

LA “LOCALIZZAZIONE” DEGLI SDGS: CRITICITÀ, DRIVER DI CAMBIAMENTO E IMPATTI ISTITUZIONALI

Barbieri Dario¹

SOMMARIO

L’Agenda di Sviluppo 2030 richiama esplicitamente la comunità internazionale a trovare soluzioni integrate a livello locale, per sviluppare politiche coerenti, efficaci e basate sulla partnership tra gli attori pubblici e privati, locali e nazionali. Il dibattito è andato estendendosi a livello nazionale e locale, focalizzandosi sulla definizione di un quadro teorico, metodologico e operativo per l’implementazione degli obiettivi di sostenibilità (SDGs), tenendo in considerazione le differenze esistenti a livello istituzionale tra i diversi attori coinvolti. I processi di riforma istituzionale dovrebbero riflettere le sfide che gli SDGs pongono alle pubbliche amministrazioni. Il cosiddetto “*implementation challenge*” rappresenta una delle maggiori criticità che le istituzioni pubbliche devono affrontare. Il superamento delle criticità strategiche e operative delle amministrazioni pubbliche, e il loro collegamento dei loro sistemi programmatori con gli SDGs, sono contestualizzabili con i processi di riforma delle strutture intergovernative, il grado di estensione delle loro funzioni, il possesso di adeguate risorse, finanziarie ma anche umane e gestionali. In questo senso, la “localizzazione” degli SDGs rappresenta una dimensione critica e inestricabilmente correlata con i processi di riforma istituzionale del settore pubblico. Obiettivo di questo articolo è analizzare la relazione esistente tra la governance pubblica, i rapporti interistituzionali e l’implementazione degli SDGs a livello regionale/locale, al fine di definire un quadro teorico/metodologico di riferimento per la realtà italiana.

¹ Bep – Business e Persone, Via San Marco 46, 20121, Milano, e-mail: dario.barbieri@bepconsulenza.it

1. Introduzione

L'Agenda per lo Sviluppo Globale 2030 adottata nel settembre del 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite definisce sfide e obiettivi per i prossimi quindici anni delle pratiche per lo sviluppo sostenibile (UN, 2015). L'attuazione dell'agenda è guidata dai 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) e da 169 target. La definizione degli SDGs è partita nel 2013 attraverso un processo inclusivo e partecipativo nel quale tutti i rilevanti stakeholder sono stati coinvolti per discutere natura e operazionalizzazione dei nuovi obiettivi. Come implementare questi obiettivi è progressivamente diventata una priorità in particolare per quanto riguarda le modalità operative da seguire sul terreno e gli strumenti per valutarne efficacia e impatto sullo sviluppo nazionale e locale. In parallelo ha preso piede la necessità di definire le pratiche necessarie per supportare i governi sub-nazionali, e orientarne scelte e attività nello sviluppo delle loro politiche strategiche e i modi di erogazione dei servizi pubblici a livello locale.

Gli SDGs sono stati sviluppati prendendo come punto di partenza i Millennium Development Goals (MDGs), al fine di completare il percorso da essi attivato, arricchendoli di contributi e aspirando a raggiungere quegli obiettivi ancora in sospeso dal punto di vista dello sviluppo dei paesi. Gli SDGs adottano una prospettiva più estesa, e per questo sono direttamente applicabili a realtà che presentano livelli di sviluppo più avanzati rispetto a quelli considerati dagli MDGs. Inoltre, gli SDGs integrano al loro interno, come prospettiva indivisibile le dimensioni dello sviluppo sostenibile, ovvero quella economica, ambientale e sociale. Per fare ciò, gli SDGs presentano pertanto una applicabilità "universale" e vanno esplicitamente adattati alle capacità nazionali (e locali), ai diversi gradi di sviluppo e alle peculiarità istituzionali e sociali nelle quali vengono implementate le azioni per il loro raggiungimento. Per fare ciò, i target di sviluppo rappresentano uno strumento che ciascun governo deve sviluppare in modo proprio, decidendo i propri target e incorporandoli nei loro processi pianificatori, nelle loro politiche e strategie di sviluppo (UNDG 2015a). Attraverso l'Agenda 2030 si vuole rivitalizzare la cosiddetta partnership globale per lo sviluppo, attraverso una intensa partecipazione globale a supporto dell'implementazione degli obiettivi e target, mettendo insieme Governi, società civile e anche il settore privato. Questa ottica inclusiva aspira pertanto a includere partner "nuovi" per le politiche di sviluppo quali i parlamenti nazionali, le autorità regionali e locali, le organizzazioni non governative e le comunità locali,

L'approccio "integrato" è esplicitamente richiamato quale soluzione per superare il tradizionale approccio "a silos" attraverso il quale ha operato la politica per lo sviluppo nel passato, creando piattaforme orizzontali di politiche, di soluzioni integrate e di partnership, in tutti i livelli di governo pubblico: nazionale, sub-nazionale e locale (UNDG, 2015a). Il ruolo della comunità internazionale è soprattutto quello di fornire un quadro teorico e operativo a supporto degli sforzi degli attori nazionali e locali per l'implementazione delle strategie di sviluppo per raggiungere gli SDGs e definire appropriate politiche e strumenti di attuazione delle politiche pubbliche in coerenza con gli SDGs stessi. Ciò dipende, da un punto di vista pratico, primariamente dai contesti istituzionali ovvero dalla struttura formale dello Stato e dal livello di decentralizzazione delle politiche pubbliche nazionali (UNDP 2006). Questo approccio è in linea con il cosiddetto approccio MAPs (*Mainstreaming, Acceleration and Policy Support*) che si focalizza sulle coerenza delle politiche e sulla partecipazione multi-stakeholder, ponendo l'accento sulla trasversalità delle partnership, sul monitoraggio dei risultati e sulla accountability delle attività (UNDG, 2015b).

I processi di decentralizzazione e più in generale quelli di riforma istituzionale vanno, o meglio, dovrebbero andare, in parallelo con lo sviluppo di approcci compatibili con il raggiungimento degli SDGs: c'è infatti consenso nella comunità internazionale su quali siano gli obiettivi da raggiungere e sulle azioni da mettere in campo ma, come evidenziato da Smoke and Nixon (2016), esiste ancora un evidente "*implementation challenge*", ovvero una difficoltà nello sviluppare politiche adatte ai diversi contesti istituzionali per raggiungere questi obiettivi tenendo in conto le peculiarità locali. Ciascun paese è chiamato a definire processi di armonizzazione tra le politiche per il raggiungimento degli SDGs e le proprie riforme

delle strutture intergovernative, delle funzioni e risorse delegate a livello locale e, più in generale dell'equilibrio tra livello nazionale e locale. Infatti, è assodato che molti degli investimenti necessari a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono di competenza dei livelli sub-nazionali e la responsabilità per la definizione delle strategie e l'implementazione delle attività sono responsabilità delle autorità locali, anche quando queste non hanno le competenze e le risorse necessarie, scontando problemi a livello di qualità dei servizi pubblici essenziali e nella loro dotazione infrastrutturale, in particolare nei paesi in via di sviluppo. Ne consegue che le politiche di sviluppo sostenibile e di riduzione della povertà incontrano spesso un "collo di bottiglia" che ne rallenta la realizzazione e ne influenza negativamente l'efficacia. Se consideriamo la "localizzazione" degli SDGs un tema di elevata criticità per lo sviluppo, questi si interfaccia in modo sinergico con la necessità di attuare in parallelo le riforme istituzionali necessarie per rendere più adatti a politiche di successo gli equilibri intergovernativi. I governi sub-nazionali dovrebbero essere responsabilizzati nell'attuazione delle politiche che ricadono direttamente sui propri territori, in coerenza con le priorità nazionali, avendo a disposizione le risorse necessarie e il grado di autonomia adatto per metterle in pratica. Questo problema, evidente nei paesi in via di sviluppo, è spesso estremamente rilevante anche nei paesi occidentali, quali per esempio l'Italia. Questo processo dovrebbe essere di incentivo per i governi locali per sviluppare strategie integrate di sviluppo locale consistenti con la logica di implementazione degli SDGs, andando oltre una ottica di "funzionalità settoriale" tipica di molti processi di decentralizzazione (o deconcentrazione o devolution, dir si voglia).

La letteratura, sebbene in modo non unilaterale, evidenzia come una migliore governance locale ed efficaci politiche di decentralizzazione contribuiscono a una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici (es., Kubal, 2006). La ricerca scientifica sulla localizzazione dei servizi pubblici è stata però incapace di confermare in modo inequivocabile a quale grado, e sotto quali condizioni, una maggiore decentralizzazione porti a migliori risultati in termini di sviluppo (Smoke, 2001). Come verrà discusso in dettaglio a seguire, differenze storiche, culturali, sociali, di sviluppo economico sono fattori da considerare in modo attento quando si definiscono le politiche di sviluppo. Come riportato anche nell'obiettivo 11 sulle città e comunità sostenibili, la peculiarità locale è una variabile fondamentale. Sebbene gli attori nazionali siano gli attori principali per lo sviluppo di un paese, gli attori sub-nazionali sono chiamati a svolgere un ruolo di non secondaria importanza per i processi di localizzazione dello sviluppo. Ciò implica, per loro, di assumere un ruolo chiave nella formulazione ed esecuzione di programmi integrati di sviluppo sostenibile, coerentemente con le necessità specifiche dei loro stakeholder, inclusi i gruppi sociali tradizionalmente emarginati dalla vita pubblica, attraverso processi partecipativi di pianificazione e gestione a livello locale. I meccanismi di erogazione dei servizi pubblici dovrebbero, per essere di successo, definire strumenti di "customizzazione" delle politiche, in accordo con le caratteristiche multi-culturali e le differenze sociali ed economiche dei contesti istituzionali, in modo da non perpetuare l'errore di sviluppare politiche trasversali spesso uniformi che affrontano in modo simile iniquità sociali ed economiche differenti (Bangura, 2005).

2. Gli SDGs e la necessità di "localizzarli"

La localizzazione degli SDGs, come detto, va di pari passo con la riforma del contesto istituzionale pubblico e la promozione delle capacità degli attori locali coinvolti: una capacità insufficiente a tutti i livelli può infatti ostacolare l'uso efficace dei poteri delegati ai governi sub-nazionali. La sfida da affrontare è quella di progettare meccanismi di coordinamento appropriati per definire, far progredire, monitorare e adattare le riforme istituzionali e le azioni relative agli SDGs. I fattori politici e storici, i costi economici delle riforme, gli interessi burocratici e le dinamiche istituzionali, le condizioni e capacità locali delle amministrazioni influenzano il modo in cui i processi di cambiamento istituzionale possono svilupparsi e progredire. In molti contesti c'è bisogno di strutture nazionali più forti per migliorare le relazioni coordinate tra i livelli governativi e tra attori pubblici, privati, e del terzo settore. I governi sub-nazionali svolgono un ruolo chiave nelle politiche di sviluppo pubblico: la natura trasversale della localizzazione negli SDGs si poggia sulla necessità di sbloccare il potenziale del settore pubblico locale per impegnarsi nello sviluppo e

nella riduzione della povertà (DeLoG & the LPSI Secretariat - The Urban Institute, 2013). Gli SDGs rappresentano un'opportunità per rendere gli attori locali protagonisti e le riforme intergovernative efficaci. I governi sub-nazionali dovrebbero svolgere un ruolo guida non solo con riferimento alle funzioni delegate dal livello centrale, ma dovrebbero svolgere un ruolo più generale di motore di sviluppo per promuovere il benessere dei loro territori e il benessere dei loro stakeholder. Tale approccio richiede flessibilità per progettare piani, politiche e programmi adatti a soddisfare le esigenze locali.

