto all’attività di estensione dei tecnici della SDAE ha avuto certamente il pregio di formare ed aggiornare due tecnici, di assicurare loro la mobilità nel distretto e quindi l’assistenza tecnica ai contadini. Rimangono tuttavia incerti gli effetti di questo tipo si attività che in ogni caso non dispone di dati specifici per poter essere valutata (visite realizzate, tipo di assistenza realizzata e colture e tecniche acquisite dai contadini).

295. Le attività di supporto al settore rurale sono iniziate fin da subito (2002), tra queste va segnalata l’azione di ripopolamento bovino che ha permesso a circa un centinaio di famiglie di Sena, Murraça, Caia e N’Doro negli anni dal 2003 al 2005 di ravvivare le attività di allevamento con un sistema di attribuzione di 2 capi a famiglia e con il vincolo di restituirne altrettanti dopo la riproduzione. Le interviste raccolte parlano di un andamento dell’intervento di ripopolamento con esiti differenziati, caratterizzati da difficoltà iniziali a N’doro (alta mortalità) ed esiti migliori a Sena. Prendendo come media ottimale il funzionamento e l’esperienza di uno dei gruppo di destinatari, composto da 34 membri riuniti in una associazione, si registra la restituzione dello stesso numero di capi ricevuto 10 anni prima (bovini, ovini e caprini). Attualmente nel distretto sono presenti 10,000 capi bovini pertanto se tutto il progetto di ripopolamento bovino avesse avuto una performance simile a quella del gruppo campione, il contributo del CAM derivante dall’introduzione iniziale di 180 bovini sarebbe di circa il 3% sul totale dei bovini presenti.

296. Più strutturate e continuative sono le attività di formazione per adulti condotte attraverso il CDAC negli anni dal 2010 al 2013. A questi corsi di estensione di durata annuale (giugno-maggio) partecipavano mediamente 30 agricoltori (di cui 30% donne) dell’area di Murraça. I contenuti della formazione hanno compreso temi legati alla preparazione dei terreni, meccanizzazione della produzione, uso di fertilizzanti e anti parassitari, lavorazione e conservazione post raccolto, commercializzazione e introduzione di nuove colture (campi sperimentali del CDAC). Attraverso interviste realizzate a contadini, a rappresentanti di associazioni di agricoltori, a leader di comunità e all’estensionista del CDAC, più dell’80% degli agricoltori che hanno partecipato ai corsi hanno impiegato le conoscenze acquisite e hanno successivamente richiesto supporto all’estensionista del CDAC al momento della produzione in campo. Delle 364 famiglie che hanno ricevuto visite di assistenza tecnica, 89 avevano partecipato ai corsi. Si è trattato in ogni caso di un target molto selezionato di agricoltori che già avevano avviato produzioni per il mercato e che risiedono in un’area limitrofa al CDAC, dove del resto si sono sviluppate le attività di assistenza tecnica del centro.

297. Fra i servizi forniti dal CDAC, l’impiego di macchine agricole per la preparazione dei terreni è stato certamente apprezzato dai contadini. I dati non sempre completi, relativi a questo servizio, rilevano che dal 2012 sono stati lavorati le seguenti superfici :

- 2012, 47 ettari di proprietà di 15 agricoltori con una disponibilità di 2 trattori;
- 2013, 385 ettari con 5 trattori (3 nuovi e 2 usati) – 77 ettari/trattore;
- 2014, 213 ettari con 5 trattori – 42,6 ettari/trattore
- 2015, 165 ettari con 5 trattori - 33 ettari/trattore (dato raccolto al momento della missione 11/2015)

A fronte di una media giornaliera di 3,5 ettari di aratura per trattore (per terreni alla prima lavorazione), l’impiego dei mezzi è stato decisamente molto ridotto (20 gg di lavoro-trattore nel 2013 ridotti a meno di 10 gg nel 2015). A fronte di questa limitata performance, che secondo il direttore del CDAC è motivata dalla indisponibilità di trattori funzionanti e dalla mancanza di personale (trattoristi), la domanda di servizi di questo tipo è stata molto maggiore ed è in continua crescita.

298. Un discorso a parte deve essere fatto per la scuola di formazione agraria di Murraça. La scuola professionale forma studenti in agraria con l’obiettivo di offrire alle nuove generazioni un’opportunità di innovare le aziende agricole familiari. Fino al 2015 la scuola ha diplomato in media 60 alunni/e per anno, dei quali almeno il 60% era residente nel distretto e dei quali circa il 40% era costituito da ragazze. Di questi ragazzi/e un 39 % ha trovato occupazione in diversi settori, l’1,5% nell’auto-impiego nel settore agricolo e il restante 59,5% ha continuato gli studi. In totale sono stati diplomati 354

operatori agricoli e allevatori di 2° livello (base), dei quali 140 sono ragazze.

Tabella 13

anno	Diplomati			Impiegati			Auto impiego			Continuano studi		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
2009	31	18	49	12	13	25	2	0	2	17	17	34
2010	40	23	63	10	16	26	2	0	2	28	17	45
2011	32	24	56	13	17	30	1	0	1	18	20	38
2012	36	24	60	8	12	20	0	1	1	28	19	47
2013	41	20	61	10	15	25	0	0	0	31	15	46
2014	34	31	65	15	23	38	0	0	0	19	23	42
totale	**214**	**140**	**354**	**68**	**96**	**164**	**5**	**1**	**6**	**141**	**111**	**252**

299. La scuola sta ottenendo dei risultati anche in relazione ai *partenariati* e alle opportunità di *internship* create attraverso il coinvolgimento di aziende locali. Non esistono dati longitudinali sulle carriere professionali degli ex studenti, ma in molti casi sono loro stessi che si presentano al CDAC per chiedere informazioni o consigli. In questi anni una ventina di studenti diplomati e restati in contatto con la scuola sono riusciti a occupare ruoli importanti nel settore e a mettere a frutto le loro competenze.

300. Circa un 10% degli iscritti abbandona la scuola dopo i primi mesi; sono in maggioranza ragazze per le quali lo spostamento di residenza risulta più difficile (i rischi correlati ad una vita da sole fuori casa sono maggiori per le ragazze che per i ragazzi) oppure perché viene negato dai genitori.

3.7.3. Efficacia dei servizi

301. Complessivamente gli interventi di formazione e di assistenze tecnica implementati dal CDAC, seppur di impatto limitato, non continuativo e ancora non del tutto inseriti in un programma articolato di sviluppo rurale, hanno il merito di aver aperto la strada a processi di collaborazione tra un centro di servizi e i contadini/allevatori. La partecipazione dei contadini e degli allevatori alle attività del CDAC dimostra l'interesse e l'adeguatezza dei temi proposti e delle modalità di proposte. In particolare i contadini hanno apprezzato soprattutto il contributo tecnico e di innovazione delle pratiche di produzione agricola e zootecnica.

302. I servizi attivati dal CDAC sono stati:

- Sperimentazione di colture in campo.
- Sperimentazione di sistemi di produzione innovativi (tecniche di produzione e tecnologia es. irrigazione) e trasferimento tecnologico.
- Meccanizzazione (impiego di trattori e aratri per la preparazione della terra per trasporti).
- Distribuzione di input agricoli (sementi, fertilizzanti e anticrittogamici).
- Assistenza tecnica/estensionismo agro zootecnico.

303. Con diversi gradi di risultato sono stati sperimentate produzioni di pomodori, fagiolini, mais, sesamo ed altre colture, sia di sussistenza che di mercato, si trattava di produzioni comunque limitare i cui prodotti, in parte venduti, hanno generato scarsi ricavi. Nessuna di queste sperimentazioni è stata sistematizzata al fine di una successiva diffusione (mappa coltivi e tabelle di produzione).

304. Le innovazioni introdotte hanno riguardato l'impiego delle macchine, tecniche di lavorazione e i sistemi di irrigazione. La sperimentazione di alcune di queste tecnologie ha avuto dei buoni risultati, ma il trasferimento di queste tecnologie ai contadini è stato limitato. Fra i servizi offerti la meccanizzazione, ovvero l'impiego del trattore per la prima aratura e per il livellamento e finitura del terreno, è stato quello più richiesto. Il CDAC ha arato mediamente 200 ettari di terreno per anno, porzione ancora limitata di lavoro che non ha generato un flusso di cassa sufficiente a coprire le spese di gestione dei mezzi (in parte da versare all'istituzione Valle do Zambesi che ha finanziato i trattori). Una inefficiente gestione dei mezzi assieme ad un'inadeguata manutenzione hanno limitato l'impiego dei mezzi disponibili, riducendo il numero di trattori funzionanti durante il periodo della semina.

305. La distribuzione di input agricoli è un'altra attività al quale il CDAC si è dedicato. Promosso dallo Stato mozambicano che mette a disposizione gli input agricoli, il servizio prevede una piccola parte di utile per le organizzazioni che si occupano della distribuzione. L'impiego dei magazzini e degli spazi e dei mezzi del CDAC per la distribuzione ha facilitato l'accesso di contadini a queste risorse, specialmente quelli che non abitano o non posseggono i terreni vicino alla strada principale. Per tre anni consecutivi dal 2012 al 2014 il CDAC ha gestito la distribuzione assicurando benefici a più di 200 contadini, la maggior parte dei quali situati in zone interne poco accessibili. Il beneficio economico di questa attività non ha coperto i costi.

306. Per quanto riguarda il servizio di assistenza tecnica ed estensione si è parlato nei paragrafi precedenti; esso prevedeva l'impiego di una risorsa umana con compiti di informazione e accompagnamento degli agricoltori. Solo in pochi casi si è riusciti a portare a termine un programma di accompagnamento continuativo. La difficoltà di mobilità e la mancanza di un piano di semina e produzione condiviso tale da rendere più utile un'azione di assistenza hanno di fatto limitato la portata di questo servizio.

307. Il CDAC ha avuto modo infine di collegarsi ad altre realtà agrarie nazionali e internazionali, istituzioni di finanziamento o di sviluppo agricolo (Vale do Zambesi) e attraverso queste relazioni si è accreditato come centro di sviluppo distrettuale, ottenendo finanziamenti e attrezzature (3 trattori e 2 seminatrici) per sviluppare il suo mandato. Il dato è importante in quanto queste relazioni istituzionali hanno aiutato il CDAC ad accrescere il suo ruolo di referenza agricola zootecnica nel distretto di Caia e in quelli limitrofi. In prospettiva molte delle sperimentazioni potranno realizzarsi con il sostegno e collaborazione di istituzioni nazionali o finanziatori internazionali. In relazione a questo ambito il CDAC ha fatto dei passi importati, in ragione dei contatti personali che possiede l'attuale Direttore.

308. La gestione manageriale è l'elemento che più spiega gli scarsi risultati raggiunti (le limitate prestazioni dei servizi implementati) rispetto alle potenzialità del CDAC. Lasciando a parte le vicende relative alle proprietà dei terreni ove il CDAC è situato[41], vicenda che ha certamente reso più complessa negli ultimi anni la programmazione delle attività, ciò che emerge dalle interviste e dai documenti disponibili del CDAC rileva:
    - La mancanza di una programmazione di medio termine (dalla programmazione macro annuale si passa alla programmazione settimanale), senza indicatori di risultati da raggiungere;
    - Un limitato e non continuativo monitoraggio degli impegni programmatici (impiego dei terreni agricoli, impiego dei trattori per i servizi, attività spot senza una programmazione precedente);
    - Una gestione delle risorse umane e dei mezzi realizzata in relazione alle urgenze giornaliere piuttosto che sulla base di un programma di lavoro;
    - Una gestione amministrativa contabile deficitaria, che non permette la raccolta di dati analitici per effettuare delle valutazioni sulle attività intraprese e quindi prendere delle decisioni economiche operative.

309. Più i generale è stata riscontrata poca chiarezza sul ruolo del direttore e sulla sua possibilità di azione. Benché esistano documenti che ne definiscono il ruolo e le modalità di interazione/collaborazione con il CAM e lo SDAE, nella pratica c'è stato:
    - Un flusso comunicativo non circolare tra CAM Trento, espatriato CAM e Direttore del CDAC.
    - Una scarsa chiarezza o debolezza nelle indicazioni (obiettivi e risultati) operative assegnate al CDAC, soprattutto la scelta di essere impresa, e quindi di scegliere i propri obiettivi nel quadro di quelli indicati dal CAM, oppure Centro di supporto che adempie ad una programmazione fatta da altri (EPAM e CAM-SDAE);
    - Un debole e defilato impegno della SDAE nel sostenere il ruolo, la programmazione e la collocazione istituzionale del CDAC, relegando buona parte della responsabilità e competenza alla SDEJT;
    - Un sistema di gestione assai articolato che statutariamente prevede molti attori i quali non hanno / o hanno parzialmente svolto il loro ruolo di controllo;
    - Un debole accompagnamento e monitoraggio delle attività CDAC da parte del personale espatriato in loco;
    - Un budget assegnato non adeguato agli obiettivi ambiziosi del CDAC.

3.7.4. Efficacia dei servizi

310. I principali servizi realizzati dal CDAC sono stati la formazione degli adulti, l'assistenza tecnica/astensionismo e la lavorazione della terra meccanizzata. L'investimento complessivo dal 2007 al 2014 è stato di 250.349 €, dei quali il 38% per il personale/capitale lavoro, il 34% in investimenti, il 9% per la formazione e il 19% per progetti sperimentali. Queste cifre non includono i costi degli espatriati CAM né le costruzioni.

311. A fronte di queste cifre non è stato possibile ottenere una quadro chiaro delle entrate generate dal CDAC attraverso la prestazione di servizi a terzi e per le produzioni sperimentate in campo. Possiamo piuttosto stimare i costi di esercizio in relazione ai risultati raggiunti:
    - il costo medio dell'accompagnamento pratico eseguito dal CDAC ai 374 studenti della EPAM è di 6,35 €/anno;

[41] I terreni su cui sono stati eretti gli edifici della scuola e del CDAC, cosi come i terreni agricoli sperimentali risultano essere intestati alla EPAM. Il dato in sé è importante perche limita la disponibilità di superficie e il potere di decisone del CDAC sull'impiego di quelle terre.

