

**AMMINISTRAZIONI E
ORGANIZZAZIONI CIVICHE DI FRONTE
ALLA PARTECIPAZIONE: VISIONI E
PRATICHE**

Giovanni Moro
Convegno Caritas
Milano, 26 marzo 2009



UN NUOVO CONTESTO

2

G. Moro, 26 marzo 2009

GOVERNANCE

- Da *government* a *governance*
- Governance come contesto: un processo di trasformazione nell'esercizio delle funzioni di governo da un policy making statocentrico a uno multicentrico.
- Un modo di fare politiche pubbliche in cui:
 - La definizione di una politica è il risultato di una interazione tra differenti attori (istituzionali, privati e sociali) che condividono responsabilità di governo
 - Coloro che prendono le decisioni sono gli stessi direttamente impegnati nella loro implementazione
 - I target delle politiche sono coinvolti nell'intero processo di formazione e implementazione delle politiche
- Un esempio: riforma dei servizi di welfare locale (legge 328/2000)

G. Moro, 26 marzo 2009

3

SUSSIDIARIETÀ

- Al livello costituzionale: valore dell'attivismo civico nell'interesse generale (art. 118). Non più "Imputati per eccesso di cittadinanza"
- Al livello operativo distinguere due approcci:
 - Divisione del lavoro (s. orizzontale o funzionale)
 - Cooperazione (s. circolare)
- I cittadini operano nell'arena pubblica anche *senza* rapporti con l'amministrazione (es. confronto con i sindacati nei servizi pubblici, responsabilità d'impresa, conciliazione, commercio equo e solidale) o *contro* l'amministrazione (es. siti di opere pubbliche)
- La sussidiarietà ha a che fare con la interazione operativa tra amministrazioni e cittadini e l'esercizio comune o coordinato di responsabilità "di governo", attraverso forme di dialogo strutturato, di collaborazione o di partnership

G. Moro, 26 marzo 2009

4

L'AMMINISTRAZIONE

- La ridefinizione del cittadino:
 - come **mission** della pubblica amministrazione
 - come **stakeholder** della PA
 - come **risorsa** della PA
- Una nuova policy dell'amministrazione:
 - La introduzione di diritti "operativi" (individuali, collettivi, organi e procedure)
 - La definizione di strategie (consultazione, governo partecipato, uso della "informazione civica", partnership, rendicontazione sociale)
 - La messa in opera di nuovi strumenti (progettazione partecipata, bilanci partecipativi, Audit civico, accordi di programma, E-democracy, istruttorie pubbliche, bilanci sociali, di mandato, ecc.)

