



DOVE AVVIENE IL CAMBIAMENTO

LA GOVERNANCE LOCALE
PER AFFRONTARE LA POVERTÀ
MULTIDIMENSIONALE E L'INEGUAGLIANZA

POSITION PAPER | SINTESI



OXFAM

arco
ACTION RESEARCH
FOR CO-DEVELOPMENT



© Oxfam International Settembre 2016

Sebbene questa pubblicazione sia soggetta a copyright, il testo può essere usato gratuitamente per fini di campagne di opinione, formazione e ricerca, a condizione che venga citata la fonte in pieno. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo sia registrato ai fini della valutazione di impatto. Per la copia in qualsiasi altra circostanza o per l'utilizzo in altre pubblicazioni o per la conversione o adattamento, il permesso deve essere rilasciato e un contributo può essere richiesto. Per ogni richiesta si prega di contattare comunicazione@oxfam.it

Le informazioni contenute in questa pubblicazione sono corrette al momento della stampa (Settembre 2016).

Per maggiori informazioni sul Position Paper visitare la pagina:
www.oxfam.it/dove-avviene-il-cambiamento

OXFAM

Oxfam è un movimento globale di persone che vogliono porre fine all'ingiustizia della povertà. È una confederazione internazionale di 17 organizzazioni non governative che lavorano in oltre 90 paesi per dare alle persone più povere e marginalizzate il potere necessario a migliorare le proprie condizioni di vita e a influenzare le decisioni che le riguardano. Per ulteriori informazioni visita il sito www.oxfam.org

ARCO

ARCO è un centro di ricerca-azione fondato nel 2008 presso il PIN Scrl e collegato all'Università di Firenze. ARCO lavora con autorità pubbliche e organizzazioni private per promuovere lo sviluppo locale e l'empowerment delle comunità fornendo supporto scientifico basato sulla continua interazione fra rigore accademico e lavoro pratico sul campo. Per ulteriori informazioni visita il sito www.arcolab.org

DOVE AVVIENE IL CAMBIAMENTO

La governance locale per affrontare la povertà multidimensionale e l'ineguaglianza

Oggi l'**Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile** è chiaramente definita e rappresenta il quadro di riferimento per la definizione, l'implementazione e il monitoraggio delle iniziative e azioni di sviluppo che saranno realizzate nei prossimi 15 anni in tutti i paesi del mondo. Inoltre, da tempo è riconosciuto che l'efficacia delle strategie di sviluppo per affrontare la povertà multidimensionale e l'ineguaglianza non è soltanto una questione di risorse, ma soprattutto di processi e meccanismi di governance. Tuttavia, sebbene risulti chiaro che l'efficacia dello sviluppo abbia rilevanza sia a livello internazionale che nazionale, un ultimo, ma non meno importante, pezzo centrale del mosaico è spesso, sorprendentemente, dimenticato nel dibattito generale: il **ruolo dell'azione a livello locale per fronteggiare la povertà e le ineguaglianze**. Infatti, quando la povertà e l'ineguaglianza sono approcciate prendendo in considerazione la loro natura multiforme e multidimensionale, è importante andare oltre la loro caratterizzazione quali fenomeni globali o nazionali e concentrarsi anche sulle loro caratteristiche distintive nei contesti locali in cui le persone vivono ed interagiscono.

La presente sintesi si riferisce ad un **Position Paper** in lingua inglese, pubblicato nel mese di settembre 2016, con l'obiettivo di descrivere la posizione di Oxfam e ARCO su come i processi di **governance** locale giochino un ruolo determinante per l'implementazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. In particolare, si sottolinea l'importanza di consentire agli attori locali di condurre e influenzare le azioni politiche e le iniziative di sviluppo in un sistema di relazioni multi-livello, per affrontare la povertà multidimensionale e l'ineguaglianza. Appare, infatti, fondamentale avere **una comune comprensione e un quadro condiviso sulla governance locale**, allo scopo di dedicarle una posizione centrale nel dibattito sullo sviluppo e influenzare in maniera più efficace il cambiamento sociale in favore della prosperità delle persone.