- Il costo della singola assistenza tecnica è di 75€;
- Il costo medio dell'investimento realizzato per ettaro lavorato è di 44 €/ettaro;
- Non disponibile il dato sul costo per persona adulta formata.

312. Questi dati non ci aiutano a capire l'efficienza del CDAC da un lato possiamo affermare che il costo del personale è elevato in relazione ai beneficiari e al tempo investito a fronte delle 200 ore/anno (x 6 anni) di praticantato per gli studenti, 15 moduli giornalieri annui per la formazione dei 90 adulti in 3 anni e 340 giorni di lavoro/trattore totali. Non è stato purtroppo possibile contabilizzare le giornate spese dall'equipe CDAC per le culture sperimentali in campo. L'equipe media del CDAC contava con almeno 5 persone.
313. Il costo della singola assistenza tecnica risulta eccessivo, non tanto per il costo del personale impiegato, ma per il numero ridotto di assistenze tecniche (mediamente 65 anno). Infine 44 € investiti in mezzi agricoli per ettaro lavorato potrebbe sembrare adeguato, ma la cifra non tiene conto del totale del parco macchine disponibile (3 trattori ceduti in conto servizio dalla Fondazione Vale do Zambesi). I dati di ettari arati e investimenti in macchine realizzati non sono quindi omogenei.

3.7.5. Organizzazioni di comunità

314. L'associazione di contadini più importante del distretto è l'UNAC: un'associazione nazionale che ha in ogni distretto una sua articolazione. Durante i primi anni di intervento nel distretto il CAM ha cercato di avviare una relazione con l'UNAC centrata sulla commercializzazione dei cereali (acquisto quando il prezzo è basso e vendita a prezzi migliori durante i periodi di scarsità). L'intervento non ha raggiunto gli esiti previsti sotto il profilo commerciale e ha messo in luce le difficoltà a lavorare con questo tipo di organizzazione. Si tratta infatti di un'organizzazione che ha mostrato una *leadership* legata alle dinamiche partitiche locali e quindi in difficoltà nel promuovere servizi e modalità organizzative in difesa degli interessi dei propri affiliati.
315. L'intervista ad alcuni membri del associazione di Murraça ha messo in evidenza la distanza dei vertici dell'associazione dai problemi concreti dei contadini. L'associazione di fatto ha un profilo orientato alla difesa dei diritti dei contadini e non di promozione e gestione di servizi. Cionondimeno viene riconosciuto dagli stessi intervistati che i contadini hanno bisogno di organizzarsi per rispondere alle sfide della produttività (meccanizzazione), del credito e della negoziazione e contrattazione per i servivi di vendita.
316. Seppur non contemplata nella proposta progettuale del CDAC, la rete dei contadini affiliati all'UNAC è stata quella che in misura maggiore ha utilizzato i servizi e le opportunità offerte dal centro. Nell'intento di promuovere i servizi e le proprie attività, il CDAC ha coerentemente cercato una relazione preferenziale con le organizzazioni contadine locali, ma senza investire in un percorso di collaborazione e miglioramento delle modalità di lavoro. In molti casi la collaborazione si è limitata all'identificazione delle persone che hanno preso parte ai corsi di formazione, ma anche in questo caso senza una promozione attiva all'interno dell'UNAC.
317. In questo contesto di limitata presenza di esperienze di organizzazioni contadine, tali cioè da garantire la presenza di un interlocutore in grado di organizzare la domanda di servizi offerti dal CDAC, la scelta di collaborare con l'UNAC ha rappresentato un debole tentativo di definire una strategia di promozione e rafforzamento dell'azione del CDAC. La natura statutaria del CDAC (che prevede la presenza in alcuni suoi organi delle organizzazioni contadine) avrebbe potuto compensare questo deficit di rappresentanza e di comunicazione con le organizzazioni contadine, ma la difficoltà di far partecipare tutti gli attori alla *governance* del CDAC ha impedito una più chiara e forte azione di finalizzata a strutturare reti di relazioni con il mondo contadino.
318. La mancanza di una strategia chiara per rafforzare il ruolo del CDAC come centro di servizi in favore del mondo contadino ha portato il centro verso l'autoreferenzialità e ha dato luogo a una programmazione slegata dalle necessità del territorio e con scarsa capacità di penetrare le reti dei soggetti rurali locali. La funzione del CDAC come attore di promozione e sviluppo delle potenzialità agricole e zootecniche del territorio rimane sullo sfondo e con essa faticano a decollare anche i servizi offerti.

3.7.6. Politiche e rafforzamento istituzionale

319. Il rapporto tra CAM e SDAE è stato costante durante tutto l'arco di tempo della collaborazione nel distretto, tuttavia questa relazione non ha portato CAM e SDAE ad elaborare negli anni una strategia di lavoro per il settore agro zootecnico. Nello specifico ogni scelta è stata condivisa e le azioni sono state appoggiate dalla SDAE, quando non direttamente implementate, ma se questo tipo di programmazione poteva avere una sua logica nei primi anni di intervento (ambiente rurale ancora molto sconosciuto e poco penetrabile con proposte di innovazione), dal 2005-06 in poi, anni in cui si è pensato alla costruzione della EPAM e del CDAC, questo approccio non è stato rimpiazzato da una strategia più articolata ed integrata con lo sviluppo economico del territorio, che prendesse avvio dalla

formazione-innovazione e assistenza tecnica dei contadini.

320. Una strategia di innovazione e trasferimento di tecnologie appropriate avrebbe avuto necessità di un'analisi degli attori, della loro domanda aggregata, dell'offerta possibile e delle modalità di trasferimento. I termini di questa collaborazione vengono richiamati più volte nei documenti di accordo tra le parti, soprattutto quelli inerenti ad un maggiore coordinamento e collaborazione tra i diversi attori, ma nella pratica trovano poca applicazione. Ad esempio la collaborazione multi-livello e multi-attore viene ripresa nello statuto del CDAC, ma successivamente, nella fase di implementazione, non si evidenziano strumenti operativi in questo senso. Lo stesso dicasi per la strategia di estensione e di trasferimento tecnologico costruita su visite agli agricoltori e sulla realizzazione di campi sperimentali; questo modello di lavoro, promosso gestito dalla SDAE, non è stato coordinato ed integrato/aggiornato con l'avvio della EPAM e del CDAC.

321. In una prospettiva di analisi istituzionale il mandato e la collocazione istituzionale del CDAC, sebbene precisati nel suo statuto e dettagliati in numerosi documenti del CAM, non hanno avuto né una gestazione né una implementazione semplice. Per il CAM si è trattato dapprima di un centro integrato alla scuola di agraria, poi di un centro sperimentale e azienda modello, infine un centro di servizi per gli agricoltori. La mancanza di una linea strategica chiara ha influito negativamente sulla performance di questo centro che ha saputo mettere a frutto molto limitatamente le risorse messe a disposizione dal progetto.

322. Come già menzionato il SDAE, pur giocando un ruolo diretto nella definizione delle politiche agricole e zootecniche del distretto, non ha posto in essere nessuna iniziativa finalizzata a risolvere la complicata vicenda delle proprietà della terra e delle strutture del CDAC in rapporto alla EPAM. Ancora oggi non è chiara la relazione tra EPAM e CDAC nell'intercambio di servizi formativi, nella gestione delle relazioni con le imprese che impiegano i terreni per sperimentazioni e sistemi innovativi[42], lasciando molti margini di incertezze e riducendo le potenzialità delle due strutture.

323. A causa delle difficoltà appena menzionate, le azioni avviate dal CAM non hanno pertanto promosso lo sviluppo di strategie, d'integrazione dei servizi CDAC nelle azioni di estensione della SDAE, come auspicato all'inizio dell'iniziativa. In sostanza, il progetto non è riuscito a permettere al CDAC di acquisire un ruolo istituzionale per lo sviluppo agricolo e zootecnico del distretto.

324. Da ultimo, ma certamente con un ruolo rilevante, va citata la politica dei crediti CAM all'agricoltura, strumento che da probabilmente ha sostenuto più di altri l'avvio di processi di innovazione e di miglioramento delle pratiche agricole tradizionali. Il credito agricolo è generalmente collegato all'acquisto di bene i sevizi per accrescere la produzione di coltivazioni legate all'esportazione. Le risorse assegnate a credito quindi sono direttamente spese in preparazione dei terreni con mezzi meccanici, acquisto di fertilizzanti o altri item agricoli e manodopera. In alcuni casi la politica dei crediti agricoli del CAM si è spinta a creare degli accordi con i fornitori di servizi e per il loro pagamento diretto contro prestazione. A questa modalità di lavoro non ha ancora aderito il CDAC nonostante le multiple sollecitazioni.

3.7.7. Conclusioni

325. Pur riconoscendo alcuni limitati successi (produzione di pomodori e altri ortaggi, servizi offerti ai contadini utili per la riprogrammazione delle attività del CDAC), la prestazione complessiva del centro di sviluppo agricolo è stata molto debole. I benefici misurati in termini di assistenza tecnica, formazione e servizi di meccanizzazione sono ben lungi da giustificare gli investimenti e le strutture implementate.

326. Il ruolo del CDAC è quello di supportare le politiche di sviluppo agricolo locale, attraverso la promozione e fornitura di diversi servizi. Ciononostante, appare chiaro come questo ruolo non sia stato esercitato propriamente e, conseguentemente appare altrettanto chiaro come le ricadute in termini di supporto allo sviluppo agro-zootecnico del distretto siano ancora molto limitate. Ciò emerge constatando sia la esigua quantità di servizi resi, a fronte delle risorse tecniche e umane disponibili, che le diverse difficoltà gestionali riscontrate. In questo secondo caso i limiti riscontrati sono relativi alla preparazione di una carente strategia mensile e annuale, nella conseguente deficitaria definizione di bilanci preventivi attendibili e nella la scarsa capacità di implementazione del piano così come del suo monitoraggio. Senza dubbio, infine, anche le emergenze quotidiane, hanno depotenziato il CDAC trasformandolo in pratica in una entità alla quale attingere solo in caso di necessità.

327. Le difficoltà nella definizione ed implementazione di una strategia di lavoro chiara si possono ricondurre:

- Nella progettazione dell'intervento CAM (assenza di una chiara analisi e d'indicazioni circa le modalità in cui il centro avrebbe dovuto operare);

[42] Alcuni ettari di terreno sono stati concessi dalla scuola EPAM a delle imprese mozambicane e a delle organizzazioni internazionali per sviluppare test di sementi, sistemi di irrigazione ed altre innovazioni. Il ruolo del CDAC rispetto a queste collaborazione è del tutto marginale.

- Nella più volte rivista funzione del centro (centro modello, centro di innovazione e ricerca, centro di servizi);
- Nella architettura di *governance* (troppo articolata per essere facilmente gestibile) e nella responsabilità operativa assegnata ad un direttore le cui competenze non sono facilmente rintracciabili in loco;
- Nell'insufficiente accompagnamento durante alcuni periodi da parte degli operatori CAM;
- Nella non sempre facile comunicazione tra gruppo agricoltura di Trento, operatore CAM e CDAC;
- Nella mancanza di un piano strategico operativo ed economico;
- Nella non chiara collocazione istituzionale del CDAC e dei ruoli e funzioni subordinate a meno alla EPAM.

328. Ad alcuni di questi fattori di debolezza il CAM ha dato risposte precise ed esaustive. A questo proposito si può evidenziare l'organizzazione del bilancio preventivo e consuntivo e del sistema di valutazione interna degli investimenti realizzati (strumenti, tuttavia, che hanno trovato una difficile applicazione da parte del personale locale), così come merita di essere menzionata la collaborazione con la scuola EPAM, grazie alla quale il CDAC può oggi sviluppare dei progetti di sperimentazione ed i innovazione in partenariato con società mozambicane ed internazionali. La mancanza di coerenza e costanza di lavoro su una strategia condivisa, tuttavia, ha di fatto annullato buona parte dei risultati raggiunti nei diversi anni di lavoro. Per questo tipo di esperienza sarebbe stato necessario un robusto e quotidiano accompagnamento delle attività da parte del CAM per alcuni anni.

329. D'altra parte il ruolo della SDAE non è sempre stato all'altezza delle aspettative. Ci si sarebbe aspettati un ruolo più attivo e "interessato" a promuovere e sostenere la centralità del CDAC per le politiche agricole e zootecniche del distretto. Cosi evidentemente non è stato e il CDAC è rimasto sempre al margine delle politiche agricole distrettuali (estensione ed innovazione). Più in generale non è stata disegnata una politica a partire da target definiti di agricoltori-allevatori ai quali orientarsi. Una strategia basata, quindi su di un'analisi dei bisogni e dell'offerta di servizi più appropriata e capace di delineare chiaramente le modalità di coinvolgimento degli agricoltori nei programmi di formazione e assistenza tecnica. Per una strategia di questo tipo sarebbe stata necessaria un'azione di collaborazione e di rafforzamento dei soggetti associativi e delle reti di agricoltori/allevatori presenti sul territorio, attività che non sono state previste.

330. Infine le difficili relazioni tra EPAM e CAM non hanno certamente favorito un clima di costruzione di un partenariato forte con il CDAC. I programmi di innovazione e sperimentazioni infatti avviati sui terreni della scuola con dei partner nazionali ed internazionali sono stati costruiti dalla EPAM senza coordinarsi con SDAE, CAM e CDAC, confronto che avrebbe certamente giovato a costruire migliori condizioni impiego/utilizzo delle risorse investite.

3.7.8. Raccomandazioni

331. Il CDAC rappresenta certamente ancora oggi l'organizzazione importante per lo sviluppo di una strategia agricola nel distretto. Un chiarimento istituzionale con il SDAE e con il SDEJT (e Amministratore Distrettuale) sia a livello distrettuale che con le omologhe strutture provinciali è necessario per collocare in modo certo la funzione ed il ruolo del CDAC e per dare contenuto specifico al suo mandato statutario. A partire da questo chiarimento è possibile definire una strategia operativa ed impegnare il CDAC in un piano di lavoro di medio periodo. La collocazione del CDAC potrebbe aprire degli scenari importanti anche in prospettiva di forme di cooperazione nuove, ad esempio investimenti agricoli nel distretto o progetti infrastrutturali (irrigazione). Gli accordi siglati dal EPAM con alcuni partner nazionali ed internazionali devono essere riportati in un alveo di programmazione congiunta con il CADC e quest'ultimo dovrà inserire queste opportunità nell'ambito di un realistico e continuativo piano di trasferimento tecnologico per il distretto. In questo senso la decisione di ricondurre il CDAC sotto il mandato della EPAM e quindi il direttore del CDAC sotto l'egida del Direttore della EPCM, può favorire questa integrazione purché venga lasciata al CDAC un'autonomia operativa e finanziaria.