G. Moro, 26 marzo 2009

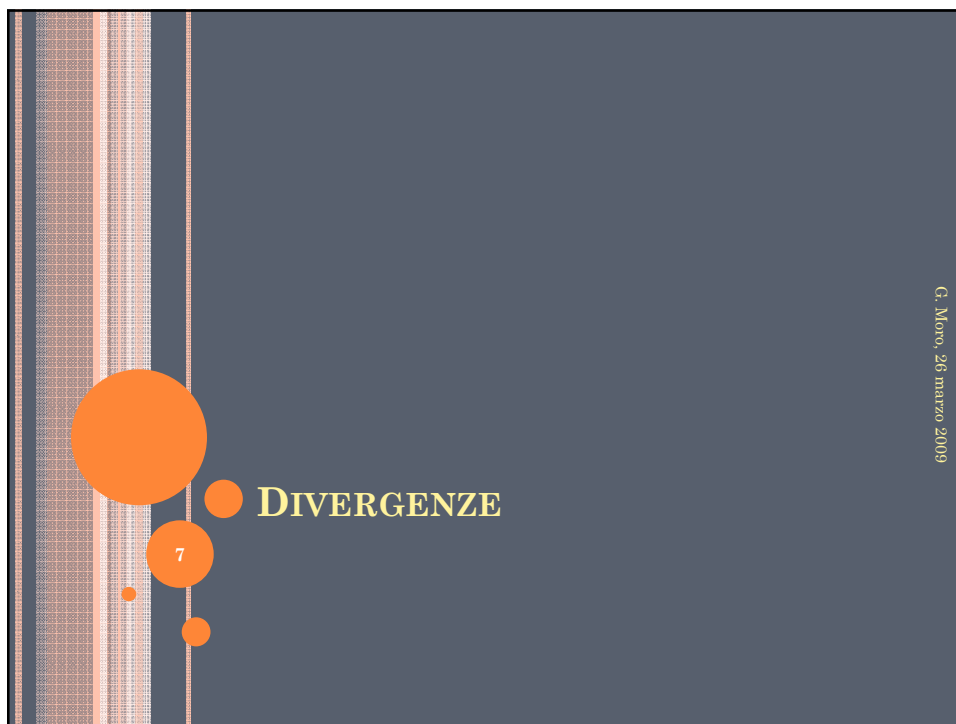


I CITTADINI

- Cittadinanza attiva o attivismo civico: un nuovo fenomeno sociale con significato politico
- La capacità dei cittadini di organizzarsi in modo multiforme, di mobilitare risorse e di esercitare poteri nelle politiche pubbliche per tutelare diritti, prendersi cura di beni comuni, fare empowerment dei cittadini
- Un fenomeno specifico:
 - Parte della società civile (oltre la costruzione del capitale sociale)
 - Contraddistinto dal ruolo di attore delle politiche pubbliche
 - Stima: circa 100.000 organizzazioni in Italia
 - I limiti delle categorizzazioni usuali (es. Advocacy/servizio; a beneficio dei propri membri/di altri)
 - Una rilevante parte informale, non registrata e non conosciuta

G. Moro, 26 marzo 2009

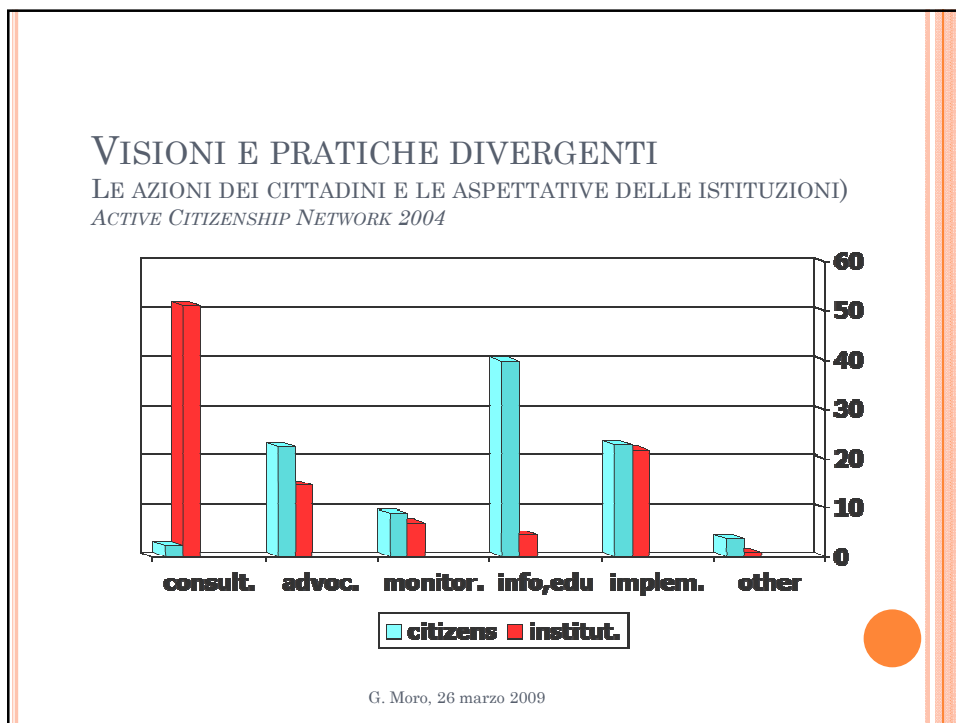
6



DIVERGENZE

7

G. Moro, 26 marzo 2009



LE DUE FACCE DELLA MEDAGLIA

Democrazia partecipativa

- Promossa dall'amministrazione
- Consultazione + progetti e convenzioni
- Attenzione agli output
- Prospettiva sistemica
- Primato delle forme
- Univocità (albi, registri)
- "Chiedi al sindaco"
- Cittadino come individuo