Il punto di partenza di questa riflessione è che ciascun “**territorio**” o “**spazio locale**” è un ecosistema peculiare con il suo insieme di storia, cultura, geografia, risorse, conoscenze e istituzioni specifiche e complesse. Tre argomenti primari invitano ad una rinnovata attenzione alla governance locale quale strumento per fronteggiare la povertà e l’ineguaglianza:

- 1) la presenza di importanti **spazi di azione e di influenza a livello territoriale**;
- 2) l’esistenza di **ambiti di policy direttamente connessi al benessere dei cittadini**, dove i governi centrali possono avere solo una limitata e/o indiretta incidenza sulla vita delle persone;
- 3) l’**impatto diversificato fra i territori derivante da politiche per natura nazionali** (ad esempio le politiche macroeconomiche), le quali richiederebbero tuttavia un’implementazione fatta su misura in funzione del contesto e un certo grado di coerenza istituzionale sulla base di sinergie fra i livelli di governo.

In altre parole, i **meccanismi di governance sono importanti a livello locale perché è dove l’interazione fra autorità, istituzioni e cittadini, e quindi l’interazione all’interno della società nel suo complesso, è più immediata e forte**. Allo stesso tempo, il territorio è il luogo nel quale le ineguaglianze, le esclusioni, gli squilibri e le vulnerabilità sono vissute in maniera più diretta dalle persone.

In linea con questi argomenti, l’**evidenza empirica** di molti indicatori in termini di demografia, occupazione, reddito e povertà mostrano chiare disparità subnazionali e territoriali che non possono essere trascurate nel progettare e realizzare qualsiasi iniziativa di sviluppo. In questo ambito, inoltre, è oggi innegabile l’entità con cui diversi **attori chiave** (da organizzazioni sovranazionali e banche di sviluppo regionali, a fondazioni filantropiche e ONG internazionali) si stanno dedicando con sempre più attenzione, e risorse, ai processi di governance locale. Ciononostante, focalizzarsi sul livello locale non implica in nessun modo sminuire il ruolo fondamentale della governance nazionale e neanche considerare le comunità locali quali autosufficienti e/o isolate dal contesto nazionale ed internazionale. Piuttosto, questo comporta accentuare ed accrescere le **complementarietà tra i differenti livelli di governance**, tenendo infatti conto di quanto i processi di sviluppo territoriale dipendano in modo cruciale da politiche, norme e regole di coordinamento propri dei livelli superiori.

Nel complesso, posizionare la governance locale al centro del dibattito richiede una **coerente ottica di sviluppo unita ad una solida base teorica**. A questo proposito, abbracciando la prospettiva dello **sviluppo umano sostenibile** e le sue complementarietà con l’approccio basato sui **diritti umani**, esistono rilevanti fondamenti teorici sulla centralità del livello territoriale e della governance locale per l’**espansione sostenibile delle opportunità e dei diritti delle persone**.

All'interno di questo scenario, emergono dunque alcune domande chiave: Come possiamo rendere operativa la governance locale per i differenti contesti di intervento? Come possiamo promuovere e influenzare un cambiamento delle politiche che permetta di affrontare la povertà multidimensionale focalizzandosi sulle comunità locali?

La **Teoria del Cambiamento** che sottostà a tutte le iniziative di Oxfam è chiara: gli sforzi per affrontare la povertà e le ineguaglianze sono meglio capitalizzati attraverso la combinazione di due elementi: cittadini attivi e Stati efficaci. A questo proposito è importante sottolineare come la dimensione locale di questi due elementi giochi un ruolo primario all'interno della Teoria del Cambiamento di Oxfam per rafforzare la sostenibilità e l'efficienza del cambiamento sociale finalizzato ad uno Sviluppo Umano Sostenibile. Questa prospettiva, inoltre, è fortemente in linea con l'ampio dibattito sull'implementazione e il monitoraggio dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Essendo il livello di governo più vicino ai cittadini, le **autorità locali efficaci** hanno la possibilità di gestire attivamente processi di sviluppo locale e giocare un ruolo cruciale nell'affrontare la povertà e le ineguaglianze all'interno delle loro stesse comunità. Inoltre, da un lato le autorità locali possono impegnarsi in un dialogo con i governi nazionali basato sui bisogni e le priorità chiaramente e direttamente espresse dai cittadini dei loro territori, dall'altro le azioni di influenza a livello nazionale e globale possono avere una reale ricaduta ed incidenza sulle comunità territoriali solamente se viene rafforzato il ruolo e l'efficacia degli enti locali. In particolare:

1) BISOGNI PRIMARI. Autorità locali efficaci possono provvedere con immediate risposte ai bisogni primari delle comunità locali, in special modo a quelli riguardanti i gruppi più vulnerabili. Per esempio, le municipalità di **Beirut Sud in Libano** sono state cruciali nell'affrontare la crisi siriana assicurando che, nel 2014-15, le iniziative umanitarie portassero beneficio a 15.000 persone vulnerabili sia all'interno delle comunità locali che tra i rifugiati Siriani. Un altro esempio riguarda la fornitura di servizi innovativi per la prevenzione della trasmissione madre-figlio dell'HIV nelle zone rurali dei **Distretti di Kondoa in Tanzania**, di **Ortambo in Sud Africa** e di **Kananga in Repubblica Democratica del Congo** attraverso il rafforzamento del ruolo delle autorità locali e delle loro capacità di pianificazione e monitoraggio dei servizi sanitari locali e di adeguata gestione delle cliniche rurali. In Sud Africa, questo processo ha permesso di aumentare la copertura del trattamento anti-retrovirale per le madri in gravidanza dal 34,2% nel 2011 al 90,4% nel 2014.

2) DIALOGO. Autorità locali efficaci possono avviare e implementare meccanismi permanenti di dialogo e partecipazione dei cittadini ai processi decisionali rispetto a tematiche riguardanti le loro vite.

A questo proposito, il dialogo tra autorità locali e società civile nelle **municipalità di Ouanaminthe-Dajabon, Balladere-Comendador, Malpasse-Jimandi** al confine tra la **Repubblica Dominicana e Haiti** è stato rafforzato per migliorare la trasparenza e l'accountability delle autorità locali, nonché le loro competenze e attitudini a dialogare e coinvolgere attivamente i cittadini. In maniera simile, nelle **Province di Bokeo, Savannakhet e Khammouane in Laos** le autorità locali, le organizzazioni e le comunità della società civile si sono messe insieme allo scopo di sviluppare progetti per la comunità stessa con un impatto per circa 16.500 beneficiari diretti. Questo ha permesso di favorire il ruolo di "facilitatori locali" al fine di raggiungere un dialogo costruttivo ed inclusivo per creare e promuovere progetti di piccola portata.

3) COORDINAMENTO. Autorità locali efficaci possono attivare e coordinare gli sforzi di attori differenti le cui attività hanno un impatto sullo sviluppo locale. Per esempio, nella **Provincia di Sien Reap in Cambogia** un lavoro coordinato tra autorità locali e organizzazioni della società civile ha portato alla creazione di 4 iniziative di "community forestry" in un periodo di 1,5 anni (rispetto ai 7 anni di media necessari nel paese per realizzare iniziative simili) capaci di integrare la protezione di risorse naturali con attività economiche per la comunità. Un caso simile riguarda il **Cantone di Cotacachi in Ecuador** e lo sviluppo di un partenariato tra le autorità pubbliche e il settore privato, con l'intento di promuovere piani di sicurezza alimentare e valorizzare l'identità locale indigena attraverso il recupero dei grani andini. Questo processo ha permesso di incrementare il reddito di 800 piccoli produttori del 22% a fronte di un aumento della loro produttività pari al 30%.

