

Progetto

# Nord Sud

costruire insieme  
è possibile

Un'iniziativa

promossa da



**Documento  
di riflessione  
sul ruolo delle Ong,  
degli attori sociali  
e delle  
autorità locali**



con il contributo  
del MAE-DGCS



e la collaborazione  
scientifica del

**CeSPI**  
Centro Studi Politica  
Internazionale



**Documento di riflessione sul ruolo delle Ong, degli attori sociali e delle autorità locali  
nella cooperazione decentrata**

**“Costruire insieme è possibile:  
dalla cooperazione decentrata al partenariato tra comunità”**

Lo scopo del documento è di offrire una riflessione fondata su un lavoro di apprendimento, per nutrire il confronto culturale e politico tra i diversi attori della cooperazione decentrata al fine di elevarne la qualità in vista della creazione di veri partenariati tra comunità<sup>1</sup> equi e sostenibili.

1. Come riconosciuto da Agenzie della Nazioni Unite e dall'Unione Europea, la cooperazione decentrata è **focalizzata sul nuovo ruolo degli attori non statali e delle autorità locali** nelle relazioni internazionali. Allo stesso modo, il Ministero Affari Esteri concepisce la decentrata come “... *la cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali ... anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio ...favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei paesi partner ...*”

In Italia infatti, negli ultimi venti anni si è notevolmente ampliato lo spettro degli attori sociali, economici, culturali e ambientali che opera a livello transnazionale. A seguito della crescente interdipendenza tra il globale e il locale, tanti e diversi attori sono sempre più coinvolti nella cooperazione internazionale. Contemporaneamente, e in modo intrecciato, è **cresciuto il ruolo internazionale delle autorità locali**. Quasi tutte le Regioni italiane hanno regolato la cooperazione e con Province e Comuni, si sono dotate di capacità amministrative, di intervento diretto, di risorse per sostenere la cooperazione degli attori del proprio territorio, in modo quanto più possibile sistematico.

2. Le diverse definizioni di cooperazione decentrata **convergono sul principio dello sviluppo partecipativo** e in particolare sulla costruzione di capacità per partecipare alla *governance* democratica dello sviluppo locale<sup>2</sup>. È importante sottolineare quindi che non si tratta semplicemente di una cooperazione dove operano assieme attori diversi, quanto di una cooperazione che si fonda su metodi partecipativi e che ha come fine la costruzione di una società più democratica per la difesa e la rigenerazione dei beni comuni a livello locale e globale, dove tutti, e in particolare le persone più svantaggiate, abbiano la possibilità di acquisire capacità e potere di cambiamento. **È il contenuto che conta: non è solo una questione di “chi” fa la cooperazione, ma anche e soprattutto di “come” e “per cosa”.**
3. Il principio partecipativo, sebbene si fondi sui principi di equità e sostenibilità, **non determina a priori il contenuto preciso dello sviluppo**, lasciandolo aperto al confronto democratico nei e tra i diversi territori, tra i diversi soggetti. E, quindi, al dibattito e al gioco dialettico tra le forze sociali, economiche e politiche “qui e là”. La definizione ampia del principio partecipativo, che si fonda sul diritto di ogni persona a poter influire sulle decisioni che riguardano la sua vita e quella della società in cui vive (rimandando quindi alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani), riconosce nella democrazia la migliore forma di governo. A sua volta, la democrazia può avere forme, caratteristiche e problemi diversi a seconda dei contesti concreti di

vita, a livello locale, nazionale e internazionale. E, attraverso le diverse forme di democrazia, di gestione della concertazione e dei conflitti tra le diverse forze sociali, economiche e culturali, si possono decidere contenuti differenti dello sviluppo, che può anche rivelarsi in mal-sviluppo.

4. **Emergono quindi convergenze e conflitti tra gli attori**, sulla partecipazione e sui contenuti da dare al concetto e ai modelli di sviluppo, e quindi alla stessa cooperazione decentrata. La questione è dunque eminentemente politica. Emergono interessi diversi tra le autorità locali. Alcune amministrazioni locali sono maggiormente interessate ai temi dell'internazionalizzazione economica, altre al sostegno ai movimenti sociali; contraddizioni al loro interno: tra assessori e direzioni vi sono approcci diversi; così come conflitti e contraddizioni tra gli attori sociali (è evidente nel terzo settore la convivenza di ideologie diverse), tra le autorità locali e gli attori sociali. Sia nei territori del “nord” che del “sud”, e a livello transnazionale.
5. **Questo si riflette sul tema dei ruoli** all'interno della cooperazione decentrata, che rappresenta un argomento di dibattito e, a volte, di disaccordo: su quale, cioè, debba essere il rapporto tra autorità locali e gli altri soggetti del territorio nel concepire e realizzare le azioni di cooperazione; su che tipo e grado di sussidiarietà orizzontale adottare. Bisogna infatti tener conto del fatto che entrambe le tipologie di attori, sia le autorità locali sia i soggetti della società civile, possono presentare debolezze, non solo in termini di capacità, efficienza ed efficacia, ma soprattutto a livello politico in termini di *governance* democratica, **rappresentatività, trasparenza, accountability, e quindi legittimità**, dando luogo a conflitti, cortocircuiti e contraddizioni. Questo vale sia per le autorità locali, si pensi alla crisi della politica in Italia, che per gli attori sociali, in termini di democrazia interna e di rapporto libero da condizionamenti con le autorità locali o con