332. La struttura di *governance* del CDAC potrebbe essere semplificata. Rimettere mano allo statuto per una modifica non è cosa semplice, ma qualora ci fossero le condizioni (a fronte di nuovi impegni da parte trentina nel settore rurale) sarebbe opportuna una struttura più snella e con un meccanismo di monitoraggio e controllo più efficiente. Anche con l'attuale sistema di *governance* il CDAC potrebbe trovare un modello di lavoro che raggiunga l'efficienza e faciliti la partecipazione degli stakeholder locali, ma qualsivoglia soluzione statutaria (nuovo statuto oppure mantenimento dell'attuale) dovrà accrescere il ruolo della SDAE nella gestione strategica del centro. Va quindi esercitata un'azione di *lobbying* affinché si arrivi al riconoscimento del ruolo della SDAE nel CDAC, in stretta collaborazione con il SDEJT.

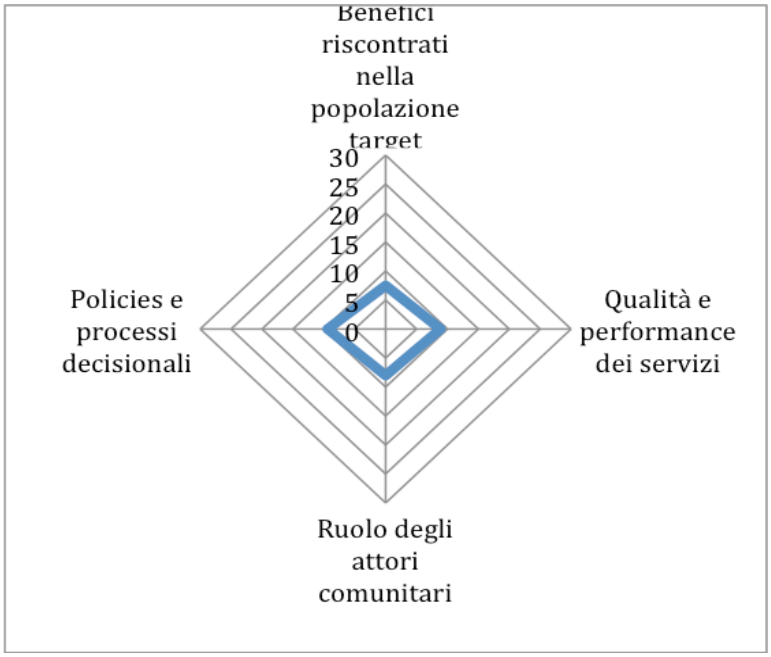
333. A seguito della riconferma/attualizzazione della missione "isituzionale" del CDAC è opportuno un accompagnamento gestionale amministrativo prolungato. L'autonomia finanziaria che deve essere

assicurata al CDAD comporta inevitabilmente una ripresa del lavoro di programmazione amministrativa e contabile (già avviato dal CAM) con la presenza di operatori esperti (anche espatriati) che definiscano le procedure interne di gestione e ne accompagnino l'applicazione. La riorganizzazione interna dei ruoli e delle funzioni del personale sarà evidentemente parte di adeguamento della struttura al piano operativo. Infine il monitoraggio e la valutazione economica delle diverse tipologie di servizi dovrà essere realizzato con frequenza bisettimanale e dovrà condurre ogni tre mesi ad una revisione (o conferma) concreta e realistica degli obiettivi da raggiungere.

334. A fianco del lavoro di rafforzamento del CDAC va avviata la ricerca delle reti e delle organizzazioni e associazioni di contadini e allevatori presenti nel distretto. Con questi attori va definita una linea di lavoro che renda evidenti le opportunità di mercato e i bisogni tecnici ed organizzativi. Uno degli elementi chiave del modello del sistema di estensione agricola è dato dalla capacità di generare un flusso continuo e significativo di informazioni pertinenti e di assicurare strumenti adeguati alle esigenze degli agricoltori. Perché ciò avvenga, sono necessarie alcune condizioni:
    - La presenza di produttori organizzati per esigere la tecnologia (domanda aggregata).
    - L'esistenza di opportunità di mercato (dimostrazione che i cambiamenti hanno uno sbocco).
    - L'offerta tecnologica rilevante per i bisogni degli agricoltori (offerta).
    - Lo sviluppo di un coerente piano di estensione e assistenza tecnica.
335. Il lavoro del CDAC e del CAM deve considerare l'importanza del rafforzamento di queste reti e soggetti al fine del successo della propria strategia in abito rurale. Ciò comporta l'organizzazione delle filiere associative produttive in modo da introdurre diversi servizi al fine di garantire un approccio globale. Un metodo di lavoro che implica lo sviluppo di squadre di consulenza multidisciplinare, competenti su argomenti tecnici specializzati, con conoscenza delle tecniche di gestione delle associazioni e della leadership (con capacità di lettura dei dati del campo) e con conoscenze sul mercato e sull'accesso ai crediti. Un metodo, in sintesi, che permetterebbe lo sviluppo di una serie di proposte che riguardano tutta la filiera produttiva.

3.7.9. Sintesi

Il grafico sottostante rappresenta in forma sintetica le considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, utilizzando una scala di misurazione che attribuisce dei valori in relazione alla presenza-assenza dei principali requisiti di governabilità.



Gli interventi in ambito agricolo realizzati dal CAM nel distretto di Caia registrano un'impennata con l'avvio della costruzione della scuola professionale di agraria di Murraça e del CDAC (2010). Quest'ultimo doveva rappresentare il fulcro della stratega del CAM per l'innovazione e il trasferimento di tecnologie ai contadini ed allevatori del distretto. Gli esiti di questo intervento che hanno dotato il CDAC di macchine agricole, risorse umane e capitale lavoro per la messa a coltivazione di terreni sperimentali e per l'offerta di sevizi, non sono

stati eccellenti. Poche in termini numerici le persone che hanno usufruito dei corsi di formazione per adulti, pochi i servizi resi alla comunità (quantità di terre arate meccanicamente), buoni i risultati delle colture sperimentali, ma scarso il loro impiego in termini di diffusione e trasferimento nelle aziende familiari come pure appare scarso il risultato economico e commerciale (bassi ricavi da vendita). Anche il lavoro di assistenza tecnica estensione non ha avuto effetti consistenti, coinvolgendo generalmente solo le persone che avevano partecipato ai corsi e perlopiù effettuando delle visite alle aziende familiari senza un piano specifico di assistenza. Le difficoltà incontrate nel far decollare questo tipo di servizi sono da individuare nella debole strategia circa la funzione e missione del CDAC, portata avanti sia dal CAM che dalle autorità locali. In particolare il SDAE non ha dimostrato sufficiente interesse per assicurare al CDAC una posizione strategica per lo sviluppo delle politiche agricole e zootecniche nel distretto. Queste debole quadro istituzionale non ha permesso in definitiva l'elaborazione di una strategia forte ed articolata, lasciando al CDAC il compito di definire le proprie priorità e modalità di intervento. Operativamente il CDAC ha risentito di questa fragilità e non ha saputo portare avanti un proprio percorso coerente, tentando di volta in volta delle percorsi di lavoro non sempre coerenti e strutturati. Le deboli competenze manageriali dello staff assieme ad un insufficiente attività di monitoraggio e supervisione da parte del CAM hanno portato il CDAC a rispondere alle sole necessità quotidiane senza un piano specifico di lavoro. L'articolata architettura della *governance* del CDAC assieme ad un conflitto con la EPAM circa la proprietà dei terreni del CDAC hanno inoltre ingessato la situazione negli ultimi due anni portando il CDAC ad una diminuzione drastica delle attività, peraltro già limitate. La difficoltà di penetrazione nelle reti e nelle organizzazioni contadine da parte del CDAC ha portato infine questa istituzione ad essere sostanzialmente autoreferenziale, situazione dalla quale sembra forse uscire oggi dopo un chiarimento del quadro istituzionale e l'avvio di una nuova collaborazione all'interno di un nuovo progetto MAE.

Rilevanza

La domanda di servizi da parte degli attori economici e delle famiglie agricole del distretto di Caia è conosciuta. Il distretto sta vivendo una crescita della domanda interna di derrate agricole come pure di prodotti agricoli per l'esportazione, ma le superfici agricole a disposizione delle famiglie sono ancora molto limitate e la produzione agricola è fortemente orientata all'autoconsumo. In questo quadro socio-economico, la domanda di servizi per il settore rurale si orienta verso l'aumento di produttività attraverso l'introduzione di tecniche migliorate e meccanizzate (dove possibile). La formazione degli agricoltori e allevatori, e il loro sostegno in termini di assistenza tecnica alle loro coltivazioni, rappresenta una domanda praticamente illimitata, giacché gli unici interventi realizzati in questo ambito sono quelli previsti dai programmi di estensione della SDAE. Coerentemente alle vocazioni del territorio e alle politiche economiche agricole e commerciali nazionali e locali il CDAC rappresenta una proposta coerente e rilevante ai fini dell'innovazione agricola del distretto.

Efficacia dei servizi.

I servizi implementati dal CDAC non hanno prodotto i risultati attesi. Questi, in sostanza, sono riconducibili essenzialmente ad attività di assistenza tecnica, informazione e formazione (nel settore dell'agricoltura e della zootecnia) e alla sperimentazione e trasferimento sul territorio delle innovazioni di processo e di prodotto. L'attività si è limitata al supporto fornito a poche decine di produttori per il miglioramento delle tecniche di produzione e alla preparazione dei terreni (in quest'ultimo caso solo per un ristretto gruppo di beneficiari). Le ragioni di questo scarso risultato è da attribuire alla sostanziale mancanza di piani agricoli specifici e di una strategia di diffusione delle buone pratiche identificate. Una difficile comunicazione tra CAM e CDAC ha determinato inoltre una situazione di incertezza, nella quale il management non ha gestito efficacemente le risorse umane e fisiche disponibili con conseguenti scarsi risultati operativi.

Efficienza

Considerando gli ettari lavorati appare chiaro come le risorse strumentali allocate (trattori, seminatrici e aratri) e le risorse umane impegnate (trattoristi e manutentori) siano decisamente eccessive. Il dato trova una prima giustificazione nelle gestione della manutenzione dei mezzi, che ha visto regolarmente uno o due trattori su cinque fermi per riparazioni o per mancanza di ricambi. E evidente l'usura di questi mezzi in situazioni di lavoro non ottimali, ma proprio per questo un piano di manutenzione dovrebbe essere all'ordine del giorno, con mezzi fermi a rotazione per controlli. Un discorso analogo può essere proposto in riferimento all'impiego dei campi e delle strutture zootecniche, che non sono state messe produzione secondo criteri di economici e di redditività. La difficoltà a mantenere aggiornato un sistema di dati non ha permesso una valutazione costante delle perdite e dei ricavi realizzati associati alle attività produttive di riferimento. Questo ha certamente ridotto la possibilità di sistematizzare le esperienze in funzione di una loro eventuale replicabilità. L'assegnazione infine di un budget/capitale lavoro annuale corrispondente al costi dei salari delle persone occupate al CDAC, invece di favorire l'accumulo di ricavi più elevati derivanti dalla vendita dei servizi, ricavi che avrebbero dovuto garantire una capitalizzazione del CDAC, si è trasformato in una gestione sottocosto dei servizi pregiudicandone la sostenibilità.

Sostenibilità e durabilità.

Il CDAC nelle attuali condizioni di operatività non è sostenibile. Il *cash flow* derivante dalle attività e dei servizi non garantisce la copertura dei costi di gestione del centro e delle quote di ammortamento. Il fatto che la il centro non abbia una *mission* chiara rende inoltre difficile una valutazione circa le potenzialità del centro medesimo nel futuro. Se, infatti, il CDAC si strutturasse come un centro di servizi privato, si potrebbe arrivare ad un punto di pareggio attraverso una riduzione del personale e una contrazione delle attività di assistenza tecnica e formazione finalizzata a concentrare le attività sui servizi di meccanizzazione. Se al contrario si intende il CDAC come un centro di sviluppo e di servizi agricoli di natura privata ma aventi funzioni pubbliche, il punto di pareggio sarebbe più difficoltoso in quanto oltre ai servizi di mercato dovrebbero essere anche riconosciuti e contabilizzati i servizi formativi, di assistenza tecnica e di sperimentazione. Questa ipotesi, che presenta gli sviluppi più interessanti per il CDAC e per il distretto, non trova tuttavia ancora un pieno sostegno dal parte dello SDAE e della SDEJT. In questo quadro è possibile supporre che un'azione di coordinamento istituzionale e di *lobbying* potrebbe assegnare al CDAC il ruolo che gli compete. In questa ultima ipotesi un ulteriore elemento di sostenibilità sarebbe costituito dal potenziamento di partenariati con agenzie nazionali e internazionali finalizzati allo sviluppo di innovazione e al trasferimento tecnologico. Ciò sarebbe possibile attraverso l'uso dei servizi del centro i quali si prefiggerebbero come strumenti di interfaccia con il territorio. Anche quest'ultima prospettiva, tuttavia, rimanda alla necessita che il SDAE e il SDEJT trovino un accordo istituzionale chiaro ed operativamente intelligente di gestione coordinata del CDAC.

4. Conclusioni

4.1. Comparazione tra settori

Nelle pagine seguenti viene proposta una comparazione tra i principali risultati della valutazione, raccolti settore per settore, al fine di identificare gli ambiti dove l'azione del CAM è stata più efficace, individuarne eventuali limiti ed estrapolare un modello che restituisca le caratteristiche principali dell'intervento, anche in relazione alla politica di cooperazione adottata in accordo con il finanziatore (la Provincia Autonoma di Trento).