Sebbene le strategie di sviluppo debbano essere guidate dai paesi e basate su un ampio consenso nazionale, diversi meccanismi, in cui non solo i funzionari del governo centrale ma il settore pubblico locale, le imprese, le organizzazioni non governative, le organizzazioni basate sulla comunità, il mondo accademico e gli individui possono contribuire allo sviluppo, dovrebbero essere esplorati (Boex, 2010). Mentre il settore pubblico locale in molti paesi è costituito da autorità elette del governo locale, i governi locali eletti non sono necessariamente le uniche organizzazioni sub-nazionali che potrebbero interagire con piani di sviluppo nazionali per rendere le strategie di riduzione della povertà focalizzate su specifici bisogni locali. Ad esempio, nei paesi in cui manca un governo eletto a livello locale o in paesi che, a livello locale, si basano sulla fornitura di servizi pubblici attraverso dipartimenti amministrativi locali decentrati, gli attori amministrativi locali possono essere protagonisti nella localizzazione degli SDGs. Come detto sopra, esiste un'evidente relazione tra le funzioni fornite dalle amministrazioni locali e i servizi pubblici richiesti per il conseguimento degli SDGs. Il ruolo chiave degli attori nazionali è riconosciuto, ma i governi sub-nazionali dovrebbero essere attori chiave nella formulazione e attuazione di piani integrati di sviluppo sostenibile nei loro territori, anche per la loro conoscenza dei bisogni espressi dai loro cittadini. I governi sub-nazionali possono dare un contributo significativo allo sviluppo, non solo soddisfacendo le esigenze locali, ma anche aiutando a sostenere gli obiettivi di sviluppo nazionali.

2.1 SDGs e MDGs: quale relazione?

Ricordando la necessità di superare l'approccio tradizionale del "silos funzionale", gli SDGs rappresentano un'opportunità per promuovere solide riforme amministrative e strategie di sviluppo coerenti. Se guardiamo alla recente esperienza con la campagna sugli MDGs (*Millennium Development Goals*), è evidente come siano stati fatti ulteriori progressi sugli MDGs da parte di paesi con una struttura più decentrata rispetto a quelli in cui le riforme di decentralizzazione erano in una fase meno matura (Veigel, 2012). Le lezioni apprese dall'esperienza evidenziano che affrontare le sfide e raggiungere gli obiettivi di sviluppo critici fissati dall'agenda 2030 dipenderebbe da una forte azione locale integrata in un quadro coordinato multilivello e multi-attore. A questo proposito, gli SDGs dovrebbero superare sfide critiche per la loro attuazione quali l'urgenza di informare e coinvolgere concretamente le parti interessate di rilevanza locale nel processo attraverso sistemi di articolazione efficaci e approcci dal basso verso l'alto, la diffusa mancanza di capacità - infrastrutture; umano e finanziario ecc. -, la mancanza di trasparenza e sistemi di responsabilità sulle politiche.

Alcune differenze tra gli SDGs e gli MDG sono evidenti anche se gli SDGs sono in gran parte basati sulle lezioni apprese dagli MDGs e rappresentano la loro continuazione finalizzata al raggiungimento degli obiettivi non ancora raggiunti. In effetti, gli SDGs sono più ambiziosi e più ampi degli MDGs, essendo basati su diversi indicatori. Tra gli altri, gli SDGs mirano non solo a diminuire la povertà e ridurre le disuguaglianze ma ampliano la prospettiva alle città e insediamenti umani, industrializzazione, energia, cambiamenti climatici, consumo e produzione sostenibili, pace e giustizia e, più in generale, sono di diretta applicazione anche per i paesi occidentali.

Come sottolinea Boex (2010), la localizzazione degli obiettivi di sviluppo connota un approccio articolato allo sviluppo, sfruttando i vantaggi comparativi del settore pubblico locale nel raggiungimento dei suoi obiettivi di sviluppo e riduzione della povertà. In questo senso, le giurisdizioni amministrative sub-nazionali possono svolgere un ruolo importante nella localizzazione degli SDGs come le organizzazioni comunitarie,

le ONG e il settore privato. Ne consegue la necessità di una nuova attenzione alla governance, intesa come fruttuosa interazione tra attori pubblici e privati, istituzioni finanziarie e società civile in generale, a tutti i livelli.

Il concetto di "localizzazione" ha implicazioni per la selezione di obiettivi e traguardi. Nell'attuazione degli MDGs le agenzie governative nazionali erano le principali responsabili delle attività e degli obiettivi. Anche se la localizzazione degli MDGs non era una priorità all'inizio della campagna, è apparso gradualmente chiaro che era necessaria una guida generale su come preparare le strategie di sviluppo locale basate sugli MDGs. Tuttavia, il progresso degli obiettivi degli SDGs è solitamente monitorato da agenzie centrali per la riduzione della povertà. Anche nei paesi in cui ai governi locali viene assegnata la responsabilità di fornire servizi pubblici essenziali che siano allineati con gli SDGs (come istruzione, servizi sanitari, accesso all'acqua e miglioramento dell'agricoltura), la strategia di riduzione della povertà spesso non assegna ai governi locali un ruolo centrale nella loro attuazione. I programmi di cooperazione internazionale hanno ampiamente sostenuto gli sforzi di sviluppo delle capacità delle amministrazioni locali, e in effetti possono favorire la loro capacità di gestire le loro risorse finanziarie e le modalità di fornitura dei servizi pubblici. Al fine di rendere i governi locali efficaci nel loro sostegno all'attuazione degli SDGs, le amministrazioni locali dovrebbero essere poste in grado di fornire una risposta soddisfacente alle esigenze espresse dai loro cittadini per gestire complesse strategie di sviluppo, interconnesse le une con le altre, sfruttando le sinergie generate dalla campagna per gli SDGs.

3. Contesto teorico di riferimento

Le politiche delle riforme amministrative possono essere analizzate su tre livelli (Barbieri, 2006). L'analisi a livello macro implica che le caratteristiche dell'ambiente possano influenzare i cambiamenti strutturali in quanto questi ultimi dipendono da fattori contestuali e guidati da una selezione competitiva efficiente (Olsen, 1992; UNDP, 2006). Pertanto, i cambiamenti strutturali possono derivare da fattori quali prestazioni strumentali, competizione economica e sviluppo tecnologico. In questa logica, le istituzioni inefficienti scompaiono perdendo supporto e legittimità. Lo studio degli effetti a livello micro si basa sul presupposto che le strutture siano scelte dai decisori delle organizzazioni; quindi, il cambiamento è guidato dall'intenzione umana, dal design intenzionale e dall'espressione del potere decisionale. Seguendo l'ipotesi di Child (1972), la scelta strategica del cambiamento delle strutture istituzionali implica la creazione e la modifica di assetti strutturali e la scelta di standard di prestazione appropriati e di ambienti alternativi. Le strutture istituzionali possono essere create o modificate per ridurre i costi di transazione o come conseguenza dell'espressione dell'autorità politica (Olsen, 1992). Il meso-livello si concentra sulla robustezza istituzionale, definita come l'impermeabilità delle istituzioni politiche e amministrative alle trasformazioni ambientali e alla riorganizzazione. Infatti, molti studiosi (Kaufman, 1976; Kimberly, Miles et al., 1980; Romanov, 1981) considerano, da diversi punti di vista, le istituzioni come "auto-organizzazioni".

L'influenza culturale dal "paradigma egemonico" di un'amministrazione (livello meso) dovrebbe mediare i cambiamenti generati dalle relazioni tra gli attori. Aspetti del quadro istituzionale nazionale, come i rapporti gerarchici tra soggetti pubblici e il quadro giuridico, possono attenuare gli effetti dei fattori esterni sui rapporti interistituzionali (Capano 2003; Leyland e Donati, 2001). La legislazione e le strutture di incentivi definiscono opportunità e vincoli per la cooperazione e rendono alcune disposizioni istituzionali più attraenti di altre (UNDP 2006). Un effetto moderatore potrebbe anche derivare dalle azioni dei decisori politici che mirano a contrastare uno sviluppo particolare (micro fattori).

Questi tre fattori intervenienti possono influenzare i fenomeni delle dinamiche istituzionali e influenzare i cambiamenti istituzionali (e la teoria del cambiamento utilizzata per interpretarli): i fattori storici e le dinamiche politiche nazionali e intergovernative influenzano pesantemente la forma e la forza delle strutture e dei poteri del governo sub-nazionale e il tentativo di riformarli. Le dinamiche burocratiche nazionali possono anche modellare la progettazione e l'implementazione dei cambiamenti dei sistemi intergovernativi.

Se guardiamo al livello politico, notiamo che i politici a livello locale sono al centro di due quasi mercati: contratti politici (con gli elettori) e cicli politici (ad esempio per quanto riguarda la pianificazione strategica e la relazione con gli stakeholder locali) (Faguet, 2005). Un contratto è con i singoli elettori, l'altro con gli stakeholder che operano nello spazio territoriale interessato dalle scelte politiche. C'è un'interazione sociale con la società civile concepita come collettività o insieme di collettività (considerando questa relazione come un effetto della dinamica istituzionale). La combinazione di questi fattori influenza il livello politico. I fattori da considerare quando si analizzano le politiche di sviluppo locale sono anche l'impegno civico nell'elaborazione delle politiche, la concorrenza e l'apertura nella politica locale, la competitività e la mancanza di monopoli dell'economia locale. Questi, interagendo, possono spiegare i risultati delle politiche locali.

3.1 La teoria del cambiamento e le dinamiche istituzionali

Anderson (2005) definisce la teoria del cambiamento (TOC) come uno strumento per lo sviluppo di soluzioni a problemi sociali complessi. A tale riguardo si possono individuare tre pilastri dello sviluppo equitativo: creazione di occupazione produttiva per generare reddito al fine di ridurre la povertà, progettazione di politiche sociali e fornitura di servizi pubblici per tutti, capacità della burocrazia statale e volontà politica di attuare misure redistributive. La TOC definisce le modalità del cambiamento e identifica *step* intermedi di monitoraggio e le relative azioni. Quattro livelli di azione, insieme, sono necessari per un efficace cambiamento: applicazione normativa, salvaguardia dei diritti, riduzione delle disuguaglianze sociali, sviluppo delle capacità amministrative.

Un efficace allineamento del livello politico con la leadership amministrativa e l'internalizzazione della necessità del cambiamento da parte dei dipendenti pubblici dovrebbero essere presenti anche a livello locale per rendere efficaci le politiche di sviluppo. La previsione / pianificazione a lungo termine è un pilastro del cambiamento. L'interfaccia tra la leadership politica e amministrativa è fondamentale per lo sviluppo di politiche di sviluppo di successo. Esso è strettamente legato ai processi per promuovere la motivazione dei funzionari pubblici e rappresenta un fattore chiave per progettare i programmi di gestione delle risorse umane e altri aspetti chiave del funzionamento efficace del servizio pubblico. Pianificazione a lungo termine e capacità di rispondere strategicamente al di là degli interessi immediati e degli incentivi al ciclo elettorale sono fattori da considerare quando si utilizza una teoria del cambiamento per interpretare le strategie di riforma intergovernativa.