altri poteri. Per cui, si potrebbe affermare che, a priori, la cooperazione decentrata non è di proprietà di alcun soggetto, così come lo è di tutti nel momento in cui vengono rispettati in particolare i requisiti della *governance* democratica. Ciò che conta, alla fine, è dare conto delle proprie scelte secondo l'etica della responsabilità.

6. Al di là della ovvia distinzione degli attori a seconda delle diverse competenze di cui sono portatori, **non esiste allora una formula fissa che determina in modo rigido il ruolo degli uni e degli altri**: questi devono necessariamente essere valutati a seconda dei singoli casi, dei contesti geografici e della storia, delle posizioni relative dei diversi soggetti e delle poste e visioni in gioco. Il ruolo delle autorità locali e dei diversi soggetti del territorio è determinato da **geometrie variabili di sussidiarietà orizzontale**. Si registra comunque da parte di diverse autorità locali il tentativo di strutturare forme di *governance* aperte a cui partecipano i diversi attori sociali, che però hanno bisogno di una maggiore e migliore definizione delle regole del gioco.
7. L'analisi normativa dei principi di cooperazione decentrata ha portato a disegnare un **“ideal-tipo” di partenariato tra comunità** che presenta i seguenti elementi di qualità:
  - il dialogo politico tra partner di pari dignità;
  - la *ownership* condivisa delle politiche da promuovere;
  - la reciprocità di responsabilità, impegni e condizionalità tra le autorità e società coinvolte;
  - la multi-attorialità e quindi l'adozione di metodi partecipativi di sostegno alla cittadinanza attiva, nel quadro di processi di democratizzazione e di decentramento e nel rispetto dei principi di buon governo;
  - la multidimensionalità e quindi la coerenza, la complementarità e il coordinamento tra le politiche portate avanti;

- il passaggio da un approccio per progetti (guidati dall’offerta, condotti da esperti, a breve termine) a strategie e programmi (guidati dalla domanda, di carattere processuale e a medio-lungo termine);
- un approccio per piccoli passi, di apprendimento e costruzione di fiducia, mirato al rafforzamento delle capacità delle istituzioni e degli attori della società civile;
- un approccio territoriale per uno sviluppo endogeno aperto e sostenibile, che valorizzi le vocazioni e identità dinamiche;
- la continuità nel tempo della relazione;
- la sperimentazione e applicazione di iniziative innovative da mettere in rete e confrontare in un processo di apprendimento condiviso;
- l’inserimento in un quadro di *governance* multi-livello delle relazioni.

Questo ideal-tipo, in quanto tale, rappresenta un riferimento verso il qual far tendere la cooperazione decentrata che attualmente configura diverse tipologie di rapporti. Il partenariato tra comunità rappresenta un punto di arrivo, la prospettiva di qualità della cooperazione verso cui procedere attraverso processi di confronto e apprendimento condivisi tra i diversi attori.

8. Con questo intendimento, a fronte dell’ideal-tipo è stata condotta una analisi delle pratiche di cooperazione decentrata<sup>3</sup> a cui hanno partecipato come protagoniste le Ong del progetto “*Nord-Sud: costruire insieme è possibile*”, che ha consentito di evidenziare i seguenti elementi di forza e di debolezza:

- **L’importanza del coinvolgimento politico-istituzionale delle autorità subnazionali** con programmazioni pluriennali e tavoli di confronto da realizzare tanto al “nord” quanto al “sud”, quali strumenti per la *governance* democratica a livello locale e dei rapporti tra territori. Tale coinvolgimento, però,

non è molto diffuso nei i diversi territori analizzati negli studi di caso.