Allo stesso tempo, il ruolo dei **cittadini attivi** a livello locale è fondamentale per raggiungere un miglioramento reale e tangibile nella vita delle persone. Donne, uomini e giovani hanno la possibilità di contribuire alla loro società se possono esercitare il diritto di essere informati ed essere ascoltati anzitutto nei loro territori, aumentando allo stesso tempo sia l'accountability delle autorità locali, che l'accountability dei cittadini stessi nei confronti delle loro comunità. Infatti, la cittadinanza attiva implica elementi più ampi rispetto alla partecipazione politica nel momento delle elezioni amministrative e politiche, bensì riguarda processi decisionali relativi agli obiettivi, le strategie e le risorse per lo sviluppo locale in una logica di co-responsabilità. La dimensione locale è anche spesso il contesto in cui emergono idee innovative che portano ad azioni di individui e gruppi per risolvere specifici problemi. In particolare:

1) PRIORITÀ LOCALI. Cittadini attivi possono unire le forze e lavorare assieme in gruppi formali o informali su specifiche problematiche locali per condividere priorità comuni e identificare soluzioni partecipate. È esemplare l'esperienza in **Bosnia Erzegovina** dell'azione del Network di Sviluppo Economico Locale per dar voce alle piccole e medie imprese

(PMI) e creare un dialogo permanente tra le autorità, il mondo economico e i cittadini, grazie al quale sono stati stanziati maggiori fondi per sviluppare aziende micro e di media dimensione.

2) CONTINUITÀ. Una partecipazione cittadina attiva può garantire maggiore continuità rispetto al frequente turn over politico, tenuto conto del fatto che gli interessi delle comunità riguardo a temi di sviluppo persistono più a lungo di quelli politici. Per esempio, questi processi sono stati rafforzati in **Toscana (Italia)** a partire dal forte impegno, che storicamente caratterizza il territorio, sia della cittadinanza e sia del governo regionale per allargare la consapevolezza e la comprensione tra 10.000 studenti l'anno riguardo all'importanza e alla forza dei propri pensieri, posizioni e azioni al fine di promuovere i diritti umani a livello locale e globale.

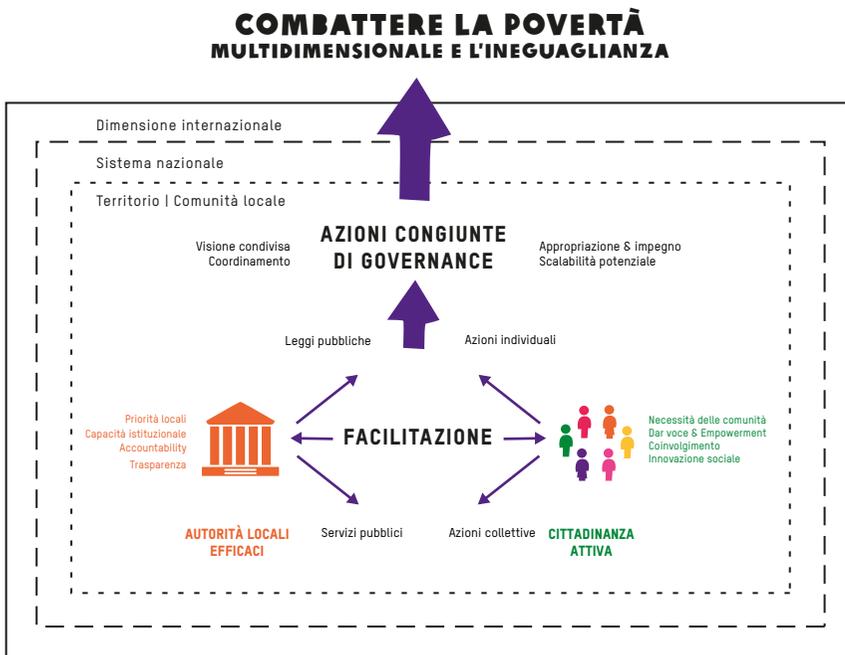
3) COMPARTICIPAZIONE. Un settore privato attivo, essendo parte integrante del territorio e usufruendo delle risorse locali (umane, naturali, finanziarie e sociali), può giocare un ruolo essenziale nel contrasto alla povertà e alle ineguaglianze. Un esempio interessante a riguardo è il "Social Business City Program" messo in atto da alcune città (in primis, **Pistoia in Italia** e **Barcellona in Spagna**) volto a creare un ecosistema in grado di stimolare l'imprenditoria sociale e l'innovazione sociale.