Un altro fattore di cambiamento strutturale da considerare è la motivazione dei burocrati pubblici: può essere incoraggiata da incentivi monetari e non monetari. I primi si riferiscono a retribuzioni migliori e retribuzioni basate sulla performance; il secondo alle competenze, la gestione della carriera e così via. Molti studiosi hanno dimostrato che in alcuni casi il secondo tipo di incentivi può essere ancora più rilevante del primo (Wise, 2002). Le motivazioni del personale pubblico sono solitamente più legate a valori come stabilità e sicurezza del contratto di lavoro rispetto a quelle private. Questo è uno dei motivi per cui le moderne tecniche di gestione delle prestazioni non sono molto diffuse nel settore pubblico, anche nei paesi occidentali e la loro diffusione nei paesi in via di sviluppo può essere difficile, anche per ragioni culturali. Strumenti di gestione del personale di tipo privatistico possono supportare la modernizzazione del settore pubblico, ma dovrebbero essere attentamente progettati tenendo conto delle differenze tra settore pubblico e privato. Una ricerca di Le Grand (2010) mostra che molti tentativi di riforma del settore pubblico sono falliti a causa della scarsa conoscenza delle motivazioni dei dipendenti. L'attuazione delle politiche è responsabilità dei dirigenti: i politici dovrebbero valutare correttamente le motivazioni dei dirigenti per progettare politiche efficaci e raggiungere risultati apprezzabili. Per coinvolgere i manager nel cambiamento organizzativo, la motivazione e la valutazione del clima organizzativo sono fondamentali. Le scarse prestazioni della pubblica amministrazione possono essere dovute al divario tra le motivazioni dei dipendenti e i sistemi di incentivi impiegati. Tutti questi fattori devono essere considerati quando sono in atto strategie di localizzazione, per

rendere le politiche di devolution / deconcentration funzionanti sul campo, al di fuori di una loro implementazione puramente formale.

Nei paesi emergenti, l'ambiente è spesso altamente incerto e turbolento e la fiducia diventa quindi il fattore dominante. Il compito principale di un manager del settore pubblico è quello di affrontare la continua incertezza ambientale e l'ambiguità politica. L'incertezza ambientale nel settore pubblico deriva solitamente da un ambiente turbolento in cui i cambiamenti rapidi e imprevedibili nelle agende politiche possono verificarsi con regolarità. L'ambiguità politica nel settore pubblico si sviluppa perché i progetti hanno vasti ambiti in cui i bisogni di gruppi pubblici diversi devono essere soddisfatti; per i gestori pubblici spesso è politicamente indesiderabile stabilire una chiara classifica degli obiettivi. Spesso è presente infatti un certo grado di opacità nella politica. L'ambiente pubblico è per sua natura turbolento: ne deriva che in caso di shock esogeni esterni, gli obiettivi pianificati in anticipo non possano essere facilmente raggiunti dall'amministrazione. Il consenso politico potrebbe esserne in questo caso influenzato. Di conseguenza, l'esplicitazione di una strategia formale ambiziosa non è sempre politicamente conveniente. Da un punto di vista manageriale, le amministrazioni pubbliche dovrebbero utilizzare un mix di strategie deliberate ed emergenti, senza una chiara "gerarchia" tra di esse. Ne consegue un potenziale danno per la gestione efficiente della macchina amministrativa pubblica e una cattiva prestazione che potrebbe influenzare la soddisfazione delle esigenze di cittadinanza, soprattutto a livello locale, dove gli shock esterni sono più frequenti e l'instabilità finanziaria e di governance sono più probabili. Per questo motivo, anche se le pubbliche amministrazioni spesso progettano una strategia deliberata per ragioni burocratiche formali, per evitare conseguenze negative dovrebbero in ogni caso stabilire priorità, strumenti di gestione e fonti finanziarie, spesso negoziandole adeguatamente a livello centrale. Questo processo dovrebbe essere accompagnato da un approccio "razionale" che mira a definire una strategia intenzionale che guida la strategia emergente come uno strumento adattivo per affrontare l'ambiente dinamico in cui sono incorporate le organizzazioni pubbliche e per condurre in modo efficiente i processi decisionali per la definizione delle politiche e l'erogazione dei servizi (Longo e Barbieri, 2011), in conformità con le priorità e le azioni nazionali (e internazionali). L'esistenza di un divario tra strategia emergente e deliberata è abbastanza comune nel settore pubblico: i gestori pubblici spesso considerano molto conveniente non chiarire le priorità strategiche dell'amministrazione al fine di evitare, in caso di cattive prestazioni, la perdita del sostegno della cittadinanza (Smith and Grinker, 2003). La strategia intenzionale rappresenta l'attuazione di scelte strategiche, non formalmente comunicate in anticipo. Quando la strategia emergente e intenzionale coincide, ciò significa che gli amministratori hanno adottato una strategia razionale per mantenere un grado di "opacità" sulle loro scelte strategiche. Quando questa coerenza tra i due tipi di strategie non esiste, si presume che gli amministratori possiedano scarse competenze manageriali che potrebbero influire sul rapporto con gli stakeholder dell'amministrazione e l'ambiente istituzionale esterno. È più difficile identificare e misurare la creazione di valore pubblico (l'obiettivo generale dell'attore pubblico) (Moore, 1995); inoltre, il processo di pianificazione strategica è il risultato di complesse procedure che coinvolgono dirigenti pubblici, politici e parti interessate locali (Joyce, 2000); in terzo luogo, le scelte strategiche dovrebbero soddisfare esigenze diverse e spesso eterogenee. Il divario di pensiero tra livello politico e amministrativo è spesso elevato. Ciò offre uno spazio di manovra ai manager per progettare il piano di lavoro pubblico in linea con le priorità politiche (di sviluppo).

L'altro fattore da considerare è il ruolo svolto dai leader politici: le dinamiche politiche guidano i processi di riforma. Esiste una relazione diretta tra il livello politico e quello amministrativo. Senza un adeguato impegno politico e una leadership efficace, è molto spesso impossibile promuovere politiche di sviluppo e riforme del settore pubblico volte a migliorare le condizioni dei cittadini. Le burocrazie amministrative in molti casi operano come filtro delle decisioni politiche e svolgono un ruolo chiave nell'attuazione delle scelte politiche. Senza un settore pubblico nazionale e locale moderno e ben funzionante, la leadership politica non può davvero avere un impatto sulla società. Per quanto riguarda la leadership, se analizziamo le prestazioni dell'erogazione del servizio pubblico dovremmo partire dal presupposto che l'organizzazione della

erogazione di servizi in un contesto municipale non è solo un problema tecnico ma anche una questione politica. L'impegno politico dei burocrati e dei politici, il modo in cui interagiscono e implementano la loro leadership nella pianificazione, progettazione e realizzazione delle politiche, svolgono un ruolo cruciale nella riduzione delle disuguaglianze a livello locale. La leadership amministrativa e politica locale può aiutare a spiegare le eterogeneità negli indicatori di sviluppo all'interno di un paese perché riflettono l'efficienza e la pervasività delle politiche attuate localmente.

La definizione dei risultati attesi è fattore predominante. Non è utile soltanto quale risultato si vuole ottenere, ma il modo in cui i risultati possono essere ottenuti (e misurati) senza effetti negativi, e gli effetti del "risultato" raggiunto. Vi è un crescente riconoscimento delle complessità, delle ambiguità e delle incertezze del settore pubblico, che implicano un cambiamento politico e sociale complesso in contesti nazionali dinamici. La teoria del cambiamento è vista come un approccio per aiutare le persone ad affrontare positivamente le sfide della complessità (Valters, 2014). Un approccio di TOC può condurre un'organizzazione verso una programmazione più sistematica, anche se una teoria appropriata supportata da forti evidenze scientifiche non è univocamente accettata. Ciò sottolinea l'importanza di comprendere le teorie del cambiamento come un approccio piuttosto che semplicemente come un documento statico basato sull'evidenza che guida l'azione dei vari stakeholder, senza un adeguato pensiero critico (Valters, 2014).

La teoria del cambiamento può supportare tutti gli attori coinvolti nell'affrontare le sfide della complessità e utilizzare le "evidenze sui risultati" dei programmi come strumento per affinare la pianificazione della strategia di sviluppo in futuro. Dati appropriati sono fondamentali per la programmazione di base nella comprensione delle complesse realtà socio-politiche nazionali e locali, oltre a dimostrare gli effetti di tali programmi. La localizzazione delle strategie di sviluppo dovrebbe porre al centro del pensiero critico la domanda su come il contesto istituzionale e ambientale influisce (e viene influenzato) dalle politiche locali (e nazionali), impiegando un approccio iterativo. Riassumendo, le teorie del cambiamento dovrebbero essere considerate un approccio, un modo di lavorare, piuttosto che semplicemente un "documento di prova" statico che viene dato a vari stakeholder (Valters, 2014).

3. 2. *La teoria dei network e la Multi-Level Governance*

Molti quadri teorici di governance sono stati impiegati per comprendere i processi di cambiamento istituzionale e, più specificamente, di decentramento e devoluzione dei poteri. Le parole chiave quali *network management*, strumenti soft di governance, gerarchia e mercato, trasformazione delle politiche esecutive e così via, sono dibattuti da molti anni. I network, per essere efficaci, hanno bisogno che i partecipanti condividano un background comune e siano in grado di gestire l'innovazione o affrontare nuovi problemi derivanti da un ambiente turbolento, essendo necessario che un'organizzazione faccia parte di un sistema a "livello comunitario" (Powell, Koput e Smith-Doerr, 1996). Per gestire questo tipo di network, il concetto di "vantaggio collaborativo" dovrebbe essere introdotto nell'analisi per studiare le interrelazioni e le relazioni di interdipendenza tra gli attori coinvolti, sia all'interno del contesto istituzionale locale che tra livelli di potere territorialmente differenziati (centrale vs. locale o a livello orizzontale). I concetti di cooperazione e partenariato, in una prospettiva di network, dovrebbero essere presi in considerazione. La cooperazione e il coordinamento richiedono relazioni basate sulla fiducia (Siverbo, 2004). La cooperazione in rete è stata vista come un quadro per migliorare le prestazioni pubbliche (Robins et al., 2011). Gli accordi relazionali sono per definizione incompleti poiché gli obiettivi sono costantemente rinegoziati durante la relazione di cooperazione e sono solide risposte alla volatilità e al cambiamento dell'agenda politica (Longo e Barbieri, 2013). Gli accordi relazionali rendono ancora più complessa la gestione delle politiche di sviluppo locale, perché implicano la gestione delle relazioni, la comunicazione, la frequente rinegoziazione degli obiettivi, la gestione su un piano di informalità piuttosto instabile.

Le capacità organizzative inadeguate, la mancanza di chiarezza sui ruoli e le relazioni reciproche dei diversi attori e gli insufficienti mezzi di coordinamento tra di loro sono però spesso evidenti. Il networking può essere un metodo di gestione per incorporare le complesse relazioni orizzontali e verticali necessarie per implementare efficacemente programmi intergovernativi. Le reti inter-organizzative sviluppate attorno a un'agenzia / organizzazione responsabile del coordinamento possono produrre risultati migliori. Ad esempio, evidenziando le caratteristiche strutturali delle reti di sviluppo economico locale, è stato sostenuto (Agranoff e McGuire, 1998 e 2001) che la densità delle reti nei dipartimenti di sviluppo economico locale è positivamente correlata all'adozione della politica di sviluppo economico.