- L’esigenza di **sostenere in maggiore misura la partecipazione dei soggetti del “sud” in termini di reciprocità** e protagonismo nello stimolare trasformazioni dei modelli di sviluppo del “nord”.
- **L’importanza del ruolo delle Ong** quali attori portatori di istanze politiche tanto del “nord” quanto del “sud” e con competenze nell’appoggiare la mobilitazione e il coordinamento tra i diversi soggetti del partenariato e soprattutto con i partner locali al “sud”. Un ruolo che tuttavia non si riscontra in tutte le pratiche, esistendoci **gradi diversi di capacità** tanto delle Ong quanto dei contesti e delle istituzioni territoriali di riferimento.
- Diversi partenariati adottano **un approccio sistemico con continuità nel tempo**, valorizzando le diverse competenze dei soggetti coinvolti. Si registrano alcuni **elementi di ritorno** sui territori italiani che sono da ampliare e da rafforzare. Gli scambi sono ancora soprattutto uni-direzionali.
- Un ottimo livello di eterogeneità, coinvolgimento e partecipazione dei diversi soggetti. Un **buon grado di sussidiarietà orizzontale**, salvo che nella capacità di comprendere aziende private.
- Viceversa si nota una certa **difficoltà a costruire schemi di governance multi-livello**, di sussidiarietà verticale, con particolare riferimento al rapporto con la Cooperazione italiana.
- Di grande rilevanza il contributo che i partenariati danno ai processi di **decentramento, democratizzazione e costruzione delle capacità** dei partner del “sud”. Tanto le autorità subnazionali quanto le Ong sono impegnate nel

rafforzamento dei partner e delle dinamiche di *governance* democratica a livello locale. La condivisione di metodologie partecipative, la formazione, l'accrescimento della consapevolezza su diritti e doveri, il sostegno ai processi di confronto democratico, la crescita dell'autonomia delle organizzazioni della società civile e della loro responsabilità, così come a chiedere conto alle istituzioni, sono tra le buone pratiche analizzate.

- Il grado di **appropriazione** dei progetti nei percorsi partenariati è risultato buono, con percorsi di apprendimento e condivisione, ma appare da migliorare in alcuni contesti e in termini di reciprocità.
- **Numerosi sono i risultati tangibili** raggiunti in diversi settori, grazie a diverse tipologie di attività progettuali che hanno saputo valorizzare competenze di eccellenza. **Le azioni sui territori italiani risultano invece da ampliare**, perché sovente troppo limitate.
- Infine, come già sottolineato, **i partenariati più innovativi** sono quelli che hanno saputo coinvolgere soggetti diversi con competenze di eccellenza.

Se si incrociano le variabili relative alla tipologia del partenariato e al grado di innovatività emerge abbastanza chiaramente come la partecipazione di una pluralità di soggetti ai processi decisionali e l'istituzione di meccanismi di dialogo sistematici abbiano favorito la concezione e la realizzazione di azioni più innovative rispetto a quelle tradizionali. Peraltro, i partenariati più strutturati e innovativi appaiono in contesti territoriali ricchi di opportunità e dinamici, mentre ciò risulta evidentemente più difficile in contesti ove gli attori sono minori e più deboli, e si confrontano con autonomie locali poco strutturate. Le Ong assumono di conseguenza ruoli diversi a seconda dei contesti e delle proprie capacità. Da notare infine come, sempre all'aumentare della

sistematicità dei partenariati, aumenti anche il grado di coinvolgimento istituzionale dei paesi con cui si coopera.

Gli elementi di cui sopra non pretendono di rappresentare le tante e diverse esperienze di cooperazione decentrata. Esiste una ricchezza di iniziative che rimane da investigare per capirne la portata, le ricchezze e i limiti, e per individuare modalità migliori di cooperazione. Ciò nonostante, l'esercizio realizzato è un primo apporto di conoscenza significativo per il suo contributo alla riflessione. È infatti la prima volta che un gruppo di Ong si è impegnato a condividere concetti, analisi e orientamenti sulla base di un reciproco confronto su esperienze concrete di cooperazione decentrata. A partire da questo esercizio, gli attori della cooperazione decentrata, e non solo, dovrebbero impegnarsi in un lavoro più approfondito e ad ampio spettro, per poter condividere percorsi di apprendimento indispensabili per migliorare la qualità della cooperazione verso la realizzazione di veri partenariati tra comunità.

9. Su queste basi, le Ong che hanno promosso il progetto "*Nord-Sud: costruire insieme è possibile*" **evidenziano l'importanza di far crescere il proprio ruolo e il riconoscimento quali:**

- **Attori politici** portatori di voci del sud e del nord interessate ad uno sviluppo più equo, democratico e sostenibile;
- **Attori sociali con forti storie relazionali radicate nei territori "qui e là"**. Storie che hanno fatto crescere rapporti, processi ed esperienze, così come **capacità e competenze**, che sono messe al servizio della cooperazione decentrata e quindi di tutti i cittadini. La ricchezza della cooperazione decentrata dipende dalla ricchezza di questi percorsi e dal loro intreccio con quelli di altri attori.