Cittadinanza attiva

- Autonoma iniziativa dei cittadini
- Diritti, beni comuni, empowerment
- Attenzione agli outcome
- Prospettiva operativa
- Primato delle pratiche
- Molteplicità e trasversalità
- "Aiuta il sindaco"
- Cittadino come sistema di relazioni

G. Moro, 26 marzo 2009

9

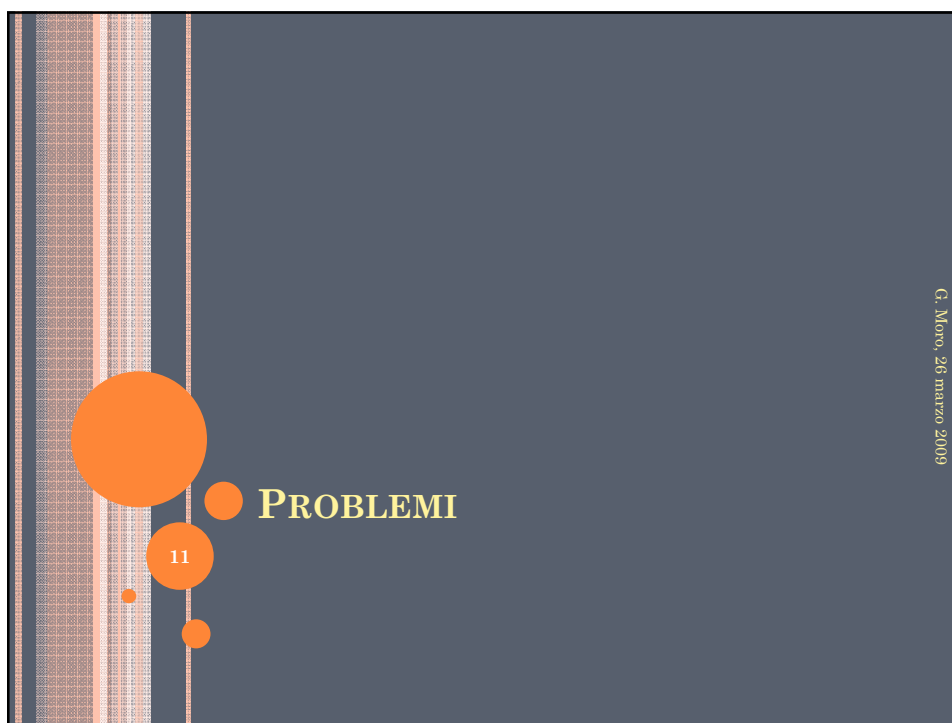
UN ESEMPIO: LE RISORSE CIVICHE PER LA SICUREZZA URBANA

FONDACA 2009

1. Partecipazione alla progettazione
2. Advocacy della comunità o di soggetti a rischio
3. Promozione della partecipazione alla vita della comunità
4. Informazione civica
5. Comunitarizzazione di rischi personali
6. Mediazione sociale e gestione dei conflitti
7. Riduzione dei danni
8. Attività di prevenzione e di presidio del territorio
9. Rivitalizzazione e gestione di spazi pubblici
10. Interventi di prossimità
11. Informazione e consulenza
12. Sensibilizzazione ed educazione del pubblico
13. Educazione, formazione
14. Creazione e gestione di servizi

G. Moro, 26 marzo 2009

10



IN EUROPA: PROBLEMI DI INTERAZIONE
 (INTERVISTE A LEADER CIVICI ED ESPERTI IN 26 PAESI)
 ACTIVE CITIZENSHIP NETWORK, 2004

Problemi	%
Mancanza di finanziamenti pubblici	51,4
Mancanza di riconoscimento delle organizzazioni come soggetti rilevanti del policy making (rispetto ai sindacati e alle imprese)	40,9
Difficile accesso ai policy maker; difficile identificazione degli interlocutori per mancanza di trasparenza e frequenti cambiamenti nello staff	37,1
Diffidenza e riluttanza, mancanza di considerazione, rispetto e partnership paritaria verso le organizzazioni civiche, al livello nazionale e locale	33,3
Regolamentazione insufficiente e incompleta	23,8
Tentativo del governo di "organizzare" le organizzazioni, controllarle attraverso autorizzazioni ministeriali, polizia o infiltrazione, influenzarle attraverso leggi, regolamenti e fondi	20,0
Comunicazione e coordinamento scarsi	20,0
Timore delle organizzazioni, considerate elementi di disturbo e in grado di influenzare le elezioni	19,0
Mancanza di trasparenza; mancanza di informazioni su leggi, programmi e provvedimenti	18,1
Le consultazioni hanno luogo quando le decisioni sono già state prese; i pareri delle organizzazioni non sono tenuti in considerazione e le decisioni congiunte non vengono attuate; il governo non ascolta le risposte alle proprie domande	18,1