Come riportato in Berry et. al (2004), il networking è stato prima identificato e valutato per la gestione delle politiche e la governance nello sviluppo rurale e nei Consigli regionali (Gage 1984); in seguito, gli studiosi di politiche intergovernative hanno studiato il networking come un metodo di gestione per incorporare relazioni orizzontali e verticali necessarie a implementare efficacemente programmi intergovernativi (Gage e Mandell 1990, Agranoff 1986). Alla fine degli anni '80, gli accademici si concentrarono sulla gestione delle relazioni intergovernative (Agranoff 1986), prendendo in considerazione il successo dell'implementazione della politica federale (Peterson et al., 1986) e definendo tipologie e caratteristiche delle reti (Gage e Mandell 1990). A metà degli anni '90, la ricerca sui network era diventata molto importante negli studi della pubblica amministrazione. Il focus degli studi, specialmente negli Stati Uniti, è passato a coprire l'importanza delle reti nella gestione dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici (Agranoff e McGuire 1998, O'Toole 1997, Provan e Milward 2001). Questo dibattito è cresciuto parallelamente anche in Europa (Kickert, Klijn e Koppenjan, 1997; Mayntz, 1993; Marsh e Rhodes, 1992).

Un sistema completo ed efficace di relazioni intergovernative fornisce l'ambiente politico, amministrativo e fiscale in cui operano i governi locali. Tra queste tre dimensioni è richiesto equilibrio e coordinamento affinché i benefici della decentralizzazione diventino reali. Esiste la necessità di un quadro di riferimento adeguato che consenta al settore pubblico locale di funzionare efficacemente nel sostenere il raggiungimento degli SDGs. La Multi Level Governance caratterizza il rapporto tra attori pubblici situati a diversi livelli amministrativi, che viene definito "relazioni intergovernative": essa fa riferimento alla condivisione esplicita o implicita di autorità, responsabilità, sviluppo e attuazione delle politiche a diversi livelli amministrativi e territoriali. Reti pubbliche / private di vario tipo si sono moltiplicate ad ogni livello: la decentralizzazione ha reso i governi locali e regionali più influenti nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, aumentando così le loro possibilità di migliorare la competitività dell'economia locale. Questo cambiamento da un sistema centralizzato e "verticale" ha reso la governance più complessa coinvolgendo una più ampia gamma di parti interessate a diversi livelli. La dimensione "verticale" si riferisce ai collegamenti tra livelli di governo superiori e inferiori, compresi i loro aspetti istituzionali, finanziari e informativi. La creazione di capacità a livello locale e gli incentivi per l'efficacia dei livelli di governo sub-nazionali. sono questioni cruciali per migliorare la qualità e la coerenza delle politiche pubbliche. La dimensione "orizzontale" si riferisce ad accordi di cooperazione tra Regioni o tra Comuni e altri stakeholder locali. Se la complessità della governance aumenta, le relazioni di networking non possono essere gestite solo attraverso strumenti gerarchici / formali. D'altra parte, le relazioni informali / volontarie / di fiducia non sono sempre efficienti. La Multi Level Governance dipende da un processo di negoziazione continua (Marks, 1993). I tradizionali sistemi di controllo della responsabilità risultano quindi inadeguati. In realtà, l'autonomia implica non solo la libertà, ma anche l'auto-responsabilità degli attori coinvolti (Harlow and Rawlings, 2006).

La responsabilità, la trasparenza e la partecipazione dei cittadini sono considerati prerequisiti indispensabili del buon governo. Per essere responsabili, i politici, i dipendenti pubblici e i fornitori di servizi devono essere responsabili delle loro azioni; devono spiegare o giustificare ciò che fanno e perché lo fanno. Deve anche essere possibile sanzionare o premiare i decisori per le loro prestazioni. Guardando in modo specifico alle politiche di sviluppo, a livello globale, nazionale e locale, devono essere stabilite strutture e processi per garantire che la responsabilità sia "reciproca" tra i diversi livelli di governance territoriale e le diverse parti interessate chiamate a partecipare alle strategie di sviluppo pubblico locale. L'inclusione è supportata da.

processi di governance più aperti che assicurino che l'intera gamma di attori dello sviluppo siano adeguatamente consultati.

Il dibattito sull'agenda 2030 richiama il concetto di *accountability* (Acosta et al., 2013). L'Agenda 2030 incentiva a delineare chi è responsabile e per cosa, in modo che i progressi generali possano essere valutati in modo trasparente. Gli indicatori globali e nazionali degli obiettivi (definiti attraverso una consultazione ampia e inclusiva con le organizzazioni statistiche nazionali, la società civile e altri esperti) sono un elemento importante in questo senso. Affinché i responsabili dell'attuazione dell'agenda siano responsabili presso i "beneficiari", dovrebbero essere stabilite opportunità formali e meccanismi per il dialogo e l'impegno pubblico tra governo e cittadini e le informazioni dovrebbero essere rese disponibili in modo proattivo, trasparente, comparabile, accessibile e comprensibile. Sebbene gli SDGs non siano giuridicamente vincolanti, dovrebbero essere previsti incentivi per garantirne l'attuazione. La componente "follow-up e revisione" del quadro finale post-2015 deve fornire incentivi agli Stati per monitorare i risultati raggiunti e identificare processi e meccanismi concreti in grado di esaminare i progressi e le sfide e identificare la necessità di azioni correttive in caso di problemi.

Quali servizi i governi locali dovrebbero erogare è tema ancora molto dibattuto sia nel mondo accademico che nella comunità dei professionisti (Longo e Barbieri, 2013). Alcuni studi sottolineano che la privatizzazione dei servizi pubblici può migliorare la qualità dei servizi (Cooper, 2003, Savas, 2000). Le politiche di sviluppo sono però raramente "contrattualizzabili", e il coinvolgimento di organizzazioni private e non profit dovrebbe essere attentamente considerato, prendendo in considerazione il dibattito sulla "privatizzazione" del settore pubblico. Per comprendere il ruolo della pubblica amministrazione nel migliorare le condizioni di vita dei cittadini e guidare il processo di sviluppo necessario per raggiungere gli SDGs, deve essere studiato il complesso quadro di istituzioni, attori, regole, valori, principi, obiettivi, interessi, poteri in cui opera. La contrattualizzazione al settore privato è stata spesso presentata in passato come una panacea (World Bank 1991). L'organizzazione della pubblica amministrazione come una rete è stata a sua volta interpretata come una conseguenza logica della differenziazione funzionale della modernità (Mayntz, 1997), un riflesso del cambiamento delle relazioni di potere nella società (Kettl, 1996) e della riconquista dell'autorità politica da parte degli attori sociali (Andersen and Burns, 1996, 228). Questa ipotesi non è del tutto supportata da osservazioni empiriche. Le riforme imposte alle pubbliche amministrazioni di molti paesi sono state spesso giustificate da crisi (Olsen, 2005). Occorre però considerare questi fattori quando vengono proposte soluzioni statiche e semplicistiche per risolvere problemi complessi di riforma amministrativa. Un'adeguata teoria del cambiamento dovrebbe condurre a tentativi di riforma intergovernativa, promuovendo strategie aperte e iterative che coinvolgano le parti interessate che operano su un territorio specifico e promuovano la cooperazione, la partecipazione e l'inclusione sul campo.

4. Localizzazione dello sviluppo e governance pubblica

Molte strategie di sviluppo economico e riduzione della povertà sembrano aver trascurato il ruolo dei governi locali e quello del settore pubblico locale. Prove aneddotiche suggeriscono che nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, una parte considerevole dei finanziamenti aggiuntivi che sono diventati disponibili per i servizi pubblici a favore dei poveri (sia da fonti interne che internazionali) è rimasta bloccata a livello di governo centrale influenzando negativamente le prestazioni del servizio pubblico e i risultati dello sviluppo globale a livello locale. La creazione di posti di lavoro produttivi per generare reddito al fine di ridurre la povertà, la progettazione di politiche sociali e l'erogazione di servizi pubblici a tutti, la capacità della burocrazia statale e la volontà politica di attuare misure redistributive sono considerati i pilastri di politiche di sviluppo efficaci, non soltanto in contesti in via di sviluppo ma anche nei paesi occidentali. Raggiungere un più elevato livello di sviluppo attraverso la governance locale si basa sul presupposto che i funzionari eletti locali si trovino in una posizione migliore rispetto ai funzionari centrali per sfruttare e trasformare le risorse del settore pubblico in più efficaci servizi pubblici. I governi locali non possono però

raggiungere i risultati prefissati da soli: i governi di livello superiore, gli attori del settore privato e le comunità hanno necessariamente ruoli critici in questo.

Il decentramento / decentralizzazione dell'erogazione dei servizi pubblici in sé non può essere considerato un fattore isolato di efficienza (Westendorff, 2002). In alcuni casi, i paesi che hanno attuato processi di decentralizzazione hanno anche delegato l'autorità politica ai governi locali, ma non necessariamente abbastanza risorse finanziarie e gli strumenti amministrativi per gestire adeguatamente l'autorità loro delegata. In effetti, il decentramento / decentralizzazione può migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ma può contrastare le politiche "a favore dei poveri". Una misura per ridurre i rischi di effetti negativi sarebbe quella di migliorare i meccanismi di bilancio partecipativo e la valutazione delle esigenze locali. I processi di erogazione del servizio pubblico possono soffrire di cooptazione da parte dei gruppi più potenti e organizzati a livello locale e i cittadini più emarginati vengono spesso esclusi dai processi partecipativi. Ciò potrebbe comportare un'assegnazione inadeguata delle risorse decentrate e un cattivo orientamento delle politiche. Per questo motivo, una grande varietà di parti interessate dovrebbe essere coinvolta in metodi partecipativi di pianificazione e gestione a livello comunale.

Un'adeguata attenzione alla misurazione degli effetti delle politiche pubbliche sul livello di soddisfazione dei bisogni delle persone più emarginate e sulla disponibilità di risorse (e capacità) sufficienti alle autorità locali può anche avere un impatto positivo sui processi di decentramento e devoluzione che si verificano in molti paesi. Il dibattito sulla fornitura di servizi pubblici a livello locale si è diffuso in tutto il mondo negli ultimi decenni (Davis, 2007; West, 2005). Diversi driver culturali e politici spiegano questo processo. Da un lato c'è stata un'ondata di riforme verso l'agencificazione e la contrattualizzazione dell'erogazione dei servizi ad attori privati. Di fronte a questo, o forse complementare al processo di specializzazione, come visto sopra, le reti pubbliche e i programmi di adesione sono diventati popolari, essendo considerati la frammentazione delle politiche e dei servizi la strada verso l'inefficienza e l'inefficacia. Questi cambiamenti sono radicati nella retorica secondo cui i governi possono migliorare l'efficienza e la qualità dell'erogazione del servizio pubblico avvalendosi di agenzie pubbliche autonome e specializzate, esternalizzando la implementazione a un'altra organizzazione o mettendo in rete organizzazioni pubbliche complementari (Barlow e Röber, 1996; Ferris e Graddy, 1991; Hood, 1991; Kettl, 1993; Savas, 1987).