Inoltre, è importante sottolineare come molte di queste esperienze siano state promosse e realizzate grazie ad un **dinamico partenariato fra territori** (es. nell'ambito di iniziative di cooperazione territoriale promosse da soggetti quali la Regione Toscana) in grado di mobilitare risorse finanziarie e competenze tecniche per la realizzazione delle diverse iniziative.

Nel complesso dunque, considerando quanto i processi di sviluppo abbiano impatto sulle opportunità ed i diritti delle persone, in primis a livello locale, è **fondamentale stimolare allo stesso tempo l'azione delle autorità locali e dei cittadini** allo scopo di migliorare il benessere delle persone e per affrontare la povertà multidimensionale e l'ineguaglianza. Come illustrato negli esempi sopradescritti in diversi paesi, entrambi i soggetti sono impegnati nelle relative sfere d'azione per il raggiungimento di determinati obiettivi sociali ed economici: **le autorità locali attraverso l'implementazione di leggi e la fornitura di servizi, i cittadini attraverso la promozione di azioni individuali e collettive.** Tuttavia, agire sul dialogo e l'interazione tra autorità locali, cittadini e stakeholder all'interno di un territorio apre la strada a due importanti opportunità: i) **l'identificazione di soluzioni strategiche per lo Sviluppo Umano Sostenibile a livello locale;** ii) **la definizione di politiche innovative che possano altresì contribuire a processi di cambiamento a livello nazionale e internazionale.**

Questo tipo di relazione è rappresentato nella figura sottostante, nella quale vengono evidenziati i **processi di facilitazione** e **l'azione congiunta di governance** quali principali leve per attivare un reale processo di

cambiamento sociale. Insieme tali leve possono, infatti, aumentare il senso di appropriazione degli attori locali, l'allineamento e una visione condivisa tra i diversi stakeholder, e dunque il partenariato territoriale per combattere la povertà multidimensionale e l'ineguaglianza.



Fonte: Elaborazione degli autori

Questo può aprire, altresì, la strada a potenziali processi di scale-up dal territorio all'ambito internazionale. Ciononostante, è importante sottolineare come il contributo della governance per un effettivo cambiamento sociale indirizzato allo Sviluppo Umano Sostenibile a livello locale implichi forti **sinergie multi-livello** con i processi di advocacy e influenza in ambito nazionale ed internazionale. In altre parole, la governance locale è solamente una delle tessere del più ampio mosaico nel quale è necessaria una totale corrispondenza tra le diverse componenti affinché si completi la complessa figura della lotta alle ingiustizie sociali, economiche e ambientali.

Attraverso una prospettiva di economia politica, è importante chiarire inoltre che i processi di governance locale non implicano meccanismi meramente tecnici o neutrali, poiché non avvengono in un vuoto sociale e politico. Bensì, è necessario tenere in considerazione le strutture di potere formali e informali e le modalità attraverso cui il potere locale è

esercitato e orientato, o meno, verso lo sviluppo territoriale, nonché la misura in cui i rapporti di potere rafforzano le ineguaglianze orizzontali tra gruppi sociali, classi e comunità. Il tipo di sviluppo locale perseguito dagli attori di un territorio è, infatti, innegabilmente legato ai principi, ai valori e alle strutture di potere che lo caratterizzano, le quali sono socialmente e politicamente determinate all'interno di ogni specifico contesto locale. Similmente, gli spazi di partecipazione non sono socialmente costruiti in maniera neutrale rispetto a relazioni di potere e influenza visibili o invisibili, che possono condurre ad una esclusione strutturale di certi gruppi sociali (per esempio le donne, i bambini e i giovani, le minoranze etniche o religiose). Nel complesso, dunque, la povertà e le ineguaglianze multidimensionali risultano influenzate in maniera fondamentale dalle relazioni di potere, dall'architettura istituzionale formale e informale e dalle visioni di sviluppo emerse dai processi sociali e politici che si sono evoluti nel corso del tempo.