Il contributo della cooperazione decentrata alla *governance* democratica e allo sviluppo sostenibile locale **non può prescindere dalla valorizzazione degli attori sociali** in sinergia dialettica con le altre forze di trasformazione. La

definizione stessa di *governance* democratica per lo sviluppo locale comprende il ruolo dei diversi organismi della società civile. Per questo, i partenariati più completi sono di carattere partecipativo e comunitario.

**Le Ong e i diversi soggetti dei territori possono contribuire ad impostare** i partenariati tra comunità, **assumendo una funzione politica** di cittadinanza attiva nel partecipare alla discussione e nell'influenzare la presa di decisione pubblica, così come una funzione di **sensibilizzazione e mobilitazione del territorio e delle sue eccellenze**. Le Ong creano e sostengono i rapporti con i partner così come con organismi internazionali svolgendo un ruolo di *advocacy*. In generale, è possibile riconoscere alle Ong **capacità specifiche** che vanno dall'innescare le relazioni tra soggetti di territori diversi a quelle di accompagnare tali processi relazionali, fino alla capacità di mediare e di dare continuità nel tempo ai partenariati, grazie al proprio radicamento ed alla continuità della loro presenza nei paesi partner.

Tutto ciò con la consapevolezza che **la legittimità sia degli attori sociali che delle autorità locali** si guadagna sul campo soddisfacendo ai diritti e alle aspettative dei cittadini, e in particolare dei gruppi sociali più svantaggiati, secondo i principi di solidarietà ed equità.

10. Ciò significa **per le stesse Ong far fronte alla sfida** di sostenere nel tempo i percorsi attivati, patrimonializzare queste relazioni, esperienze e capacità, fare emergere e valorizzare risorse e competenze locali, mettersi in gioco positivamente con gli altri attori, dando maggiore spazio all'analisi, alla valutazione, alla riflessione e al dibattito, ponendosi al servizio, aperte al confronto interno ed esterno.

Un compito particolare, che è parte del capitale sociale delle Ong e che risulta da moltiplicare, è quello di **accrescere la**

**relazione di reciprocità con i partner del Sud e gli elementi di ritorno per i territori italiani**. I partner del Sud devono entrare in maggiore relazione con i nostri territori: accanto all'importante impegno nella educazione alla mondialità, vanno sperimentate nuove forme di reciprocità, in campo politico (ad esempio rispetto ai doveri di integrazione sociale dei migranti, di asilo per i rifugiati, e in generale di rispetto dei diritti umani), economico (responsabilità sociale dell'impresa, apertura al commercio equo e solidale), ambientale (servizi di pagamento ambientale), culturale e religioso.

11. **Le autorità locali sono chiamate ad accrescere il loro impegno politico nella cooperazione decentrata**, soprattutto nei territori ove questo non si è ancora concretizzato. Non si tratta tanto di aumentare le risorse per contributi a progetti, quanto di attivare percorsi di sussidiarietà per valorizzare le competenze dei territori e le loro relazioni transnazionali a favore dello sviluppo umano sostenibile. In questo senso, le capacità e le competenze delle Ong sono da valorizzare nell'ambito di percorsi di *governance* democratica, trasparenti, aperti al confronto e alla collaborazione con i diversi soggetti dei territori, e al dibattito sui fini della cooperazione e dei modelli di sviluppo.

Un compito particolare per le autorità locali, ma non solo, è quello di acquisire maggiore voce e capacità di interrelazione con la Cooperazione italiana e gli organismi nazionali e internazionali. **La sussidiarietà verticale** appare infatti come uno degli anelli più deboli dei partenariati di cooperazione decentrata. Sia le forme di cooperazione più semplici che quelle più complesse, sia i micro progetti che i partenariati tra comunità, rischiano di avere il fiato ben corto se non riescono a contribuire a modificare le politiche strutturali e i comportamenti degli agenti con più potere di trasformazione.

---

<sup>1</sup> Il concetto di comunità si intende in senso “leggero”, essendo consapevoli della crisi delle forme tradizionali di comunità e però della necessità di costruire società più coese.

<sup>2</sup> Il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1993 del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, è il documento che più di altri ha posto all’attenzione della comunità internazionale la questione della partecipazione nei processi di cambiamento, dedicando un capitolo specifico al tema del decentramento, dell’organizzazione della società civile e della democrazia. In particolare si legge: “The implications of placing people at the centre of political and economic change are thus profound. They challenge traditional concepts of security, old models of development, ideological debates on the role of the market and outmoded forms of international cooperation. They call for nothing less than a revolution in our thinking. This Report touches on only a few aspects of a profound human revolution that makes people's participation the central objective in all parts of life.”

<sup>3</sup> Si veda il documento di sintesi sui 14 studi di caso.



Ottobre 2008

Realizzato nel quadro del progetto “Nord-Sud: costruire insieme è possibile”