Sebbene possano essere avanzate forti argomentazioni sul fatto che il miglioramento della governance e del decentramento locali contribuiscano a servizi pubblici più efficienti e a una maggiore crescita economica, questa visione non è universalmente condivisa all'interno della comunità scientifica. Analogamente, la ricerca accademica sul ruolo del settore pubblico locale non è stata in grado di confermare fino a che punto (o a quali condizioni) un maggior grado di decentramento / decentralizzazione si traduca in migliori risultati di sviluppo. L'assenza di tali evidenze può essere in parte attribuita alla complessità della governance multilivello e dei sistemi di erogazione di servizi, nonché all'assenza dei dati necessari per misurare adeguatamente il contributo dei diversi livelli di governo ai risultati delle politiche. Molte strategie di sviluppo economico e riduzione della povertà sembrano aver trascurato il ruolo dei governi locali e il ruolo del settore pubblico locale in modo più ampio. In questo senso, il decentramento e la governance locale sono sempre più intesi come un sistema multilivello di governance ed erogazione di servizi, in cui la capacità dei governi locali o di altre entità del settore pubblico locale di contribuire alla implementazione più efficace di servizi pubblici è definita in misura considerevole dal contesto istituzionale intergovernativo in cui operano.

La sfida principale consiste nel considerare i modi per migliorare la capacità e il coordinamento tra i soggetti pubblici a diversi livelli di governo e per determinare in che modo i governi locali e altri soggetti interessati a livello locale siano in grado di aumentare l'efficienza, l'equità e la sostenibilità dei servizi e della spesa pubblica (Charbit, 2011). Alcuni studi suggeriscono che i paesi con livelli di decentramento / decentralizzazione più avanzato hanno compiuto maggiori progressi verso il raggiungimento degli MDG. Ad esempio, Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011) evidenziano che un decentramento fiscale più avanzato è generalmente associato a una disuguaglianza dei redditi più bassi e che i progressi verso gli obiettivi del

millennio sono più alti rispetto a quelli in cui le riforme di decentramento sono in fase meno matura (Veigel, 2012). Boex (2013) spiega che i paesi che spendono una quota maggiore delle loro risorse pubbliche a livello locale tendono a posizionarsi più in alto in termini di efficacia.

Per raggiungere gli SDGs, occorre assumere un approccio integrale che implica questioni trasversali, il ruolo di attori diversi, tra cui la società civile, la piena responsabilizzazione e partecipazione delle donne ai processi di sviluppo, la partecipazione sociale, in particolare dei gruppi sociali solitamente esclusi dai progressi dello sviluppo e un'implementazione progettuale flessibile basata sull'apprendimento reciproco. In un quadro di gestione basato sui risultati, gli aspetti gestionali delle politiche pubbliche rappresentano la chiave fondamentale per raggiungere gli obiettivi di sviluppo: ciò significa che dovrebbero essere impiegati in modo flessibile, dando priorità ai loro aspetti politici e sociali (Del Rio e Barbieri, 2010).

Il dibattito recente si concentra sulla necessità della localizzazione delle politiche di sviluppo e della loro relazione con i cambiamenti istituzionali e le strutture di governance. In questo senso, il concetto di partecipazione è diventato cruciale. La partecipazione richiede che le politiche pubbliche non siano imposte dall'alto ma che l'intera catena politica sia condivisa. La società civile e altre istituzioni e organizzazioni dovrebbero essere coinvolte nei processi decisionali relativi alla progettazione e all'attuazione delle politiche di sviluppo attraverso diversi meccanismi consultivi e partecipativi a livello locale. Per rendere più efficace la partecipazione delle parti interessate, vari strumenti sono possibili: corresponsabilità o coproduzione di servizi di base, protocolli di accordo, conferenze di servizi, accordi territoriali, contratti interistituzionali, reti di comuni, partenariato pubblico-privato. Le reti complesse di politiche coesistono e si complementano con le organizzazioni gerarchiche esistenti: esiste un'ampia rete di relazioni nel settore pubblico e il flusso di informazioni, in questo senso, è uno dei fattori più importanti per influenzare i processi di governance locale.

Molti degli investimenti per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile avranno luogo a livello sub-nazionale e saranno guidati dalle autorità locali. I processi di decentramento / decentralizzazione del settore pubblico vanno di pari passo con questo processo di localizzazione delle strategie di sviluppo. Il decentramento / decentralizzazione del settore pubblico è stato meno coerente e più recente nei paesi a basso e medio reddito. In effetti, molti paesi soffrono di sostanziali carenze nei servizi pubblici essenziali e nelle infrastrutture di base che influenzano direttamente lo sviluppo sostenibile e i processi di riduzione della povertà.

La riforma amministrativa è strutturata come mezzo per migliorare la governance e l'erogazione di funzioni pubbliche: a livello locale è urgente individuare meccanismi che garantiscano una coerenza dei processi di cambiamento con la reale attuazione delle rinnovate strutture organizzative e il loro ruolo. Ad esempio, esiste spesso uno squilibrio tra il livello di spesa appropriato e il reale livello delle entrate dei governi sub-nazionali, spesso dipendenti da significativi trasferimenti intergovernativi. L'assegnazione di funzioni al governo sub-nazionale rimane al centro del processo di decentramento / decentralizzazione. Si prevede che la finanza segua la funzione, ma vari elementi del sistema intergovernativo e del governo locale (amministrativo, fiscale, politico) devono lavorare insieme per essere efficaci. I macro elementi possono influire sulle riforme amministrative: i vari livelli amministrativi possono essere relativamente indipendenti o gerarchici, e nei paesi federali i governi statali possono avere un maggiore controllo sul potenziamento e sul comportamento dei governi locali rispetto al centro. Un altro tipo chiave di diversità è il grado di sviluppo istituzionale intergovernativo. Alcuni paesi hanno già governi sub-nazionali, funzionanti e l'attuale preoccupazione politica è migliorare le loro prestazioni. Altri stanno trasferendo sistemi locali (e il personale) gestiti centralmente ai nuovi governi locali eletti. In altri casi ancora, spesso paesi poveri e / o in situazioni postbelliche, vengono creati nuovi governi locali e sistemi e procedure correlati.

Come spiegato sopra, le differenze nei sistemi intergovernativi riflettono fattori storici e gli obiettivi attuali sono solitamente influenzati da scelte politiche. Una volta presa la decisione di riequilibrare le relazioni intergovernative, le politiche nazionali influenzano quali funzioni e risorse sono decentralizzate e a quale livello, il grado di vera autonomia a ciascun livello e i processi che consentono ai governi sub-nazionali, di

assumere nuovi ruoli (Charbit, 2011). I fattori storici e le dinamiche politiche nazionali e intergovernative influenzano pesantemente la forma e la forza delle strutture e dei poteri del governo sub-nazionale. Le dinamiche burocratiche nazionali modellano anche la progettazione e l'implementazione di sistemi intergovernativi. Se le politiche di sviluppo sono progettate in modo indipendente o in contraddizione con le politiche formali, la risultante incoerenza delle politiche può limitare lo sviluppo, l'operatività e i risultati del sistema di governo sub-nazionale. Anche politiche, sistemi e procedure nazionali ben progettati e coerenti corrono il rischio di essere solo tentativi formali di riforma se non supportati da misure di attuazione appropriate.

I governi sub-nazionali, spesso coesistono con le amministrazioni decentrate / decentralizzate; in molti casi è presente una subordinazione dell'amministrazione locale e la mancanza di chiarezza sulla responsabilità e sulla gestione delle relazioni funzionali è spesso una caratteristica dei sistemi recentemente riformati nei paesi in via di sviluppo. Le nuove capacità sul campo non sono sempre accompagnate da processi di capacitazione per rendere gli attori locali realmente autonomi quando assumono nuove funzioni. Raramente si presta attenzione al miglioramento della natura e della qualità delle relazioni interistituzionali tra i livelli governativi e gli attori sub-nazionali. La progettazione di riforme intergovernative riceve spesso molta più attenzione rispetto al compito di implementare efficacemente i servizi. Un approccio "evolutivo" di compromesso potrebbe implicare un trattamento asimmetrico sistematico in cui diversi governi locali si muovono a ritmi diversi verso l'assunzione di nuovi ruoli. Ciò implica un approccio incrementale, orientato ai problemi e iterativo alla riforma del settore pubblico.

Le variabili intervenienti possono effettivamente influenzare questa sfida di implementazione. Gli imperativi politici e i precedenti storici, gli interessi e le dinamiche burocratiche e le condizioni e le capacità locali sono tutti fattori che determinano il modo in cui i processi di decentramento / decentralizzazione emergono e procedono. Per rendere l'attuazione degli SDGs un fattore chiave di sviluppo e rendere la localizzazione una scelta politica concreta, parallelamente a un efficace effetto amministrativo di decentramento / decentralizzazione, ogni paese, con un forte coinvolgimento degli attori locali, dovrebbe determinare le proprie priorità SDGs, e lavorare per il loro raggiungimento. Dovrebbero essere istituiti quadri nazionali più solidi per migliorare i rapporti istituzionali tra i livelli governativi e con gli attori non governativi e rafforzare i governi sub-nazionali, con conseguente maggiore capacità di contribuire allo sviluppo sostenibile. In questo senso, le riforme sub-nazionali potrebbero essere collegate agli SDGs, che comprendono al loro interno le caratteristiche e gli obiettivi di un sistema intergovernativo efficace. Ciascun paese potrebbe così sviluppare un processo per collegare gli SDGs a una ridefinizione delle strutture, delle funzioni, delle risorse e delle relazioni intergovernative. Questo processo può anche assumere un ruolo guida nell'identificare strategie di riforma efficienti e guidare i processi di implementazione delle riforme.

La comunità internazionale di sviluppo ha dato un grande contributo ai paesi che perseguono il decentramento / decentralizzazione e la riforma della governance locale, ma dovrebbe essere superato un approccio di esportazione delle "buone pratiche" delle riforme, al fine di valutare la fattibilità e la sostenibilità delle riforme politiche e istituzionali in contesti diversi. Le riforme intergovernative possono aumentare la responsabilità e la fiducia nelle amministrazioni locali e migliorarne le prestazioni, ma squilibri di potere possono invalidarne i risultati. Negli ultimi decenni, c'è stata una proliferazione di meccanismi di responsabilità nel settore pubblico, come il bilancio partecipativo, le riunioni cittadine, i consigli di sorveglianza, i comitati degli utenti, gli uffici di denuncia, le pagelle dei cittadini e gli audit sociali. Ciò che conta è chi partecipa, come vengono applicate correttamente le procedure e come vengono utilizzati i risultati delle consultazioni: se la partecipazione è simbolica, non inclusiva e debolmente influente, non è completamente utile.

Sarebbe importante rendere i governi sub-nazionali "campioni" dello sviluppo locale in un senso più ampio, affidando ai governi sub-nazionali un mandato generale per provvedere allo sviluppo dei loro territori e al benessere dei loro costituenti. Per svolgere questo ruolo, i governi sub-nazionali, necessitano di risorse

sufficienti per svolgere le loro funzioni e devono ricevere incentivi per operare in modo trasparente e responsabile e diventare "agenti di cambiamento" sul campo. I deficit rispetto agli SDGs possono essere utilizzati come input chiave per supportare l'implementazione delle riforme necessarie. Esiste quindi un'opportunità di utilizzare gli SDGs per supportare l'identificazione di problemi e soluzioni localmente radicati, piuttosto che trasferire formalmente precetti normativi e best practice acriticamente "pronte all'uso".