La tabella che segue presenta il quadro generale dei risultati valutativi[43] settore per settore, integrando informazioni sulla natura pubblico-privata dell'ambito d'intervento e della tipologia di settore (sociale, economico, amministrativo).

Tabella 14

Settore/ambito	Benefici diretti	Servizi	Organizza-zione comunitaria	Politiche e raff. Istituzionale	Regolamen-tazione pubblico/ privato	Ambito sociale, amminist. ed economico	Gestione privata/ pubblica servizi
Escolinhas	XXXX	XXX	XXX	X	Pubblico	Sociale	Privata
PPS	XX	XX	X	XX	Pubblico	Sociale	Privata
Cuidados Domiciliarios	XXXX	XXXX	XX	XXX	Pubblico	Sociale	Pubblico-Privata
Pianificazione Urbanistica	X	XXX	X	XXX	Pubblico	Amministraz/ Infrastrutture	Pubblica
Pianificazione territoriale	XX	XXX	X	XXX	Pubblico	Amministraz/ Infrastrutture	Pubblica
Acqua	XXXX	XXX	XX	XXX	Pubblico	Sociale	Privata
Microcredito	XXXX	XXX	XX	XX	Privata	Economica	Privata
Agricoltura	X	X	X	X	Privata	Economico	Pubblico/ Privata

Un primo dato ci segnala che gli interventi in ambito sociale (assieme al progetto di microcredito) sono quelli che hanno avuto una maggiore ricaduta in termini di benefici diretti, segno che in realtà povere e rurali, con scarse infrastrutture, il contributo più immediato alla riduzione della povertà viene dalla realizzazione di servizi sociali di base. Questi servizi, inoltre, esprimono un maggior impatto quando vengono gestiti in forme miste pubblico-private. Più precisamente, l'impatto sembra meglio garantito quando i servizi sono regolati da politiche pubbliche e gestiti da organizzazioni comunitarie, oppure del terzo settore. Questo approccio comporta certamente un forte impegno nella costruzione e rafforzamento della società civile in grado di organizzare la domanda, di mediare i bisogni ed offrire forme efficienti di gestione dei servizi. Nei casi in cui i servizi sono cogestiti tra organizzazioni comunitarie e l'amministrazione di Caia si registrano ricadute interessanti anche sulla definizione di politiche specifiche (CD, Acqua e in parte PPS).

Un secondo dato afferisce alla realizzazione di interventi specifici di rafforzamento istituzionale, in particolare laddove sono state implementate azioni di supporto all'amministrazione nella gestione delle proprie funzioni (POTC, PUC e in parte Acqua). In questo caso l'impatto maggiore si osserva nella maggiore efficienza dei servizi e nella migliore definizione delle politiche settoriali. L'*ownership* da parte dell'amministrazione pubblica risulta essere maggiore che in altri settori, confermando l'efficacia di un modello di collaborazione e assistenza tecnica fondata su interessi strategici condivisi. Trattandosi di interventi di lungo periodo (esclusa l'acqua), gli effetti più importanti potranno essere rilevati solo a fra 5/10 anni; nel breve periodo si osserva che alcune scelte di piano (PUC) trovano difficoltà a regolare i comportamenti dei soggetti interessati, commercianti soprattutto. Una piena implementazione delle strategie previste dal PUC e dal POTC non può prescindere dal rafforzamento delle strutture comunitarie e delle organizzazioni o categorie d'interessi, in modo che queste siano in grado di confrontarsi, dialogare e negoziare le proprie esigenze con l'amministrazione. I processi di codecisione necessitano di interlocutori organizzati e al contempo garantiscono l'efficacia (consenso) degli interventi.

[43] Il range varia da 0 a 4, con il valore più alto ad indicare una migliore performance.

Una terza osservazione afferisce agli interventi di carattere economico/privata. I due interventi selezionati, agricoltura e microcredito presentano dei risultati di performance divergenti; il microcredito CAIA ha un'ottima performance (distinguendolo dal MBC, il quale però non è stato oggetto di valutazione), mentre il CDAC non è riuscito a sviluppare una propria strategia e consolidarsi come attore di riferimento nel distretto. Un primo dato che distingue le due esperienze da quelle precedenti è l'ambito di riferimento di questi progetti; mentre i servizi di salute, educazione e pianificazione si conformano a regole chiare definite dalle autorità pubbliche, le esperienze in ambito economico non dispongono di un framework di regole procedurali, ma devono agire in base alle regole di mercato[44]. Le collaborazioni tra CAM e servizi distrettuali hanno avuto infatti il vantaggio di svolgersi in un quadro di maggiore certezza di azione e di impegno nel raggiungimento degli obiettivi/risultati definiti negli accordi e nelle programmazioni comuni. Negli interventi in ambito pubblico, le variabili fuori dal controllo diretto del CAM e dell'Amministrazione di Caia sono state molto minori e ciò ha favorito performance migliori rispetto agli ambiti d'intervento privati/di mercato, popolati da più attori e regole non sempre chiare.

Ciò non significa che il CAM non abbia saputo gestire con successo interventi in ambito privato. Comparando il progetto di Microcredito e quello del CDAC è evidente che una determinate delle diverse performance economiche e di benefici alla popolazione è da attribuire alla capacità di gestione/organizzazione dell'intervento. Nel caso del microcredito siamo di fronte a un'equipe competente e organizzata, supervisionata da vicino dal CAM, mentre nel caso del CDAC la gestione è in mano all'equipe locale, che non ha dimostrato doti organizzative e imprenditoriali spiccate. Cionondimeno va registrato che hanno funzionato e funzionano meglio gli interventi gestiti più o meno direttamente dal CAM e al contrario hanno dimostrato notevoli problemi gli interventi la cui gestione è stata passata o assunta da organizzazioni locali (radio, MBC e CDAC). La variabile quindi del coinvolgimento diretto del CAM nella gestione diventa un fattore determinante ai fini della spiegazione della performance dei diversi progetti, in particolare in quelli di natura economica. Nel caso del CDAC andava quindi valutata una più efficace e diretta supervisione e/o una strategia di uscita del CAM più lenta.

Seguendo questo filo di ragionamento, un'altra differenza importante tra microcredito e CDAC è l'architettura proprietaria; in un caso riconducibile completamente al CAM e nell'atro caso sono in parte soggetti pubblici (amministrazione e segreterie distrettuali di Caia) e privati. Un'architettura "proprietaria" mista, meccanismi di governance interni complessi (amministrazione, CAM, SDAE e altri attori locali) e una mission da definire ha reso molto più difficile la guida dell'impresa CDAC. In generale sembra emergere che i servizi soggetti a regole di mercato e aventi una base proprietaria pubblica o mista pubblico/privato e una mission di lavoro orientata da interessi pubblici, faticano a raggiungere *performance* commerciali appropriate. L'intervento del CDAC avrebbe avuto bisogno di una chiara indicazione politica all'interno della quale operare con un interesse pubblico o, alternativamente, avere un mandato di natura commerciale all'interno di un'architettura gestionale diversa.

Gli interventi dimostrano la loro efficacia/efficienza quando si trovano a gestire servizi di interesse pubblico, con regole pubbliche e una gestione privata. Al contrario l'esperienza di un servizio di interesse e pubblico, in un quadro di regole di mercato con una governance mista risulta di difficile gestione e non assicura performance commerciali interessanti. In generale possiamo affermare che gli interventi del CAM con l'amministrazione di Caia hanno trovato più facile realizzazione nei settori socio-sanitario-educativo (approccio pubblico-privato) e nel capacity building dell'amministrazione (approccio istituzionale), mentre gli interventi effettuati in ambito privato hanno incontrato alcune difficoltà quando hanno impiegato un approccio misto (governance pubblica e privata che opera secondo regole di mercato) e quando la gestione è stata completamente delegata a soggetti locali[45]. Le iniziative imprenditoriali private che hanno dimostrato invece ottimi risultati sono quelle che permangono sotto il controllo/supervisione diretta del CAM e che hanno elaborato una strategia di gestione per obiettivi, procedure interne e una programmazione cogente delle attività.

Proprio la difficoltà a muoversi in un mercato non strutturato, fondato su regole non sempre chiare, asimmetrico nelle informazioni e non facilmente accessibile se non attraverso la conoscenze degli attori, ha creato non poche difficoltà al CAM e/o in ogni caso ha modificato radicalmente il setting di lavoro al quale era abituato. Queste asimmetrie nel caso del Microcredito sono state risolte attraverso un forte investimento di conoscenza del mercato (profilo dei richiedenti, le loro abitudini e pratiche di gestione dei finanziamenti, la domanda di finanziamento, stabilendo priorità, tassi di interesse e somme, ecc.); nel caso del CDAC avrebbero dovuto essere superate attraverso una politica agraria per il distretto, un accordo con gli attori più importanti e una programmazione chiara che permettesse una gestione monitorabile del lavoro svolto. Questi accorgimenti avrebbero reso meno aleatorie le regole dell'intervento e avrebbero permesso un orientamento più chiaro dei servizi del CDAC.

[44] Mentre in ambito pubblico, gli interlocutori, le regole e i ruoli, gli interventi sono definiti, gli interventi in ambito economico sono connotati da caratteristiche differenti: procedure non stabilite a priori, risposte secondo domande economicamente coerenti, interlocutori mutevoli e necessità di ridefinire la strategia operativa in base ai risultati economici ottenuti.

[45] Non solo faticano le orgazizzazioni miste pubblico private a raggiungere performance interessanti, in primo luogo per una limitata esperienza /cultura di gestione con obiettivi econocmici, ma faticano anche le organizziazioni comunitarie/private con finalità pubbliche laddove non sappiano legare perrformance/interesse d'impresa con interesse personale delle persone coinvolte nella gestione.

Le diverse performance registrate dai servizi non sono dipese solo da fattori di gestione interna, ma hanno subito l'influsso di alcune variabili esterne. La tabella seguente mappa il contributo della volontà politica e della disponibilità ad adeguare/modificare gli interventi (sensibilità) alla performance settoriali (organizzative e politiche).

Tabella 15

Settore - ambito	Servizi	Organizz. comunitaria	Politiche e raff. istituzionale	Volontà politica[46]- Coerenza politiche	Sensibilità al contesto[47]
Escolinhas	XXX	XXX	X	Consenso informato, consultazione	Flessibilità all'interno di una programmazione *ad hoc* dettagliata
PPS	XX	X	XX	Consultazione ed integrazione strumenti e metodi di lavoro	Programmazione *ad hoc* rispettata
Cuidados Domiciliarios	XXXX	XX	XXX	Coordinamento partecipato e condizionalità volontaria	Flessibilità all'interno di una programmazione *ad hoc* dettagliata
Pianificazion e Urbanistica	XXX	X	XXX	Consultazione ed integrazione strumenti e metodi di lavoro	Flessibilità nell'esecuzione e difficoltà di riprogrammazione
Pianificazion e territoriale	XXX	X	XXX	Consultazione ed integrazione strumenti e metodi di lavoro	Flessibilità e rispetto degli obiettivi strategici
Acqua	XXX	XX	XX	Coordinamento e integrazione servizi fino al 2014	Ampia flessibilità nel quadro di una programmazione chiara
Microcredito	XXX	XX	XX	Consenso informato e consultazione	Programmazione ad hoc
Agricoltura	X	X	X	Consenso informato e consultazione	Ampia flessibilità con scarso rispetto ei piani di dettaglio

La tabella mette in evidenza una correlazione tra la "volontà politica" e le realizzazioni ottenute sia a livello di gestione che di implementazione dei servizi. In altre parole si può affermare che dove esiste un maggiore coordinamento e condizionalità volontaria si raggiungono migliori risultati in termini di coerenza delle politiche di cooperazione internazionale e di efficienza dei servizi. Dove invece la partecipazione degli attori locali, soprattutto istituzionali, appare limitata (scarsa volontà politica), la coerenza delle politiche e l'efficacia dei servizi sembra dipendere da altre variabili, quali ad esempio la flessibilità nell'esecuzione delle attività di implementazione, che compensa la mancanza di una strategia concordata. Laddove quindi si presentavano volontà istituzionali meno determinate, la flessibilità sia in fase di programmazione che di esecuzione suppliva a questo deficit (ricerca della migliore performance in condizioni di incertezza).

Facendo riferimento agli interventi valutati, la volontà politica si è rivelata:

- strettamente necessaria laddove si è intervenuti in ambito istituzionale e di programmazione dell'amministrazione di Caia, ad esempio per il PUC e il POTC, ma anche laddove fosse necessaria un'indicazione strategica chiara (PPS e CDAC);
- non "strettamente" necessaria per una buona performance a livello di outcome (servizi). In questi casi è stato fondamentale individuare e mettere a regime un buon sistema di gestione (capacità organizzativa), utilizzando tutta la flessibilità concessa dalla PAT.

[46] Il concetto di "volontà politica" si presta a molteplici interpretazioni. Quella più utile al presente lavoro definisce tale volontà come coerenza delle politiche locali rispetto alle azioni di cooperazione intraprese, coerenza che identifica i livelli di partecipazione dei principali soggetti amministrativi coinvolti durante la fase di implementazione. I livelli di coerenza-volontà politica sono stati misurati attraverso un gamma di situazioni comprese tra l'accordo stabilito a seguito di una comunicazione (consenso informato, consenso ottenuto a seguito di uno scambio d'informazioni), la consultazione, il coordinamento di attività (interessi e visioni coincidenti) e la modificazione delle proprie scelte e politiche in accordo a una linea di lavoro stabilità con il CAM-PAT (condizionalità volontaria).