G. Moro, 26 marzo 2009

SOPRAVVIVENZE

- In Europa:
 - Dott. Jekyll e Mr. Hyde
 - Dialogo sociale / dialogo civile
 - Partecipato / partecipativo
 - Rappresentanza: “Quanti siete?”
- In Italia:
 - Persistenza del “paradigma bipolare”
 - Partnership / convenzioni (contratti di diritto privato)
 - Chi firma i contratti di programma?
 - Albi e registri

G. Moro, 26 marzo 2009

13

UN CASO DEL WELFARE BRITANNICO / 1

- Incertezza sulla natura giuridica del rapporto
 - Contratto/contributo
 - La questione del grado di coercitività
- Incertezza sui finanziamenti
 - Contraddizione tra necessità di finanziamenti di lungo termine e riluttanza delle amministrazioni a concederli per più di un anno
 - Tempi di definizione del contratto (più di metà anno)
 - Difficoltà nell'impiego del personale
- Partnership o contratti?
 - Scarsità di contatti tra l'amministrazione e la organizzazione
 - Difficoltà di assicurare rapporti paritari
 - Nessuna possibilità di negoziare (prendere o lasciare)
 - Controlli sulle procedure e non sui risultati
 - L'ultima parola alle amministrazioni
 - Nessun obbligo dalla parte delle amministrazioni

G. Moro, 26 marzo 2009

14

UN CASO DEL WELFARE BRITANNICO / 2

- Partnership o competizione?
 - Contraddizione con la cultura del volontariato
 - Perdita di tempo e denaro per concorrere ai bandi di gara
 - Competizione sbilanciata con agenzie interne all'amministrazione
 - Risultato della competizione: più qualità per meno soldi
- L'elemento umano
 - Nessuna menzione dei beneficiari del servizio nei contratti
 - Scarsa fiducia degli amministratori nelle valutazioni sul funzionamento del servizio date dalle organizzazioni
 - Il mancato riferimento ai volontari impegnati
 - L'assenza del linguaggio dei diritti
- Il divorzio fra norme e realtà
 - I veri contenuti dei contratti sono quelli della pratica
 - Gli accordi scritti non riflettono gli effettivi rapporti legali

G. Moro, 26 marzo 2009

15



IN SINTESI

16

G. Moro, 26 marzo 2009

I CITTADINI ORGANIZZATI NEL CICLO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Fasi del policy making	Ostacoli	Opportunità	Strategie
Agenda	Inaccessibilità, mancanza di attenzione	Informazione civica	Comunicazione bilaterale
Progettazione	Pretesa incompetenza dei cittadini	“Collaudo” degli strumenti di policy	Consultazione con feedback
Decisione	Questione della rappresentatività	Costruzione del consenso, legittimazione della decisione	Condivisione del processo (non accordo)
Messa in opera	Mancanza di coordinamento	Nuovi servizi, monitoraggio, buone pratiche ...	Azione congiunta, partnership
Valutazione	Effetti dell'azione civica non considerati	Audit civico, conferenze di stakeholder	Valutazione e riprogettazione partecipata

G. Moro, 26 marzo 2009

17

RIFERIMENTI

- www.fondaca.org; g.moro@fondaca.org
- G. Moro, *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, 2005.
- G. Moro, "Cittadini e pubbliche amministrazioni: diritti, poteri, strumenti", in Formez, *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, volume IV - Cittadinanza amministrativa, Formez, 2008, pagg. 47-88.
- G. Moro, I. Vannini, *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index*, Rubbettino 2008
- G. Moro, *Cittadini in Europa*, di prossima pubblicazione presso Carocci.

G. Moro, 26 marzo 2009

18