5. Agenda SDGs e “*field approach*”

La localizzazione degli SDGs è una buona opportunità per rendere efficaci le riforme intergovernative, tenendo conto delle caratteristiche dell'evoluzione del settore pubblico nel suo specifico contesto istituzionale. Ciascun paese potrebbe sviluppare un processo per collegare gli SDGs a un rimodellamento delle strutture, delle funzioni, delle risorse e delle relazioni intergovernative. Questo processo può anche assumere un ruolo guida nell'identificare strategie di riforma e guidarne l'implementazione. Il ruolo chiave degli attori nazionali è importante, ma i governi sub-nazionali devono essere attori chiave nella formulazione e attuazione di piani integrati di sviluppo sostenibile. Le evidenze disponibili confermano che i governi sub-nazionali sono in grado di apportare contributi significativi allo sviluppo, non solo soddisfacendo le esigenze locali ma anche contribuendo a sostenere gli obiettivi nazionali. Se la localizzazione degli SDGs è critica, una questione fondamentale è come strutturare i sistemi intergovernativi. Sistemi e riforme appropriati per i governi nazionali o locali in un'economia più avanzata possono avere scarsa rilevanza per un paese in via di sviluppo. La teoria alla base del decentramento / delocalizzazione e le politiche per rafforzare i governi sub-nazionali mostrano diversi vantaggi. La riforma istituzionale è considerata un mezzo per migliorare la governance e i meccanismi per l'erogazione di funzioni pubbliche, rafforzando la responsabilità nei confronti dei cittadini, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà e la stabilità / credibilità del governo in ambienti turbolenti.

La pianificazione integrata è un approccio alla pianificazione che coinvolge l'intero sistema di governo locale e i suoi cittadini nella ricerca delle migliori soluzioni per ottenere sviluppo a lungo termine. Un piano di sviluppo integrato è un piano strategico per un'area che fornisce un quadro generale per lo sviluppo. Esso mira a coordinare il lavoro degli attori locali e di altri livelli di governo in un piano coerente per migliorare la qualità della vita di tutte le persone che vivono in una determinata area. Dovrebbe tenere conto delle condizioni e dei problemi esistenti e delle risorse disponibili per lo sviluppo. Le strategie di implementazione degli SDGs dovrebbero considerare lo sviluppo economico, ambientale e sociale per l'area nel suo complesso ed essere collegati a processi di pianificazione integrati. Occorre sviluppare un quadro complessivo per la corretta utilizzazione delle risorse locali, individuando quali infrastrutture e servizi debbano essere sviluppati e quali priorità di crescita debbano essere scelte in un processo di pianificazione che deve essere gestito in modo coordinato e ove possibile guidato da attori locali. La pianificazione integrata favorisce infatti un uso efficace delle risorse, aiuta il governo locale a concentrarsi sui bisogni più importanti delle comunità locali, tenendo conto delle risorse disponibili a livello locale, rende più facile trovare il modo più economico di fornire servizi, aiuta lo sviluppo di meccanismi di monitoraggio per assicurare che progetti e programmi siano implementati in modo efficiente, promuove il coordinamento tra governo locale, regionale e nazionale.

La pianificazione integrata a livello locale è in questo senso uno strumento utile per favorire la coerenza delle scelte degli attori pubblici con le priorità di sviluppo. L'integrazione nella fase di pianificazione è importante per attivare meccanismi di collaborazione che si rafforzano reciprocamente. I sistemi di pianificazione integrati potrebbero rafforzare l'inclusione dei SDGs nei processi di formulazione / implementazione delle politiche locali. L'obiettivo degli SDGs potrebbe essere adattato, e in molti casi già lo è, a specifiche impostazioni territoriali per essere integrato nei processi di pianificazione delle politiche di sviluppo (a livello locale).

L'armonizzazione delle politiche locali può essere ottenuta con vari strumenti: promuovere la fiducia tra gli attori locali, generare meccanismi di ricompensa per gli attori locali che attuano politiche di sviluppo, promuovere il coinvolgimento delle persone emarginate e di altri gruppi di interesse tradizionalmente esclusi

dalla vita politica (es. lavoratori ecc.) (Sheng, 2010). Adattare gli SDGs ai contesti nazionali (e locali) comporta un processo in più fasi in cui vengono formulate raccomandazioni per ridurre i divari di sviluppo e condurre strategie generali di riforma basate su analisi istituzionali e territoriali approfondite per progettare politiche di sviluppo coerenti e tradurre obiettivi locali in obiettivi nazionali.

Il ruolo delle organizzazioni internazionali, in tal senso, è fondamentale: esse possono fornire supporto di advocacy a governi e partner locali; supporto al monitoraggio e alla comunicazione a livello nazionale sugli SDGs; rafforzare la coerenza e incoraggiare l'apprendimento a livello di sistema e la condivisione della conoscenza su iniziative di mainstreaming; accelerazione e sostegno politico intraprese attraverso il sistema di sviluppo delle Nazioni Unite, a livello globale, regionale e nazionale; proporre strumenti di accelerazione politica; incoraggiare il lavoro comune sulle basi dello sviluppo sostenibile degli obiettivi globali, come la disuguaglianza, secondo il principio del "non lasciare nessuno indietro" (UNDP, 2015).

Utilizzando i principi delle teorie del cambiamento sopra descritte è possibile progettare quadri interpretativi appropriati, riformulando la relazione tra erogatori dei servizi e beneficiari. La necessità di fornire "prove" sull'efficacia delle strategie di sviluppo dovrebbe focalizzarsi non solo sul raggiungimento degli obiettivi a breve termine, ma anche prendere in considerazione il contesto istituzionale in cui sono messe in atto le strategie e le variabili intervenienti che caratterizzano i percorsi di sviluppo dei diversi territori (locali). La comunità internazionale sostiene la formulazione di accordi e programmi per migliorare le capacità del governo regionale e locale nello sviluppo territoriale integrato. La localizzazione degli SDGs dovrebbe aiutare a progettare un quadro di supporto per lo sviluppo delle capacità locali più flessibile, orientato alla domanda e coordinato. Gli stakeholder, compresi i rappresentanti dei gruppi più emarginati, dovrebbero essere chiamate a partecipare e dovrebbero essere enfatizzati i programmi di responsabilità sociale guidati da componenti espressioni della società civile. I governi dovrebbero coinvolgere i cittadini nella traduzione degli SDGs in obiettivi sub-nazionali specifici. I governi nazionali e locali dovrebbero creare spazi istituzionalizzati per la partecipazione dei cittadini. A livello nazionale e globale, le università e gli istituti di ricerca dovrebbero concentrarsi sulla generazione di conoscenze per supportare l'opportunità di localizzare lo sviluppo e monitorare l'attuazione di strategie di sviluppo localizzate fornendo prove scientifiche dell'impatto di questo processo.

Raggiungere gli SDGs può incoraggiare diverse sfere del governo a collaborare per migliorare l'erogazione dei servizi, coinvolgendo i cittadini e mobilitandoli a partecipare allo sviluppo. Il raggiungimento degli SDGs può favorire anche il miglioramento delle relazioni di lavoro tra i diversi livelli di governo e la capacità amministrativa degli attori locali, al fine di acquisire una maggiore capacità di sviluppo sostenibile e promuovere l'apprendimento tra pari. Ne consegue che i cambiamenti nel ciclo della politica - analisi, formulazione, esecuzione e monitoraggio e processi di rendicontazione - sono necessari per promuovere un ambiente favorevole allo sviluppo locale: l'assunzione di responsabilità "locali" sulle politiche di sviluppo sostenibile deve essere rafforzata, promuovendo un approccio multilivello integrato e approcci multi-stakeholder per supportare programmi di trasformazione a livello locale. Tutti gli SDGs hanno obiettivi direttamente o indirettamente collegati al lavoro quotidiano dei governi locali e regionali: ne consegue che i governi locali non sono meri esecutori dell'agenda. Essi sono policy-maker, agenti di cambiamento e il livello di governo più adatto a collegare gli obiettivi globali con le comunità locali e possono contribuire in modo sostanziale allo sviluppo sostenibile locale e al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Se gli SDGs possono contribuire a rendere i cittadini attori attivi del cambiamento, i governi locali e regionali dovrebbero essere in grado di guidare questo cambiamento e creare le condizioni per fare delle loro comunità i principali partner di sviluppo e fare pressione sui governi nazionali per garantire la loro autonomia e il miglioramento delle loro capacità (World Vision International, 2015).

5. Il caso italiano: cenni

Nel quadro politico-istituzionale italiano, il concetto di localizzazione degli SDGs, nell'ambito della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, è di estrema rilevanza, alla luce dell'autonomia finanziaria

regionale stabilita dalla Costituzione, sebbene solo parzialmente posta in atto. Nonostante ciò, in Italia non sono molte le Regioni che abbiano già avviato un processo di revisione del proprio quadro programmatico in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Partendo dal concetto di obiettivo sostenibile come variabile di processo, ovvero obiettivo di programmazione che evidenzia il gap fra il livello di sviluppo cui è arrivata la Regione e il livello definito come target prefissato, un orientamento della programmazione che prenda gli SDGs come target di riferimento può aiutare le Regioni a valutare le azioni necessarie per raggiungere i propri obiettivi, secondo predefinite priorità strategiche e facilitando la partecipazione dei propri stakeholder territoriali. Inoltre, nel rapporto con lo Stato centrale, un piano strategico di sviluppo facilita la gestione del rapporto centro-periferia, rispetto a obiettivi e risorse, che parzialmente possono essere il risultato di un processo negoziale rispetto ai risultati attesi, stante il livello di autonomia costituzionalmente definito.

La Regione, come discusso in precedenza, per ottenere un efficace risultato di sostenibilità del proprio sistema regionale, deve innanzitutto porre le basi per sostenere la sostenibilità “istituzionale” della propria azione, che prevede, in un’ottica di sostenibilità, la partecipazione attiva degli enti del proprio territorio e un loro contributo alla territorializzazione degli SDGs. In questa ottica è fondamentale promuovere la cooperazione inter-istituzionale, vista la complessità dell’agire pubblico e la necessità di adottare una visione multi-livello, in cui le relazioni di networking sono altrettanto importanti rispetto a quelle gerarchiche. A fronte della sempre maggiore rilevanza di attori non pubblici e della elasticità (e semplificazione) richiesta dalle dinamiche di sistema per lo sviluppo locale, oltre che della complessità che gli SDGs aggiungono all’agire pubblico, le Regioni sono chiamate a guidare, quali hub dei sistemi di networking regionale, la territorializzazione dello sviluppo e la partecipazione degli stakeholder, oltre che il supporto allo sviluppo di appropriati sistemi di accountability e apertura alle istanze della cittadinanza.

Coerentemente con le indicazioni del tavolo inter-istituzionale Stato-Regioni, presidiato dal Ministero dell’Ambiente, le Regioni italiane sono chiamate a sviluppare proprie strategie regionali di sviluppo sostenibile. Un esempio da citare è quello della Regione Lombardia, nella quale il nuovo Piano Regionale di Sviluppo (PRS) pone la sostenibilità e l’adesione alla “Agenda 2030” tra le sue cinque priorità: organizzato sui 4 assi economico, sociale, istituzionale, territoriale, il PRS lombardo richiama la necessità di un metodo di monitoraggio delle politiche, in coerenza con gli SDGs. Per rendere realmente efficace lo sforzo programmatico della Regione per l’ottenimento di risultati in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, è però necessario un collegamento diretto tra le priorità programmatiche regionali (le missioni / i programmi) e gli SDGs stessi, consolidandone la relazione attraverso la predisposizione di target e indicatori “regionalizzati”.