[47] Per la "sensibilità al contesto e orientamento ai risultati" sono stati considerati i requisiti di assistenza tecnica che hanno connotato le forme di aiuto le quali prevedevano: corsi di formazione, workshop, preassunzioni, studi o miglioramenti tangibili nella fornitura dei servizi. Queste azioni previste all'interno di un piano operativo annuale e ad una programmazione trimestrale hanno spesso subito delle forti modifiche nei risultati attesi, nel budget assegnato nonché nelle modalità di implementazione. L'impiego di criteri di sensibilità al contesto è stato particolarmente importante a Caia, ambiente complesso e politicamente sensibile con evidenti situazioni di "fragilità istituzionale". Questo approccio ha portato ad utilizzare una consistente dose di flessibilità pratica nell'attuazione dei programmi annuali impostando in modo collaborativo un'agenda di risultati mutevoli su un periodo di tempo riprogrammato a seconda degli stadi di avanzamento e delle difficoltà e delle opportunità che emergevano durante l'implementazione.

Per garantire la performance dei servizi e la loro autonomia di funzionamento è stato necessario adottare una prospettiva di lungo periodo che prevedesse un accompagnamento/assistenza tecnica costante. Per garantire la continuità è stato necessario modificare il classico approccio di cooperazione incentrato su una programmazione strettamente legata ai risultati e passare ad una prospettiva di processo di crescita dei partner locali (sia istituzionali che comunitari). Questa prospettiva, tipica della cooperazione decentrata, ricerca il consolidamento delle competenze e dei processi innovativi introdotti. Possiamo riscontrare quest'approccio in ogni intervento, tranne che nel CDAC.

Due sono quindi le condizioni che sono state rilevate come "sufficienti" al fine di assicurare una buona performance complessiva degli interventi:

- La presenza di volontà politica combinata con la capacità organizzativa; e
- La presenza di una sensibilità al contesto (adattamento del piano operativo al contesto) insieme alla presenza di una prospettiva a lungo termine.

Per quanto riguarda infine l'influenza di queste variabili esterne sul rafforzamento delle forme di organizzazione comunitaria, si riscontra una debole causalità. In particolare in presenza di una volontà politica chiara, l'amministrazione tende a gestire in proprio (attraverso i propri servizi) gli interventi , lasciano alle organizzazioni comunitarie uno spazio di promozione e di sensibilizzazione. Essendo i servizi gestiti dall'amministrazione pubblica, il movente associativo si struttura attorno ad un bisogno di efficienza dei servizi, all'accessibilità e alla trasparenza, evidenziando un approccio legato ai diritti. Laddove invece la volontà e l'interesse politico è minore, le organizzazioni di comunità tendono a strutturarsi come enti erogatori privati o misti (pubblico-privato) di servizi, con forme di relazione di tipo razionalistico/utilitaristico. Queste associazioni si organizzano generalmente per rispondere ad una domanda sociale e al contempo per garantire la sussistenza economica dei loro membri.

4.2. Costruzione di consenso e coordinamento CAM a Caia

L'ufficio di coordinamento del CAM a Caia ha avuto l'importante compito di promuovere e sostenere un ambiente favorevole alla costruzione di accordi istituzionali, orientati da una visione comune, capaci di raccogliere un impegno politico forte nell'accompagnare e sostenere le iniziative CAM in loco. L'azione del coordinamento CAM a Caia ha:

- Promosso la comunicazione e il confronto con le autorità locali di Caia al fine di creare una visione comune e un approccio coordinato ed integrato dei servizi implementati;
- Creato uno spazio di dialogo tra istituzioni formali e informali, coinvolgendo attori locali, rafforzando il ruolo e il contributo dei diversi attori alla riduzione della povertà;
- Promosso forme di cooperazione integrata fra diversi sevizi (il PUC e il PPS sono i due esempi più evidenti);
- Sostenuto la partecipazione dei responsabili dell'amministrazione in una processo di ownership dei servizi avviati e di acquisizione di buone pratiche quali elementi per delle politiche settoriali;
- Costruito delle relazioni e degli accordi tra la Provincia di Sofala e il Trentino per garantire un quadro istituzionale adeguato che faciliti le decisioni amministrative necessarie per l'implementazione del progetto.

Il coordinamento nell'esecuzione delle proprie attività a impiegato una metodologia orientata a:

- Costruire processi decisionali condivisi assieme all'amministrazione di Caia;
- Rispettare i tempi di lavoro/decisione;
- Impiegare lo stesso linguaggio dei partener coinvolti;
- Condividere la leadership dei processi;
- Condividere informazioni;
- Rinforzare la reciprocità, ovvero l'idea della necessità di agire in forma cooperativa/collaborativa con altri soggetti.

Gli esiti dell'azione di coordinamento hanno raggiunto il loro massimo impatto tra il 2009-2011 in occasione del completamento dei processi di pianificazione territoriale e di gestione integrata dei programmi educativi e sanitari (PPS e CD). Tecnicamente il lavoro del coordinamento ha offerto all'amministrazione di Caia uno spazio di sperimentazione di politiche integrate, di crescita della ownership dei servizi e di costruzione di relazioni strutturate con interlocutori locali, nazionali ed internazionali. La costruzione di rapporti, di un linguaggio comune e di una fiducia reciproca tra i diversi attori istituzionali e comunitari, ha portato a un cambiamento di atteggiamento nelle modalità di lavoro finalizzato ad una migliore gestione dei bisogni e dei problemi locali. Di tutto questo oggi rimane:

- Una pratica consolidata di discussione e negoziazione degli interventi sociali tra amministrazione e organizzazioni comunitarie (riconoscimento del ruolo associativo, comunitario e della società civile più in generale);

- Una delega operativa alle associazioni comunitarie di parte degli interventi pubblici di interesse sociale e sanitario (collaborazione pubblico/privato);
- Un limitato, ma ancora vivo, interesse per sperimentare forme di politiche integrate.

Il lavoro del coordinamento CAM a Caia ha saputo adeguare l'offerta di strumenti di pianificazione e di collaborazione tra gli attori coinvolti in grado di far accrescere le capacità di gestione passando da forme di gestione progettuale *settoriale*, a progetti *intersettoriali* fino all'elaborazione di proposte di piano (PUC e POTC). In questo senso possiamo affermare che il coordinamento ha avuto un ruolo centrale nel ricondurre i diversi interventi settoriali ad una strategia di gestione comune, differenziata a seconda delle opportunità e capacità degli attori coinvolti, volta ad accrescere il riconoscimento reciproco e a rafforzare un modello integrato e condiviso di sviluppo.

Questo modello di lavoro e strategia di intervento del CAM ha cominciato a mostrare alcuni limiti in anni recenti (dopo il 2012) a mano a mano che Caia è diventata una realtà meno periferica ed ha assunto una rilevanza maggiore nel quadro delle politiche partitiche nazionali. Sebbene, infatti, in un primo momento i processi decisionali dell'amministrazione di Caia, relativi agli interventi di cooperazione, rispondevano principalmente al bisogno di rafforzamento dei servizi locali, in seguito tali processi sono stati caratterizzati da valutazioni di tipo "partitico", legate pertanto agli spazi che queste valutazioni potevano garantire da un punto di vista elettorale. Per un decennio l'amministrazione di Caia e le relazioni tra la PAT e la Provincia di Sofala hanno garantito un quadro istituzionale coerente a supporto delle politiche di cooperazione; oggi questa cointeressenza sembra attraversata da processi decisionali più complessi, i quali richiedono un diverso approccio da parte di tutti gli attori coinvolti (PAT, CAM e Amministrazione di CAIA e Sofala) al fine di creare un ambiente favorevole e una nuova volontà politica per i processi di sviluppo locale. Questo scenario impone una nuova condizione affinché si possa continuare ad operare localmente. In sostanza che sia garantita una collaborazione a livello istituzionale che tenga conto delle dinamiche amministrative locali e delle politiche provinciali e nazionali mozambicane e che sappia coinvolgere tutti gli attori politici ed economici che hanno interessi nel distretto di Caia.

4.3. Il ruolo della PAT

Nell'ambito delle modalità di azione previste dalle iniziative dirette della PAT, il ruolo della Provincia si è limitato, per ciò che concerne gli interventi a Caia, alla revisione delle linee strategiche, al finanziamento degli interventi e alla creazione del quadro politico istituzionale a cornice degli interventi di cooperazione decentrata. Due sono stati gli accordi tra la PAT e la Provincia di Sofala (ma uno solo siglato reciprocamente) a fondamento delle azioni di sviluppo intraprese, ognuno dei quali rispondeva alle mutate esigenze di collaborazione con il distretto di Caia. Più precisamente nel 2001, la realtà di Caia richiedeva interventi in risposta alla fase di emergenza che si era appena conclusa, mentre nel 2005-6 le richieste sono state più articolate e orientate al rafforzamento delle organizzazioni comunitarie e di supporto all'amministrazione di Caia.

La relazione di collaborazione istituzionale tra Provincie di Trento e di Sofala, rafforzata con visite istituzionali sia in Italia che in Mozambico, ha perso, in anni recenti (2013), parte del suo vigore con conseguente riduzione degli spazi di manovra del CAM, costringendolo a investire parecchie energie nella soluzione di contenziosi amministrativi. Una presenza più costante della PAT nella manutenzione dell'accordo con la Provincia di Sofala avrebbe assicurato uno svolgimento diverso dei contenziosi che si sono aperti a Caia negli ultimi anni.

La presenza della PAT in questo programma di cooperazione decentrata è quindi in buona parte riconducibile al ruolo di "garante", seppur non molto presente, degli accordi quadro sottoscritti. Durante i 15 anni di lavoro a Caia, la PAT ha infatti demandato totalmente al CAM l'implementazione degli interventi, non partecipando, se non in casi sporadici, in forma diretta ai progetti. Per un'azione che voglia dirsi di cooperazione decentrata, il ruolo marginale della PAT nell'implementazione degli interventi è assai inusuale; sarebbe stato naturale, oltre che opportuno, un maggior coinvolgimento della Provincia al fine di assicurare un congruo accompagnamento istituzionale e un maggiore trasferimento di competenze, soprattutto in relazione all'esperienza trentina in materia di *governance* locale e partecipazione della cittadinanza.

La mancanza di una vera strategia di presenza della PAT in Mozambico è alla base certamente di questo scarso coinvolgimento nella manutenzione dell'accordo e nell'implementazione. Sfuggono, ad un'analisi dei documenti, le ragioni per le quali la PAT abbia deciso di impegnarsi in Mozambico. Le ragioni umanitarie sono ovviamente presenti e da sole sono sufficienti per giustificare un intervento. Tuttavia una collaborazione/presenza prolungata con un partner internazionale ha bisogno di indicare gli scenari e gli interessi reciproci a cui la stessa collaborazione mira. Rafforzare la propria posizione in quanto donors principale in un territorio specifico, creare delle relazioni per un proficuo e reciproco scambio, testare delle soluzioni specifiche attraverso i progetti utili anche in altri contesti, promuovere la presenza delle proprie associazioni e istituzioni trentine in Mozambico o altro ancora. Su queste basi sarebbe stato possibile una valutazione approfondita del ruolo della PAT.

La situazione odierna richiede nuove forme di collaborazione che avviino una terza fase di cooperazione, dopo quella emergenziale e quella di rafforzamento istituzionale. Queste nuove forme di collaborazione non sono una risposta al mutato clima di relazioni tra Trento e Caia, quanto piuttosto l'individuazione degli strumenti e degli attori che meglio possono rispondere alle esigenze attuali del distretto di Caia e/o della provincia di Sofala. Sarebbe opportuno per la PAT esplicitare, in questa nuova fase, le motivazioni e gli interessi della collaborazione con il Mozambico e con Caia. In un quadro di priorità e di interessi è certamente più facile individuare opportunità reciproche di collaborazione e avere il riconoscimento di un ruolo specifico nel processo di sviluppo e crescita di Caia. L'esigenza di un nuovo accordo che integri tutte le componenti della futura collaborazione è ormai improcrastinabile e deve tener conto anche delle mutate politiche di cooperazione avviate dalle agenzie internazionali, politiche che hanno già avuto un primo impatto sul distretto di Caia[48].

4.4. Il modello

L'ipotesi valutativa iniziale prevedeva la definizione del contributo del CAM all'acquisizione di capacità di governance del territorio, in una prospettiva di decentramento *informale* (non previsto dalla legge, ma inteso come capacità dell'amministrazione di Caia di assumere le funzioni assegnate in accordo alle domande e ai bisogni identificati). L'esercizio valutativo ha messo in evidenza una strategia di rafforzamento della governance fondata su due aspetti: l'***efficienza dei servizi e il rafforzamento delle organizzazioni comunitarie e della società civile in generale***.

Diversamente da altre esperienze di cooperazione decentrata (che hanno puntato sul rafforzamento delle competenze funzionali delle amministrazioni, sulla programmazione negoziata, ecc), **l'approccio del CAM è riconducibile a un modello di partecipazione concertata, attraverso il quale viene creato uno spazio di manovra ampio che garantisce il coinvolgimento attivo delle organizzazioni di comunità e della società civile negli interventi di sviluppo del territorio.** Il contributo innovativo del programma di cooperazione consiste nell'individuare lo strumento e le modalità in grado di mettere in relazione la domanda di servizi formulata dalle comunità locali e l'offerta fornita dalle istituzioni pubbliche o private.

Secondo questo approccio, lo sviluppo del territorio si basa sull'idea di una *governance* ampia, dove l'esercizio dell'autorità politica, amministrativa ed economica è esercitato al più alto livello partecipativo ed inclusivo possibile. In accordo con questa concezione le organizzazioni di comunità e della società civile condividono con le istituzioni locali certe responsabilità di gestione e alcuni momenti decisionali. La concertazione quindi, è un processo decisionale che si colloca all'interno di una interazione reciproca fra attori interdipendenti e, non essendo contrattazione, è luogo di assunzione ed esercizio di responsabilità reciproche, nonché sede di composizione di istanze e punti di vista.

I soggetti della concertazione, sono individuabili in:

- Soggetti istituzionali (enti locali, amministrazioni decentrate dello Stato);
- Soggetti economici profit /no profit (area produzione/servizi);
- Soggetti sociali organizzati.

Il metodo della partecipazione concertata consiste nella partecipazione delle collettività, allo sviluppo e alla gestione dell'ambiente, delle risorse e dello spazio territoriale locale. In tale ottica assume importanza fondamentale il mantenimento dei legami e delle relazioni sociali come premessa per la formazione del capitale sociale locale, necessario per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini.