Infine, l'efficacia dei processi di governance locale nella lotta alla povertà e all'ineguaglianza non può essere considerata automatica e scontata. Risulta fondamentale sviluppare modelli e approcci per monitorare e valutare quelle iniziative che promuovono – e che si basano su – l'interazione tra autorità, istituzioni, cittadini, e dunque all'interno della società locale nel suo complesso. A questo proposito, si ritiene utile integrare gli ambiti e gli indicatori standard validi per ciascuna area di policy con un set di ambiti trasversali di **monitoraggio e valutazione** direttamente collegati agli assi centrali della governance locale: ownership, impegno, spazi di dialogo, accountability, definizione di politiche basate sul contesto locale, pro-poor targeting, relazioni multi-livello, allineamento tra gli attori, resilienza comunitaria, e altri ancora. Tuttavia, tali ambiti di governance necessitano di essere monitorati e valutati attraverso modalità appropriate e lungo orizzonti temporali differenti, a fronte della natura dinamica dei processi di sviluppo che caratterizzano le società locali, andando oltre la semplice logica temporale del progetto o del programma considerato.

Per concludere, queste argomentazioni intendono rappresentare un punto di partenza per la **futura ricerca** e lo sviluppo di risposte alla povertà multidimensionale e all'ineguaglianza che siano più facilmente perseguibili ed efficaci a livello locale. In primo luogo, è necessario sviluppare un insieme di **strumenti operativi** in grado di guidare in maniera flessibile i decisori politici, gli operatori del settore e gli attivisti nel rafforzamento dei meccanismi di governance locale. In secondo luogo, è cruciale disegnare appropriati **quadri teorici e tecniche di monitoraggio e valutazione** della governance locale al fine di incoraggiare processi decisionali e di apprendimento basati sulla reale evidenza empirica. In terzo luogo, è importante portare avanti **ulteriori lavori di ricerca teorica**

ed empirica per assicurare una sempre maggior centralità al tema della governance locale e all'approccio territoriale nel dibattito internazionale, attraverso un più forte e continuativo dialogo e confronto tra accademici e operatori di diverse discipline e settori.

La prospettiva avanzata in questo documento identifica vari motivi per avere fiducia che il successo in termini di eguaglianza, sostenibilità e libertà dall'ingiustizia della povertà emerga nel presente e nel futuro da un più forte legame e allineamento tra le azioni locali e nazionali con i cambiamenti globali, rafforzando **processi di governance basati sui territori e sulle persone**. Nonostante le ampie sfide in questa epoca di volatilità e turbolenza dei complessi processi di cambiamento sociale e di sviluppo, la combinazione di autorità locali efficaci e l'attiva mobilitazione delle capacità e risorse dei cittadini, delle organizzazioni della società civile e delle imprese sarà centrale nel dare impulso ad una sempre più sostenibile espansione delle opportunità e dei diritti delle persone.

RINGRAZIAMENTI

Questo Position Paper è stato scritto e coordinato da Mario Biggeri (Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università degli Studi di Firenze), Andrea Ferrannini (ARCO – Action Research for CO-development c/o PIN S.c.r.l.) e Lorenzo Paoli (Oxfam Italia).

Molti colleghi hanno fornito idee, suggerimenti e supporto durante la redazione del Position Paper. In particolare siamo grati a Sara Albiani, Daria Antenucci, Caterina Arciprete, Roberto Barbieri, Emily Brown, Silvia Ciacci, Federico Ciani, David A. Clark, Ilaria Corrieri, Alessandro Cristalli, Antonino Faibene, Sorinel Ghetau, Bettina Huber, Caterina Marchioro, Selma Nametak, Anna Pasquale, Areta Sobieraj, Valeria Soliano, Gabriele Regio, Jo Rowlands, Enrico Testi, Niccolò Testi, Silvia Testi, Francesco Torrigiani, Nicole Walshe, e Imed Zouari.

COPERTINA

South Sudan. Volontari del Comitato Acqua & Servizi Igienico-Sanitario di Oxfam entrano nel campo profughi di Jamam per sensibilizzare le giovani donne sull'importanza delle buone pratiche di igiene.

Foto: John Ferguson / Oxfam