Generalizzando, le Regioni sono chiamate a individuare, all’interno dei loro Piani Regionali di Sviluppo, le categorie di politiche più rilevanti, incluse nella loro strategia di sviluppo sostenibile, da articolare a loro volta in politiche specifiche per l’obiettivo sostenibile, in coerenza con il tradizionale schema programmatico. Questo sforzo di revisione dei sistemi programmatici dovrebbe essere il risultato di un’azione congiunta tra il livello nazionale e quello regionale, non soltanto per quanto riguarda l’utilizzo, tra le diverse Regioni, di sistemi programmatici coerenti, ma per permettere l’implementazione di azioni che siano omogenee tra i diversi livelli istituzionali e che siano potenzialmente replicabili come buone pratiche tra le varie Regioni. Questa strategia inclusiva, unitaria e partecipativa dovrebbe coinvolgere il settore privato, gli enti di ricerca, le ONG, i cittadini, oltre che il sistema pubblico nella sua totalità, partendo dagli Enti Locali.

Come evidenziato in precedenza, la territorializzazione degli SDGs rappresenta un processo che non si esaurisce con la semplice programmazione degli obiettivi o, per meglio dire, con la predisposizione di strumenti programmatici in linea con la strategia sostenibile (ovvero diversi o compatibili con quelli “tradizionali” delle Regioni). Questa attività abbraccia invece tutto l’agire pubblico, partendo dalla definizione di una strategia appropriata fino al monitoraggio continuo dei risultati e la definizione di quadri

di scenario attraverso i quali valutare l'impatto delle politiche regionali sullo sviluppo e l'opportunità di fare (o non fare) attraverso strumenti di analisi del rapporto costo-benefici che trascendano dalla pura valenza economica ma che adottino un respiro più ampio estendendosi alle variabili ambientali, sociali, istituzionali etc.

In questo senso, le dinamiche inter-istituzionali assumono una valenza cruciale. Le Regioni non operano *ceteris paribus* le dinamiche nazionali (e locali) e le azioni degli stakeholder operanti sul loro territorio. Semmai, esse svolgono un ruolo fondamentale quali attori di coordinamento delle relazioni gerarchiche e non, nel sistema integrato di governance che si sviluppa sul loro territorio. Per questo motivo, la definizione "territoriale" degli obiettivi di sostenibilità "regionale" non può esulare da quelli che sono gli obiettivi nazionali e le relative strategie. Al tempo stesso, il ruolo degli Enti Locali è importante. Come discusso in precedenza, gli Enti Locali rappresentano spesso gli attori meglio posizionati per rispondere in modo efficace alle richieste dei cittadini sebbene a volte carenti di autonomia decisionale e soprattutto delle capacità gestionali e finanziarie per erogare servizi soddisfacenti. In questa ottica, l'ente regionale non può esimersi dal coinvolgere gli attori del territorio nel proprio processo programmatico verso la sostenibilità, prevedendo, accanto a una strategia coerente di sviluppo, una serie di attività tese da un lato a far partecipare gli Enti Locali nella definizione della strategia e delle azioni correlate, e dall'altro a capacitare gli attori locali, prevedendo forme dirette (es. finanziarie) e indirette (es. informazione) di supporto.

L'equilibrio del sistema inter-istituzionale è quindi strettamente correlato al processo di territorializzazione degli SDGs e in quanto tale occorre conciliare le strategie di sviluppo sostenibile con una riflessione aperta alla discussione dell'attuale schema di rapporti esistenti tra livello amministrativo centrale, regionale e locale. Occorre sottolineare come, nell'ambito italiano, non sia semplice pensare che la definizione della strategia nazionale di sviluppo e di quelle regionali possa in modo diretto influenzare le dinamiche interistituzionali. Ciò nonostante, è possibile sfruttare questa opportunità per provare a sperimentare modelli collaborativi di azione su scala multi-livello, nei quali l'attore pubblico possa dialogare con quello privato (e del terzo settore) in modo fattivo, integrando a livello locale in modo sinergico le energie presenti. In questo senso le Regioni possono operare come cinghie di trasmissione tra il livello centrale e gli Enti Locali, supportando finanziariamente e operativamente gli attori del territorio coinvolgendoli nelle proprie dinamiche decisionali e soprattutto delegando loro le attività che essa stessa può stabilire attraverso la propria strategia di sviluppo sostenibile. Il confronto in atto tra Ministero dell'Ambiente e Regioni, in una prospettiva spesso di collaborazione interregionale, rappresenta un interessante campo di prova per lo sviluppo di strategie e piani di azione innovativi e integrati verso lo sviluppo sostenibile nei prossimi anni.

6. Conclusioni

Localizzare lo sviluppo, inteso come miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, e rendere più efficace l'impatto sull'attuazione degli SDGs, porta con sé alcuni concetti chiave, da tenere in considerazione nella definizione di un approccio di metodo che possa contestualizzare l'analisi degli assetti istituzionali con quella dei processi di riforma del pubblico, in una prospettiva di sviluppo di politiche adatte alle realtà locali e all'esigenza di fare propri gli SDGs nei diversi contesti istituzionali:

1. Collaborazione: i sistemi di Multi Level Governance hanno il vantaggio di promuovere la collaborazione di vari soggetti interessati (privati, pubblici, accademici, ecc.) e di aiutare la presa di decisioni partecipate e l'attuazione di azioni più coordinate ed efficaci. Devono essere sviluppati strumenti atti a far funzionare questo sistema in modo efficace: la complessità aumenta e le relazioni di networking non possono essere gestite solo con strumenti gerarchici / formali. D'altra parte, le relazioni informali / volontarie / di fiducia non sono sempre efficienti. L'equilibrio tra questi strumenti deve essere considerato.

2. Innovazione aperta: l'innovazione può essere generata dalla integrazione di diversi attori e la promozione dello sviluppo della collaborazione. Trasparenza, responsabilità e partecipazione sono fondamentali, soprattutto per aumentare la fiducia degli attori coinvolti e favorirne il coinvolgimento.

3. Apertura e responsabilità: la prevalenza di gruppi economici / etnici / politici che monopolizzano il processo decisionale pubblico dovrebbe essere superata e gli attori locali dovrebbero essere dotati delle competenze necessarie per combattere la cattiva condotta e l'inefficienza della burocrazia pubblica.

4. Inclusività: le variabili chiave per l'attuazione di processi di implementazione delle efficaci delle politiche pubbliche sono una rappresentazione equilibrata di diversi attori, che necessita una leadership forte ma aperta e inclusiva da parte dei governi locali e la continuità della partecipazione degli stakeholder. I rappresentanti del settore privato dovrebbero essere attivamente coinvolti e la loro performance monitorata dagli attori pubblici locali. Un fattore critico potrebbe essere il fatto che un ruolo prevalente dei governi locali potrebbe a volte essere condizionato dalla prevalenza di determinati settori della società civile e di pochi interlocutori privilegiati dell'amministrazione locale rispetto ad altri.

5. Ciclo di programmazione locale integrato: costituisce una solida metodologia per canalizzare - attraverso lo strumento dei gruppi di lavoro territoriali - un ampio e articolato processo di consultazione partecipativa dal basso verso l'alto che coinvolga una vasta e diversificata gamma di attori locali in rappresentanza delle istituzioni pubbliche, organizzazioni della società civile, partner per lo sviluppo.

6. Monitoraggio dei risultati e cambiamento costruttivo: la responsabilità dovrebbe essere "reciproca", tra decisori politici, attori responsabili per l'implementazione delle politiche e loro controllori ed "evidence-based", cioè basata su sistemi di rendicontazione e monitoraggio atti a responsabilizzare sui risultati tutti gli stakeholder coinvolti.

7. Partecipazione: è necessario creare un ambiente favorevole, trasparente e responsabile a livello locale, sostenere la collaborazione tra gli attori e raccogliere le informazioni generate dai cittadini sulla qualità del servizio erogato a livello sub-nazionale, creare piattaforme per il dialogo con i cittadini, avvicinare gli strumenti di monitoraggio delle responsabilità alle persone, rafforzando la partecipazione al processo politico.

8. Monitoraggio innovativo: utilizzo di moderni strumenti di monitoraggio basati sulla comunità (monitoraggio della spesa pubblica, pagelle dei cittadini, monitoraggio e tracciamento della spesa, schede dei punteggi comunitari, bilancio partecipativo e pianificazione etc.)

Trasformare le pratiche di buon governo in concreti risultati di sviluppo non è un compito facile. Localizzare lo sviluppo e rendere gli SDGs una opportunità "locale" è un approccio ampiamente accettato e il ruolo del governo locale e regionale è sempre più riconosciuto come predominante. Ma, come discusso in questo articolo, diverse variabili intervenienti possono influenzare l'efficacia della localizzazione degli SDGs e il loro impatto sulle condizioni sociali ed economiche dei territori.

La localizzazione degli SDGs è spesso accompagnata da riforme intergovernative: in questo senso, la campagna per l'attuazione degli SDGs offre un'incredibile opportunità di promuovere i processi di cambiamento istituzionale nei paesi in via di sviluppo. La comunità internazionale dovrebbe sostenere questi processi, non puntando solo su un approccio di trasferimento delle best practice ma facilitando i governi nazionali e locali a progettare meccanismi su misura applicabili alla loro particolare situazione.

L'eredità degli MDG deve essere salvaguardata: anche se la localizzazione non è sempre stata una priorità nel recente passato, il raggiungimento di questi obiettivi e il nuovo approccio di sviluppo definito dall'Agenda 2030 richiedono un maggiore sforzo di partecipazione e inclusione di tutte le parti interessate e sono una opportunità che le amministrazioni pubbliche, anche e forse soprattutto nei paesi occidentali, non dovrebbero farsi sfuggire. Gli attori locali sono più vicini ai beneficiari delle strategie di sviluppo e sono in grado di progettare e attuare programmi di sviluppo specifici territoriali in linea con il quadro generale degli

SDGs. Da un lato la comunità internazionale dovrebbe riconoscere il ruolo dei governi locali e regionali e sostenerli, dall'altro deve essere fatto un lavoro efficace per migliorare le relazioni intergovernative all'interno di molti paesi.

Variabili storiche, politiche, etniche, economiche, culturali possono influenzare l'attuazione delle riforme intergovernative: abbiamo discusso in precedenza sull'importanza di "rendere reali" le riforme. In molti casi la devoluzione dei poteri e la delega di funzioni sono solo formali o non adeguatamente accompagnati da trasferimenti appropriati di fondi, autonomia e capacità. I governi regionali e locali sono spesso chiamati a svolgere un ruolo per il quale non dispongono di risorse manageriali, finanziarie e politiche sufficienti. I processi iterativi di cambiamento possono essere una soluzione parziale: adeguare le riforme intergovernative ai quadri istituzionali specifici in cui si svolgono potrebbe facilitare questo processo di cambiamento. Ma questo non è abbastanza: per convertire le intenzioni in azioni e risultati concreti, i governi regionali e locali dovrebbero essere messi nelle condizioni per svolgere il loro ruolo di "agente del cambiamento". Gli SDGs, in questo senso, rappresentano un'eccezionale opportunità di mettere i governi regionali e locali sul palcoscenico dello sviluppo come protagonisti. Anche se l'Agenda 2030 non menziona esplicitamente la localizzazione come "priorità", il dibattito della comunità scientifica guarda agli attori locali come i principali beneficiari del nuovo approccio di sviluppo.