Dall'analisi effettuata nei capitoli precedenti, emerge come le organizzazioni comunitarie siano coinvolte attraverso i loro rappresentanti nei processi che prevedono attività con impatto diretto sulla gestione e lo sviluppo del territorio. La stessa analisi indica un livello non ancora sufficiente di coinvolgimento delle organizzazioni di comunità tale da garantire un trasparente processo di corresponsabilità. In particolare questa deficienza partecipativa si riscontra ogni qualvolta sia necessario coinvolgere la comunità in quei processi con incidenza diretta sulle politiche di gestione territoriale (ad esempio, le scelte dell'amministrazione in favore delle *escolinhas*, le politiche di prevenzione nelle scuole, ecc).

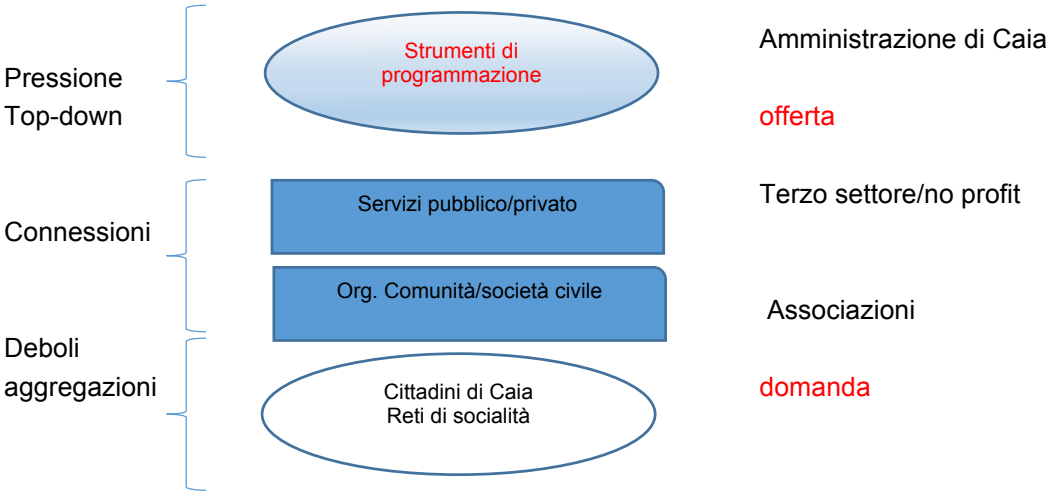
Questa situazione si può spiegare in due modi:

- La resistenza dalla consuetudine, che vede l'approccio top-down prevalere nelle istituzioni (atteggiamento in parte superato a seguito degli interventi del CAM);

[48] Alcune linee di intervento si intravedono ma, non essendo stato questo il mandato valutativo, l'argomento non è stato sufficeintemtne approfondito. In sisntesi : come naturale continuazione degli inteventi realizazti sarebbe opportuno compltare il porcesso di rafforzamento isituzionale, sia dei sogetti comunitari/della società civile sia dei servizi amministrativi. Nel primo caso la priorità è un rafforzamento delle competenze di networking e di prgettazione di partenariati per la partecipazione delle organizzazioni comunitarie agli strumenti di finanziaemnto nazionali ed internazionali. Nel secondo caso sarebbe importante mantenre la posizione strategica della PAT/CAM di interlocutore princiaplale con l'amministrazione di Caia, attraverso forme di assistenza tecnica alla definizione delle politiche settiorali e degli interventi di sviluppo locale. Ampliando lo sguardo sul distretto e sulla Provincia, il rapido sviluppo economico ha aperto le porte a investimenti produttivi in ambito agricolo e dei servizi. La partecipazione al MBC e al CDAC tiene aperta lapossibilità per il CAM e la PAT d'intervenire in settori prioritari, ad esempio l'irrigazione agricola. La costruzione di infrastrutture o ancora interventi nell'ambito dell'ambiente e dell'energia (depuratori, servizi di gestione dei rifiuti, produzine e dsitribuzione energia) sono altri settori in cui la cooperazione sta investendo molto e nei quali gli attori devono necessariamente essere imprese associate in parternariati internazionali. Il ruolo della PAT dovrebbe quindi giocarsi in uan prospettiva di rafforzamento delle relazioni politiche con le istituzioni del Mozambico e dall'altro la creazione di strumenti provinciali in grado di promuvere un impegno delle imprese trentine nei settori strategici individuati.

- La debole strutturazione della comunità di Caia, ovvero la presenza di una rete sociale diffusa (capitale sociale diffuso) difficile da valorizzare, trasformando le relazioni esistenti in forme organizzate (associazioni).

Disegno 02



Il modello così rappresentato illustra le connessione tra i diversi livelli creati dal CAM al fine di superare i gap cognitivi, tecnici, organizzativi e gestionali che presentavano i diversi contesti operativi. Il modello può essere applicato a tutti i settori di intervento, sebbene esso si configuri in modo diverso a seconda dei progetti e presenti outcome specifici; per esempio laddove il livello di organizzazione di comunità si sovrappone a quello dei servizio si forma un unico soggetto di natura economica con finalità sociali di interesse pubblico, dando luogo alle prime forme di terzo settore e/o di privato sociale.

Si tratta di un approccio innovativo che agisce sia dal lato della domanda di politiche (organizzazioni di comunità con la loro rete di capitale locale sociale[49]), sia dal lato dell'offerta di politiche (le istituzioni e i loro strumenti di programmazione a livello territoriale). Tale approccio raggiunge un punto di equilibrio nella:

- Fornitura/organizzazione di servizi (componente fisica);
- Organizzazione dei bisogni e dei soggetti comunitari (componente sociale);
- Meccanismi di decisione basati sulla partecipazione (componente politica).

Il CAM ha lavorato per rafforzare le connessioni tra i diversi livelli, creando le basi per:

- Il consolidamento di capitale sociale a livello locale;
- La gestione efficiente dei servizi (terzo settore) [50];
- La trasformazione dell'ente pubblico da fornitore di servizi a coordinatore multi-attoriale[51].

Questi tre elementi spiegano a nostro avviso le diverse velocità di acquisizione e consolidamento di effettiva *governance* locale mostrata dai diversi attori coinvolti. Come abbiamo visto si distinguono settori ed aree (temi) dove il processo di trasformazione è più veloce ed altre dove è più lento. Le aree o settori dove il processo di *governance* decentrata risulta più avanzato è caratterizzato dalla presenza di capitale sociale organizzato, dall'esistenza di servizi pubblici gestiti da organizzazioni private e da un'azione amministrativa aperta al coordinamento e alla programmazione con altri attori delle proprie attività.

Caia gode oggi di un capitale di esperienza, frutto della collaborazione del CAM, che le permette di disegnare politiche di sviluppo multilivello in grado di rispondere adeguatamente, in alcuni settori, alle nuove sfide. Il modello finora discusso ha prodotto i migliori risultati nei settori di intervento pubblico, nei quali si registra una più semplice e chiara articolazione delle regole, dei ruoli e delle responsabilità. In alcuni settori il

[49] Per capitale sociale locale si intende una rete di connettività tra persone della comunità che garantisca un network tale da consentire la visualizzazione e materializzazione dei bisogni. Attraverso le connessioni sociali si rendono disponibili risorse cognitive (come le informazioni) o normative (come la fiducia), che permettono agli attori comunitari (associazioni) di realizzare obiettivi che non sarebbero altrimenti raggiungibili o lo sarebbero a costi più alti

[50] Per organizzazioni del terzo settore si intendono invece imprese sociali che si strutturano attorno ad un bisogno-necessità sociale al fine di soddisfarlo e renderlo sostenibile in una logica di servizio pubblico e regole private.

[51] Per orientamento alla programmazione e al coordinamento dell'amministrazione ci Caia si intende la propensione ad attuare le politiche settoriali secondo una prospettiva multilivello e multi attore, con forme di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

modello va comunque completato e migliorato e sarà necessario un'ulteriore fase di accompagnamento o una strategia di uscita.

Applicando il modello ai settori o interventi privati, il modello riesce a spiegare alcuni deficit. Come abbiamo visto alcuni interventi del CAM in ambito privato hanno presentato dei problemi (CDAC), in quanto non sono riusciti ad integrare domanda, organizzazione e politiche settoriali. Per interventi produttivi e di vendita di servizi sul mercato, l'integrazione della filiera deve avvenire secondo criteri economici e con attori che si comportano secondo regole di mercato. I criteri economici avrebbero dovuto garantire la connessione fra i diversi livelli, poiché diversamente da altri settori d'intervento pubblico, le regole sono quelle del mercato. L'esempio del microcredito è illuminate in quanto non avendo una politica di riferimento, comprime il modello in due livelli, la definizione delle proprie strategie di mercato e l'organizzazione ed esecuzione di un servizio efficiente ed efficace.

In definitiva il modello ci permette di leggere gli interventi CAM a Caia e stabilire il grado di realizzazione di un setting sufficientemente strutturato e articolato in grado di assicurare strumenti, conoscenze e procedure per una buona *governance* del territorio. Questi contesti sono cresciuti con velocità diverse e hanno permesso la realizzazione di risultati importanti in alcuni ambiti di intervento, ad esempio nel caso dei *cuidados domicliarios* e nel settore acqua. In altri casi si è assistito ad un ottima realizzazione nell'elaborazione di strategie o nella creazione di servizi efficienti (pianificazione, PPS e *escolinhas*). Nel settore privato il microcredito riproduce il modello in due soli livelli, quello di strategia e quello di servizi, essendo a tutti gli effetti un'impresa finanziaria che ha conseguito degli ottimi risultati.

Ai fini dell'esercizio valutativo è infine utile presentare un ultimo aspetto del modello. Il modello implementato ha una sua ragione d'essere in contesti caratterizzati da stati deboli, situazioni post conflitto, di estrema debolezza amministrativa e di elevata povertà. Le situazioni di fragilità sono caratterizzate dalla scarsa capacità di svolgere le funzioni base di governo del territorio, da una bassa fiducia fra lo stato e la popolazione e da una sostanziale limitata volontà politica. L'esperienza del CAM, sintetizzata nel modello, illustra come in tali circostanze possa essere raggiunto il rafforzamento della *governance* e come esso possa essere modificato attraverso lo sviluppo delle competenze e delle forme organizzative (modello incrementale). In un primo momento il lavoro del CAM ha cercato di dare risposte immediate alla situazione di post emergenza, successivamente si è concentrato su un rafforzamento dei servizi, quindi ha rafforzato le organizzazioni di comunità che svolgono una funzione di aggregazione delle domanda (dei beneficiari) e di quelle che si occupano della gestione dei servizi. Infine si è concentrato sul rafforzamento delle capacità dell'amministrazione di integrare e coordinare i diversi attori e quindi articolare delle politiche settoriali o intersettoriali multilivello.

Il modello potrebbe essere quindi riutilizzato in contesti simili, soprattutto laddove si individuano territori isolati geograficamente e politicamente e/o in un processo di ricostruzione dell'architettura istituzionale e delle forme di governo locale. In particolare in quei contesti dove i processi di ricostruzione post- conflitto sono caratterizzati dall'eredità del conflitto (traumi sociali, mancanza di risorse, fragilità istituzionale, mancanza di classe dirigente, di organizzazioni sociali), dall'urgenza con cui è necessario affrontare tali problemi e dalla necessità di combinare assistenza umanitaria e processi di sviluppo. In questi contesti questo modello di intervento favorisce:

- il consolidamento del processo di pace, attraverso la costruzione o ricostruzione di strutture di governo funzionanti, democratiche e legittimate dalla popolazione locale;
- la ripresa economica e lo sviluppo sostenibile, attraverso la costruzione o la ricostruzione delle infrastrutture e delle istituzioni economiche;
- la costruzione del sistema di welfare, vale a dire le strutture socio-assistenziali ed educative, in grado di soddisfare i bisogni materiali ed immateriali della popolazione;
- la ricostruzione delle strutture relazionali, culturali e sociali della comunità civile al fine di favorire il ritorno alla pacifica convivenza e la fiducia nella possibilità di un futuro senza guerra.

L'approccio dal canto suo ha dimostrato di sapersi adattare al contesto mutevole, mettendo in luce la flessibilità e la capacità d'imparare dall'esperienza e di ridefinire le attività a seconda delle esigenze e dei risultati tangibili ed immateriali, comprese la sostenibilità e la legittimità amministrativa e sociale. Questo approccio, che potremo definire *emergente,* si basa sull'attenzione costante volta a cogliere le opportunità riscontrate al fine di avviare reali processi di rafforzamento delle capacità locali. L'approccio *emergente* si misura con dei processi che non sono lineari, dove né le opportunità, né le soluzioni sono chiare fin dall'inizio e dove spesso il cambiamento, che emerge dalle dinamiche del sistema, può essere guidato ed influenzato attraverso l'apprendimento, l'adattamento e la comunicazione costante fra gli attori.

L' approccio *emergente* di tipo *bottom-up* (rispetto all'approccio pianificato) pone meno enfasi sul controllo, ma impiega strumenti per facilitare la mediazione e l'inclusione, l'impiego di varie forme di comunicazione e di leadership riconosciute, lo sviluppo di reti informali e coalizioni multi-attori. Il riferimento è anche ai molteplici strumenti utilizzati, dall'assistenza tecnica alla formazione, dalla pre-assunzione di personale al

finanziamento di alcune attività dei servizi pubblici, dall'interscambio di esperienze fino al coinvolgimento diretto di soggetti trentini in azioni di investimento. La tabella seguente riprende i principali strumenti che sono stati impiegati a Caia.

Tabella16

Aspetti	Approccio Pianificato	Approccio Emergente
Direzione dell'iniziativa	*Top-down*	*Middle-up* o *bottom-up*
Natura dell'intervento	Tecnocratica, ingegneristica	Processuale
Performance	Tende all'ottimo	alla migliore possibile
Rulo degli esperti	TA *driven*	Esperti facilitatori
Focus	Focus sulle debolezze	Focus sui punti di forza e sulle sinergie
Attitudine al controllo e apprendimento	Orientata verso struttura e controllo	Orientata verso l'adattamento e l'apprendimento organico
Attitudine al sistema	Come dovrebbe lavora re il sistema	Come il sistema lavora
Pianificazione	Cambiamento programmato	Cambiamento evolutivo
Natura del cambiamento	Trasferimento di conoscenza e strutturare formali	Partnership e coproduzione
Enfasi	Efficacia ed efficienza	Legittimità e rilevanza

In questi ambiti di cooperazione caratterizzati da situazioni di fragilità istituzione, il ruolo dei donatori è quindi quello di garantire il quadro generale di gestione dei progetti e dei programmi e di fornire uno spazio affinché possa esserci la sperimentazione di approcci e processi di apprendimento, piuttosto che il rispetto di una pianificazione formale.

4.5. Conclusioni

Riprendendo le annotazioni iniziali relative agli indicatori di *governance*[52] possiamo concludere che il quadro dei risultati e degli effetti consolidati dopo 15 anni idi intervento a Caia è assai variegato.

1) Possiamo affermare che la pratica di lavoro del CAM si è caratterizzata principalmente per un supporto al processo di gestione decentrata (seppur in assenza di legge specifica) dei servizi di maggiore interesse e bisogno per la popolazione locale, in un contesto di forte fragilità istituzionale e di debolezza delle strutture tradizionali. L'area era stata toccata, durante il conflitto armato, da forti tensioni fra fazioni opposte, situazione che richiedeva un'azione di riconciliazione e uno sforzo d'integrazione della popolazione per superare vecchie divisioni. I risultati dimostrano un impatto notevole in relazione ad alcuni servizi basici (in particolare relativi ai settore della salute, dell'acqua e dell'educazione prescolare), interventi che hanno rafforzato i processi di coesione delle comunità di Caia.

2) Per quanto concerne i risultati, i maggiori sono stati ottenuti nella strutturazione e nel rafforzamento dei servizi sanitari (CD), educativi prescolari (*escolinhas*), accesso all'acqua, gestione del territorio (ufficio di piano) e nel microcredito (6/8)[53]. Le capacità tecniche dei soggetti responsabili della gestione dei servizi indicati variano in relazione alle competenze gestionali (di programmazione, monitoraggio-valutazione, gestione economica e finanziaria), mentre quelle tecniche sono generalmente acquisite e consolidate. La qualità dei servizi è differenziata, ma in ogni caso corrispondente alle aspettative dei beneficiari (6/8), mentre la viabilità e la sostenibilità dei servizi è dimostrata dalla loro gestione in autonomia (5/7), seppur con supervisione del CAM. Per quanto riguarda la sostenibilità economica, essa è raggiunta in un solo caso, quello del microcredito[54], mentre per gli altri interventi appare fondamentale la ricerca di finanziamenti ulteriori per garantire la continuità dei servizi avviati. Nel settore agricolo infine, non si registrano risultati sufficienti, né in termini di efficienza né di qualità del servizio.

3) Gli interventi finalizzati al rafforzamento delle organizzazioni della comunità e della società civile, che rappresentano una componente importante per la continuazione del lavoro svolto, registrano risultati positivi nei settori della salute, dell'educazione prescolare e dell'acqua, mentre sono meno evidenti negli altri settori. Risultano maggiormente strutturate le organizzazioni che hanno una mission orientata all'impresa sociale (educazione prescolare e microcredito), mentre quelle a vocazione volontaristica e orientata alla promozione dei diritti, soffrono di carenze negli assetti gestionali e programmatori. Fra le altre realtà associative avviate, quelle relative all'educazione, alla salute e all'acqua, svolgono una chiara funzione di organizzazione ed interpretazione dei bisogni comunitari. In altre parole svolgono un doppio ruolo, di *advocacy* e di *accountability*, gestendo e monitorando i servizi di pubblica utilità.

[52] Ref. tabella 05 pagina 14

[53] Numero di settori sul totale degli interventi realizzati.

54 Ci si riferisce in questo contesto alla copertura dei costi di personale e di gestione amministrativa, escudendo quindi il personale espatriato e la ricapitalizzazione del fondo per il mantenimento delle quote prestate dai donors.

La crescita del ruolo delle organizzazioni della comunità, in aggiunta alla crescita dei servizi, ha:

- Permesso l'integrazione di ampie fasce della popolazione ai diritti di cura, di educazione e di accesso ai servizi igienici basici (acqua e latrine);
- Permesso il riconoscimento del ruolo e del contributo delle organizzazioni della comunità nei momenti di programmazione strategica e in ogni caso a quella operativa;
- Facilitato il dialogo e il coordinamento delle forme di autorità tradizione e formale.

In tre casi su quattro (CD, *Escolinhas* e microcredito) le associazioni dispongono di reti e di relazioni comunitarie nonché istituzionali, che aprono a scenari di crescita e di rafforzamento del loro ruolo sociale, fino a prospettare la loro trasformazione in un soggetto in grado di dialogare con l'amministrazione sulle politiche più adeguate per lo sviluppo di Caia. Si colgono pertanto i primi elementi di forme di organizzazione tipiche del terzo settore.

4) In merito al rafforzamento delle capacità delle istituzioni locali, la valutazione presenta delle ampie aree grigie. I dati più consistenti ed interessanti riguardano il servizio di pianificazione ed opere pubbliche e il servizio di sanità. Le competenze per l'elaborazione e gestione dei piani distrettuale ed urbanistico, la collaborazione alla programmazione dell'assistenza domiciliare ha permesso di tracciare, per quelle Direzioni, delle linee di azione strategica chiare, che traducono scelte e orientamenti costruiti attraverso processi partecipativi in piani operativi . Meno accentuato l'impatto del lavoro svolto con altre direzioni (Educazione e Azione sociale), mentre l'impatto è quasi del tutto nullo in ambito agricolo.

L'integrazione intersettoriale e multilivello (con attori diversi) delle azioni al fine di perseguire politiche ad ampio spettro per la riduzione della povertà si è concretizzata col PPS e più limitatamente con gli interventi nel settore acqua, i quali hanno dimostrato un forte impatto sia sui comportamenti della popolazione sia sulle forme di coordinamento dei servizi pubblici. Negli altri settori gli effetti sul rafforzamento delle pratiche di programmazione e di selezione/impiego di buone pratiche, si registrano più in termini operativi (nell'esecuzione dei servizi), piuttosto che nelle procedure di lavoro discendenti/ascendenti tra amministrazione e soggetti esecutivi. Molto limitati, se non nulli, gli effetti di consolidamento di scelte strategiche ed operative nel settore agricolo. In rari casi le pratiche istituzionali prevedono infine il monitoraggio costante del proprio piano strategico e una riprogrammazione a seconda dei risultai raggiunti.

Diverso il caso del microcredito che, non essendo inquadrato in un settore di competenza distrettuale, ha sviluppato una politica finanziaria autonoma. La politica di credito del CAM (modalità di selezione dei clienti, concessione e riscossione dei crediti, accompagnamento, ecc.) rappresentano un importante strumento di sviluppo economico accessibile ad una fascia di persone generalmente escluse dai canali di credito formali. Attraverso questa politica finanziaria il CAM ha agito come attore finanziario (senza finalità di lucro) e volano per lo sviluppo economico, in particolare delle microimprese, che sono l'asse dell'economia locale e dei consumi delle famiglie (aumento della domanda di beni e servizi).

5) In termini di *governance* del territorio, il contributo degli interventi realizzati dal CAM risulta maggiore laddove si sovrappongono aree di competenza e di buone pratiche nei diversi livelli di intervento (servizi, organizzazioni di comunità e istituzioni locali). In ambito sanitario si regista la maggiore concentrazione di elementi positivi, con un'articolazione di pratiche amministrative e gestionali che legano tutta la filiera dell'assistenza domiciliare, a partire dalla definizione di una politica di assistenza (nazionale), passando per le strutture mediche abilitate alla gestione del piano di cura (ospedale), alle strutture di servizio sul territorio (operatori di CD), fino alle autorità sanitarie (SDSMAS) che stabiliscono gli indirizzi degli interventi. Si tratta di una modalità discendente ed ascendente di gestione delle informazioni e delle azioni con il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, un modello che in grado di auto regolarsi individuando le risposte necessarie e possibili.

Nell'esempio specifico, il contributo del CAM è stato rilevante soprattutto nella selezione, formazione e costituzione del gruppo di operatori di CD e per la costituzione dell'associazione Mbaticoyane, anelli fondamentali nell'integrare tutte le risorse disponibili in un'unica filiera e per realizzare la circolarità multilivello del modello. L'esperienza di *governance* in ambito sanitario, relativa all'assistenza di malati cronici con patologie contagiose e ad alto indice di stigmatizzazione sociale, ha dimostrato un elevato impatto sociale, confermato da una forte accettazione e collaborazione della comunità. Altresì ha dimostrato il valore aggiunto fornito da una strategia pubblico-privato dove è riconosciuto il ruolo delle organizzazioni comunitarie, quali soggetti abilitati a raccogliere, analizzare e selezionare le buone pratiche assistenziali al fine di introdurle nei processi di programmazione delle attività.

Ogni attore di questo processo (SDSMAS, Associazione Maticoyane, ospedale di Caia, operatori di CD) ha un ruolo reciprocamente riconosciuto, possiede funzioni e competenze differenziate e beneficia di una programmazione unificata. Attraverso questo processo i diversi attori sono cresciuti in competenza, integrazione di funzioni, capacità di lettura dei bisogni ponendo in pratica un modello di *governance* in grado di avviare dei circoli virtuosi di crescita e di qualità dei servizi sanitari apportando un importante contributo alla riduzione delle povertà a Caia.

Infine, il processo di *governance* descritto viene rafforzato dalla capacità autonoma di lavoro e di decisione che ha portato gli attori menzionati ad assumersi la responsabilità di costruire una propria strategia. Viene quindi superato un atteggiamento attendista e si assume (sia in termini istituzionali che comunitari) che la responsabilità della risposta ai problemi locali debba venire in primo luogo (per quanto le risorse permettano)

dagli attori locali. Si manifesta pertanto una forma di sussidiarietà secondo la quale la prima responsabilità di attivazione delle risorse deve risiedere ai livelli più direttamente interessati dal problema. All'interno di una politica quadro nazionale (quella dei *Cuidados Domiciliarios*) CAM, SDSMAS e Mbaticoyane hanno assunto responsabilmente e coerentemente il compito di assicurare processi assistenziali dignitosi per i malati cronici di Caia.

Questo modello di intervento è stato impiegato anche in altri settori, ma non sempre è stato possibile dare attuazione a tutte le fasi di lavoro e articolare compiutamente la filiera degli attori. Fra i settori che dimostrano di aver acquisito gradi diversi capacità di *governance*, a seguito degli interventi del CAM, possiamo indicare il PPS, l'educazione prescolare e il settore pianificazione (acqua, PUC e POT).

Pur nella sua durata limitata, il PPS ha dato dimostrazione delle potenzialità che può generare il coordinamento dei diversi attori istituzioni e comunitari e l'integrazione di diverse politiche (educative, sanitarie e di infrastrutture sanitarie). Il compito, quello della prevenzione dell'HIV e di altre malattie contagiose, è stato affrontato con una politica di promozione sanitaria chiara orientando le azioni a un target specifico (ragazzi e ragazze in età scolare), impiegando metodologie innovative che integrano teoria e pratica. Attraverso la comunità dei genitori degli alunni è stata attivata la comunità per coinvolgerla in un programma più ampio di igiene pubblica e privata. La partecipazione attiva al piano d'intervento della SDPI completa una pratica di coordinamento di politiche intersettoriali.

Il modello in questo caso soffre di una mancata formalizzazione delle organizzazioni comunitarie che, durante il progetto, hanno svolto il compito di mediare la domanda sanitaria e attivare gli interventi nelle comunità. Solo recentemente è stata avanzata l'ipotesi di trasformazione dell'*equipe de apoio* in associazione comunitaria con il compito di aggregare e organizzare la domanda di sanitation ed occuparsi dei compiti tecnici che in precedenza sono stati svolti dall'equipe del CAM. I limiti di *governance* dei problemi relativi alla prevenzione sanitaria a Caia sono quindi riconducibili alla mancanza di questo anello importante della filiera / processo integrato e coordinato che ha visto il coinvolgimento di diverse segreterie (SDAE, SDEJT e SDPI) e di altri attori comunitari. Un secondo limite riscontrato risiede nella capacità/leadership di avviare processi simili; seppure ogni attore disponga singolarmente delle competenze e delle capacità di riproporre azioni simili, la mancanza di relazioni strutturate e di processi/procedure elaborate fra gli attori, rende difficile una continuazione del progetto, se non in presenza di intervento di coordinamento esterno. La *governance* dei problemi di prevenzione sanitaria risulta quindi limitata, seppur in presenza di competenze specifiche di ogni singolo attore.

Diversa l'esperienza maturata nel settore educativo delle *escolinhas*, dove la *governance* dei fenomeni di inclusione-esclusione e dei diritti all'educazione dell'infanzia costituisce un chiaro successo dell'iniziativa del CAM. L'analisi ha evidenziato l'importanza strategica dei servizi di sostegno e di cura all'infanzia ed ha proposto un modello di intervento che coinvolge direttamente e a pari titolo l'istruzione e l'assistenza sociale. Questo modello, che favorisce lo sviluppo del bambino attraverso l'interazione sociale, segna anche il passaggio da una tradizionale forma di intervento di sostegno, che ruota principalmente sul bambino, ad un approccio più ampio che coinvolge il bambino, la famiglia e l'ambiente circostante. I risultati riscontrati dimostrano che la strategia del CAM è risultata efficiente ed efficace ai fini dell'inclusione scolastica dei bambini e del loro sviluppo cognitivo in generale.

In riferimento a questo settore di intervento è tuttavia importante evidenziare la mancanza di una vero referente istituzionale; una circostanza che non ha permesso l'articolazione di una politica in favore dell'educazione prescolare a Caia. La filiera della *governance* dei processi educativi prescolari, pertanto, non si presenta completa e non si prevede al momento un intervento amministrativo in grado di regolare, promuovere e sostenere gli interventi in questo ambito. Pertanto, il contributo del CAM alla *governance* in questo settore può essere sintetizzato nell'aver garantito una risposta concreta (*escolinhas*), di natura privata, non ancora di mercato, che ha effetti sociali rilevanti, ma che non ha potuto ad oggi innescare un processo in grado di attivare delle politiche di settore in favore dell'infanzia a Caia.