Gli SDGs coincidono spesso con le priorità politiche a livello nazionale e locale: uno sforzo della comunità internazionale è quello di rendere gli attori locali consapevoli dell'opportunità di progettare una pianificazione strategica locale coerente con gli SDGs. È necessaria una tabella di marcia che proponga principi guida e soluzioni per creare ambienti abilitanti per l'attuazione e il monitoraggio efficaci degli SDGs a livello locale e regionale. Gli obiettivi di questa tabella di marcia sarebbero i governi locali e regionali e le loro associazioni ed essa rappresenterebbe un processo volto a sostenerli nel loro tentativo di influenzare la definizione delle politiche nazionali in relazione all'attuazione e al monitoraggio degli SDGs nel loro contesto, influenzando in questo modo anche la relazione con il governo centrale.

Si Ringrazia PoliS Lombardia, e in particolare il Dott. Antonio Dal Bianco, per il contributo alla partecipazione.

Bibliografia

- Acosta A.M., Joshi A., Ramshaw G. (2013), *Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Stoccolma.
- Agranoff R. (1986), *Intergovernmental Management: Human Service Problem Solving in Six Metropolitan Areas*, State University of New York Press: Albany.
- Agranoff R., McGuire M. (2001), Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295–326.
- Agranoff R., McGuire M. (1998), Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economics, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 67–92.
- Andersen S.A., Burns T. R. (1996), The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. *Contemporary Developmental Analysis* 1(2): 33–66. Reprinted in *The European Union: How Democratic Is It?* Eds. Andersen S.A. and K.A. Eliassen, 227–51, Sage: Londra.
- Anderson A. (2005), *The Community Builder's Approach to Theory of Change*, The Aspen Institute: Washington DC.
- Bangura Y. (2005), *Ethnicity, Inequality and the Public Sector: A Comparative Study*, UNRISD.
- Barbieri D. (2006), Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations, in Egeberg M. (ed.) *Multilevel Union Administration*. Palgrave Macmillan, Londra: UK.
- Barlow J., Röber M. (1996), Steering Not Rowing: Co-ordination and Control in the Management of Public Services in Britain and Germany, *International Journal of Public Sector Management*, 9(5/6): 73-89.
- Berry F.S., Brower R.S., Choi S.O., Goa W.X., Jang H.S., Kwon M., Word J. (2004), Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities, *Public Administration Review*, 64(5): 539–52.
- Boex J. (2010), *Localizing the MDGs: Unlocking the Potential of the Local Public Sector to Engage in Development and Poverty Reduction*. IDG Working Paper No. 2010-04.
- Capano G. (2003), Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s, *Public Administration*, 81(4): 781-99.
- Charbit C. (2011), Governance of Public Policies in Decentralised Contexts. The Multi-Level Approach, *OECD Regional Development Working Papers 2011/04*, OECD: Parigi.
- Child J. (1972), Organizational Structure, Environment and Performance. The Role of Strategic Choice, *Sociology*, 6(1): 1-22.
- Cooper P.J. (2003), *Governing by Contract*. CQ Press: Washington, DC.
- Davis P. (2007), The Effectiveness of Relational Contracting in a Temporary Public Organization: Intensive Collaboration between an English Local Authority and Private Contractors, *Public Administration*, 85(2): 383-404.
- DeLoG & the LPSI Secretariat - The Urban Institute (2013), *The Local Public Sector's Role in Achieving Development Goals: Subnational Governance, Finance, and the Post-2015 Global Development Agenda*, Research Agenda and Methodology.

- Del Rio O., Barbieri D. (2010), *Manual of Implementation of the Instrument on the Added Value of Actors' Complementarity for the Measurement of Paris and Accra at the Territorial Level of the ART-UNDP Initiative*, UNDP, Ginevra, Svizzera.
- Faguet J.P. (2005), Governance from Below: A Theory of Local Government with two Empirical Tests, *Political Economy and Public Policy Papers*, 12. STICERD, London School of Economics and Political Science, Londra, UK.
- Ferri J., Graddy E. (1991), Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice, *Economic Inquiry*, 29(3): 541-554.
- Gage R.W. (1984), Federal Regional Councils: Networking Organizations for Policy Management in the Intergovernmental System, *Public Administration Review*, 44(2): 134-45.
- Gage R.W., Mandell M.P. (1990), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. Prager: New York.
- Global Forum on Local Development (2010), *Localizing the MDGs Local Development and MDGs: What Role for Local Governments?* Kampala, Uganda, October 4th to 6th, 2010.
- GTF (2014) Post 2015: *How to Localize Targets and Indicators*. Kaufman H. (1976), *Are Government Organizations Immortal?*, Brookings : Washington D.C.
- Harlow C., Rawlings R. (2006), Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach, *European Governance Papers*, C-06-02, Eurogov.
- Hood C. (1991), A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, 69 (spring): 3-19.
- Joyce P. (2000), *Strategy in the Public Sector; A Guide to Effective Change Management*, Chichester: Wiley and Sons.
- Kettl D.F. (1996), Governing at the Millennium, In *Handbook of Public Administration*, Ed. Perry J.L., 5-18, Jossey-Bass: San Francisco, CA:
- Kettl D.F. (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. The Brookings Institution: Washington, D.C.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J. F.M. (1997), *Managing Complex Networks*, Sage: Londra, UK.
- Kimberly, J.R., Miles, R.H. (1980), *The Organizational Life Cycle*, Jossey-Bass: San Francisco.
- Kubal M.R. (2006), Contradictions and Constraints in Chile's Health Care and Education Decentralization, *Latin American Politics & Society*, 48 : 105-35.
- Le Grand J. (2010), Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the Delivery of Public Services, *International Public Management Journal*, 13(1): 56-71. .
- Leyland, P., Donati D. (2001), Executive Accountability and the Changing Face of Government: UK and Italy Compared, *European Public Law*, 7(2): 217-257.
- Longo F., Barbieri D. (2013), Using Relational and Transactional MCS to Manage the Delivery of Outsourced Public Services: Evidence from Twelve Cases in the USA, *Financial Accounting & Management*, 29(1): 50-73.
- Longo F., Barbieri D. (2011), *Defining Strategic Planning in the Public Organizations: Emerging or Deliberate Strategy?* (7th Transatlantic Dialogue, Newark, USA).
- Marsh D., Rhodes A. (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford University Press: Londra, UK.

- Mayntz, R. (1997), Soziale Dynamik und Politische Steuerung. *Theoretische und Methodologische Überlegungen*, Campus: Frankfurt am Main, Germany.
- Mayntz, R. (1993), Modernisation and the Logic of Interorganizational Networks, *Knowledge and Policy*, 6(1): 3–16.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Toole L.J. Jr. (1997), Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, 57(1): 45–52.
- Olsen J.P. (2005), Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 1–24.
- Olsen J.P. (1992), Analyzing Institutional Dynamics, *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 3(2): 247–71.
- Peterson P., Rabe B., Wong K. (1986), *When Federalism Works*, Brookings Institution: Washington D.C.
- Powell W., Koput K.W., Smith-Doerr L. (1996), Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology, *Administrative Science Quarterly*, 41(1): 116–145.
- Provan K.G., Milward H.B. (2001), Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, 61(4): 414–23.
- Robins G., Bates, L., Pattison P. (2011), Network Governance and Environmental Management: Conflict and Cooperation, *Public Administration*, 89: 1293–1313.
- Savas E.S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press: New York.
- Savas E.S. (1987), *Privatization: The Key to Better Government*, Chatman House: Chatman, New York City.
- Sepúlveda C., Martínez-Vázquez J. (2011), The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2): 321–343.
- Sheng Y.K. (2010), *Poverty Alleviation through Rural-Urban Linkages: Policy implications*, Chief, Poverty Reduction Section, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: Bangkok.
- Siverbo S (2004), The Purchaser-Provider Split in Principle and Practise: Experiences from Sweden, *Financial Accountability and Management*, 20(4): 401–20.
- Smith D.C., Grinker W.J. (2003), *The Promise and Pitfalls of Performance-Based Contracting*, Washington: APPAM.
- Smoke P. (2001), *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, Democracy, Governance and Human Rights Programme, Paper 2, UNRISD: Ginevra, Svizzera.
- Smoke P., Nixon H. (2016), *Sharing Responsibilities and Resources among Levels of Governments: Localizing the Sustainable Development Goals*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management: New York City.
- UN (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, UN: New York City.
- UN-Habitat, UNDP, UCLG (2014), *Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs. Meeting the challenge of MDGs in Cities*.
- UNDG (2015a), *Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development. Interim Reference Guide to UN Country Teams*.

- UNDG (2015b), *MAPS: Mainstreaming, Acceleration and Policy Support for the 2030 Agenda*, UNDG Concept Note.
- UNDP (2015), *Supporting the Implementation of the Agenda 2030*, UNDP Mainstreaming the 2030 Agenda Retreat 24 November 2015, New York City.
- UNDP (2006), *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, United Nations Development Programme, 2006.
- Valters C. (2014), Theories of Change in International Development: Communication, Learning, or Accountability?, *JSRP Paper* 17 Agosto 2014.
- Veigel K. (2012), *Decentralization Matters for the Poor*, KfW Entwicklungsbank: Discussion Paper.
- Vogel I. (2012), *Review of the Use of “Theory of Change” in International Development*, DFID, (April).
- West K. (2005), From Bilateral to Trilateral Governance in Local Government Contracting in France, *Public Administration*, 83(2): 473-492.
- Westendorff D. (2002), *From Unsustainable to Inclusive Cities*, An UNRISD publication in association with the Swiss Agency for Development Cooperation: Ginevra, Svizzera.
- Wise L. (2002), Public Management Reform: Competing Drivers of Change, *Public Administration Review*, 62(5): 555-567.
- World Bank (1991), *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, Washington, DC: World Bank.
- World Vision International (2015), *Grassroots to GLOBAL Seven Steps to Citizen-Driven Accountability*, World Vision International, Uxbridge, UK.

Abstract

The 2030 Development Agenda explicitly calls on the international community to find integrated solutions at local level, to develop coherent, effective policies based on partnerships between public actors and private, local and national. The debate, within the international community, has progressively progressed extending to national and local levels, focusing on the definition of a theoretical, methodological framework and even operational for the implementation of sustainability objectives (SDGs), taking into account considering the differences existing at the institutional level (e.g. the formal structure of the state, the effective decentralization of powers between national and regional / local government, degree of autonomy, financial and operation of local authorities, etc.).

The processes of decentralization and, more generally, of institutional reform, can, or better to say should reflect the challenges that the SDGs place on the international community, both in Western countries that in those developing. The so-called "implementation challenge" is one of the biggest critical issues that public institutions, national and local, must face in implementing their own development policies. Overcoming strategic and operational shortcomings of public administrations, and their connection with the SDGs, can be contextualizes in the processes of structural reform intergovernmental measures, the degree of extension of their functions, the possession of adequate resources, financial resources but also human and managerial.

The provision of services is often mainly carried out by local authorities and regional, although there are widespread differences between national and sub-national levels this is reflected in the quality of the policies developed and the services provided to citizens. In this sense, the "Localization" of the SDGs represents a critical and inextricably correlated dimension with the processes institutional reform of the public sector.

This article analyses the relationship between public governance and inter-institutional relationships and the implementation of SDGs at regional / local level, in order to define a framework theoretical / methodological reference for the Italian reality, characterized by a profound process of reform of the public sector, in which the trend towards decentralization coexists with a strong context of regionalization / centralization of the policies.

In order to address the localization processes of the SDGs, referring to the literature and international best practices, the article proposes to develop a method approach that can contextualize the analysis of institutional arrangements with an assessment of the characteristics of the public reform processes, considering how the developing policies could be adapted to local realities and the need to make SDGs customized to the various institutional contexts, in particular to the Italian one.