La promulgazione di una legge nazionale potrà certamente dare un nuovo impulso al ruolo pubblico in questo settore e generare delle sinergie importanti con le esperienze in essere. A questo riguardo è importante notare che, diversamente dalla situazione del PPS, nel caso delle *escolinhas* vi sono degli importanti fattori positivi, quali l'esistenza di un'associazione con un buon profilo professionale e una domanda comunitaria organizzata che costantemente sollecita l'amministrazione a prendere provvedimenti e ad assumersi un ruolo di direzione (definendo una politica) delle diverse escolinhas (non solo del CAM) che stanno crescendo a Caia.

Nel settore della pianificazione e delle opere pubbliche si presentano due situazioni diverse: da un lato l'esperienza della *governance* dell'acqua a Caia e dall'altro la *governance* del territorio di Caia e del distretto.

L'esperienza di lavoro nel settore della gestione dell'acqua segue assai da vicino il modello presentato: esso si compone di organizzazioni di comunità (*comitè di acqua*), che raccolgono i beneficiari, di un'associazione Madzi Athu con compiti tecnici e di un ufficio di gestione e pianificazione delle risorse idriche in seno alla SDPI. Per questa esperienza di lavoro possiamo affermare che, fino al 2014, la filiera si è bene articolata e strutturata, con flussi comunicativi semplici e efficaci sia ascendenti che discendenti, e con un ufficio amministrativo che ha saputo integrare e valorizzare tutte le risorse disponibili sul territorio. L'elemento di

debolezza in questo momento è rappresentato dalle limitate competenze gestionali dell'associazione Madizi Athu e dalla sua mission ristretta alla manutenzione dei pozzi, quando invece le opportunità e le sfide stanno toccando altri temi (come le stazioni di pompaggio e la rete di distribuzione). Lo stesso ufficio acqua, che in passato operava in costante accordo con l'associazione, si muove oggi senza ricercare il coordinamento con l'associazione (ad esempio per il programma di estensione della rete idrica di Caia). Per queste ragioni la capacità di *governance* multilivello, che in passato aveva avuto una maggiore efficacia operativa, rischia oggi di essere limitata da una difficoltà dell'associazione a leggere i nuovi bisogni legati all'acqua (domanda di accesso alla rete intubata, nuovi impieghi, ecc.) e da un suo scarso coinvolgimento nella filiera della programmazione di nuovi interventi. Non intervenire per correggere questa distorsione potrà portare in futuro a forme di *governance* deboli con possibile presenza di conflittualità sociale.

Per quanto riguarda gli interventi di piano (PUC e POTC), si tratta di strumenti, per loro stessa natura, di programmazione, finalizzati a migliorare la *governance* del territorio. Attualmente l'amministrazione (SDPI) dispone delle competenze e degli strumenti necessari per attuare le linee strategiche previste dai piani ed elaborare progetti di dettaglio ed esecutivi. Seppur costruiti con una metodologia partecipata, le linee strategiche dei piani e le proposte operative non sono state sempre socializzate e negoziate con le categorie di persone interessate dagli interventi. In effetti la realtà sociale di Caia non esprime attualmente in modo formalizzato realtà settoriali organizzate (associazioni di commercianti, di agricoltori, ecc.), pertanto risulta difficile l'attivazione di una filiera decisionale che conservi le caratteristiche di un processo di *governance* multilivello. In mancanza di queste categorie di interesse, organizzate e formalizzate, il dialogo ed il confronto fra amministrazione e soggetti comunitari avviene attraverso le forme tradizionali di rappresentanza (segretari di bairros, n'fumo, regoli ecc.).

E' probabile che in tempi non molto lunghi possano strutturarsi alcune categorie di interesse, ma per il momento si profila una *governance* del territorio di tipo amministrativo, basata cioè su decisioni assunte dalle autorità locali e sull'efficienza dei servizi. Tuttavia il contributo del CAM alla *governance* del territorio è stato di forte impatto, poiché ha permesso dapprima di definire degli scenari futuri con i quali Caia dovrà misurarsi prossimamente (crescita urbana, mobilità, accesso ai servizi di base, protezione dell'ambiente, ecc.) e in secondo luogo formalizzare aspetti della vita sociale ed economica di Caia, attraverso la definizione di procedure di gestione che regolano le relazioni tra amministrazione e cittadinanza. La capacità di trasformare questo processo di *governance* da amministrativo (decisioni prese dall'amministrazione) a un processo condiviso dipenderà quindi soprattutto dalla SDPI, la quale dovrà avviare un percorso di dialogo con soggetti sociali ed economici non ancora pienamente coscienti della proprie identità sociale e collettiva.

Il settore che più ha manifestato una debole capacità di *governance* dei processi sociali ed economici è quello agricolo. L'esperienza analizzata a cui facciamo riferimento è quella del CDAC, esperienza che ha dimostrato una limitata capacità di *governance* delle sfide e delle opportunità agricole locali. Da un punto di vista del modello, l'anello mancante è quello di un coinvolgimento diretto delle associazioni contadine quali mediatrici tra le domande di servizi degli agricoltori e gli interventi. In secondo luogo l'intervento del CAM è risultato inefficace nello sviluppo di una politica di estensione agricola basata sull'assistenza tecnica, la formazione e la fornitura di servizi (soprattutto di meccanizzazione). Il debole coinvolgimento della SDAE, soprattutto nella definizione di una programmazione strategica, completano infine il quadro di inefficienza del CDAC. Operativamente l'inefficiente conduzione gestionale del CDAC e le scarse relazioni strutturate con il mondo contadino non hanno permesso l'avvio di un circolo di pratiche virtuose utili alla crescita del settore.

L'esperienza del microcredito infine si inquadra in una situazione diversa, caratterizzata dalla mancanza di un referente istituzionale. A fronte di questa situazione il CAM ha saputo dare una linea di lavoro precisa al proprio operato, individuando nel mercato una propria nicchia e definendo delle modalità di intervento ampiamente riconosciute e valorizzate. Microcredito e Banco di Caia sono due fra i molteplici attori finanziari presenti nel distretto, ma diversamente da altri attori, il CAM ha saputo identificare un segmento di persone non ancora bancabili, meritevoli di fiducia e quindi di finanziamento. All'interno di questo segmento il CAM ha stabilito una sua leadership e una capacità di lettura dei bisogni delle diverse categorie che si traduce in una programmazione finanziaria annuale, attraverso la quale governa i processi micro economici locali. L'associazione di micro credito raccoglie tutte queste competenze e stabilisce delle procedure certe di relazione con i clienti. Seppur ben organizzata, competente e con una forte identità, l'associazione di microcredito di Caia è oggi ancora una struttura formalmente supportata dal CAM e gode del supporto e della supervisione del CAM.

Il maggiore contributo del CAM alla *governance* del settore può essere attribuito alla capacità di gestire la domanda di credito, dando risposte concrete, incrementali e sostenibili. Una quantità rilevante di persone, microimprenditori, famiglie, associazioni e altri attori non avrebbero accesso al credito se non attraverso prestiti da usura. Il microcredito del CAM, offrendo una risposta a queste categorie di persone non bancabili, riesce a governare il fenomeno di esclusione finanziaria e ad accompagnare il processo di transizione da un sistema di finanziamento non garantito ed informale a sistemi di finanziamento garantiti e formali. In sintesi si tratta di una valida esperienza dove l'integrazione di cittadini non bancabili nel sistema di finanziamento è opera di un'organizzazione non-profit che svolge questo ruolo con chiare finalità sociali.

4.6. Raccomandazioni

L'esercizio valutativo ha messo in evidenza alcuni punti di debolezza, in particolare la necessità di creare un ambiente favorevole per le organizzazioni comunitarie e di rafforzare l'approccio multi-attore attualizzato in questi anni.

Sulla base delle analisi svolte, si propongono in relazione ai soggetti protagonisti del programma, i seguenti suggerimenti.

In relazione all'Amministrazione si raccomanda di:

i. Strutturare le relazioni: Ovvero ampliare lo spazio politico delle organizzazioni di comunità attraverso un impegno chiaro dell'amministrazione ad avviare un processo istituzionalizzato e sistematico di confronto e dialogo. Ciò potrebbe essere facilitato dalla creazione di gruppi di lavoro per settore o richiedendo la partecipazione della organizzazioni di comunità ai vari comitati di pianificazione;

ii. Promuovere meccanismi di trasparenza e di comunicazione con le comunità: In quest'ambito l'amministrazione deve sviluppare meccanismi di *feedback* in modo che le organizzazioni della società civile possano monitorare gli interventi e possano partecipare più attivamente al processo di formulazione delle politiche.

iii. Migliorare l'operatività: Ovvero chiarire le funzioni, i ruoli e le responsabilità negli interventi multi-attore, al fine di migliorare i processi di pianificazione, il coordinamento e l'efficacia dei servizi. Assumere un ruolo di leadership delle iniziative quando l'amministrazione agisce in qualità di coordinatore di molteplici attori in modo che gli interventi non rimangano senza orientamenti di azione.

In relazione ai Servizi e alle organizzazioni del terzo settore si raccomanda di:

iv. Rafforzare le competenze gestionali: È imprescindibile per il futuro assicurare alle organizzazioni che gestiscono i servizi un solido processo di sviluppo organizzativo. Questo implica il rafforzamento delle capacità di management, l'avvio di percorsi di monitoraggio interno e infine, lo sviluppo di una competenza specifica in materia di ricerca di finanziamenti esterni e formulazione di proposte progettuali.

In relazione alle organizzazioni di comunità si raccomanda di:

v. Chiarire il ruolo delle organizzazioni di comunità (missione), quali attori che si fanno interpreti di un bisogno o di un progetto sociale finalizzato al miglioramento delle condizioni della popolazione locale. In questa prospettiva va rafforzata la comunicazione delle associazioni e incoraggiato il coinvolgimento della popolazione, favorendo nuove forme di aggregazione. Un processo di rinnovamento è necessario, facilitando la partecipazione dei giovani.

vi. Rafforzare il coinvolgimento delle organizzazioni della comunità e della società civile nelle reti provinciali e nazionali al fine di migliorare la qualità dei loro contributi, assicurare la formazione delle risorse umane, di accrescere l'interscambio di informazioni e di rafforzare i processi di advocacy e di lobby;

vii. Prevedere un processo di accompagnamento delle forme di socialità esistente nei settori dove non esiste o è debolmente presente un'organizzazione di comunità. Ciò allo scopo di garantire, anche in quei settori, la presenza di soggetti organizzati, capaci di consolidare legalmente le forme organizzate della comunità.

viii. Migliorare la partecipazione a gruppi di lavoro settoriali: le organizzazioni della comunità hanno bisogno di consolidare la loro funzione attraverso la partecipazione a gruppi di lavoro e il loro impegno nel processo politico locale.

In relazione alla Provincia Autonoma di Trento si raccomanda di:

ix. Garantire una maggiore presenza istituzionale da parte della PAT a supporto dei diversi momenti decisionali dei progetti, in particolare laddove la volontà politica locale mette a rischio gli interventi in quanto soggetta a valutazioni di opportunità di breve periodo oppure a conflitti interni che nulla hanno a che fare con le priorità degli interventi stessi.

x. Assicurare una coerenza delle politiche. In fase di negoziazione degli accordi istituzionali è utile impegnare i governi locali nella formulazione di politiche coerenti agli interventi di cooperazione al fine di garantire un'integrazione efficace degli stessi e un valore aggiunto alle politiche locali. In casi particolari potrebbe essere opportuno l'impiego di forme di condizionalità positiva.

xi. Prevedere degli strumenti di cooperazione diversi, utili a sostenere sfide ed opportunità differenziate di collaborazione con Caia. Se i primi due accordi rispondevano a domande di natura diversa, ma affrontabili con strumenti (modalità di finanziamento) poco differenziate, oggi la domanda è molto più articolata e richiede strumenti di cooperazione diversi (forme di assistenza tecnica all'amministrazione, finanziamenti per soggetti economici privati, prestiti per sistema di finanza locale ecc.). Il lavoro svolto in questi anni, in sostanza, apre a possibilità di

nuove forme di cooperazione che vanno attentamente valutate da parte della PAT (cooperazione ed investimenti, programmi di ricerca congiunti ecc.).

xii. Rafforzare la pozione della PAT nei confronti degli interlocutori istituzionali mozambicani. La PAT è ancora in tempo per rilanciare un accordo importante per Caia, rafforzando il suo ruolo d'interlocutore privilegiato per il distretto. Un nuovo accordo dovrebbe essere sottoscritto, tenendo conto anche delle nuove modalità di finanziamento e del posizionamento strategico del CAM in alcuni settori (microcredito, agricolo –CDAC-, salute CD).

xiii. Assicurare uno sforzo deciso affinché nella cooperazione tra amministrazioni pubbliche emerga chiaramente l'interesse di ciascun ente nelle progettualità proposte. La delega da parte della PAT al CAM, evidenzia i limiti di un modello dove da un lato è favorita l'efficienza operativa, dall'altro è invece depotenziato il ruolo del donatore nella programmazione. Un'articolazione più chiara degli interessi e della strategia della PAT alla base del programma di cooperazione aiuterebbe a individuare il ruolo che l'amministrazione trentina potrebbe, con il suo contributo, garantire per sé e per gli attori trentini.

Il lavoro svolto dal coordinamento CAM e le relazioni costruite durante i quindici anni di collaborazione pongono il CAM e la PAT in una posizione rilevante per tentare di negoziare un nuovo accordo di cooperazione basato su nuove forme di assistenza tecnica, supporto alla definizione di politiche locali con l'amministrazione di Caia e sulla promozione e ricerca di finanziamenti e investitori in un quadro rinnovato di cooperazione territoriale.

Su questo piano la PAT, il CAM e le autorità Mozambicane dovranno inevitabilmente misurarsi se intenderanno dare un nuovo impulso alla collaborazione Trentino/Mozambico.